

ОАД5

ПЯТЫЙ ОБЩИЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЭФ

ИТОГОВЫЙ ДОКЛАД:

ПЕРЕЛОМНЫЙ МОМЕНТ
ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ БОЛЕЕ
ВЫСОКИХ РЕЗУЛЬТАТОВ

2013 г.

© 2013 Управление независимой оценки Глобального экологического фонда

1818 H Street, NW

Washington, DC 20433

Сайт в Интернете: www.gefeo.org

Электронная почта: gefeo@thegef.org

Все права сохранены.

Изложенные в настоящей публикации выводы, толкования и заключения принадлежат Управлению независимой оценки Глобального экологического фонда и не обязательно отражают точку зрения Глобального экологического фонда, его Совета или представляемых им правительств.

Права и разрешения

Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, охраняются авторским правом. Несанкционированное копирование и/или распространение настоящего издания, полностью или частично, может являться нарушением действующего законодательства. Управление независимой оценки Глобального экологического фонда приветствует распространение своих публикаций и, как правило, своевременно дает соответствующие разрешения. Для получения разрешения на ксерокопирование или перепечатку какой-либо части настоящей публикации просьба направлять заявку с указанием всей необходимой информации на электронный адрес gefeo@thegef.org.

Издание подготовили

Обложка: Эстер Соч (Eszter Szocs)

Перевод:

Дизайн публикации и верстка: Нита Конгресс (Nita Congress)

ISBN-10:

ISBN-13:

Экспертный отчет № 86

БЕСПЛАТНАЯ ПУБЛИКАЦИЯ

СОДЕРЖАНИЕ

[генерируется автоматически]

ПРЕДИСЛОВИЕ

Глобальный экологический фонд (ГЭФ) является одной из наиболее тщательно оцениваемых международных организаций. Его пилотный этап оценивался путем внешнего независимого оценивания. Когда после реструктуризации ГЭФ обрел свою новую форму, внешнее независимое оценивание стало обычным явлением для каждого периода пополнения средств с проведением общего анализа деятельности Фонда в целях получения информации для следующего цикла пополнения. Сначала такие анализы деятельности проводились на условиях аутсорсинга группами оценивания или компаниями, специально привлекаемыми для такой цели. После учреждения Управления независимой оценки ГЭФ им были проведены общие анализы деятельности (ОАД); Пятый общий анализ деятельности (ОАД5) является вторым по счету проведенным им анализом.

Со временем термин «анализ деятельности» стал менее подходящим. Общий объем оценочных данных в ГЭФ существенно увеличился, и вместо определения «анализ» на основе интервью и мнений экспертов ему было бы правильнее присвоить определение «оценивание» на основе убедительных данных. В то время как первые ОАД в большей мере изучали саму деятельность, ОАД4 и ОАД5 больше обращают внимание на результаты: способствует ли деятельность ГЭФ изменениям в мире? Оценивание, включающее функциональный и институциональный аспекты с одной стороны, и аспекты эффективности и результативности – с другой, обычно следует называть «комплексной оценкой». Таким образом, данный Пятый общий анализ деятельности должен быть последним исследованием с таким названием – следующее исследование следует назвать Шестой комплексной оценкой ГЭФ.

Потенциал обучения на основе предыдущих успехов и ошибок, используя имеющиеся оценочные данные, для ГЭФ, вероятно, достаточно высок, но он не гарантирует того, что проблемы могут быть решены легко, а также не гарантирует, что Фонд имеет должную культуру обучения. Предыдущие ОАД обращали внимание на то, что управление знаниями и обучение, как правило, имеют место скорее в Учреждениях ГЭФ, нежели в странах и между Учреждениями. ОАД 5 включает дальнейшие подтверждения того, что обучение в рамках ГЭФ является сложным. Оценочные данные, как правило, используются в основном в целях отчетности; возможности обучения на основе оценивания используются недостаточно. Безусловно, данный вопрос должен быть изучен более тщательно в ходе периода ГЭФ - 6.

ОАД5 предоставляет подтверждения того, что ГЭФ играет роль катализатора в поддержке стран с целью соблюдения ими своих обязательств в рамках многосторонних экологических соглашений и при решении глобальных экологических проблем. Такая роль имеет свою длительную историю: Учреждения, страны и инициаторы проектов имеют более 20 лет опыта работы с такой моделью. Более того, поддерживаемые ГЭФ усилия в настоящее время приносят свои плоды и имеют очевидное воздействие на тенденции в сфере защиты экологии. Данное обстоятельство является обнадеживающим, учитывая долгосрочный характер требуемых изменений в экосистемах и биофизических процессах, но оно также является недостаточным для решения множества проблем глобального масштаба, учитывая уровни финансирования ГЭФ и его партнеров. Однако можно подытожить, что интервенционная модель ГЭФ работает, является эффективной и дает результаты.

С организационной точки зрения ГЭФ продолжает вести поиски решения непростой задачи. Как сетевой организации, имеющей партнеров, Фонду неизбежно приходится принимать непростые решения о том, как функционировать максимально гладко, оказывая поддержку в действиях по исправлению ситуации, которые оправдают его существование. Внутренние и внешние обстоятельства и тенденции вызвали повторное возникновение нескольких проблем, которые, как считалось, были решены, или в отношении которых предпринимались действия в правильном направлении. Взаимодействия в рамках сети были свернуты, но могли достичь уровня, который является слишком низким для значимых коммуникаций; в проектном цикле – особенно на этапе его утверждения – кардинально сократились задержки, имевшие место в прошлом, однако его (все еще) нельзя назвать эффективным; сложность проблем, которые необходимо решить в порядке, предусмотренном в руководящих указаниях по линии конвенций и

стратегиях тематических областей, может вызывать особые затруднения при рассмотрении с помощью управления на основе результатов и так далее. И наконец, целесообразность настоящей модели также находится под вопросом. ГЭФ является скорее финансирующей организацией, чем исполнительной, но многие элементы его рабочих режимов заимствованы у исполнительных учреждений, которые имеют полный контроль над проектными циклами и механизмами реализации. Метод организации процессов ГЭФ – его модель деятельности – оказался на переломном этапе; ГЭФ потребует приступить к самоанализу с целью поиска решений в ходе будущего периода пополнения средств.

Таким образом, данный доклад перегруппировал ключевые вопросы, определенные в рамках поставленных задач ОАД5, в новую структуру. После краткого определения международной ситуации, в которой приходится действовать ГЭФ, исследуется модель деятельности для выяснения, где в различных процессах ГЭФ возникают проблемы, которые необходимо решить. Решение таких проблем должно укрепить интервенционную модель ГЭФ – этому посвящена вторая часть доклада. Здесь рассматривается сетевой и партнерский характер структуры ГЭФ в качестве взаимосвязи между этими двумя аспектами. Как принято в оценочных докладах ГЭФ, результаты по двум аспектам представлены едино в общих, комплексных выводах и рекомендациях – все это представлено в Главе 2. Последующие главы предоставляют оценочные данные для таких выводов и рекомендаций. Более подробные данные приводятся в технической документации ОАД5, с которой можно ознакомиться по адресу <http://www.thegef.org/gef/OPS5>.

Как и в случае с предыдущими ОАД, Управление независимой оценки ГЭФ посчитало целесообразным взять на себя такой важный вклад в процесс пополнения средств ГЭФ. Предыдущий общий анализ деятельности – ОАД4 – наиболее преуспел среди регулярных оценок, выполненных Управлением, и являлся в значительной степени отдельным мероприятием, затрагивающим конкретные вопросы и проблемы, которые, согласно определению, относятся к пополнению средств. В ОАД5 достигнута большая интеграция обычных оценок и специальных анализов, хотя процесс интеграции может и должен быть более углубленным. Участники процесса пополнения средств также попросили, чтобы следующее комплексное оценивание было доступно в начале процесса пополнения, что потенциально может быть достигнуто, если ключевые показатели эффективности и достижений будут включены в регулярную оценочную работу Управления. Старшие консультанты по независимой оценке предоставили информацию для размышлений в этой связи, которая будет учитываться при планировании оценивания в ходе ОАД-6. Их заявление в отношении ОАД5 приводится в Приложении А данного доклада.

Роб Д. ван ден Берг (Rob D. van den Berg)

Директор, Управление независимой оценки ГЭФ

1. ВВЕДЕНИЕ

В данном докладе ключевые вопросы, определенные в рамках поставленных задач Пятого общего анализа деятельности (ОАД5), перегруппированы в новую структуру. После краткого определения международной ситуации, в которой приходится действовать Глобальному экологическому фонду (ГЭФ), исследуется модель деятельности для выяснения, где в различных процессах ГЭФ возникают проблемы, которые требуют решения. Решение таких проблем должно укрепить интервенционную модель ГЭФ – этому посвящена вторая часть доклада. Здесь рассматривается сетевой и партнерский характер структуры ГЭФ в качестве взаимосвязи между этими двумя аспектами. Как принято в оценочных докладах ГЭФ, результаты по двум аспектам представлены едино в общих, комплексных выводах и рекомендациях – все это представлено в Главе 2. Последующие главы предоставляют оценочные данные для таких выводов и рекомендаций. Более подробные данные приводятся в технической документации ОАД5, с которой можно ознакомиться по адресу <http://www.thegef.org/gef/OPS5> и в Приложении D.

Таким образом, ОАД5 включает в себя три уровня информации, в зависимости от того, насколько глубоко необходимо вникать читателю. Чтобы ознакомиться с выводами более высокого уровня, прочитайте Главу 2; здесь информация представлена достаточно подробно и полно в соответствии с рекомендациями в отношении более высокого уровня. Для более глубокого понимания вопросов, поднимаемых в Главе 2, продолжайте ознакомление с докладом. Для детального изучения данных, подходов, анализа, а также исчерпывающих рекомендаций по вопросам, с которыми необходимо разобраться, ознакомьтесь с соответствующей технической документацией.

Поставленные задачи ОАД5 требуют оценки «степени достижения ГЭФ своих целей и выявления возможностей для улучшения работы». Ключевые вопросы ОАД5 были распределены между Первым докладом (ГНО ГЭФ, 2013е), представленном на первом совещании по пополнению средств, и данным Итоговым докладом. Первый доклад представил комплексный обзор результатов оценки за годы, прошедшие после ОАД4. Он конкретно рассматривал деятельность и воздействие согласно руководящим указаниям по линии конвенций и первой оценке портфеля проектов ГЭФ. Его основные результаты заключались в том, что ГЭФ- 5 характеризуется интересным увеличением межтематических проектов, а прогресс в отношении результатов поддерживался при помощи нескольких отдельных механизмов, которые гарантировали более широкое применение решений и подходов к глобальным экологическим проблемам, в решении которых ГЭФ и его партнерские организации оказывали поддержку странам, принимающим участие в исследовании.

Ключевые вопросы Итогового доклада включают несколько проблем, которые были проанализированы в ходе вспомогательных исследований ОАД5, включая, например, роль Научно-технического консультативного совета (НТКС), а также межотраслевые вопросы, такие как гендерная проблема. По таким вспомогательным исследованиям составлена отдельная техническая документация; их результаты представлены в данном докладе сообразно общей оценке модели деятельности и интервенционной модели ГЭФ. Приложение В включает дорожную карту ключевых вопросов, а также указания на то, где их оценочные данные можно найти в данном докладе.

1.1 ОБЗОР ПОРТФЕЛЯ ПРОЕКТОВ

Основным источником грантов, предоставляемых по линии ГЭФ, является Трастовый фонд ГЭФ. Помимо этого, ГЭФ управляет Фондом для наименее развитых стран (ФНРС), Специальным фондом для борьбы с изменениями климата (СФБИК) и Фондом реализации Нагойского протокола (ФРНП). По состоянию на 30 сентября 2013 г. ГЭФ предоставил финансирование на общую сумму 13,02 миллиарда долл. США через такие трастовые фонды (таблица 1.1). В общей сложности по состоянию на 30 сентября 2013 г. было профинансировано 3 566 проектов на сумму 13,02 миллиарда долл. США по грантам ГЭФ (таблица 1.2). За девять месяцев до окончания периода пополнения средств ГЭФ- 5

использование в ходе ГЭФ- 5 основного трастового фонда превзошло показатели ГЭФ- 4.

Межтематические проекты направлены на решение глобальных экологических проблем, которые относятся к нескольким тематическим областям ГЭФ. Биоразнообразие и деградация земель – тематические области, которые наиболее часто включаются в межтематические проекты ГЭФ, как видно из таблицы 1.3. На двадцать один межтематический проект предоставлено финансирование из более чем одного трастового фонда. Большая часть таких проектов профинансирована Трастовым фондом ГЭФ (19) совместно с ФНРС (8) или СФБИК (10). Один был профинансирован Трастовым фондом ГЭФ совместно с ФРНП; два использовали совместное финансирование ФНРС и СФБИК.

В стоимостном выражении на проекты в области изменения климата и биоразнообразия по отдельности выделена примерно треть использованного финансирования Трастового фонда ГЭФ (таблица 1.4). Доля финансирования проектов в области международных вод менялась и была наименьшей в ходе ГЭФ- 5, составив 9 процентов. Доля ресурсов, выделенных на проекты по деградации земель, оставалась стабильной в размере 9 процентов, согласно своему определению как отдельной тематической области в рамках ГЭФ- 3, в то время как доля ресурсов, выделенных на стойкие органические загрязнители (СОЗ), возросла с 2 процентов в рамках ГЭФ- 2 до 10 процентов в рамках ГЭФ- 5. Проекты по озоноразрушающим веществам (ОРВ), на которые предоставлено 12 процентов финансирования в рамках ГЭФ- 1, представляют очень малую долю в портфеле проектов со времени ГЭФ- 2, так как деятельность в данной тематической области сворачивается.

Тенденция к увеличению межтематических проектов в ходе ГЭФ- 5 продолжает набирать обороты. По состоянию на 30 сентября 2013 г. использовано 2,82 миллиарда долл. США на программы в тематических областях ГЭФ- 5, где на межтематические проекты (включая проекты с финансированием из нескольких трастовых фондов) приходится 1,21 миллиарда долл. США (42 процента).

Финансирование по линии ГЭФ предоставляется в рамках четырех основных механизмов: полномасштабные проекты, среднемасштабные проекты, стимулирующая деятельность и Программа малых грантов (ПМГ) (таблица 1.5). В ходе ГЭФ- 5 полномасштабные проекты продолжали оставаться главным механизмом финансирования ГЭФ – на них приходилось 86 процентов финансирования ГЭФ. Доля среднемасштабных проектов сократилась с 8 процентов в ходе ОАД4 до 4 процентов. В ноябре 2012 г. Совет ГЭФ принял решение об увеличении лимита финансирования среднемасштабных проектов с 1,0 миллиона до 2,0 миллионов долл. США. Такое увеличение предела финансирования может обеспечить больше стимулов для данного механизма реализации проектов. Увеличение доли ПМГ в портфеле проектов является достаточно заметным – с 2 процентов в ходе пилотного этапа до 9 процентов в ходе ГЭФ- 5.

Доля финансирования отдельных Учреждений ГЭФ со временем изменилась (таблица 1.6). Со момента проведения ГЭФ- 4 на Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) приходится наибольшая доля финансирования ГЭФ – 40 процентов. На Всемирный банк приходится приблизительно 25 процентов, а на Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) – 10 процентов; на другие Учреждения приходятся оставшиеся 25 процентов. Основные изменения, касающиеся доли финансирования по Учреждениям, имели место в ходе ГЭФ- 4, когда в проектах ГЭФ стало заметным участие новых Учреждений.

На ПРООН приходится приблизительно две трети из 572 миллионов долл. США портфеля проектов ФНРС. Для сравнения, доля участия Всемирного банка в проектах ФНРС является очень ограниченной, однако на это Учреждение приходится крупнейшая доля в портфеле проектов СФБИК (37 процентов). Некоторые Учреждения, такие как Африканский банк развития и Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), обнаружили для себя возможность реализации в других фондах такого рода – на них приходится крупнейшая доля (48 процентов и 33 процента) в их соответствующих портфелях активов.

Таблица 1.7 демонстрирует долю финансирования по регионам в ходе этапов ГЭФ. Азия, на которую приходится

30 процентов финансирования ГЭФ - 5, продолжает оставаться получателем крупнейшей доли финансирования по регионам. Расходование средств на Африку продолжает сокращаться, если рассматривать только Трастовый фонд ГЭФ (20 процентов фондов, наименьший уровень со времени ГЭФ - 2). Тем не менее, Африка является одним из основных получателей адаптационных фондов – ее доля ресурсов, полученных от всех управляемых ГЭФ фондов, возросла до 27 процентов.

Основываясь на национальных проектах, реализованных в разных странах с использованием финансирования из основного Трастового фонда, отмечается увеличение поддержки ГЭФ, оказанной странам с особыми условиями в ходе ГЭФ - 5 (таблица 1.8). По сравнению с ГЭФ - 4 финансирование стран с неустойчивой экономикой практически удвоилось, хотя финансирование малых островных развивающихся государств возросло до 63 процентов, а внутриматериковых – до 17 процентов.

1.2 ПОДХОД, ДИАПАЗОН И ОГРАНИЧЕНИЯ

Оценочный подход ОАД5 основывается на теоретических данных, применяется в соответствии со смешанным методологическим подходом и фокусируется на использовании соответствующих методов и инструментов для определения ключевых вопросов. Большая часть работы в ходе ОАД5 основывалась на концептуальной теории изменений, разработанной для ГЭФ. Первый доклад основывался на мета-оценке оценочных отчетов, исследований и обзоров Управления независимой оценки со времени ОАД4. Работа над данным Итоговым докладом велась путем проведения вспомогательных исследований с использованием надлежащих и соответствующих смешанных методов. Рабочая группа Управления оказывала поддержку всем вспомогательным исследованиям, обеспечивая рассмотрение одинаковых групп завершенных и утвержденных Главным исполнительным директором (ГИД) проектов, а также других данных портфеля проектов. Тематическая группа проводила более глубокий анализ стратегий тематических областей, а группа портфеля проектов по странам выполняла сбор данных по странам в соответствующих случаях. Группа по изучению воздействия занималась разработкой специальных инструментов и методов, таких как концептуальная теория изменений. Она также ввела новые методы, такие как программное обеспечение для количественного сравнительного анализа и анализа социальных сетей.

Документ о подходах ОАД5 был составлен при координации заинтересованных сторон ГЭФ; его можно загрузить с веб-сайта ОАД5 (<http://www.thegef.org/gef/OPSS>). Итоговый отчет основывается на результатах оценки 21 технического документа, опубликованного на веб-сайте ОАД5, а также на аналитической работе по конкретным вопросам.

ОАД5, таким образом, строится на 33 оценках и исследованиях, проведенных Управлением со времени ОАД4, и 21 вспомогательном исследовании ОАД5, а также обзорах окончательных оценок по 491 завершеному проекту. В анализ был включен весь портфель проектов ГЭФ, состоящий из 3 566 проектов, начиная с пилотного этапа по 30 сентября 2013 г., с особо внимательным рассмотрением 969 проектов, утвержденных после закрытия ОАД4. ОАД5 включает данные по 54 странам и данные по визитам в рамках 118 полномасштабных и среднемасштабных проектов, а также 92 проектов ПМГ ГЭФ.

Ограничения, касающиеся оценочных данных ГЭФ, подчеркиваются во множестве оценок, проведенных Управлением. Подводя итог, следует отметить, что завершенные проекты с окончательными оценками были инициированы на ранних этапах ГЭФ и поэтому не могут отражать текущую практику. Оценки воздействия выполнены с целью поиска данных о прогрессе воздействия в течение периода от пяти до восьми лет после завершения проектов, обращаясь, таким образом, к более ранним инициативам первоначальных этапов ГЭФ. Оценки тематических областей указывают на постоянство и последовательность целей и составляющих проектов, что, в свою очередь, указывает на актуальность результатов оценки для настоящего и будущих этапов ГЭФ. Утвержденные ГИД проекты оценивались на основе их формата и проектной документации; результаты могли оказаться разными. Поддержка оказана во многих странах: как

правило, сравнение по странам выполнить невозможно, так как они имеют множество различных характеристик, что делает их историю развития уникальной и предполагает дополнительные затруднения, когда необходимо сделать выводы на основе оценочных данных. Такие ограничения не слишком отличаются от тех, с которыми сталкиваются другие многосторонние и международные организации, а их существование определяет и иногда согласовывает решения.

Как обычно при выполнении комплексной оценки, такой как ОАД ГЭФ, оценочные данные, полученные на протяжении реализации, сами по себе подталкивают к движению в определенных направлениях, что ведет к упущению из вида других. В качестве примера можно привести недостаточную надежность Информационной системы управления проектами, которая, как ожидалось, будет фокусироваться на отчетности по проектным циклам. Насущность проблем в проектном цикле быстро стала преобладать и потребовала большего внимания. Другой пример – намерение провести оценку межотраслевых политик, таких как политика привлечения общественности. Такая политика оказалась неактуальной и потребовала обновления с целью широкого применения, в результате чего необходимость в детальном вспомогательном исследовании отпала; особенно вескую мотивацию для обновления политики можно встретить в других вспомогательных исследованиях, таких как исследование привлечения организаций гражданского общества (ОГО) и достижения гендерного равенства.

Контроль качества обеспечивался контрольной группой, состоявшей из сотрудников управлений независимой оценки Учреждений ГЭФ. Кроме того, вся техническая документация была предоставлена заинтересованным сторонам ГЭФ для комментирования фактических и аналитических ошибок. Некоторая техническая документация также обсуждалась в ходе межведомственных совещаний. Было получено множество полезных комментариев, и Управление независимой оценки благодарит всех комментаторов за их усилия и поддержку; полный список выраженных благодарностей приводится в Приложении Е. Управление берет на себя всю ответственность за любые оставшиеся ошибки и итоговый анализ результатов.

С рабочей группой ОАД5 сотрудничали три старших консультанта по независимой оценке высшего уровня: Жаоинь Чен (Zhaoying Chen) (Китай), Кабир Хашим (Kabir Hashim) (Шри-Ланка) и Элизабет МакАллистер (Elizabeth McAllister) (Канада). Их заключение по качеству доклада и степени рассмотрения им ключевых вопросов в рамках поставленных задач приводится в Приложении А к данному докладу.

ТАБЛИЦА 1.1 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТРАСТОВЫХ ФОНДОВ, УПРАВЛЯЕМЫХ ГЭФ (МЛН ДОЛЛ. США)

ФОНД	ПИЛОТНЫЙ ЭТАП	ГЭФ-1	ГЭФ-2	ГЭФ-3	ГЭФ-4	ГЭФ-5	ВСЕГО
Трастовый фонд ГЭФ	662	1 036	1 818	2 950	2 790	2 880	12 138
ФНРС	н.п.	н.п.	н.п.	11	143	480	634
СФБИК	н.п.	н.п.	н.п.	16	89	136	241
ФРНП	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	10	10
Всего	662	1 036	1 818	2 977	3 022	3 506	13 022

Примечание: н.п. = не применимо. Данные на 30 сентября 2013 г. по утвержденным проектам, за исключением проектов ПМГ и проектов, которые были отменены без использования фондов.

ТАБЛИЦА 1.2 ПРОЕКТЫ ГЭФ ПО ТРАСТОВЫМ ФОНДАМ И ТЕМАТИЧЕСКИМ ОБЛАСТЯМ

ТРАСТОВЫЙ ФОНД / ТЕМАТИЧ. ОБЛАСТЬ	ПИЛОТ. ЭТАП		ГЭФ-1		ГЭФ-2		ГЭФ-3		ГЭФ-4		ГЭФ-5		ВСЕГО
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#
Трастовый фонд ГЭФ	116	100	371	100	617	100	850	100	751	100	644	100	3 349
БР	62	53	203	55	282	46	240	28	269	36	165	26	1 221
ИК	38	33	137	37	209	34	170	20	199	26	135	22	888
МВ	13	11	14	4	47	8	54	6	57	8	24	4	209
ДЗ	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	1	< 1	96	11	41	5	50	8	188
Межтематич. проекты	1	1	5	1	26	4	191	22	104	14	140	22	467
ОРВ	2	2	12	3	7	1	3	< 1	3	< 1	2	< 1	29
СОЗ	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	45	7	96	11	78	10	109	17	328
ФНФ	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	19	3	19
ФНРС	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	46	100	43	100	73	100	162

Только ФНРС	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	46	100	43	100	63	86	152
ФНФ	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	10	14	10
СФБИК	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	6	100	19	100	21	100	46
Только СФБИК	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	6	100	19	100	9	43	34
ФНФ	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	12	57	12
ФРНП	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	7	100	7
Только ФРНП	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	6	86	6
ФНФ	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	1	14	1
Все трастовые фонды	116	100	371	100	617	100	902	100	813	100	747	100	3 566

Примечание: н.п. = не применимо; БР = биоразнообразие; ИК = изменения климата; МВ = международные воды; ДЗ = деградация земель; ФНФ = финансирование из нескольких фондов. Данные на 30 сентября 2013 г., за исключением проектов ПМГ.

ТАБЛИЦА 1.3 МЕЖТЕМАТИЧЕСКИЕ ПРОЕКТЫ ГЭФ ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕМАТИЧЕСКИХ ОБЛАСТЕЙ

ТЕМАТИЧЕСКАЯ ОБЛАСТЬ	ГЭФ-3	ГЭФ-4	ГЭФ-5
Биоразнообразие	5	48	85
Изменение климата	3	36	66
Международные воды	3	19	18
Деградация земель	6	46	70
ОРВ	н.п.	1	н.п.
СОЗ	н.п.	2	5
Устойчивое лесопользование (УЛП) / REDD+ ^a	н.п.	н.п.	65
Наращивающая потенциал и/или стимулирующая деятельность	144	44	47
Межтематическая область ^b	39	н.п.	н.п.

Всего

191

104

159

Примечание: н.п. = не применимо. Данные по Трастовому фонду ГЭФ на 30 сентября 2013 г., за исключением проектов ПМГ.

а. ГЭФ определяет REDD+ как сокращение выбросов в результате вырубki леса и вырождения лесов в развивающихся странах, а также роль охраны, устойчивого лесопользования и оптимизации стока углерода в лесах в развивающихся странах.

б. В ходе ГЭФ- 3 некоторые межтематические проекты еще не были распределены по тематическим областям.

ТАБЛИЦА 1.4 ФИНАНСИРОВАНИЕ ГЭФ ПО ТРАСТОВЫМ ФОНДАМ И ТЕМАТИЧЕСКИМ ОБЛАСТЯМ

ТРАСТОВЫЙ ФОНД / ТЕМАТИЧ. ОБЛАСТЬ	ПИЛОТ. ЭТАП		ГЭФ-1		ГЭФ-1		ГЭФ-3		ГЭФ-4		ГЭФ-5		ВСЕГО	
	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%
Трастовый фонд ГЭФ	662	100	1 037	100	1 819	100	2 950	100	2 790	100	2 880	100	12 138	100
БР	292	44	392	38	686	38	892	30	894	32	830	28	3 986	33
ИК	229	35	350	34	620	34	830	28	875	31	926	32	3 830	32
МВ	121	18	119	11	314	17	392	13	306	11	265	9	1 517	12
ДЗ	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	1	<1	254	9	260	9	262	9	777	6
Межтематич. проекты	16	2	49	5	150	8	407	14	172	6	179	7	973	8
ОРВ	4	1	127	12	20	1	8	<1	22	1	6	<1	186	2
СОЗ	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	29	2	166	6	263	9	285	10	745	6
УЛП / REDD+ ^a	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	126	4	126	1
ФНРС	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	11	100	143	100	480	100	634	100
СФБИК	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	16	100	89	100	136	100	241	100
ФРНП	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	10	100	10	100
Всего	662	100	1 037	100	1 819	100	2 977	100	3 022	100	3 506	100	13 022	100

Примечание: н.п. = не применимо; БР = биоразнообразие; ИК = изменения климата; МВ = международные воды; ДЗ = деградация земель; УЛП = устойчивое лесопользование. Данные на 30 сентября 2013 г., за исключением проектов ПМГ. Данная таблица распределяет фонды межтематических областей и присваивает их соответствующим тематическим областям. В качестве межтематических проектов представлены только те случаи, когда финансирование распределить невозможно. Следовательно, финансирование межтематических проектов является значительно более высоким, чем представлено здесь. Точно также данная

таблица распределяет показатели финансирования из нескольких фондов по соответствующим трастовым фондам.

а. ГЭФ определяет REDD+ как сокращение выбросов в результате вырубki леса и вырождения лесов в развивающихся странах, а также роль охраны, устойчивого лесопользования и оптимизации стока углерода в лесах в развивающихся странах.

ТАБЛИЦА 1.5 ФИНАНСИРОВАНИЕ ГЭФ ПО МЕХАНИЗМУ

МЕХАНИЗМ	ПИЛОТ. ЭТАП		ГЭФ-1		ГЭФ-1		ГЭФ-3		ГЭФ-4		ГЭФ-5		ВСЕГО	
	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%
ПМП	617	93	934	90	1 498	82	2 479	83	2 578	86	3 029	86	11 135	86
СМП	н.п.	н.п.	7	1	144	8	167	6	245	8	128	4	691	5
СД	33	5	71	7	100	5	159	5	24	1	46	1	432	3
ПМГ	13	2	26	3	77	4	171	6	175	6	302	9	765	6

Примечание: н.п. = не применимо; ПМП= полномасштабный проект; СМП = среднемасштабный проект; СД = стимулирующая деятельность. Данные на 30 сентября 2013 г., включая все трастовые фонды.

ТАБЛИЦА 1.6 ФИНАНСИРОВАНИЕ ГЭФ ПО УЧРЕЖДЕНИЮ

УЧРЕЖД.	ПИЛОТ. ЭТАП		ГЭФ-1		ГЭФ-1		ГЭФ-3		ГЭФ-4		ГЭФ-5		ВСЕГО	
	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%
ПРООН	252	38	377	36	644	35	1 134	38	1 261	42	1 474	42	5 143	40
ЮНЕП	18	3	44	4	199	11	297	11	360	12	363	10	1 281	10
ВБ	390	59	615	59	957	53	1 418	48	803	27	805	23	4 988	38
АБР	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	7	< 1	48	2	87	3	57	2	199	2
АФБР	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	14	1	129	4	142	1
ЕБРР	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	53	2	52	2	104	1
ФАО	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	14	1	78	3	221	6	314	2
МАБР	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	17	1	90	3	169	5	275	2
МФСР	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	29	1	86	3	53	2	169	1

ЮНИДО	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	20	1	187	6	179	5	398	3
Секретариат	3	< 1	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	н.п.	7	< 1	10	< 1
Всего	662	100	1 037	100	1 818	100	2 977	100	3 022	100	3 506	100	13 022	100

Примечание: н.п. = не применимо; ВБ = Всемирный банк; АБР = Азиатский банк развития; АФБР= Африканский банк развития; ЕБРР = Европейский банк реконструкции и развития; ФАО = Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций; МАБР = Межамериканский банк развития; ЮНИДО = Организация Объединенных Наций по промышленному развитию. Данные на 30 сентября 2013 г., включая все трастовые фонды.

ТАБЛИЦА 1.7 ФИНАНСИРОВАНИЕ ГЭФ ПО РЕГИОНУ

РЕГИОН	ПИЛОТ. ЭТАП		ГЭФ-1		ГЭФ-1		ГЭФ-3		ГЭФ-4		ГЭФ-5		ВСЕГО	
	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%
Африка	118	18	192	19	350	19	813	27	767	25	943	27	3 183	24
Азия	228	35	273	26	425	23	639	22	890	30	1 043	30	3 498	27
ЕЦА	58	9	237	23	239	13	367	12	322	11	356	10	1 579	12
ЛАК	153	23	141	14	477	26	560	19	607	20	655	19	2 593	20
Неск./глобал.	106	16	193	19	327	18	597	20	436	14	510	15	2 169	17
Всего	662	100	1 037	100	1 818	100	2 977	100	3 021	100	3 506	100	13 022	100

Примечание: ЕЦА = Европа и Центральная Азия; ЛАК = Латинская Америка и Карибские острова. Данные на 30 сентября 2013 г., включая все трастовые фонды.

ТАБЛИЦА 1.8 ФИНАНСИРОВАНИЕ ГЭФ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ ПО ТИПУ СТРАН

ТИП	ПИЛОТ. ЭТАП		ГЭФ-1		ГЭФ-1		ГЭФ-3		ГЭФ-4		ГЭФ-5	
	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%	М\$	%
НРС	50	10	89	13	169	14	302	17	267	14	280	15
РМОГ	25	5	16	2	47	4	80	4	82	4	134	7
Внутриматери ковые	49	10	43	6	158	13	247	14	204	11	239	13

Страны с нестаб. экономикой	28	6	31	4	35	3	120	7	96	5	181	10
Другое ^а	382	79	569	83	926	75	1 330	73	1 446	76	1 332	71
Всего	482	100	690	100	1 232	100	1 829	100	1 894	100	1 884	100

Примечание: НРС = наименее развитые страны; РМОГ = развивающиеся малые островные государства. Данные по Трастовому фонду ГЭФ на 30 сентября 2013 г., за исключением проектов ПМГ. Данные не включены в итоги, так как страны можно классифицировать в более чем одну группу.

а. Страны, не являющиеся НРС, РМОГ, странами с неустойчивой экономикой или внутриматериковыми.

2. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Комплексные выводы ОАД5 по таким критериям, как целесообразность, результативность, эффективность, рациональность и воздействие, демонстрируют постоянство в период с ОАД4 по ОАД5 (таблица 2.1). ГЭФ остается крайне целесообразным и эффективным в действиях по исправлению ситуации, и все менее продуктивным в собственных операциях. В то время как его интервенционная модель может и должна стать еще более каталитической, его модель деятельности находится на переломном этапе и требует пересмотра на будущий период пополнения средств.

Пополнение средств происходит, несмотря на тревожные предпосылки. ОАД4 заключил в 2009 г., что «экологическая ситуация в мире продолжает движение вниз по спирали» (ГНО ГЭФ, 2010b). Научный анализ с 2009 г. только подтверждает такие мрачные перспективы. Новым является акцент на планетарных масштабах и пределах, которые скоро будут достигнуты человечеством. Первый доклад ОАД5 повторил такой вывод ОАД4, поэтому в данном Итоговом докладе можно только повторить его снова. Никаких данных в период с марта до окончания составления данного доклада, которые могли бы изменить такой вывод, не появилось. Так определяется этап для пополнения средств ГЭФ.

В ближайшие годы ожидается меньшая доступность финансирования общественных нужд в глобальном масштабе для поддержки развивающихся стран. Многие развитые страны имеют более низкие уровни дискреционных расходов в своих бюджетах на общественные нужды, поэтому сокращают официальные ассигнования с целью содействия развитию. Гарантия того, что ГЭФ-6 будет иметь такую же покупательную способность, как и ГЭФ-5, могла бы стать серьезным достижением в данной ситуации. Однако в то же время ГЭФ взял на себя новые важные обязательства – стать ключевым финансовым инструментом в рамках Конвенции Минамата по ртути, ожидая, что будет предоставлено существенное финансирование.

ВЫВОД 1

Глобальная экологическая ситуация имеет тенденцию к ухудшению. Пополнение средств может не отражать увеличения покупательной способности, так как ГЭФ принимает на себя больше обязательств.

Новые обязательства ГЭФ в рамках конвенции по ртути, вероятно, могут быть частично профинансированы за счет снижения потребностей на ОРВ, где остаточные действия по отслеживанию требуют меньше финансовых средств; однако в целом сложно предсказать, как ГЭФ сохранит свою каталитическую роль, если его покупательная способность не будет поддерживаться. ОАД5 обнаружил подтверждения тому, что более высокий уровень финансирования проектов ГЭФ ведет к более быстрым успехам при оказании воздействия. Соблюдение увеличившегося количества обязательств с неизменной или сократившейся суммой пополнения средств приведет к сокращению распределяемых фондов и снижению скорости достижения воздействия. Таким образом, ГЭФ необходимо сосредоточить усилия на стратегических проблемах там, где в его силах изменить ситуацию к лучшему, либо столкнуться с ситуацией, в которой он не может сдержать свои обещания по оказанию поддержки.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1

Мобилизация ресурсов и стратегический выбор ГЭФ должны соответствовать безотлагательному характеру глобальных экологических проблем.

Улучшения могут быть сделаны как на уровне финансирования, так и на уровне предоставления средств ГЭФ, демонстрируя, что безотлагательность важных для всех глобальных экологических проблем ведет к более и более

быстрым действиям. ОАД5 содержит специальные рекомендации о том, как можно усилить мобилизацию ресурсов и ускорить предоставление финансирования для практических действий.

Дифференцированные обязательства в отношении действий ГЭФ в настоящее время выражаются в виде существенных взносов развитых стран в Травовый фонд ГЭФ, в то время как развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, как правило, предоставляют крупные суммы на финансирование путем совместного финансирования проектов ГЭФ, что в совокупности с совместным финансированием из других источников обеспечивает надежное сотрудничество с целью решения практических проблем. Некоторые страны-получатели увеличили свои объявленные взносы в ГЭФ в ходе ГЭФ-4, однако такие взносы по-прежнему меньше их взносов в другие международные организации.

Следующие специальные рекомендации указывают направление, в котором следует предпринимать действия. Также следует учитывать более конкретные рекомендации, которые приводятся в Главе 3.

- 1.1 Порядок и условия распределения расходов и долевого взноса для пополнения средств ГЭФ должны быть устранены, так как они скорее мешают, чем приносят пользу.
- 1.2 Расширение базы финансирования следует изучать далее, а также дополнить ее приглашением Европейской комиссии стать донором ГЭФ.
- 1.3 Следует ввести практику упрощенного процесса с отсутствием рисков, принятую во многих организациях двусторонней помощи и международных организациях. Это позволит ускорить предоставление около 400 млн долл. США отчислений странам-получателям в условиях, когда безотлагательность решения глобальных экологических проблем возрастает.

ВЫВОД 2

Модель деятельности ГЭФ более не является пригодной и является причиной снижения эффективности.

Успехи ГЭФ в том, что касается инициации и поддержки действий по оказанию воздействия, не следует недооценивать, однако такие успехи часто достигаются после преодоления серьезных административных препятствий. Проектный цикл ГЭФ, который, на самом деле, не является циклом в полном смысле слова, однако состоит из этапов принятия решений ГЭФ в ходе циклов Учреждений ГЭФ, очевидно затянут. На принятие и включение в рабочую программу Совета как минимум половины концепций проектов уходит шесть месяцев. Еще 20 месяцев уходит на то, чтобы, как минимум, половина утвержденных концепций проектов была полностью подготовлена и получила утверждение ГИД. Только половина утвержденных ГИД проектов начинает действовать в течение пяти месяцев после этого. В общей сложности на то, чтобы по половине концепций были предприняты реальные практические действия, уходит 2,5 года. В то же время, остальная половина концепций увязает на различных этапах принятия решений. На реализацию в среднем уходит 5 лет и часто к ним приходится прибавить еще 1,5 года задержки.

Реформирование проектного цикла в настоящее время оказалось неудачным, однако неудача стала не столь явной, так как устремления реформы заходили не слишком далеко, а расчет успехов и неудач был ошибочным. После того как для целевого проектного цикла был установлен период в 22 месяца и Секретариат начал отчитываться по среднему количеству утвержденных проектов, это стало показателем и нормой расчетов. ОАД4 не удалось проверить успешность или непригодность 22-месячного целевого периода, так как со времени начала ГЭФ-4 прошло недостаточно времени. В виду сокращения целевого периода до 18 месяцев, ОАД5 в настоящее время может отчитаться по срокам и согласованному показателю. Показатель среднего количества утвержденных проектов оказался недостаточным, чтобы отразить полную картину. Таким образом, ГЭФ столкнулся с новой ситуацией. Его показатель в настоящее время

демонстрирует, что целевой период был соблюден в ходе ГЭФ-4 и в ходе ГЭФ-5. Отчетность ГЭФ в этом отношении была правильной. ОАД5 демонстрирует, что требуется лучший показатель и еще одна реформа.

Некоторые перспективы можно заметить благодаря двум изменениям, касающимся проектного цикла: утверждение программ, как правило, ведет к более быстрому утверждению предлагаемых проектов в рамках программы, а согласование проектных циклов ГЭФ и Всемирного банка может обеспечить сокращение расходов на операции и ускорение процесса обработки предложений.

ОАД5 определяет множество причин, по которым не удастся ускорить процесс принятия решений по проектам, однако все их можно свести к двум основным причинам: неэффективное определение и исполнение этапов принятия решений ГЭФ, а также возрастающее число проблем в функционировании сети ГЭФ. В отношении этапов принятия решений ГЭФ данный доклад содержит множество специальных предложений и рекомендаций, предназначенных для ускорения рабочих процессов. В том, что касается сети, ГЭФ в настоящее время превышает предел по количеству коммуникаций и взаимодействий, позволяющих осуществлять эффективный и результативный обмен информацией в сети, учитывая количество вовлеченных участников.

В результате перегрузки сети партнерское сотрудничество ГЭФ – один из его самых удачных активов – оказалось под угрозой дестабилизации. В ходе второй половины ГЭФ-4 и раннего этапа ГЭФ-5 данное обстоятельство было не столь ощутимым, поскольку на тот момент ГИД провел реорганизацию партнерского сотрудничества и сети, успешно сократив количество взаимодействий, чтобы обеспечить дальнейшую жизнеспособность сети. Однако в настоящее время был назначен ГИД с одобрением той позиции, что ГЭФ должен стать «партнером выбора», и такая позиция, предусматривающая возобновление партнерского сотрудничества, теперь наталкивается на препятствия в связи с ограниченными возможностями сети. В ходе ГЭФ-6 потребуется развязать этот gordiev узел.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2

Модель деятельности ГЭФ требует серьезного пересмотра в ходе периода ГЭФ-6.

ОАД5 рекомендует провести переориентацию этапов принятия решений ГЭФ. Следует продолжать движение в направлении разработки программ и программных подходов. Со временем рабочая программа, состоящая на данный момент преимущественно из концепций проектов, должна состоять в основном из утверждений программных предложений стран-получателей и программных подходов к региональным и глобальным экологическим проблемам. Проектные предложения должны быть согласованы с ГИД для дальнейшей разработки. Рабочая программа должна быть опубликована при отсутствии возражений, так как в настоящее время подлежит утверждению ГИД. Это значительно ускорит процесс. Более того, опыт согласования циклов ГЭФ и Всемирного банка следует распространить на другие Учреждения ГЭФ в рамках более программной структуры.

Требования в отношении совместного финансирования, которые в настоящее время являются причиной значительных задержек как на этапе согласования концепции проекта, так и на этапе утверждения ГИД, можно ликвидировать для этапа согласования, сократив их до этапа утверждения ГИД. Это существенно ускорит процесс принятия решения. Вместо требования представить основательные доказательства того, что совместное финансирование обеспечивается гарантиями, следует на высоком уровне принимать заявления о намерениях и согласовывать их на минимальном уровне, особенно в случае с партнерскими организациями, представляющими частный сектор. Инициаторы проектов в настоящее время зачастую тратят месяцы на представление доказательств совместного финансирования, что, как обнаруживает ОАД5, как правило, занижает окончательное совместное финансирование. В случае с частным сектором обещанное совместное финансирование почти всегда на практике отличается от обещанного в документах, и почти всегда изменяется в сторону большего уровня совместного финансирования благодаря другим партнерским организациям из частного сектора. Другими словами, требования в отношении совместного финансирования ведут к

отнимающим множество времени взаимодействиям между Секретариатом ГЭФ, Учреждениями ГЭФ, странами и другими партнерскими организациями, чтобы получить письменное подтверждение сумм, которые в большинстве проектов оказываются более высокими на практике.

Совместное финансирование в целом стало огромным достижением ГЭФ, превосходя ожидания. ОАД5 несколько проясняет эту картину: очень высокие уровни совместного финансирования имеют место по причине отдельных мероприятий – крупномасштабных проектов, привлекающих совместное финансирование в очень высоких соотношениях. ОАД5 также обнаружил, что совместное финансирование согласуется с принципами целевых планов и приростными издержками, а также играет решающую роль в создании надежного партнерского сотрудничества на практике, которое позволяет двигаться вперед с целью достижения долгосрочного воздействия. Отдельные мероприятия не должны стать нормой, однако их следует принимать к сведению, поскольку они являются такой же частью каталитической роли ГЭФ, как и некоторая стимулирующая деятельность, не требующая совместного финансирования. ГЭФ следует и далее усиленно поощрять совместное финансирование, однако не устанавливать жесткий стандарт для соотношений по каждому мероприятию, принимая более низкие уровни в регионах и странах, где высокий уровень является труднодостижимым, а также стимулировать более высокие уровни совместного финансирования там, где это возможно. Универсальный подход сделал проектный цикл недееспособным.

Структура управления на основе результатов (УОР) ГЭФ – еще один фактор задержек, сделавший резкий поворот в сторону ухудшения. Вместо того чтобы содействовать достижению результатов, она фактически его тормозит. Структура ГЭФ-5, утвержденная в ходе переговоров процесса пополнения средств, сделала систему ГЭФ неэффективной по причине чрезмерного количества элементов, слишком большого числа показателей и недостижимой планки в качестве нормы расчетов. Тогда как структура ГЭФ-4 состояла из 285 элементов, включая более 140 показателей, структура ГЭФ-5 состоит из поразительного количества – 616 элементов в 11 непоследовательных категориях с приблизительно 180 показателями, многие из которых требуют множества усилий для объединения посредством отслеживающих инструментов тематических областей, также предполагающих затруднения.

Справочники по УОР и мониторингу советуют определять наименьшее количество показателей, которые укажут организации, были ли достигнуты намеченные ей результаты. Группа независимой оценки Всемирного банка после рассмотрения более 50 глобальных партнерских программ посоветовала им определять не более 5 - 10 «показателей простого измерения результатов, для которых данные уже имеются в наличии» (ГНО, 2012 г.). ОАД4 был закончен на момент согласования пополнения средств в соответствии с очень внушительной структурой УОР для ГЭФ-5. Однако Управлению независимой оценки следовало выполнить оценочный анализ структуры, что позволило бы выявить эту проблему, прежде чем структура была реализована на практике. Управление этого не сделало и несет за это ответственность. Теперь оно предлагает выполнить оценочный анализ будущей структуры УОР для ГЭФ-6.

Это определяет следующие специальные рекомендации, которые устанавливают направление для поиска решений. Более конкретные рекомендации можно найти в основном тексте доклада.

- 2.1 Структура УОР для ГЭФ-6 должна включать ограниченное количество показателей достижения результатов, которые можно рассчитать, используя имеющиеся данные или данные, которые легко собрать. Управление независимой оценки должно выполнить оценочный анализ такой структуры, прежде чем она будет окончательно утверждена Советом.
- 2.2 Инструменты отслеживания следует упростить, и в тех случаях, когда глобальные базы данных общедоступных сведений получают собранные данные, их следует задействовать и пополнять надлежащим образом. Количество инструментов отслеживания по межтематическим проектам следует сократить.
- 2.3 ГЭФ следует изменить принципы совместного финансирования в отношении разработки программ (через

обновленные руководства), утверждений ГИД и этапов утверждения Учреждениями ГЭФ, чтобы мотивировать партнеров по практической деятельности продолжать поиски надлежащих решений, обеспечивающих более высокие уровни совместного финансирования, достаточное финансирование целевых планов и повышение благоприятного влияния на экологическую ситуацию в мире. Такое изменение должно сократить расходы Учреждений и возродить партнерство на практике.

- 2.4 Сети ГЭФ следует пересмотреть вопрос включения партнерских организаций на этапах принятия решений, концентрируя внимание на решениях Совета о стратегиях и политиках с одной стороны, а с другой – на решениях на уровне стран, координируемых национальными координаторами операций (НКО). Пополнение средств должно включать Совет, ГИД и партнерские организации ГЭФ с целью разработки новой позиции партнерского сотрудничества в ходе ГЭФ-6.
- 2.5 Роль программ и структур разработки программ следует усилить. Совету следует утвердить документы, касающиеся разработки программ, которые обеспечат передачу предложений проектов на утверждение ГИД, включая разработку программ на уровне стран. Для традиционных проектов требования в отношении согласования концепций должны быть сведены до вопроса соответствия критериям; включение в рабочую программу должно быть делегировано Советом ГИД с целью опубликования при отсутствии возражений. Если концепция или предложение проекта для утверждения ГИД требуют более двух взаимодействий между Секретариатом и Учреждением, такие вопросы следует решать в ходе оценочных совещаний.
- 2.6 Новая модель деятельности ГЭФ должна включать усовершенствованную политику привлечения общественности, общеорганизационную стратегию для ПМГ, а также изменение роли НТКС в плане контроля качества с предварительного отбора проектов на предварительный отбор программ и портфелей проектов. Поддержка НТКС со стороны ЮНЕП должна осуществляться с признанием его функциональной независимости и обеспечивать надлежащую административную и логистическую поддержку.

ВЫВОД 3

Интервенционная схема ГЭФ является каталитической и успешной при достижении воздействия с течением времени.

Проблемы, которыми характеризуется модель деятельности ГЭФ, не должны затмевать значительные достижения интервенционной схемы ГЭФ или теории изменений. Хотя Управление можно охарактеризовать как замедленный механизм, обременяющий свои проекты зачастую ненужными требованиями, проистекающие проекты продолжают показывать прекрасные результаты выше международных целевых ориентиров (более 80 процентов имеют результаты, которые оцениваются как сравнительно удовлетворительные или выше) и демонстрируют веские подтверждения успешного воздействия, даже несмотря на то, что достижение таких результатов можно ускорить. Более того, контрафактивный анализ показывает, что множество поддерживаемых ГЭФ мероприятий было бы невозможно осуществить без каталитического вклада ГЭФ; в тех же случаях когда они были бы осуществлены, это бы происходило гораздо медленнее или не в соответствии с международными стандартами. При тщательном изучении 18 проектов по смягчению последствий изменения климата только 1 по расчетам смог бы осуществляться с одинаковой скоростью и качеством при отсутствии поддержки со стороны ГЭФ. Остальные 17 подтверждают успешную каталитическую роль ГЭФ. Такие результаты согласуются с данными других оценок Управления независимой оценки.

Интервенционная схема ГЭФ успешна не только на национальном уровне, но и на региональном, и мировом. Тем не менее, региональные и глобальные проекты предполагают дополнительные проблемы на пути достижения воздействия; для достижения того же уровня эффективности и более широкого внедрения в этой связи многое может и должно быть сделано.

Хотя мероприятия отличаются по тематическим областям, а также по целям в рамках тематической области, они,

однако, имеют общую интервенционную схему. Подтверждение этому было получено Управлением независимой оценки в рамках концептуальной теории изменений ГЭФ, которая состоит из элементов, неоднократно демонстрировавших свою дееспособность в ходе множества поддерживаемых ГЭФ проектов. В зависимости от экологической проблемы, которую необходимо решать, и обстоятельств, проекты включают комбинацию информационных, институциональных и имплементационных механизмов, которые обращаются к фундаментальным, демонстрационным и инвестиционным проблемам, позволяя успешно двигаться вперед с целью достижения воздействия. Всесторонний анализ показывает, что только 7 процентов завершенных проектов не имеют шансов на более широкое внедрение решений или прямое экологическое воздействие. Если на основании этого сделать вывод, то он будет заключаться в том, что ГЭФ следует брать на себя более высокие риски с целью достижения потенциально более высоких результатов. Безусловно, такая тактика приведет к увеличению количества неудач; на международном уровне показатель в 25 процентов часто рассматривается как приемлемый для инновационных мероприятий и программ.

Наличие достаточного времени для более широкого внедрения и воздействия, а также вовлечение ключевых партнеров являются главными условиями. Их можно достичь путем тесного практического сотрудничества, совместного финансирования и продолжения деятельности в течение долгого времени после завершения поддерживаемого ГЭФ мероприятия. Наличие нескольких процессов ведет к более широкому внедрению: особенно постепенное введение эффективных циклов изменений в поведении общества и экономике, поощряемое действиями правительства, гражданского общества, частного сектора и местных сообществ, с целью снижения угроз экологии. Это, в свою очередь, ведет к медленному, но уверенному восстановлению биофизических процессов, которые обеспечивают устойчивую долгосрочную эксплуатацию экосистемы и позволяют решать конкретные проблемы, включая потерю биоразнообразия, изменение климата и трансграничные проблемы, касающиеся водных объектов, CO₂ и отходов, а также деградацию земель.

Каталитическая роль ГЭФ осуществима благодаря уникальной связи с многосторонними экологическими соглашениями, финансирующим механизмом которых он является. Страны, являющиеся сторонами конвенций должны включать руководящие указания конвенций в свои национальные стратегии, политики системы приоритетов; ГЭФ предоставляет на это финансирование. Будучи уникальным среди других международных организаций, ГЭФ имеет широкие полномочия взаимодействовать со странами по вопросам включения норм по исправлению глобальной экологической ситуации в национальное законодательство и постановления. Это, в первую очередь, явно демонстрируется при согласовании поддержки ГЭФ с системами национальных приоритетов, что примечательно в рамках Парижской декларации. Однако в некоторых случаях такое согласование больше заметно на бумаге, чем на практике, поскольку уровень вовлеченности и инициативность стран по-прежнему оставляют желать лучшего. В тех случаях, когда достигается требуемый уровень вовлеченности страны, получают более высокие результаты, ускоряется трансформация и обеспечивается более широкое внедрение.

Межтематические проекты все более рассматриваются как решение практических проблем, которые обычно требуют согласованных усилий в разных тематических областях, представляющих интерес. Они также обеспечивают более высокий уровень финансирования и могут ускорить прогресс в достижении воздействия, как обнаруживает работа ОАД5 в данном направлении. Тщательный анализ последних межтематических проектов показывает, что они продолжают демонстрировать те же характеристики, что и более давние межтематические проекты. Если снизить негативное влияние инструментов отслеживания и мониторинга на эти проекты, они могут потенциально стать механизмом будущего для ГЭФ, благодаря превращению стратегий тематической области вовлечения в руководящие указания тематической области, акцентированию внимания на факторах воздействия, интервенционной схеме, которая стремится устранить барьеры на пути к более широкому внедрению, и более совершенному методу партнерства, который способен устранить такие барьеры.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

Чтобы максимально повысить результаты, интервенционная модель ГЭФ должна применяться там, где это наиболее необходимо, и поддерживаться более эффективной моделью деятельности.

Интервенционная модель ГЭФ является успешной, хотя пока не решает мировые проблемы. Это отчасти происходит по причине масштабов деятельности и отчасти по причине необходимости концентрации больших усилий на наиболее актуальных проблемах современности. Даже если масштабы деятельности останутся без изменений, уровень концентрации усилий следовало бы повысить, а модель усовершенствовать.

Критически важным для интервенционной модели является изменение курса действий, которое должно обеспечивать устранение экологических угроз. Такое изменение станет возможным, если окажется выгодным тем, кто должен изменить свой курс действий, – то есть тем, кому изменения принесут пользу. Социальные, экономические преимущества и преимущества достижения гендерного равенства, таким образом, являются основными средствами достижения устойчивых изменений при зачастую разрушительном воздействии человечества на приходящую в упадок окружающую среду.

ГЭФ осуществлял попытки улучшения своего взаимодействия с гражданским обществом (включая коренное население) и частным сектором, а также включения гендерных проблем в свою операционную деятельность путем изменения своей модели деятельности. Он утвердил плановые потребности для частного сектора (через, например, Фонд Земли) и местных сообществ (через ПМГ), а также выполнял на этапах принятия решений ГЭФ поиск гарантий того, что совместное финансирование и другие требования будут соблюдаться. Наступил момент для распределения таких элементов по назначению: в интервенционную модель, разработку программ, расстановку приоритетов на национальном уровне и анализ. ГЭФ следует оказать дополнительную поддержку национальным и региональным задачам, чтобы обеспечить более надежное партнерство на практике, которое, в свою очередь, обеспечит более быстрый прогресс в достижении воздействия.

Множество положительных инициатив можно заметить на уровне гражданского общества и частного сектора в направлении рационального использования природных ресурсов при снижении уровня бедности и обеспечении экологически-ориентированного развития. Однако существенное негативное воздействие принятых практик в обществе и частном секторе продолжает иметь место, обгоняя по темпам положительные инициативы. Концепция ГЭФ 2020 г. и предлагаемые стратегические цели ГЭФ-6 обращают свое внимание на эти проблемы. Крайне важно привлечь гражданское общество и частный сектор на уровне стран к таким проблемам, не только с целью поддержки положительных инициатив, но и для устранения стимулирующих факторов воздействия, которые являются причиной отсутствия порядка.

Вместо скрупулезного изучения концепций проектов с целью поиска подтверждений выбора правильного курса для решения экологических проблем – хотя, комплексную проверку следует, безусловно, проводить и в дальнейшем – ГЭФ следует начать оказывать поддержку посредничества в сфере знаний, основываясь на множестве успехов и достижений его интервенционной модели, которая была разработана вместе с партнерскими организациями и должна совместно применяться более широко в новых устремлениях и управлении знаниями. Задача заключается в том, чтобы переориентировать партнерское сотрудничество в ту область, где оно является и должно быть наиболее эффективным: в область практических действий, а не в официальные учреждения.

ОАД5 предлагает создать открытое сообщество практикующих заинтересованных сторон на основании интервенционной модели ГЭФ; оно обеспечит возможности для сотрудничества множества партнерских организаций и применения гораздо более эффективных практик. Задача заключается в повышении скорости достижения воздействия. Деятельность Управления в данном направлении подтверждает, где работа ведется хорошо, а где требуются

дальнейшие улучшения. Работа Управления в направлении достижения воздействия обнаружила подтверждения того, что проекты, включающие инициативы по поддержке более широкого внедрения после завершения проекта – а также вовлекающие основных заинтересованных сторон – являются наиболее успешными в плане ускорения воздействия. Решение вопроса о применении такого факта в дизайне проекта и его имплементации должно стать одной из первых задач, подлежащих решению таким сообществом практикующих заинтересованных сторон.

Это определяет следующие специальные рекомендации, указывающие направление для продвижения более эффективных стратегических выборов и ускорения действий в достижении долгосрочного воздействия. Основной текст доклада содержит более подробные конкретные рекомендации.

- 3.1 Стратегический выбор и усилия по ускорению более широкого внедрения должны стать важным ориентиром при разработке программ национального и регионального уровня. Ключевой элемент – вовлечение основных заинтересованных сторон.
- 3.2 ГЭФ следует стимулировать страны принимать во внимание привлечение ОГО и частного сектора при определении приоритетов и определении портфеля проектов для ГЭФ - 6.
- 3.3 Подходы в отношении тематических областей и межатематических областей должны включать соображения о том, как привлечь гражданское общество и частный сектор в сферы, где текущие принятые практики оказывают наиболее негативное воздействие на экологию.
- 3.4 Стратегическую роль НТКС в ГЭФ следует усилить, с большей ориентацией на решение как экологических, так и социальных проблем; следует возобновить целенаправленные исследования и сконцентрировать усилия с целью обучения на основе постоянно пополняющегося портфеля завершенных проектов.
- 3.5 Следует возобновить деятельность Наблюдательного комитета ПМГ с повышением эффективности работы по мере необходимости. Он должен сотрудничать с ПРООН и Секретариатом для обеспечения общеорганизационного характера ПМГ и предоставления стратегических руководств по дальнейшим направлениям программы и всему механизму в целом.
- 3.6 ГЭФ следует утвердить план действий по внедрению политики достижения гендерного равенства ГЭФ, принимая к сведению результаты ОАД5.
- 3.7 Поддержку в этом должна оказывать объединенная стратегия управления знаниями и наращивания потенциала. Следует изучить новые возможности для посредничества в сфере знаний, такие как учреждение сообщества практикующих заинтересованных сторон, состоящее из инициаторов проектов, с целью более эффективной разработки и имплементации для достижения долгосрочного воздействия, с выделением достаточного финансирования и необходимых ресурсов и обучением на основе успехов, как, например, IW:Learn.

Блок 2.1 Итоговая характеристика ГЭФ по оценочным критериям

В мере, допустимой общим уровнем финансирования, деятельность ГЭФ **связана** с конвенциями, а также региональными и национальными приоритетами.

Эффективность ГЭФ продолжает представлять проблему по причине устаревшей модели деятельности, включая чрезмерно усложненную структуру сети, ориентацию на утверждение проектов, вместо программ, а также перегруженную структуру управления на основе результатов.

Проекты ГЭФ являются **эффективными** согласно полученным результатам: по средней оценке за период ГЭФ - 5 более 80 процентов превышают международные целевые ориентиры в 75 процентов.

Устойчивое развитие и прогресс в достижении воздействия согласно таким результатам обнадеживают (всего 7 процентов завершенных проектов не демонстрируют никаких подтверждений более широкого внедрения или экологического воздействия) и могут усиливаться в дальнейшем путем активизации более широкого внедрения и ускорения прогресса в достижении воздействия.

Дополнительная эффективность ГЭФ происходит из его уникальной позиции в качестве финансового механизма многосторонних экологических соглашений, что позволяет ему концентрировать усилия с целью поддержки приоритетов, согласованных на международном уровне и приводимых в действие каталитическим путем на национальном, региональном и глобальном уровнях. ГЭФ удастся реализовать свои полномочия и достигать своих целей.

3. МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ И УПРАВЛЕНИЕ ИМИ В РАМКАХ РАСТУЩЕГО ПЛАНА ЗАДАЧ

3.1 ПОПОЛНЕНИЕ СРЕДСТВ ГЭФ

ОАД4 заключил в 2009 г., что «экологическая ситуация в мире продолжает движение вниз по спирали» (ГНО ГЭФ, 2010b). Первый доклад ОАД5 точно также заключил в марте 2013 г., что экологическая ситуация в мире продолжает движение вниз по спирали (ГНО ГЭФ, 2013e), и никаких данных, позволяющих изменить такой вывод, в период с марта до момента завершения составления данного доклада, обнаружено не было. Фактически, научный анализ продолжает подтверждать эти мрачные перспективы. Новым является акцент таких научных анализов на планетарных масштабах и пределах, которые скоро будут достигнуты человечеством.

В то же время, ожидается меньшая доступность финансирования общественных нужд в глобальном масштабе для поддержки развивающихся стран. После достижения пиковой суммы в 137 миллиардов долл. США в 2010 г. официальные ассигнования с целью содействия, согласно расчетам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), начали сокращаться (снизились до 127 миллиардов долл. США в 2011 г.) и, как ожидается, в ближайшие годы будут становиться все меньшими. Процент ассигнований на глобальные экологические цели сократился с 2002 г. (7,2 процента) по 2006 г. (5,2 процента), однако возрос до уровня примерно 14 процентов в 2010 г. Такое увеличение преимущественно было связано с мероприятиями по смягчению последствий изменения климата, которые в настоящее время являются главной целью примерно 65 процентов общей суммы официальных ассигнований на экологические проблемы; на сохранение биоразнообразия приходится чуть меньше 20 процентов.

ГЭФ играет относительно малую, но каталитическую роль в глобальном финансировании общественных нужд. Его ежегодные отчисления в общей сумме составляют 1 миллиард долл. США, в то время как общее глобальное финансирование экологических проблем оценивается в 10 миллиардов долл. США. По скромным подсчетам ОАД5 получается, что ГЭФ удалось увеличить финансирование проектов по решению глобальных экологических проблем примерно на 3 миллиарда долл. США путем совместного финансирования.¹ Более того, контрафактивный анализ показывает три направления, в которых ГЭФ играет каталитическую роль: финансирование ГЭФ поддерживает те мероприятия, которые при иных обстоятельствах не смогли бы осуществиться, поддержка ГЭФ обеспечивает более быструю реализацию мероприятий и большую эффективность мероприятий.

Необходимое финансирование мероприятий с целью решения глобальных экологических проблем скромно оценивается в ежегодную сумму, как минимум, 100 миллиардов долл. США. Общеизвестно, что такую сумму финансирования можно собрать только, если гражданское общество и частный сектор станут надежными партнерами в решении глобальных и локальных экологических проблем. Однако в то же время глобальное финансирование общественных нужд в размере, как минимум, 1 триллиона долл. США ежегодно выделяется на инициативы, поощряющие нерациональные практики природопользования, например, ассигнования на ископаемые виды топлива, экологически небезопасные сельскохозяйственные практики, чрезмерное рыболовство и использование водных

¹ Совместное финансирование из официальных ассигнований уже достигло суммы в 10 миллиардов долл. США. Дополнительное (не за счет ОЭСР) совместное финансирование в размере приблизительно 3 миллиардов долл. США предоставляется странами-партнерами и неофициальными партнерами по ассигнованиям, такими как международные неправительственные организации.

ресурсов.²

Мобилизация ресурсов для ГЭФ-6 происходит в затруднительных условиях, учитывая кризис финансирования общественных нужд, затрагивающий большинство традиционных доноров. Более того, хотя новые доноры, такие как страны со средним доходом и страны с развивающимся рынком, берут на себя финансовые обязательства в рамках ГЭФ, они предоставляют финансирование в меньших пропорциях, чем, например, в рамках Организации Объединенных Наций (ООН) или Международной ассоциации развития (МАР). На этом фоне утверждение об «общих, но дифференцированных обязательствах» в отношении изменений климата, безусловно, играет свою роль. Такая формулировка содержится во многих согласованиях по вопросам изменений климата, отражая признание того факта, что развитые страны увеличили выбросы парниковых газов в атмосферу задолго до того, как развивающиеся страны встали на путь индустриализации. Многие страны-получатели рассматривают ГЭФ как инструмент, при помощи которого развитые страны выполняют свои дифференцированные обязательства, предпочитая преследовать общую выгоду посредством высоких уровней совместного финансирования. Страны-получатели предоставляют примерно 50 процентов совместного финансирования в рамках ГЭФ и, таким образом, по расходам превосходят традиционных доноров (ГНО ГЭФ, 2010а).

Многие развитые страны в настоящее время имеют более низкие уровни дискреционных расходов в своих бюджетах на общественные нужды, чем ранее, поэтому сократили официальные ассигнования с целью содействия развитию. Гарантия того, что ГЭФ-6 будет иметь такую же покупательную способность, как и ГЭФ-5, могла бы стать серьезным достижением при таких обстоятельствах. Также сложно предсказать, как ГЭФ удастся сохранить свою каталитическую роль, если его покупательная способность не будет оставаться прежней, особенно учитывая тот факт, что на него возлагаются дополнительные обязательства, такие как новая роль в рамках конвенции по ртути. Даже если поддержку ГЭФ инициатив по ртути получится профинансировать за счет снижения потребностей в финансировании тематической области ОРВ, где остаточные действия по отслеживанию требуют меньших финансовых средств, это решит проблему только в одной тематической области ГЭФ. Таким образом, ГЭФ необходимо сосредоточить усилия на стратегических проблемах, там, где в его силах изменить ситуацию к лучшему, либо столкнуться с ситуацией, в которой он не может выполнить свои задачи. К такому вопросу потенциально недостаточного финансирования обращается доклад об успехах ОАД5, представленный на втором совещании по пополнению средств в сентябре 2013 г.

Порядок и условия распределения расходов были устранены в ходе многих пополнений средств, так как они скорее мешают, чем приносят пользу. Согласования по поводу пополнения средств ГЭФ продолжают обращаться к МАР10 в качестве ориентира по взносам доноров, а также порядку и условиям распределения расходов, который следует принимать к сведению. Технический документ 8 ОАД5 демонстрирует, что текущие взносы доноров в ГЭФ не имеют никакого отношения к МАР10 или МАР16 в данном контексте. МАР сама по себе не может быть ориентиром, так как она не отражает возможности стран в отношении взносов или приоритетов, которые они устанавливают в отношении официальных ассигнований на решение общих или экологических проблем в рамках официальной линии содействия развитию. Наступил момент, когда циклы пополнения средств ГЭФ должны отвечать собственным стандартам и отвечать практическим нуждам и задачам, которые берет на себя ГЭФ. Следует в долгосрочной перспективе изучить вопрос возможности расширения базы финансирования ГЭФ, включая приглашение Европейской комиссии стать донором ГЭФ.

Многие европейские страны-доноры ГЭФ и Япония делают долевыми взносы, при этом часть их обязательств обусловлена выполнением своих обязательств основными донорами. С годами это привело к удержанию существенных платежей. Последние вклады, следуя данной практике (Франция, Германия и Япония), отзывали свои платежи в 2013 г. Это произошло не потому, что условия для осуществления платежей основными донорами были полностью

² Ассигнования только на ископаемые виды топлива оцениваются в сумму 1,9 триллиона долл. США ежегодно (МВФ, 2013 г.).

выполнены, но потому, что они были убеждены в том, что такова практика оказания давления на тех доноров, которые не выполняют обязательства. Все это приводит только к сокращению доступного ГЭФ финансирования. Данная практика долевого соотношения в письменных обязательствах была устранена в МАР и Африканском фонде развития. Настоятельно рекомендуется устранить такую практику при пополнении средств ГЭФ.

3.2 УПРАВЛЕНИЕ

ОАД4 заключил, что система управления ГЭФ показывает себя как успешная в сравнении с другими организациями, особенно в том, что касается прозрачности. Со времени ОАД4 ГЭФ остается одной из наиболее прозрачных международных организаций в вопросах управления. Он утверждает соглашения о пополнении средств и передает их с рекомендацией на утверждение Ассамблее ГЭФ. После того как Ассамблея проведет согласование пополнения средств, Совет ГЭФ снова берет на себя инициативу, разрабатывая рабочую программу и принимая решения по политикам, стратегиям и методам ведения деятельности. В качестве органа повседневного управления ГЭФ Совет выполняет свои обязанности с полным обнародованием и прозрачностью. Документы для обсуждения обнародуются за четыре недели до того, как Совет проведет совещание на общедоступном веб-сайте, за исключением документов, подлежащих обсуждению в ходе закрытых заседаний. Совещание Совета само по себе проходит в виде онлайн-конференций, опять же за исключением закрытых заседаний.

Совет продолжает предоставлять группам стран весомое право голоса. ГЭФ является единственным финансовым учреждением, имеющим двойную систему голосования: большинство по долевному распределению должно подкрепляться большинством членов Совета. Из 32 членов Совета 18 представляют страны-получатели (16 – развивающиеся страны и 2 – страны с переходной экономикой) и 14 – развитые страны. Это положительная характеристика в сравнении с советом Фонда зеленого климата, в котором представлено равное количество участников из развитых и развивающихся стран.

ОАД4 обращал внимание на недостатки управления формированием групп стран, организации их работы, а также порядка выбора и ротации членов и кандидатов в члены Совета. Совету рекомендуется разработать руководства, так как более крупные группы стран особенно сталкиваются с проблемами в данной связи. Никаких мероприятий планового учета по данной рекомендации не предпринималось. Однако несколько групп стран вынесли на обсуждение данный вопрос и приняли решение относительно выбора и ротации членов и кандидатов в члены Совета. Тем не менее, представители стран в нескольких группах продолжают выражать озабоченность в обзорах и беседах.

В 2007 г. ГЭФ назначил должностное лицо по устранению конфликтных ситуаций. Данное должностное лицо не имело полной независимости от руководства ГЭФ и поэтому в основном приглашалось в качестве посредника в конфликтных ситуациях между странами и Учреждениями и практически никогда в конфликтных ситуациях с Секретариатом ГЭФ, так как при этом мог быть усмотрен конфликт интересов или заангажированность в данной связи. После ухода в отставку должностного лица по устранению конфликтных ситуаций в 2012 г. эта должность замещена не была, и один из руководителей групп Секретариата был приглашен выполнять такие обязательства по совместительству. Это означает, что функции должностного лица по устранению конфликтных ситуаций или омбудсмена в ГЭФ по-прежнему не выполняются. Учреждения ГЭФ имеют собственные механизмы устранения конфликтных ситуаций.

За годы, прошедшие со времени ОАД4, одно положительное обстоятельство следует отметить особо: ГЭФ продолжает осуществлять полное управление трастовыми фондами, находящимися в его ведении. Появился новый трастовый фонд – Фонд реализации Нагойского протокола; в ГЭФ было одобрено, что вся структура ГЭФ от Совета до самостоятельных подразделений ГЭФ будет осуществлять управление, использовать фонд и выполнять его оценку. Такой же порядок и условия были приняты для ФНРС и СФБИК. ГЭФ относится к числу тех малочисленных международных организаций, которые сохраняют за собой полное управление трастовыми фондами, находящимися в их ведении. Всемирный банк

утвердил множество различных механизмов управления трастовыми фондами, находящимися в его ведении, оставляя в стороне совет Банка. В ООН руководящие органы часто осуществляют полный контроль основных бюджетов и программ организации, оставляя контроль над добровольными взносами в трастовые фонды (которые могут быть существенно выше основных бюджетов) другим структурным механизмам. Данная проблема поднималась в нескольких недавних сравнительных исследованиях оценочных функций организаций ООН, а также рассматривалась как важное замечание в ходе рабочего совещания по комплексной оценке в Париже в июне 2011 г.

3.3 ФИНАНСИРОВАНИЕ РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММ

После согласования пополнения средств ГЭФ мобилизация ресурсов представляется в виде обеспечения своевременных перечислений доноров в Трастовый фонд для стабильного поступления финансовых средств на новые рабочие программы. Такие поступления состоят из новых ассигнований в виде перечислений и средств, возвращенных Учреждениями в связи отменой или неполным расходованием бюджетов проектов. К имеющемуся в наличии финансированию рабочих программ могут быть добавлены инвестиционные поступления. Технический документ 8 ОАД5 указывает на некоторые непостоянства в поступлениях, которые могут быть оптимизированы.

В настоящее время ГЭФ осуществляет управление разработкой программ на «безрисковой основе»: концепции проектов могут быть утверждены для дальнейшей разработки предложений, только если в Трастовом фонде имеется 100 процентов финансовых средств согласно предложению. Единственным финансовым обязательством при утверждении концепции Советом (путем одобрения в рабочей программе) является предоставление гранта на подготовку проекта и первого транша оплаты от Учреждения. Фактическое ассигнование в размере примерно 95 процентов от такого финансирования происходит на этапе утверждения ГИД – в среднем спустя более 1,5 лет. Более того, еще несколько месяцев требуется на ассигнование проектов их соответствующими Учреждениями и еще несколько месяцев на имплементацию для старта. В общей сложности финансирование проектов замораживается в среднем на два года до первых выплат. За эти два года происходит стабильное поступление средств в Трастовый фонд. Фактически риск останется близким к нулю, если ГЭФ утвердит практику упрощенного процесса, замораживая 60 процентов финансирования согласно предложению, вместо 100, за вычетом грантов на подготовку проекта и предварительной оплаты Учреждением. Риск будет практически нулевым, если утверждение проектных предложений будет сопровождаться письменным извещением о том, что 40 процентов оплаты Учреждением и гранты на подготовку проекта уже предоставлены авансом на разработку проектного предложения, однако утверждение ГИД возможно при наличии финансирования.

Переход к упрощенному процессу с покрытием в 60 процентов из доступных средств согласуется с принятыми практиками многих двусторонних доноров и множества, если не всех, многосторонних организаций. Он обеспечит своевременное ускорение перечислений странам-получателям, которые со временем могут достигнуть суммы 400 миллионов долл. США, демонстрируя безотлагательность проблем, в решении которых ГЭФ оказывает поддержку. Такую меру можно объединить с двумя другими способами ускорения мобилизации ресурсов: оплату Учреждением можно разделить на три транша, а для гарантийных векселей можно установить более короткий интервал времени. Осуществление оплаты Учреждением в три транша с окончательным платежом по закрытию проекта позволит стимулировать результативное закрытие и обеспечит более аккуратное возвращение средств в случае с отмененными проектами Распорядителю. Сокращение срока гарантийных векселей (в настоящее время максимум семь лет в сравнении со средним сроком проекта в пять лет) обеспечит наличие больших финансовых средств для инвестирования и снизит валютные риски.

Существует еще две причины для сокращения срока гарантийных векселей. Во-первых, разработка программ – а, следовательно, и расстановка приоритетов – при оказании поддержки ГЭФ становится все более важной, что означает необходимость в более раннем наличии пополняемых средств с целью вложения в приоритетные проекты. Во-вторых,

если ГЭФ перейдет к практике более скорых выплат через свои Учреждения, чтобы ее реализовать, потребуется заранее иметь в наличии больше финансовых средств. Безотлагательность решения глобальных экологических проблем, таким образом, не только отражается на уровнях финансирования, но также обеспечивает ГЭФ более быстрое получение заявленного финансирования.

В заключение следует указать, что мобилизацию ресурсов следует и далее усиливать посредством следующих конкретных рекомендаций:

1. Порядок и условия распределения расходов должны быть устранены для пополнения средств ГЭФ, так как они скорее мешают, чем приносят пользу.
2. Пополнение средств должно основываться на безотлагательности глобальных экологических проблем, вместо устаревшей системы пропорционального пополнения, которая является неприменимой для ГЭФ.
3. Порядок и условия долевого вклада в ходе пополнения средств следует устранить, так как они скорее негативно сказываются на странах-получателях, чем оказывают влияние на других доноров.
4. Расширение базы финансирования следует изучать далее, а также дополнить ее приглашением Европейской комиссии стать донором ГЭФ.
5. Совет ГЭФ должен предоставить руководства о том, как должна быть организована работа групп стран, а также о порядке выбора и ротации членов и кандидатов в члены Совета, основываясь на последних успешных нововведениях в нескольких группах стран.
6. Следует ввести практику упрощенного процесса с отсутствием рисков, принятую во многих организациях двусторонней помощи и международных организациях. Это позволит ускорить предоставление около 400 миллионов долл. США отчислений странам-получателям в условиях, когда безотлагательность решения глобальных экологических проблем возрастает.

4. ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОГРАММ

4.1 ПОЯВЛЕНИЕ ПРОЦЕДУРЫ РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММ В ГЭФ

ГЭФ начинал свою деятельность как обычная организация, которая занимается финансированием проектов. В ходе этапов пополнения, вплоть до ГЭФ-4, ориентировочные суммы для поддержки тематических областей согласовывались в рамках соглашений о пополнении средств. Представление Концепции распределения ресурсов (КРР) в ГЭФ-4 позволило процедуре разработки программ обрести большую систематичность в ГЭФ, поскольку обеспечивало странам распределения, в соответствии с которыми они могли составлять программы.

ОТ КРР К СПРР

В ходе промежуточной оценки, которая проводилась в июле 2009 г. (ГНО ГЭФ 2009), КРР показала большое количество недостатков. Именно эта оценка оказала существенное влияние на подготовку Системы прозрачного распределения ресурсов (СПРР), которая была принята в ноябре 2009 г. Промежуточный анализ СПРР, который обсуждался на заседании Совета (ГНО ГЭФ 2013d) в ноябре 2013 г., позволил прийти к заключению об эффективности новой системы во многих направлениях. Несмотря на потребность внесения незначительных корректировок, научные и технические показатели системы достоверны. Внедрение системы пошло довольно гладко и привело к увеличению уровня прозрачности и вовлеченности стран. Эти данные подтверждаются результатами исследований на уровне стран, проводимых Управлением независимой оценки ГЭФ в течение последних четырех лет.

КРР и СПРР позволили странам получить больший контроль над разработкой программ по поддержке ГЭФ. Это достижение, в свою очередь, оказало положительное влияние на проектный цикл ГЭФ: представление концепций проектов для утверждения Советом теперь согласуется с распределениями в большей степени, чем это было раньше.

ОАД-4 описывал этап, предшествующий утверждению концепции проекта Советом, который также известен как фаза до ИЛП (ИЛП или Информационный листок по проекту – это проект концепции, который Совет ГЭФ утверждает в рабочей программе для дальнейшего разработки), как «черный ящик». НКО ранее жаловались на то, что после подписания утверждения предложения пропадали, а потом, спустя многие месяцы, загадочным образом появлялись полноценные проектные предложения. Фаза до ИЛП сопровождалась теневыми отношениями, встречей инициаторов проектов с представителями Учреждения и Секретариата для продвижения своих предложений, а также заключением соглашений в Нью-Йорке, Вашингтоне и Найроби. Хотя абсолютная прозрачность достигнута не была, и может быть не достигнута никогда, ее основные принципы могут быть реализованы посредством систематизации: то есть обеспечения надлежащей регистрации и отслеживания всех этапов проектного цикла.

СОСТАВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПОРТФЕЛЯ

Составление национального портфеля (СНП), в дополнение к СПРР, представляло собой второй элемент схемы развития способности стран взять под больший контроль процедуру разработки программ по поддержке ГЭФ. Несмотря на то, что СНП не достигло абсолютного успеха в этом вопросе, согласно данным промежуточного анализа (ГНО ГЭФ 2013c) многие страны-получатели помощи положительно восприняли возможность планировать будущую поддержку ГЭФ, учитывая обязательства по многосторонним экологическим соглашениям. В большинстве стран, где было выполнено СНП, инициатива смогла поднять уровень государственной вовлеченности благодаря консультированию с различными заинтересованными сторонами и созданию национальных руководящих комитетов для формирования более полной

структуры принятия решений и координирования в рамках разработки программ ГЭФ. Результаты промежуточного анализа СНП позволяют рекомендовать дальнейшее оказание поддержки ГЭФ в разработке программ – предпочтительно в конце периода пополнения средств, поскольку это позволит обеспечить готовность стран к новому этапу на момент его начала.

Разработка программ является относительно новым явлением в ГЭФ, и поэтому тот факт, что многие идеи проектов, определенные в СНП, не отвечают требованиям поддержки ГЭФ или тот факт, что идеи часто ориентировались на финансирование, которое было недостижимым или слишком низким для экономически обоснованного проекта, не стали неожиданными. Результаты промежуточного анализа СНП рекомендуют направлять поддержку ГЭФ скорее на проблемы соответствия требованиям, вопросы совместного финансирования и механизмы финансирования. Кроме того, ГЭФ может поощрять разработку программ по региональным и глобальным проблемам. Расширенные семинары на уровне групп стран способны предоставить площадку для обсуждения региональных приоритетов, а также продвижения сотрудничества между государствами по вопросам трансграничных проблем экологии, которые имеют глобальное значение.

Теоретически, составление программ на национальном и региональном уровнях способно проработать ряд периодически возникающих проблем в поддержке ГЭФ: способы взаимодействия с ОГО и частным сектором, способы интеграции социальных и гендерных проблем, а также методы повышения идентификации соответствующих научных и технических проблем, которые необходимо включить в программу поддержки.

В заключение составлены следующие рекомендации:

7. Разработка программ на национальном и региональном уровнях, которая должна в дальнейшем осуществляться на добровольной основе, требует сильной финансовой поддержки от ГЭФ. Более того, требуются руководства по вопросам соответствия требованиям, доступных фондов, а также по проблемам, которые подлежат разрешению в рамках программ и проектов, например, вовлечения ОГО и частного сектора, и достаточное внимание социальным и гендерным аспектам, включая коренное население.
8. Благодаря разработке программ может быть разрешен сложный вопрос достижения больших результатов в условиях ограниченных ресурсов. Межтематические проекты способны обеспечить достаточный объем финансирования и направить внимание на проблемы комплексно.

4.2 СТРУКТУРА УОР ГЭФ

Разработка программ должна основываться на глубоком понимании экологических проблем всемирной значимости, потенциальных действий, которые могут быть предприняты для снижения темпов ухудшения экосистем, и их сфер применения, а также механизмов и требований к финансированию ГЭФ. В этих целях ГЭФ разработал структуру УОР, которая включает базовые элементы механизма поддержки для содействия странам в решении экологических проблем. Тем не менее, оценочные данные, представленные в Техническом документе 11 ОАД5, свидетельствуют о нецелесообразности и чрезмерной смелости структуры УОР. Получается, что такая структура представляет собой скорее препятствие, нежели помощь в обеспечении прозрачности и содействии обоснованному принятию решений.

Управление независимой оценки ГЭФ в прошлом неоднократно сообщало о негативном влиянии, которое мониторинг и оценка (МиО) оказывают на межтематические проекты, и просило обратить внимание на низкую эффективность работы, связанную со сбором и анализом данных, в частности, для целей достижения воздействия. Однако более систематическая оценка позволила согласовать УОР ГЭФ в ОАД5 и изменила мнение Управления по данным вопросам. Несмотря на то, что в прошлом большинство из этих проблем рассматривались как недостаточное соблюдение Учреждениями и проектами требований УОР и МиО, данные свидетельствуют о том, что структура УОР не подходит для

такой финансирующей организации, как ГЭФ: система слишком сложная для реализации, непоследовательна и недостаточно предметна. Отчет о результатах работы, представленный в ходе второго заседания по пополнению средств в Дели, подчеркнул, что структура УОР ГЭФ является вопросом, который подлежит изучению и освещению в ОАД5: структура УОР не должна ставить целью рассчитать все, однако производимые расчеты должна выполнять качественно (ГНО ГЭФ 2013b).

Анализ структур УОР ГЭФ-4 и ГЭФ-5 показал, что процедуры мониторинга и отчетности в рамках ГЭФ-5 существенно возросли по сравнению с требованиями структуры ГЭФ-4. Если посчитать все элементы структур УОР, включая цели и задачи на разных уровнях (тематическая область, подтематическая область и межотраслевые вопросы), а также предполагаемые результаты, последствия, показатели и проектные параметры, то структура ГЭФ-4 содержит 285 компонентов. Структура УОР ГЭФ-5, согласно конечной документации пятого периода пополнения средств, включает 659 элементов, из которых 479 относятся к стратегиям тематических областей, в том числе к внедрению. Система включает 180 дополнительных элементов только по общеорганизационным результатам.

Как партнер по структуре УОР ГЭФ Управление независимой оценки должно было глубже изучить структуру ГЭФ-5 и подвергнуть сомнению ее оценочный анализ в момент утверждения. Оценочный анализ является общепринятым компонентом инструментария оценочных служб. Такой анализ должен был привести к заблаговременному обсуждению целесообразности структуры, состоящей из 659 элементов, большая часть которых требует отчетности, а также стороннего мониторинга и расчетов. Более того, такой анализ помог бы выявить ряд проблем, с которыми структура УОР столкнулась в настоящем:

- Структура УОР ГЭФ-5 не была разработана в соответствии с надлежащими международными практиками. Как описано в Техническом документе 11 ОАД5, руководства по УОР подчеркивают важность соблюдения принципов минимализма (Kusek and Rist, 2004 г.). Как правило, организациям рекомендуется определять не больше двух-семи показателей результатов, которые легко рассчитать по имеющимся данным. Для сложного фонда, такого как ГЭФ, подобное руководство означало бы минимальное количество показателей для тематической области, а не для ГЭФ в целом. Даже в таком случае, это значительно меньше свыше 100 показателей результатов в системе ГЭФ-5.
- Структура ГЭФ-5 характеризуется недостаточным уровнем последовательности. В ней определены долгосрочные задачи и воздействия, а также показатели к ним, основные задания, цели, результаты, показатели результатов и связанные задачи (и в этом случае более половины показателей результатов не имеют целей), ключевые выходные и входные значения. Структура ГЭФ-5 включает 10 категорий элементов, большинство из которых не имеет четкого определения. Для сравнения, структура ГЭФ-4 включает шесть категорий с более последовательным применением.
- УОР не подходит для целей ГЭФ. ГЭФ вкладывает двойную цель в сбор и анализ данных: фонду необходимо составлять отчеты по своим достижениям и углублять знания об экологических проблемах, которым он уделяет внимание. Например, инструменты отслеживания проблем биоразнообразия выходят за пределы структуры УОР по этому вопросу и передают информацию в глобальную базу данных средств отслеживания эффективности управления (СОЭУ). Эта дополнительная задача по сбору некоторых данных может не полностью распознаваться структурой УОР, что в свою очередь способно привести к лишней нагрузке на проекты и партнеров в ГЭФ (в том числе Секретариат), которые прежде не учитывались в вопросах финансирования и кадров. Настоятельная необходимость в получении более точных данных о происходящем приводит к повышению уровней финансирования МиО, поскольку в задачи интервенции была добавлена цель по предоставлению общедоступных сведений. Впрочем, вышеупомянутая цель не должна входить в структуру УОР.

Кроме того, как финансирующая организация ГЭФ не имеет прямой иерархической связи с тем, что происходит в рамках проектов. Секретариат является получателем информации. Ответственность за обеспечение мониторинга, а также включение его в договорные и правовые отношения, установленные с организациями-исполнителями или

правительствами-получателями, возлагается на Учреждения ГЭФ.

Более того, проектов «ГЭФ» как таковых нет. Есть проекты, в **совместном финансировании** которых участвует ГЭФ. Такие проекты спонсируются и другими партнерами, более того, их внедрением и реализацией занимаются иные организации, каждая из которых имеет свои установленные требования к отчетности. Такое отсутствие прямой подотчетности должно привести к формированию системы, которая сводит объем оценок и отчетов к абсолютному минимуму. Система должна рассчитать (и достаточно качественно) наименьшее возможное количество элементов, которые позволят определить успех ГЭФ в достижении поставленных целей посредством финансирования. Желательно, чтобы функционирующая система при работе проектов с комплексным набором проблем и целей была способна отчитаться по всем или большинству аспектов.

Принимая во внимание описанные проблемы, ОАД5 рекомендует для структуры УОР ГЭФ сократить количество показателей результатов, которые уведомляют Совет и государства-члены о достижении целей, до абсолютного минимума. Управление независимой оценки ГЭФ предлагает провести оценочный анализ структуры, согласованный в ходе периода пополнения средств, в результате которого возможны предложения по корректировке и обращение к Совету об их внедрении.

Инструменты отслеживания ГЭФ должны быть менее сложными и более удобными для использования. Такие средства должны четко выделять информацию, необходимую для УОР, и данные, требуемые для целей информирования общественности. ГЭФ должен выявлять и поддерживать учреждения или организации, которые ведут регистрацию данных, или сделать обязательным проведение более тщательного мониторинга экологического состояния и снижения уровня нагрузки на окружающую среду. Таким образом, ГЭФ поможет сформировать на уровне страны и/или региона и/или мира устойчивую способность фиксировать (благодаря современным технологиям), хранить и использовать долгосрочную информацию для принятия решений и проведения исследований.

Необходимо снизить негативное влияние инструментов отслеживания на межтематические проекты. Данные на уровне стран неоднократно указывали на эту проблему, и Совет обращался с просьбой сократить обременительные процедуры. Секретариат заявил о наличии практических решений для межтематических проектов, однако руководства по ним предоставлены не были. Четкие и понятные указания должны обеспечить обоснованность нагрузки МиО на межтематические проекты. В настоящее время Управление независимой оценки не может представить убедительные данные в отношении объемов нагрузки на межтематические проекты в результате МиО, помимо соображений, описанных в ранних отчетах по исследованиям.

В заключение составлены следующие рекомендации:

9. Структура УОР для ГЭФ-6 должна включать ограниченное количество показателей результатов, которые могут быть рассчитаны по имеющимся данным или данным, сбор которых не представляет затруднений. Управление независимой оценки должно провести оценочный анализ структуры до ее окончательного утверждения Советом.
10. Создание общедоступной базы знаний посредством мониторинга, который входит в элементы задач инструментов отслеживания, должно поддерживаться ГЭФ, однако финансирование следует осуществлять сверх стандартного бюджета МиО, поскольку формирование подобной базы отвечает целям, которые в проекте не определены, и поэтому не должно обременять установленные рабочие процессы МиО, требуемые для поддержания гибкого управления и отчетности о результатах.
11. Инструменты отслеживания должны быть упрощены. Если международные базы данных получают сгенерированные данные, они должны стать партнерами в сборе информации. Необходимо снизить негативное влияние, которое инструменты отслеживания оказывают на межтематические проекты.

12. Данные информационной системы управления проектами должны быть точными. Необходимо принимать меры для периодической проверки и обновления правильности таких данных, а для обеспечения этого следует сделать доступным достаточный объем ресурсов.
13. ГЭФ должен поддерживать на национальном, региональном и глобальном уровне возможности по сбору, отслеживанию, хранению и использованию данных мониторинга по глобальным экологическим проблемам путем оказания содействия государственным и региональным организациям.

4.3 РЕШАЮЩАЯ РОЛЬ СОВМЕСТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Совместное финансирование, как правило, считается важным элементом мобилизации ресурсов для достижения целей ГЭФ. Совет ГЭФ неоднократно заявлял о значимости совместного финансирования, а Секретариат часто определял его как показатель дополнительных ресурсов, которые ГЭФ способен привлечь в целях достижения глобальных экологических преимуществ. Принимая во внимание такую важность, вопрос совместного финансирования поднимался во всех ОАД ГЭФ.

Все ОАД сходятся во мнении о пользе совместного финансирования для проектов ГЭФ. Тем не менее, имеет место некоторый скептицизм относительно степени, в которой совместное финансирование помогает в создании дополнительных ресурсов для достижения глобальных экологических преимуществ. Все исследования, кроме ОАД-2, призывали к умеренности в поиске источников совместного финансирования, заявляя о том, что привлечение высоких уровней спонсирования не должно превращаться в самоцель. Что же касается ОАД-2, то в его материалах было высказано мнение о том, что ГЭФ следует добиваться более высоких уровней совместного финансирования.

Третье пополнение Трастового фонда ГЭФ учло рекомендации ОАД2 о необходимости подготовки Секретариатом ГЭФ совместно с Учреждениями ГЭФ политики совместного финансирования. В ходе заседания в июне 2003 г. Совет ГЭФ утвердил определения, политики и порядки, рекомендованные в документе «Совместное финансирование» (ГЭФ, 2003 г.). Данный документ определяет совместное финансирование как «...проектные ресурсы, переданные учреждением ГЭФ или другими источниками, не связанными с ГЭФ, и которые имеют принципиальное значение для выполнения проектных задач ГЭФ». Выполняя рекомендации ОАД2, ГЭФ (2003 г.) уделяет особое внимание потребности для Учреждений «максимально увеличить» совместное финансирование. В течение последних десяти лет или около того, данный документ служил ориентиром в ходе партнерских обсуждений вопроса совместного финансирования. Даже несмотря на то, что основные руководящие принципы увеличения объемов совместного финансирования действовали в течение десяти лет, Секретариат ГЭФ начал прилагать большие усилия для повышения уровней совместного финансирования только с 2006 г.

Годовой отчет о результатах деятельности ГЭФ за 2009 г. представил детальный анализ подхода ГЭФ к вопросам совместного финансирования и заключил, что «ГЭФ извлекает преимущества из мобилизации совместного финансирования посредством роста эффективности, снижения рисков, взаимодействия и повышенной гибкости в отношении типов проектов, которые может реализовать» (ГНО ГЭФ, 2010a). Однако в отчете также было сделано предупреждение о том, что ориентированность только на достижение высоких показателей совместного финансирования может иметь обратный эффект, так как способно привести к снижению заинтересованности в реализации проектов с высоким потенциалом глобальных экологических преимуществ и низким коэффициентом совместного финансирования.

В Техническом документе 21 ОАД5 изложено общее мнение ключевых заинтересованных сторон, сотрудничающих с ГЭФ, о том, что совместное финансирование целесообразно, поскольку помогает привлечь большее количество ресурсов для проектов ГЭФ, повышает вовлеченность стран и увеличивает вероятность поддержки последующих

мероприятий в рамках конкретных проектов ГЭФ.

Анализ приростных издержек проектов и совместного финансирования показывает, что привлечение достаточного уровня совместного финансирования для проекта помогает обеспечить поддержку ГЭФ только приростных затрат конкретного проекта. Тем не менее, партнерам ГЭФ часто приходится нести расходы повремени и усилиям, направленным на привлечение совместного финансирования. Такие расходы следует учитывать в расчете общей выгоды совместного финансирования.

В таблице 4.1. представлены изменения коэффициента обещанного совместного финансирования по сравнению с финансированием ГЭФ по периодам пополнения средств. После пилотного этапа наблюдался первоначальный спад, однако позднее отмечалась тенденция к возрастанию. На этапе с ГЭФ-3 по ГЭФ-4 коэффициент обещанного совместного финансирования после утверждения для глобального портфеля ГЭФ возрос с 4,3 до 6,3. Для ГЭФ-5 (до 30 июня 2013 г.) общий коэффициент финансирования остался таким же, как в период ГЭФ-4. Увеличение показателя в период с ГЭФ-3 по ГЭФ-4 очевидно и наблюдается по портфелям для разных категорий стран, тематических областей и механизмов финансирования (таблица 4.2. и 4.3.). Для полномасштабных проектов правительства стран-получателей, в том числе их департаменты и учреждения разных уровней, являются основными участниками совместного финансирования, за ними следуют Учреждения ГЭФ, а затем источники из частного сектора. В течение периода с ГЭФ-3 по ГЭФ-5 последовательность указанных источников совместного финансирования сохранялась. Участие правительств в совместном финансировании составило 34–45 процентов, Учреждений ГЭФ – 24–29 процентов, а частного сектора – 15–16 процентов. Участие двусторонних организаций составило 4–7 процентов, а вклад неправительственных организаций (НПО) – не больше 2 процентов.

Уровень реализации совместного финансирования для группы завершенных проектов ОАД5 составил 147 процентов от суммы, обещанной в утверждении ГИД. Это проекты ранних периодов ГЭФ, поэтому они не могут обеспечивать приемлемый прогноз результатов текущих уровней обещанного совместного финансирования. Тем не менее, уровень реализации в динамике по времени существенно увеличился, с 98 процентов реализации для группы ОАД4 и 92 процентов для проектов, которые были завершены ранее. В таблице 4.4 представлены средние коэффициенты совместного финансирования для проектов ГЭФ по периодам пополнения ГЭФ. Эти данные подкрепляют вывод о том, что в течение периода с ГЭФ-3 по ГЭФ-4 уровни совместного финансирования, ожидаемые от проектов, возросли, а также то, что такая динамика увеличения наблюдается в период ГЭФ-5. Увеличение среднего коэффициента, которое наблюдалось с ГЭФ-3 по ГЭФ-5, было более резким, чем увеличение среднего портфельного соотношения (увеличение на 236 процентов для среднего коэффициента по сравнению с увеличением на 47 процентов для портфельного соотношения). Существенный рост средних коэффициентов в период ГЭФ-5 указывает на то, что инициаторам «средних» (с медианным значением) проектов приходилось мобилизовать совместное финансирование, которое было существенно выше не только уровня, ожидаемого во время пилотного этапа до ГЭФ-3, но при этом и выше уровня, ожидаемого в период ГЭФ-4. Цифры свидетельствуют о том, что партнеры ГЭФ прикладывают значительные усилия, чтобы добиться более высоких уровней совместного финансирования.

Несмотря на то, что обоснование градуированного подхода к поиску совместного финансирования на основании дизайна проекта, доли глобальных экологических преимуществ в пакете положительных следствий проекта, дополнительных издержек и обстоятельств стан разумно, имеет место недостаточный уровень руководств в вопросах ожидаемых уровней совместного финансирования различных типов проектов. В условиях отсутствия четких руководств применение требований, связанных с совместным финансированием, не кажется другим участникам партнерских соглашений прозрачным, в частности, партнерам стран-получателей. Отсутствие руководств по данному вопросу, помимо прочего, создает информационную асимметрию, так как инициаторы проектов не имеют четкого понимания ожиданий Секретариата ГЭФ. Это приводит к задержкам на этапе подготовки проекта, особенно для стран и Учреждений, которые имеют меньший опыт в составлении проектов ГЭФ.

Существует потребность в пересмотре подхода ГЭФ к совместному финансированию. Учитывая его преимущества, совместное финансирование действительно следует поощрять. Однако вместо **максимизации** процесс необходимо направить в русло обеспечения **достаточных** объемов совместного финансирования. Если обязательства по совместному финансированию, указанные в проектных предложениях, ограничены, следует уделить внимание другим облегчающим факторам, например, важности нестоимостного научного вклада партнерских учреждений, гарантиям стран-получателей по внесению изменений в политику, национальным обязательствам по дальнейшим мероприятиям и т. д., ни один из которых не относится к совместному финансированию, однако в совокупности способны приобрести большое значение в достижении намеченных целей проекта ГЭФ.

Для групп стран с особыми условиями следует установить реалистичные уровни совместного финансирования, а ожидания включить в программы на уровне стран. В настоящее время, как показано в таблице 4.2, все группы стран сходятся по одинаково высоким коэффициентам совместного финансирования. Уровни совместного финансирования тематических областей и интервенций требуют принятия и корректировки. Высокие уровни ожидаемого совместного финансирования могут привести ГЭФ к снижению новаторских решений и рискам, поскольку реализация совместного финансирования относительно новых подходов и нетрадиционных проектных мероприятий, как правило, более затруднительна.

Принимая во внимание высокие уровни совместного финансирования и решающую роль, которую оно играет в формировании крепкой основы для базового привлечения средств, а также существенный вклад в создание глобальных экологических преимуществ, ГЭФ следует более точно определять, какие именно уровни совместного финансирования являются достаточными и рекомендуемыми и для каких стран и тематических областей (а также для межтематических проектов). Все это подводит к следующим специальным рекомендациям:

14. Руководство по совместному финансированию в ГЭФ требует обновления, а также определения ожидаемых уровней совместного финансирования на основании более реалистичных показателей.
15. Принимая во внимание высокие уровни реализованного совместного финансирования, ГЭФ следует прекратить поиск гарантий в той степени, в которой он это делает сейчас, и направить силы на стимулирование партнеров на местах к дальнейшему развитию соответствующих решений, которые приведут к росту уровней совместного финансирования, надежному спонсированию базовых сфер и расширению глобальных экологических преимуществ.

ТАБЛИЦА 4.1 КОЭФФИЦИЕНТ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПО ТИПУ ПРОЕКТА

ТИП ПРОЕКТА	ПИЛОТ. ЭТАП	ГЭФ- 1	ГЭФ- 2	ГЭФ- 3	ГЭФ- 4	ГЭФ- 5 ^а
Всего	4,0	2,5	4,1	4,3	6,3	6,3
Полномасштабный проект	4,2	2,7	4,5	4,7	6,7	6,6
Среднемасштабный проект	н/п	1,8	2,6	3,0	3,3	4,0
Стимулирующая деятельность	0,2	0,1	0,3	0,2	0,6	1,1

ПРИМЕЧАНИЕ: н/п – не применимо.

а. По состоянию на 30 июня 2013 г.

ТАБЛИЦА 4.2. СРЕДНИЙ КОЭФФИЦИЕНТ ФИНАНСИРОВАНИЯ СТРАН С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ

КАТЕГОРИЯ СТРАНЫ	ПИЛОТ. ЭТАП	ГЭФ- 1	ГЭФ- 2	ГЭФ- 3	ГЭФ- 4	ГЭФ- 5 ^а
Наименее развитая страна	0,2	1,6	1,8	2,4	2,6	4,0
Малое островное развивающееся государство	0,3	0,4	1,1	2,1	2,5	4,0
Внутриматериковая развивающаяся страна	0,6	1,1	1,3	2,3	2,7	4,1
Бедная страна с крупной задолженностью	0,4	1,6	2,1	3,5	2,9	4,0
Страна с неустойчивой экономикой	0,2	0,4	1,3	2,0	2,6	3,9
Общий средний коэффициент	0,3	0,0	0,6	1,1	2,7	3,7

а. По состоянию на 30 июня 2013 г.

ТАБЛИЦА 4.3 СРЕДНИЙ КОЭФФИЦИЕНТ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПО ТЕМАТИЧЕСКИМ ОБЛАСТЯМ И МЕХАНИЗМУ ФИНАНСИРОВАНИЯ

ТЕМАТИЧЕСКАЯ ОБЛАСТЬ/МЕХАНИЗМ	ПИЛОТ. ЭТАП	ГЭФ- 1	ГЭФ- 2	ГЭФ- 3	ГЭФ- 4	ГЭФ- 5 ^А
Биоразнообразие	0,3	1,0	1,3	1,8	2,3	4,3
Изменение климата	0,9	1,7	2,1	3,5	3,8	5,2
Международные воды	0,3	1,0	1,2	1,9	3,1	5,8
Деградация земель	н/п	н/п	н/п	3,0	3,0	4,5
Истощение озонового слоя	0,4	0,6	0,1	0,7	0,7	2,3
СОЗСОЗ	н/п	н/п	1,0	1,1	2,0	4,0
Межтематические проекты	0,3	1,1	1,0	1,6	2,7	3,4
ФНРС	н/п	н/п	н/п	0,4	2,3	3,9
СФБИК	н/п	н/п	н/п	1,7	3,5	7,1
ФРНП	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	2,4

ПРИМЕЧАНИЕ: н/п – не применимо.

а. По состоянию на 30 июня 2013 г.

ТАБЛИЦА 4.4 СРЕДНИЙ КОЭФФИЦИЕНТ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПО ТИПУ ПРОЕКТА

ТИП ПРОЕКТА	ПИЛОТН. ЭТАП	ГЭФ- 1	ГЭФ- 2	ГЭФ- 3	ГЭФ- 4	ГЭФ- 5 ^А
Всего	0,3	0,0	0,6	1,1	2,7	3,7
Полномасштабный проект	0,4	1,1	1,8	2,8	3,1	4,5
Среднемасштабный проект	н/п	1,2	1,1	1,3	1,7	2,6
Стимулирующая деятельность	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	1,1

ПРИМЕЧАНИЕ: н/п – не применимо.

а. По состоянию на 30 июня 2013 г.

5. ОТ ПРОГРАММ К ПРОЕКТАМ

Технический документ 18 ОАД5 представляет оценочные данные по проектному циклу. В нем указаны значительные задержки, которые наблюдаются в процессе передвижения проектных предложений от одной точки принятия решений ГЭФ к следующей, а также приведены причины таких задержек, разрешить которые возможно посредством дополнительной оптимизации. В выводах сказано, что наиболее эффективный способ сократить задержки заключается в изменении процесса принятия решений по проектам в пользу программ. В ходе ГЭФ-5 Совет утвердил ряд программ. При том, что Учреждения созывают комитеты для утверждения проектов, а подача ИЛП для отдельных проектов в рамках утвержденных программ не требуется, такая мера позволяет осуществить переход непосредственно к утверждению ГИД. В таблице 5.1 приведены интервалы различных точек принятия решений на протяжении проектного цикла ГЭФ, которые свидетельствуют о затрате значительного количества времени. Эти данные говорят о настоятельной необходимости дальнейшего перехода к программному подходу.

5.1 ОТ (ПРЕД-) ИДЕНТИФИКАЦИИ К УТВЕРЖДЕНИЮ СОВЕТА

До момента подачи ИЛП в Секретариат ГЭФ и регистрации в информационной системе управления проектами данные о периоде, предшествующем этапу идентификации, отсутствуют. Первый интервал времени, поддающийся оценке, начинается с момента подачи ИЛП и длится до выдачи разрешения Секретариатом (схема 5.1). Около 25 процентов ИЛП получают разрешение на протяжении одного месяца. Для следующих 25 процентов ИЛП процедура получения разрешения длится значительно дольше и может затянуться более чем на четыре месяца. При рассмотрении следующих 25 процентов ИЛП для выдачи разрешения процедура затягивается дольше чем на год. Следует отметить, что около 50 процентов концепций проектов сталкиваются с продолжительными задержками, которые могут длиться больше одного года, даже до начала целевого 18-месячного периода от утверждения Советом концепции до утверждения ГИД проектного предложения.

Даже несмотря на значительное улучшение процедуры получения разрешения по ИЛП в ходе ГЭФ-5 по сравнению с ГЭФ-4, время, которое занимает этот процесс, по-прежнему остается неприемлемым. С этим связано две задачи:

- Необходимость устранения причин задержек.
- Необходимость более глубокого понимания сути данного этапа для определения приемлемых и реалистичных ожиданий.

Оценочные данные указывают на две основные причины задержек между подачей ИЛП и выдачей соответствующего разрешения. Первая причина – это требования к совместному финансированию. В период ГЭФ-5 Секретариат часто отказывал в выдаче разрешения по предложению до достижения обязательствами по совместному финансированию более высоких уровней, чем предложенные. В техническом документе 21 ОАД5 утверждается, что такое требование выдвигается на слишком ранних этапах процедуры. На этом этапе вопрос совместного финансирования не должен быть задерживающим фактором. Принимая во внимание продолжительность периода окончательного утверждения проекта, когда обязательства по совместному финансированию должны быть приняты, любые подобные договоренности на этапе концепции являются, по меньшей мере, ориентировочными, даже если к ним прилагаются письма с обещаниями совместного финансирования. Например, совместное финансирование организациями из частного сектора, обещанное в ИЛП, практически никогда не реализуется, поскольку период утверждения для частного сектора попросту слишком продолжительный. В связи с тем, что совместное финансирование в ГЭФ продолжает превосходить обещания на момент утверждения проекта, причин, по которым финансирование должно оставаться задерживающим фактором на

этапе ИЛП, нет. Это не означает, что вопрос совместного финансирования на данном этапе можно оставить без внимания, скорее необходимо наличие **заявлений о намерениях**, а не **обязательств**, и перенос реализации таких намерений на этап принятия решения в рамках утверждения проекта.

Вторая причина появления задержек между подачей ИЛП и получением разрешения заключается в возрастающем количестве взаимодействий по ИЛП между Секретариатом и соответствующим Учреждением. ИЛП, которые сразу же получают разрешение или повторно подаются на рассмотрение один раз, как правило, утверждаются своевременно. ИЛП, которым требуется более двух повторных подач на рассмотрение, обычно сопровождаются значительными задержками. ИЛП, которые представляются проблематичными, в том смысле, что требуют более двух повторных подач на рассмотрение, должны либо исключаться из системы, либо подвергаться другим оценкам. Например, в бейсболе три страйка означают аут для бьющего, так же и ГЭФ должен придерживаться соответствующих принципов и исключать неосуществимые концепции на ранних, а не на поздних этапах. Концепции могут быть заблокированы и отложены из-за разногласий. Такая проблема может быть разрешена, если Секретариат и Учреждение организуют совещание по вопросу ИЛП, требующему третьей подачи на рассмотрение, и в ходе обсуждений установят причины, по которым дальнейшее продвижение ИЛП невозможно, конкретные требования, которые необходимо удовлетворить для получения разрешения, или необходимость отказа. Следует признать, что такое совещание займет дополнительное время у персонала Секретариата и Учреждения, во всяком случае, это будет в большей степени обременительным и несопоставимым с экономией времени, достигнутой благодаря отказу от многократной подачи ИЛП, характеризующихся существенными задержками.

Задача заключается в том, чтобы глубже понять процесс ИЛП и эффективнее реализовать его в цикле ГЭФ. Если бы разработка программ играла большую роль, то, теоретически, значительный процент концепций проектов стал бы доступным в начале периода пополнения. Тогда значительная часть процедуры разработки программ заключалась бы в распределении предложений во времени, поскольку все они не могут войти в цикл сразу же, так как финансирование программ осуществляется ГЭФ в течение некоторого периода. Данный фактор подчеркивает необходимость ускорения передачи заявленных фондов в Тростовый фонд ГЭФ, чтобы они могли быть использованы для исполнения обязательств по новым проектам. После совершенствования процедуры разработки программ подача отдельных концепций проектов больше не будет представлять собой важный задерживающий фактор в ГЭФ. Более того, будет достигнуто более глубокое понимание причин, по которым некоторым предложениям приходится ожидать дольше обычного, чтобы перейти в фазу проекта, поскольку разделение поддержки на этапы будет включено в программы и известно заранее.

Как было сказано ранее, промежуток времени между утверждением ИЛП и утверждением Советом ГЭФ в ходе ГЭФ-5 по сравнению с ГЭФ-4 сократился и обычно составляет от одного до двух месяцев. Так как ежегодно проводится два заседания Совета, ИЛП имеет два реальных срока для включения в рабочую программу: один месяц до начала каждого заседания Совета. Таким образом, выделяется два месяца на период от утверждения ИЛП до утверждения Советом. Единственный способ сократить указанный период — сделать так, чтобы утверждение рабочей программы стало для Совета непрерывным процессом, подобно принятию решений по утверждениям ГИД: ГИД публикует ИЛП, которые вошли в рабочую программу без возражений, на протяжении одного месяца. Если у членов Совета возникают возражения, ИЛП становится темой обсуждения на следующем заседании Совета.

В заключение, с целью совершенствования идентификационной фазы ГЭФ представлены следующие рекомендации:

16. Необходимо повысить важность роли программ и систем их разработки. Совет должен утверждать программные документы, которые позволяют передавать проектные предложения для утверждения ГИД, в том числе программы на уровне стран.
17. Для стандартных проектов следует сократить требования к ИЛП до вопросов соответствия критериям.

18. Для концепций проектов, которые требуют более двух взаимодействий между соответствующим Учреждением и Секретариатом ГЭФ, следует организовывать оценочные совещания с целью разрешения проблем.
19. Утверждение ИЛП и принятие рабочей программы можно объединить в один этап принятия решения, если Совет передаст эту процедуру ГИД на тех же условиях, что и утверждение ГИД: тогда утверждения ИЛП будут публиковаться без возражений.

5.2 ОТ УТВЕРЖДЕНИЯ СОВЕТА К УТВЕРЖДЕНИЮ ГИД

Технический документ 18 ОАД5 содержит неутешительные данные о временных интервалах между утверждением рабочих программ в Совете и утверждением ГИД. Для полномасштабных проектов данный этап в обязательном порядке составляет 18 месяцев. Схема 5.2. показывает, что стандарт в 18 месяцев соблюдается только для 38–44 процентов утверждений ГЭФ-5. При исключении из анализа проектов на основе программного подхода становится понятно, что только 36–41 процент полномасштабных проектов ГЭФ-5 были утверждены в течение требуемых 18 месяцев. Это существенная и неприемлемая ошибка со стороны ГЭФ в процессе повышения своей эффективности. Тем не менее, изучение причин, лежащих в основе временных задержек, позволяет увидеть менее печальную картину и выявить конкретные действия, которые способны значительно улучшить результаты.

Как на этапе утверждения ИЛП Секретариат и Учреждения взаимодействуют по вопросам предложений утверждений ГИД, так и на этапе ИЛП значительная часть проектов подвергается многократным повторным подачам. В течение периода с ГЭФ-4 по ГЭФ-5 количество повторных подач возросло. И снова, как и на этапе ИЛП, ГЭФ-5 количество повторных подач возросло. с выполнением оценки соответствующих проектов и решением выявленных проблем, вместо передачи из инстанции в инстанцию, что провоцирует дополнительные задержки.

Исследование Группы независимой оценки Всемирного банка, посвященное партнерству Группы Всемирного банка с ГЭФ (ГНО, 2013 г.), сообщает о замечаниях и комментариях руководителей рабочей группы Всемирного банка. Согласно исследованию, на момент подготовки ИЛП по нескольким требованиям шаблона ИЛП доступно мало информации. В исследовании сказано, что в ряде случаев руководителям рабочей группы «приходилось догадываться о сведениях, недоступных на этом раннем этапе. Затем это приводило к несоответствиям с информацией, предоставленной на этапе утверждения ГИД, которые вынуждали Секретариат запрашивать пояснения, тем самым провоцируя процесс передачи документации из инстанции в инстанцию». (ГНО, 2013 г., 51). Такое наблюдение подчеркивает необходимость ограничения этапа идентификации только вопросами соответствия. Другими словами, если этап идентификации будет включать менее подробную информацию, этап утверждения ГИД не будет изобиловать несоответствиями в данных.

Из всех проектов, переданных на утверждение ГИД, замечания по МиО в ходе ГЭФ-3 получили 23 процента, в ходе ГЭФ-4 – 39 процентов, а в ходе ГЭФ-5 – 50 процентов. Специалисты Секретариата оценили подачи по МиО как неполные для большинства (то есть 65 процентов) предложений в рамках ГЭФ-5. Этот показатель выше, чем для ГЭФ-3 (53 процента) и ГЭФ-4 (50 процентов). Другой распространенной проблемой МиО, выявленной среди подач ГЭФ-5, стало добавление или пересмотр показателей. Это было установлено в 43 процентах подач, получивших замечания по МиО, для группы ГЭФ-4, в сравнении с 36 процентами соответствующих подач ГЭФ-3 и ГЭФ-4. Такой рост подчеркивает необходимость снижения негативного влияния МиО, как реализовано в структуре УОР.

Вопросы, касающиеся совместного финансирования, отмеченные при пересмотре документации, которая была передана для утверждения ГИД, включают отсутствие подтверждений от финансирующих сторон и требуют разрешения рисков, связанных с возможной нереализацией такого совместного финансирования. Примерно для четверти подач на утверждение ГИД, которые получают замечания по совместному финансированию, Секретариат запрашивает увеличение уровня обещанного финансирования. По сравнению с ГЭФ-4 в экспертных отчетах по подачам, связанным с

утверждением ГИД, в период ГЭФ-5 наблюдалось незначительное сокращение замечаний по совместному финансированию. Тем не менее, в сравнении с ГЭФ-3 частота замечаний по совместному финансированию возросла. Учитывая сохраняющийся высокий уровень реализации совместного финансирования, эти вопросы должны решаться другим способом. Вместо того чтобы требовать предоставления подтверждения обязательств полного совместного финансирования, до утверждения проекта возможно принятие процента гарантии – это даст инициаторам проектов больше времени на обеспечение другой части финансирования до реализации самого проекта.

Сохранение единых требований к совместному финансированию для всех стран может привести к задержкам для государств, которые не способны привлечь высокие уровни совместного финансирования. Анализ ГЭФ на уровне стран собрал тому подтверждения. Помимо обеспечения гибкости требований к совместному финансированию, необходимо включать более целесообразные оценки ожиданий. Это особенно актуально для наименее развитых стран, которые имеют тенденции к низким уровням дискреционного финансирования общественных нужд, а также для малых островных развивающихся государств, которые склонны к относительной изолированности и получают менее диверсифицированную поддержку от доноров.

Внешние события и обстоятельства также играют роль в задержках вплоть до этапа утверждения ГИД, например, перестановки в правительстве, катастрофы природного или антропогенного характера, изменения экономической/финансовой ситуации, как это было во время глобального финансового кризиса. По этой причине всегда будет некоторый процент проектных предложений, которые не впишутся в установленные интервалы времени, независимо от их обоснованности.

В заключение, с целью совершенствования фазы утверждения ГЭФ представлены следующие рекомендации:

20. Пересмотр структуры УОР ГЭФ должен привести к сокращению негативного влияния МиО при утверждении ГИД, в частности, межтематических проектов, которые требуют составления четких указаний по МиО и применению инструментов отслеживания.
21. Для предложений на утверждение ГИД, которые требуют более двух взаимодействий между Учреждением и Секретариатом, следует организовывать оценочные совещания, направленные на разрешение проблем.
22. На данном этапе обязательства по совместному финансированию не должны быть окончательными, так как проекты, финансируемые ГЭФ, как правило, превосходят предполагаемые показатели и привлекают больший объем совместного финансирования, чем обещанный в утверждении ГИД.
23. Требования к совместному финансированию должны быть разными для разных групп стран. К наименее развитым странам и малым островным развивающимся государствам следует предъявлять меньшие требования.

5.3 ОТ УТВЕРЖДЕНИЯ ГИД К НАЧАЛУ РЕАЛИЗАЦИИ

На схеме 5.3 указано время, которое занимает период с утверждения ГИД до начала реализации проекта. В таблице 5.2 представлены данные двух этапов, из которых состоит этот период: от утверждения ГИД до утверждения Учреждением и от утверждения Учреждением до реализации. На схеме четко видно, что основные показатели эффективности были достигнуты партнерами ГЭФ в период с 1999–2002 гг. до 2003–2006 гг. После этого эффективность функционирования в данном направлении стабилизировалась, а показатели портфеля активов для проектов, которые были утверждены в периоды 2003–2006 гг. и 2007–2010 гг., выровнялись. Указанная тенденция является общей для портфелей Всемирного банка и ПРООН. Данные по ЮНЕП указывают на снижение эффективности деятельности в период 2007–2010 гг., однако принимая во внимание малую долю Учреждений в портфеле, это не повлияло на общую тенденцию. При сравнении

деятельности Учреждений в период 2007–2010 гг. проекты ПРООН, утвержденные ГИД, имели большую вероятность начала реализации в течение года с момента утверждения, нежели проекты других ключевых Учреждений ГЭФ.

Время, которое требуется для перехода от этапа подачи ИЛП к этапу утверждения ГИД, по-видимому, влияет на время, которое занимает фаза перехода от утверждения ГИД к началу реализации. Проекты, которые быстрее всего прошли путь от подачи ИЛП до утверждения ГИД, так же быстро начинали реализовываться. В то же время, для проектов, которые требовали больше времени для получения утверждения ГИД, период до начала реализации затягивался. Это, возможно, является следствием снижения темпов, когда проекты задерживаются на стадии согласования, а условия меняются. Информация, полученная в ходе общения с заинтересованными сторонами в странах-получателях и Учреждениями ГЭФ, подтверждает это предположение. И в этом случае оценочные совещания, организованные представителями Учреждения и Секретариата, способны содействовать выявлению слабых концепций проектов и предложений, а также разрешению проблем на ранних этапах для сокращения задержек и поддержания нужных темпов.

5.4 РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА

После начала проекта важную роль играет своевременное осуществление соответствующих мероприятий. Отсрочки могут привести к росту административных расходов на реализацию проекта, преждевременному устареванию проектного решения и возможному снижению эффективности. В отдельных случаях промедления могут привести к реорганизации проекта или даже его отмене. С другой стороны, организация-исполнитель иногда может в начале данного этапа счесть необходимым продлить период реализации проекта и перенести ожидаемую дату завершения, чтобы предусмотреть время на составление отчетной документации по проекту, и таким образом увеличить вероятность достижения проектом его намеченных целей. Данные таблицы 5.3 свидетельствуют о том, что значительное улучшение временного показателя реализации наблюдалось в период 2003–2006 гг. (по сравнению с предыдущими периодами). Из всех Учреждений ГЭФ достаточный объем наблюдательных данных имеется только для Всемирного банка и ПРООН. Данные говорят о том, что из двух упомянутых Учреждений своевременность завершения в большей степени характерна для проектов Всемирного банка.

таблица 5.1. средний период времени между точками принятия решений проектного цикла ГЭФ

ТОЧКА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ	ГЭФ- 5			ГЭФ- 4		
	ВРЕМЯ, ЗА КОТОРОЕ Х% ПРОЕКТОВ ПЕРЕХОДИТ НА СЛЕДУЮЩИЙ ЭТАП					
	25%	50%	75%	25%	50%	75%
Подача ИЛП → Утверждение ГИД (месяцы)	22,0	—	---	22,0	28,0	43,0
Подача ИЛП → Утверждение Совета (месяцы)	2,8	6,3	17,0	4,3	7,6	13,0
Подача ИЛП → Разрешение (месяцы)	1,0	4,2	14,7	1,0	3,9	12,6
Разрешение → Утверждение Совета (месяцы)	1,6	1,7	1,9	1,9	2,2	3,4
Подача ИЛП → Отчет Секретариата (рабочие дни)	3	8	13	2	6	12
Утверждение Совета → Утверждение ГИД (месяцы)	14,7	19,7	—	12,1	18,1	23,9
Утверждение Совета → Первая подача для утверждения (месяцы)	12,1	18,0	—	9,5	13,7	20,3
Первая подача для утверждения → Утверждение (месяцы)	1,9	3,1	5,2	1,7	2,8	4,8
Требование подачи утверждения ГИД → Второй ответ (рабочие дни)	6	10	15	7	11	22

Примечание: --- = не доступно.

ТАБЛИЦА 5.2 СРЕДНИЙ ПЕРИОД ВРЕМЕНИ МЕЖДУ УТВЕРЖДЕНИЕМ ГИД И НАЧАЛОМ ПРОЕКТА

ЭТАП ПРОЕКТНОГО ЦИКЛА	2007–10		2003–06		1999–2002	
	ВРЕМЯ (МЕСЯЦЫ), ЗА КОТОРОЕ X% УТВЕРЖДЕННЫХ ПРОЕКТОВ ПЕРЕХОДИТ НА СЛЕДУЮЩИЙ ЭТАП					
	50%	75%	50%	75%	50%	75%
Утверждение ГИД → Утверждение Учреждения	2,0	5,2	1,7	3,3	1,9	4,1
Утверждение Учреждения → Начало проекта	1,0	9,5	1,2	6,7	1,0	10,7

Утверждение ГИД → Начало проекта	4,9	9,9	5,2	9,4	6,4	16,0
----------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	------

ТАБЛИЦА 5.3 ПРОЦЕНТ ПРОЕКТОВ С ПРОДЛЕНИЕМ ДАТЫ ЗАВЕРШЕНИЯ

2003–06			1999–2002			1992–98		
50%	60%	75%	50%	60%	75%	50%	60%	75%
8,0	11,9	19,1	17,9	25,0	> 36,0	12,6	19,0	32,5

СХЕМА 5.1 МЕСЯЦЫ С МОМЕНТА ПЕРВОЙ ПОДАЧИ ИЛП ДО ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШЕНИЯ ПО ИЛП

Процент

ГЭФ-4

ГЭФ-5

Примечание. Данные не включают проекты с программным подходом.

СХЕМА 5.2 МЕСЯЦЫ С МОМЕНТА УТВЕРЖДЕНИЯ СОВЕТОМ ДО УТВЕРЖДЕНИЯ ГИД

Процент

ГЭФ-4

ГЭФ-5

Примечание. Данные не включают отмененные проекты.

СХЕМА 5.3 МЕСЯЦЫ С МОМЕНТА УТВЕРЖДЕНИЯ ГИД ДО НАЧАЛА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

6. ЦЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В УСЛОВИЯХ ПЕРЕГРУЖЕННОСТИ СЕТИ

Данные технического документа 17 ОАД5 подтверждают положительный характер партнерских отношений ГЭФ. Опросы, интервью, обсуждения в фокус-группах, изучение политик, исторических записей, оценочных данных других исследований и, что самое важное, анализ социальных сетей, проведенный Боргатти, Эверетт и Фриманом (2002), позволяют сделать выводы о сети на основе собранных данных.

Информация свидетельствует о том, что со временем сеть ГЭФ все больше усложняется. В 2005 г. ОАД3 предупредил о достижении границ сетевой структуры (ГНО ГЭФ, 2005 г.). С 2005 г. ряд принятых решений снизил нагрузку на сеть, однако подключение новых партнеров и заявленное намерение сделать больший акцент на партнерстве значительно усложняют работу сети, если не делают ее невозможной.

6.1 ВОЗРАСТАЮЩАЯ СЛОЖНОСТЬ

Структура партнерских отношений ГЭФ значительно расширилась по количеству участников, взаимоотношений и требований. Сейчас ГЭФ включает 183 участника, в состав которых входят страны-доноры и страны-получатели, а количество партнерских и проектных Учреждений возросло с 3 до 12. Имели место и другие изменения, ставшие следствием поиска Советом решений для реагирования на возрастающее внимание к таким сферам развития, как повышение экономической эффективности, подотчетность и инициативность стран. Также наблюдался постепенный переход к более продуманным рабочим процедурам и требованиям для финансирования ГЭФ, а также к повышенной формализации системы в целом. Иногда предусмотренные, однако чаще непредусмотренные, последствия таких решений приводили к увеличению нагрузки на систему и росту операционных издержек, а также постепенной смене ролей между различными учреждениями, которые участвуют в ГЭФ. Принимая во внимание ограниченный пакет финансовых ресурсов и возросшее количество предписаний, стран-участников, Учреждений и рабочих требований, борьба за доступные ресурсы также стала более напряженной. Различные учреждения и участники разработали свои ответные реакции на такие изменения. Некоторые увеличили объем формальных обязательств с ГЭФ или довольствуются доступом к ресурсам ГЭФ. Другие вышли из ГЭФ, однако наиболее обсуждаемый вопрос – это предел партнерских обязательств ГЭФ.

Когда в 1991 г. ГЭФ начал пилотный этап, участие принимало 65 стран-получателей, а формальная структура управления отсутствовала. Формализация связей между странами, а также три конвенции Рио-де-Жанейро посредством инструмента ГЭФ в 1994 г. позволили увеличить число стран-получателей до 134, а общее количество участников в структуре (не считая стран-доноров) – до 147 (таблица 6.1). Увеличение числа конвенций и Учреждений ГЭФ, а также последующий рост количества стран-получателей, подняли этот показатель до отметки 174. Это указывает на то, что число партнеров возросло на 18 процентов. Тем не менее, уровень взаимодействий, необходимых для принятия решений, возрос с 2 до 5 процентов – увеличение на 96 процентов в относительном выражении. Уровень взаимодействий, необходимых для принятия решений (плотность сети), – это отношение имеющихся взаимодействий ко всем возможным взаимодействиям в сети. Например, если каждый участник совместно взаимодействует со всеми остальными участниками сети ГЭФ. Поскольку большинство из 202 участников, включенных в данный анализ сети, не взаимодействует напрямую, процент взаимодействий низок. По этой причине, фактические изменения сети показывают относительное изменение в процентном отношении.

Такое изменение отражает рост количества предписаний, согласно которым работает ГЭФ. В дополнение к четырем тематическим областям к ГЭФ обратились с просьбой поддержать глобальные конвенции по СОЗ, опустыниванию и

ртути. Помимо Трассового фонда ГЭФ, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата также попросила Секретариат ГЭФ сформировать два дополнительных фонда в поддержку наименее развитых стран и адаптационной деятельности (ФНРС и СФБИК). Секретариат ГЭФ предоставляет услуги секретариата Совету Адаптационного фонда, основанного в рамках Киотского протокола. Растущая тенденция к объединению конвенций сформировала дополнительные требования к координации, что актуально и для межтематических проектов.

Рост уровня необходимых взаимодействий подчеркивает готовность к сотрудничеству Учреждений и Секретариата ГЭФ в рамках процедуры принятия решений, и это отвечает принципам инструмента ГЭФ, основанного в духе партнерских отношений. Такая модель принятия решений была относительно успешно реализована тремя первоначальными организациями-исполнителями посредством постоянных встреч, координацией которых занимался Секретариат. Однако в настоящее время увеличение числа Учреждений, которые должны принимать участие в процессе принятия решений, более чем в три раза (наряду с ростом количества требований к Секретариату со стороны конвенций и Совета) существенно усилило потребность в координации и централизации административных функций, как показано на схемах 6.1 и 6.2.

6.2 СМЕНА РОЛЕЙ

Возрастающая потребность в координации и введении системы распределения ресурсов привела к смене ролей стран, Учреждений и Секретариата. Как было сказано выше, ОАДЗ предупреждал о том, что ГЭФ приближается к пределам возможностей сетевой структуры. Например, если отметить риск таких механизмов, как заседания оперативных групп и координаторов-распорядителей, как более не эффективный, структура расширится и будет способна включить семь новых организаций-исполнителей. В ОАД4 повторно поднимался этот вопрос. В ходе ГЭФ4 решение включить организации-исполнители в общий процесс принятия решений и полную реализацию проектов сопровождалось введением КРР и формальной структуры УОР.

Следствием включения КРР стало то, что страны, зная доступные фонды, получили большую степень прямого участия в разработке программ распределения ГЭФ. На схеме 6.2 показано, как процедура принятия решений на уровне страны перешла из скорее консультативного процесса, который наблюдался в 1994 г. (светло-зеленые линии), к подходу, характеризующемуся большей степенью прямого участия (темно-зеленые линии). Теперь страны обладают большей сферой полномочий в принятии решений о стратегических приоритетах расширения портфельных активов. Расширившийся выбор Учреждений и пересмотренное восприятие принципа разработки программ привели к 12-кратному увеличению степени взаимодействий, осуществляемых КО в принятии решений. Оценка доступных моделей коммуникативного процесса, а также степень и частота, с которой поднимаются соответствующие темы, свидетельствуют о том, что со времени ГЭФ-4 обычная коммуникативная активность КО возросла в 1,3 раза. Особенно это касается инициатив по согласованию с заинтересованными сторонами мест проведения мероприятий, например, внутригосударственных многосторонних диалогов, расширенных семинаров на уровне групп стран и СНП. Благодаря увеличению числа Учреждений и возросшей роли в разработке программ КО теперь получили большую степень участия в проектах и решают задачи, которые возникают на пути исполнения обязанностей.

В ходе ГЭФ-4 Секретариат взял на себя функции прямой поддержки КО и групп стран, ранее эти обязанности возлагались на ПРООН в связи с наличием расширенной сети офисов в странах В целях выполнения указанных функций группа по вопросам международных отношений Секретариата была расширена. При том что персонал увеличился в два раза, объем требований Секретариата к коммуникациям еще до ГЭФ-4 возрос в четыре раза. Аналогично, КО наблюдали увеличение уровня коммуникации ГЭФ почти в два раза. Степень коммуникации выражается суммой всех взаимодействий, в которых субъект принимает участие в рамках сети. Каждое взаимодействие с другим участником измеряется при помощи показателя, который объединяет частоту и интенсивность (то есть уровень соглашений или подготовок, необходимых для выполнения задачи) коммуникаций. Показатель оценивает разнообразие поднимаемых

тем, а также различные модели коммуникативного процесса, задействованные для этих тем. Сумма всех показателей – это уровень коммуникации участника со всеми остальными субъектами сети, как показано для Секретариата и КО в таблице 6.2.

6.3 ПРОБЛЕМЫ КООРДИНИРОВАНИЯ

Нагрузка в сети указывает на то, что поддержание координации в пределах действующей структуры значительно усложнилось и столкнулось с дополнительными проблемами, особенно в свете включения Учреждений по проектам ГЭФ (2 из которых были аккредитованы), которые могут означать группу из 10 дополнительных партнеров, а это почти в семь раз больше, чем до ГЭФ-4. Большинство опрошенных представителей Учреждений и Секретариата отметили снижение уровня консультирования в ходе разработки принципов деятельности.

Секретариат справлялся со сложностями координирования, которое превратилось в трудноуправляемую структуру, благодаря намеренной селективности документации, отправляемой Учреждениям для ввода. С целью сокращения расходов для некоторых коллективных обсуждений все Учреждения теперь должны быть представлены одним Учреждением. Учреждения обеспокоены тем, что, несмотря на сокращение их участия, Совет продолжает считать уровень сотрудничества в разработке принципов деятельности неизменным. Учреждения ГЭФ, роль которых в коллективном процессе принятия решений больше всего изменилась, убеждены в том, что это представляет собой отступление от принципов сотрудничества, лежащих в основе ГЭФ. Тогда как Учреждения рассматривают это как недостаток прозрачности и учета их замечаний в рамках процесса принятия решений, Секретариат видит во всем этом наиболее оправданное логистическое решение. Ряд Учреждений указал на единственную причину – привлечение большего количества учреждений повлекло за собой сокращение времени, выделяемого на выступление каждого Учреждения во время заседаний, например, оперативных групп. Следует отметить, что такие встречи также стали проводиться реже и на удаленной основе, а не очно.

Подобная ситуация наблюдается и на уровне проектов. Большее количество Учреждений и введение реформ в проектный цикл с затрагиванием процесса пересмотра проекта привели к учащению виртуальных коммуникаций, однако также и к снижению предметности обсуждения проектных проблем. Опрашиваемые подчеркнули, что подобные коммуникации значительно ускоряют процесс и снижают уровень неудовлетворенности во многих аспектах. Согласно мнению Учреждений, такие повторяющиеся взаимодействия также обусловлены недостаточной четкостью применения критериев утверждения проектов, поскольку, например, разные руководители программ выдвигают различные требования к уровню детализации информации.

Обсуждения фокус-групп пришли к заключению о том, что многие Учреждения убеждены в том, что со стороны структуры пополнения отсутствует достаточный уровень финансирования высококачественного наблюдения за проектами. Таким образом, по мнению опрошенного штата Учреждений, время персонала и руководства Учреждения, которое тратится на обработку запросов Секретариата, воспринимается как накладывающее высокие альтернативные издержки и часто бывает неоправданным либо относительно оправданным для проекта. Эта проблема в свою очередь вызывает озабоченность по поводу роли персонала Секретариата на рабочих этапах – многие члены персонала Учреждения жаловались на «затягивание процедур» Секретариатом (схема 6.3). Такое явление наблюдалось и за пределами уровня определенных проектов. Некоторые руководители Учреждений высказали замечания по поводу того, что во время подготовки ГЭФ-6 Секретариат неуместно взял на себя прямую роль в разработке программ, не посоветовавшись с другими партнерами. Число таких переговоров возросло после второй встречи, посвященной вопросам пополнения. Несмотря на то, что все кто, принял участие в интервью и опросах, сошлись во мнении о смене ролей в пределах сети, возрастающее участие Секретариата в процедуре разработки программ не рассматривалось как негативное. Для семи менее опытных Учреждений ГЭФ такой уровень вклада является положительным моментом, так как позволяет расширить возможности в разработке проектов.

Несогласие по поводу ролей высказали КО и их персонал. КО неоднократно поднимали вопрос (который также был выявлен и в ходе исследований на уровне стран) о том, что Учреждения, в первую очередь, заинтересованы в получении утверждения проектных предложений, после которого уровень взаимодействий значительно снижается. Некоторые КО высказывались о «лоббировании» утверждений. Такое мнение поддерживали и другие заинтересованные стороны, которые убеждены в том, что Учреждения нередко чрезмерно активно стараются получить письма-утверждения или правительственные решения об утверждении иногда бывают непрозрачными. С другой стороны, Учреждения, особенно новые, говорят о том, что они часто остаются «в тени», когда вопрос касается процедур принятия решений КО, строя предположения об отсутствии распределений для дополнительных проектов.

Наиболее положительным аспектом таких изменений в процессах ГЭФ является то, что страны теперь получили четкие руководящие роли в процедуре составления портфеля ГЭФ, что полностью отвечает целям Парижской декларации. Однако задачи обеспечения прозрачности и справедливости процесса могут быть сопряжены и с непредвиденными последствиями. Также вероятно, что некоторые жалобы являются естественным результатом функционирования в конкурентной среде, где будут и победители, и проигравшие, и возражения по поводу справедливости определенных решений.

6.4 НОВЫЕ КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

Взросшие операционные издержки, стремление к экономической эффективности и ограниченный пакет ресурсов усилили напряжение в партнерских отношениях. Указанные тенденции, о которых сообщалось в ОАД4, не разрешились, а в некотором отношении даже усилились в период ГЭФ-5. В ходе рабочих визитов и обсуждений, проводимых с персоналом Учреждений, эксперты подняли ряд вопросов (таблица 6.3). В совокупности, данные, полученные в ходе бесед, говорят о значительном давлении, оказываемом на партнеров, которые несут непосредственную ответственность за операционные аспекты портфеля ГЭФ (идентификация и дизайн проекта, наблюдение во время реализации и завершение). Партнеры, ответственные большей частью за проверку соответствия и процессы разработки (КО и Секретариат), поднимали вопросы в пределах меньшего объема категорий. Анализируя информацию, полученную от всех заинтересованных сторон, наиболее часто озвучиваемые проблемы относились к категориям коммуникации, ролей, ресурсов и прозрачности. В целом проблемы подотчетности и доверия озвучивались реже, хотя определенные группы, а именно Учреждения ГЭФ, называли их важными.

Подотчетность была единственной категорией, которую персонал Учреждения ГЭФ не отнес к важным проблемам. Проблемы доверия поднимали Учреждения ГЭФ и ОГО. Для последних эти вопросы основывались на убеждении в том, что правительства и Учреждения ГЭФ ставили под сомнение способность ОГО/НПО функционировать в качестве эффективных партнеров ГЭФ, и по этой причине они часто исключались из процессов. В случае с Учреждениями ГЭФ, было высказано мнение, что Секретариат иногда показывал отсутствие доверия в вопросе обработки Учреждениями проектов, финансируемых ГЭФ, а также часто контролировал каждый шаг и высылал специальные запросы информации о прогрессе, которые выходили за пределы установленных требований. Это в особенности коснулось персонала трех первоначальных организаций-исполнителей. Данная проблема тесно связана с другими темами, в частности, ресурсов и ролей.

Интересно отметить, что в отличие от Учреждений ГЭФ, КО поднимали всего несколько проблем, касающихся роли Секретариата, за исключением двух моментов: претензии к недостаточной ясности требований к совместному финансированию и слишком частые изменения в процедурах ГЭФ, условиях отчетности и форматах документации. Совместное финансирование было единственной темой, относительно которой во мнении сошлись все группы заинтересованных сторон, кроме Секретариата, будь то непрозрачные требования или опасения по поводу вытеснения некоторых малых стран, НПО и частного сектора из-за уровня требуемого финансирования (последнее мнение также было озвучено несколькими членами персонала Секретариата). Количество времени, требуемое для разрешения

вопросов совместного финансирования, было еще одной проблемой, часто озвучиваемой всеми группами заинтересованных сторон, и опять же кроме сотрудников Секретариата.

В ходе рабочих визитов и исследований по странам КО высказали беспокойство по поводу того, что взносы Учреждений направляются на «их» государственные распределения. Некоторые лица озвучили мнение, что Учреждения ГЭФ иногда больше заинтересованы в сохранении своей роли, нежели в формировании национальных возможностей прямо реализовывать проекты ГЭФ. Эта точка зрения была озвучена и некоторыми национальными организациями-исполнителями и ОГО. Представители этих трех групп также отметили, что основные три Учреждения ГЭФ имеют привилегированное положение в сети ГЭФ, так как они лучше других способны ориентироваться в сложных административных процедурах и сохранять ключевую роль. Как было сказано ранее, некоторые КО заметили, что Учреждения наиболее заметны, когда им необходимо письмо-утверждение, и наименее заметны после утверждения проекта. Однако с точки зрения Учреждений давление, связанное со снижением расходов, неминуемо ведет к компромиссам, в том числе уравниванию расходов в начале и конце производственного цикла. КО наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств ценят роль Учреждений выше, так как они помогают им преодолевать ограниченность собственных ресурсов.

Представители Учреждения были единственной группой опрошенных, которые подняли вопрос нездоровой конкуренции за ресурсы. По их мнению, первоначальное намерение расширить ГЭФ путем увеличения числа Учреждений и ввести систему распределения ресурсов для обеспечения экономической целесообразности финансирования ГЭФ были эффективными. Однако некоторые представители Учреждения выразили озабоченность тем, что чрезмерный акцент на конкуренции и снижении затрат сейчас привел к отступлению от основополагающих принципов партнерства и сотрудничества. Такое же мнение было косвенно подтверждено членами персонала Секретариата, которые высказались о наблюдаемой тенденции к повышенному вниманию Учреждений к возмещению издержек ценой основных принципов партнерства и сравнительных преимуществ ГЭФ.

В какой-то мере эти замечания могут просто отражать повышенные условия конкуренции. Согласно политике распределения ресурсов, все партнеры ГЭФ прекрасно осведомлены о размере бюджета, предусмотренного для каждой страны и тематической области. Во многих случаях достаточный объем средств для более чем одного проекта в тематической области конкретной страны отсутствует, что превращает подготовку портфеля в переговоры с нулевой суммой для потенциальных спонсоров проектов. Результаты исследований говорят, что персонал Всемирного банка и ЮНЕП наиболее остро ощущают нагрузку расходов. С момента введения системы распределения ресурсов во время ГЭФ-4 Всемирный банк наблюдал сокращение доли портфеля ГЭФ, а ЮНЕП всегда обладал наименьшим размером портфеля по отношению к внутриорганизационным издержкам. Специалисты Всемирного банка часто отмечали, что с учетом нагрузки на кадровую доступность и время обоснование среднего размера проектов ГЭФ усложнилось.

Новые Учреждения, как правило, высказывали нейтральное или положительное мнение и отмечали, что в целом для них участие в ГЭФ выгодно, несмотря на некоторую нагрузку расходов, связанную с реализацией проектного цикла ГЭФ в своей системе. Обоснование затрат на деятельность предприятий по показателям кадрового времени и фактических финансовых издержек для них затруднительно, поэтому они ограничили свое участие в ряде мероприятий. ПРООН заняла лидирующую позицию в новой среде, поскольку меньший размер текущих проектов означает меньшее количество проблем для учреждения ООН, чем для банка развития. Более того, благодаря расширенной сети офисов в странах и региональных отделах технической поддержки ПРООН получила преимущества быстрого реагирования на проектные возможности. Для сравнения, КО и национальные организации-исполнители часто относили Учреждения, у которых нет локальных центров, к категории представляющих трудности по показателю коммуникации и разрешению проблем в вопросах, связанных с идентификацией/подготовкой и реализацией проекта.

6.5 ПЕРЕСМОТР ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Данные, представленные в техническом документе 17 ОАД5, в значительной степени совпадают с информацией предыдущих отчетов ОАД, однако указывают на возросшую необходимость пересмотра первоначальных допущений, на основе которых была сформирована модель партнерских отношений ГЭФ. Заинтересованные стороны поднимают серьезные вопросы ряда аспектов текущих соглашений ГЭФ, которые во многом совпадают с проблемами, описанными в ходе предыдущих исследований ОАД. Результаты исследования показали, что в какой-то степени нагрузка была обычным следствием решений, принятых Советом на веских основаниях: потребность показать важность спонсорского финансирования, а также желание расширить ГЭФ и разработать подход, учитывающий особенности каждой страны.

Наблюдаются принципиальные отличия в соответствующих ролях современного ГЭФ, которые текущая модель деятельности не рассматривает. Государственная вовлеченность стала основным принципом помощи в развитии. Совет принял множество мер, которые способствовали значительному росту инициативности стран в ГЭФ, в частности, система распределения ресурсов (вначале КРР, потом СПРР), ключевые роли КО в принятии решений о составе портфеля ГЭФ каждой страны, а также требования политики МиО 2010 г. информировать КО о проблемах МиО. Начиная с ГЭФ-3 наблюдался рост конкуренции между Учреждениями, в связи с чем было принято требование документально фиксировать результаты. Такая нагрузка усиливалась давлением спонсоров, требующих показывать экономическую эффективность и документально фиксировать результаты. Во время ГЭФ-4 и ГЭФ-5 оба аспекта значительно усложнились, что привело к отходу от первоначальной модели, в рамках которой предполагалось сотрудничество относительно небольших групп партнеров, каждый из которых обладал достаточной независимостью в пределах своей согласованной сферы сравнительных преимуществ. Многие заинтересованные стороны, в том числе КО, высказали мнение о том, что теперь стало трудно определять предполагаемые сравнительные преимущества Учреждений. Вскоре это станет проблемой, так как к сети подключается все большее число Учреждений. Некоторые заинтересованные стороны сейчас воспринимают систему ГЭФ как структуру, функционирующую по принципу модели предоставления услуг, в рамках которой Учреждения работают, как в условиях конкурентного рынка, а не партнерства, характеризующегося общими ценностями, прозрачностью, демократическими процедурами и взаимной отчетностью.

Пополнение средств ГЭФ-6 дает возможность вновь обратиться к вопросу ролей и обязанностей в системе, принимая во внимание реалии организации, в которую превратился ГЭФ, поскольку с пилотного этапа произошли значительные изменения. Мир сегодня сильно отличается от того, каким он был в 1991 г., и не удивительно, что ряд первоначальных допущений может требовать доработок в целях эффективного функционирования ГЭФ. Такое исследование следует проводить всесторонне и с намерением восстановить ключевые принципы Инструмента ГЭФ, в том числе прозрачность и взаимную отчетность. Основная задача заключается в том, чтобы максимально повысить эффективность партнерства там, где это требуется больше всего: на уровне стран, а также в рамках региональных и глобальных инициатив.

Это определяет следующие рекомендации:

24. Внимание сети ГЭФ следует направить на два ключевых элемента: Совет и КО. Секретариат вместе с организациями ГЭФ должен выявить способы и временные точки, отталкиваясь от которых взаимодействия с другими организациями ГЭФ будут способствовать развитию перспектив партнерских отношений и процедуры принятия решений. КО следует привлечь к содействию развитию партнерства в странах и проектах, в том числе к привлечению общественности и частного сектора.
25. Переключение внимания с проектов на программы, а также реализация обоснованной и предметной структуры УОР приведут к снижению затрат Учреждений ГЭФ и возрождению конструктивного партнерства, основанного на взаимной поддержке.
26. В ходе периода пополнения средств следует привлечь Совет, ГИД и партнеров ГЭФ для формирования новых

партнерских отношений на протяжении ГЭФ-6.

таблица 6.1 изменения в структуре управления гэф

ПУНКТ	ПИЛОТ. ЭТАП	1994	НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ
Количество участников	71	147	174
Уровень взаимодействия, необходимый для принятия решений (%) ^а	0,5	2,0	5,0

а. Отношение имеющихся взаимодействий со всеми возможными взаимодействиями в сети. Не включает фидуциарное принятие решений с участием доверенного лица ГЭФ.

ТАБЛИЦА 6.2 ИЗМЕНЕНИЕ УРОВНЯ КОММУНИКАТИВНОЙ АКТИВНОСТИ (%)

УЧАСТНИК	ДО ГЭФ-4	ПОСЛЕ ГЭФ-4
Секретариат ГЭФ	2	13
Координатор операций	4	10

ТАБЛИЦА 6.3 ПРОЦВЕТАНИЕ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ: КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ, ПОДНИМАЕМЫЕ В ХОДЕ РАБОЧИХ ВИЗИТОВ И ИНТЕРВЬЮ УЧРЕЖДЕНИЙ

КАТЕГОРИЯ	ВОПРОС	СЕК	КО	УГ	НОИ	ОГО
Коммуникация	Недостаточный уровень коммуникации между партнерами	x	x	x	x	
	Разногласия из-за ролей партнеров	x	x	x		x
Роли	Дублирование процессов		x	x	x	
	Нездоровая конкуренция за ресурсы			x		
Ресурсы	Несправедливое распределение ресурсов		x	x	x	x
	Недостаточный объем ресурсов	x	x	x		
Прозрачность	Непрозрачность процедур			x	x	x
	Неправомерное влияние некоторых партнеров	x		x	x	x

Подотчетность	Недостаточный уровень подотчетности	x		x	
Отношения	Отсутствие доверия между партнерами		x	x	x

Примечание: СЕК = Секретариат ГЭФ, УГ = Учреждения ГЭФ, НОИ = Национальные организации-исполнители.

СХЕМА 6.1 СТРУКТУРА ГЭФ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ О ПОЛИТИКАХ, РУКОВОДСТВАХ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТАХ: 1994 Г.

МВ

КБР

Фонд реализации Монреальского протокола

РКИК ООН

Ассамблея

Совет

Участники пополнения

Секретариат ГЭФ

Доверенное лицо

НТКС

Сеть НПО

Страны-получатели

ВБ

ЮНЕП

ПРООН

Обеспечение политиками, руководствами и стратегическими приоритетами. Ориентированность на получение и реализацию участников указаний.

Формальное соглашение о координировании разработки политик, руководств и стратегических приоритетов.

Неофициальные взаимодействия с различными связанными организациями, когда появляется возможность

Предоставление финансовых политик

Международные конвенции по окружающей среде и многосторонние соглашения

Руководящие органы ГЭФ

Участники пополнения

Секретариат, НТКС, доверенное лицо

Сеть НПО ГЭФ

Страны-получатели ГЭФ

Учреждения ГЭФ

Проектные учреждения ГЭФ

Примечание: Круги большего размера указывают на более важные роли в процессе принятия решений.

СХЕМА 6.2 СТРУКТУРА ГЭФ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ О ПОЛИТИКАХ, РУКОВОДСТВАХ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТАХ: НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

СОЗ
ДИК
Ртуть
МВ
КБР
Фонд реализации Монреальского протокола
РКИК ООН

Ассамблея
Совет

Участники пополнения

УНО ГЭФ
Секретариат ГЭФ
Доверенное лицо
НТКС

Сеть ОГО

Страны-получатели

КИ
ВФДК
МБР
ЮНИДО
МФСР
ФАО
ЕБРР
АФБР
АБР
ВБ
ЮНЕП
ПРООН

Обеспечение политиками, руководствами и стратегическими приоритетами. Ориентированность на получение и реализацию участниками указаний.

Формальное соглашение о координировании разработки политик, руководств и стратегических приоритетов.

Неофициальные взаимодействия с различными связанными организациями, когда появляется возможность

Предоставление финансовых политик

Международные конвенции по окружающей среде и многосторонние соглашения

Руководящие органы ГЭФ

Участники пополнения

Секретариат, Управление независимой оценки (УНО), НТКС, доверенное лицо

Сеть ОГО ГЭФ

Страны-получатели ГЭФ

Учреждения ГЭФ

Проектные учреждения ГЭФ

Примечание: Круги большего размера указывают на более важные роли в процессе принятия решений.

СХЕМА 6.3 РОЛИ И ОБЯЗАННОСТЬ В ПРОЦЕДУРЕ СОСТАВЛЕНИЯ ПРОГРАММ

2003 г., уточнено Советом

2010 г., уточнено Советом

2013 г., мнение опрошенных

Разработка программ, критериев и приоритетов проектов

Совет

Секретариат

НТКС

Организации-исполнители

Учреждения ГЭФ

Координатор по стране

Разработка программ и проектных предложений

Мониторинг реализации проекта

Мониторинг реализации программы

7. ОТ РЕЗУЛЬТАТОВ К БОЛЕЕ ДОЛГОСРОЧНОМУ ВОЗДЕЙСТВИЮ

7.1 ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ И ВОВЛЕЧЕННОСТЬ СТРАН

Первый доклад ОАД5 содержал данные и заключения по целесообразности и вовлеченности стран в том, что касается поддержки ГЭФ. Он основывался на Технических документах⁴, 5 и 6 ОАД5 (ГНО ГЭФ, 2013е). Целесообразность необходима для обеспечения ориентации на долгосрочное воздействие, которое позволяет решить глобальные экологические проблемы, с которыми борется ГЭФ. Вовлеченность и инициативность стран обеспечивают благоприятные условия и являются основной движущей силой для стимулирования и, в конечном итоге, успеха мероприятий, поддерживаемых ГЭФ. Таким образом, они являются предварительными условиями для достижения успешных результатов поддержки ГЭФ и прогресса в достижении долгосрочного воздействия.

В шестом заключении Первого доклада указано, что общий уровень учета ГЭФ руководств по линии конвенций высок как на стратегическом, так и на портфельном уровне (ГНО ГЭФ, 2013е). Все оценки постоянно сообщают о высоких уровнях целесообразности деятельности ГЭФ на основе руководств по линии конвенций, и это обстоятельство остается неизменным после публикации Первого доклада ОАД5. Распределение приоритетных стратегий ГЭФ-5 по основным направлениям, проводимое в рамках оценки приоритетных стратегий, показало, что они точно отражают руководства по линии конвенций с некоторыми исключениями и сформировались в результате запросов, полученных от соответствующих конференций сторон (ГНО ГЭФ, 2012 г.). Дополнительная работа по оцениванию ответственности ГЭФ по конвенциям, проведенная в рамках ОАД5, включая собеседования со всеми четырьмя секретариатами конвенций, а также с соответствующими командами Секретариата ГЭФ, подтверждает общую картину. Однако, как отмечалось в ОАД4 и подтверждено в ОАД5, некоторые особенности руководств по линии конвенций усложняют их практическое применение ГЭФ, а именно неоднозначные формулировки, отсутствие приоритетов, кумулятивный характер и повторения.

В Заключении 7 Первого доклада указано, что поддержка ГЭФ на уровне стран хорошо согласована с национальными приоритетами, показывает прогресс в достижении воздействия на местном уровне и позволяет странам выполнять свои обязательства по конвенциям (ГНО ГЭФ, 2013е). Для эффективной работы ГЭФ в области решения проблем, связанных с сегодняшними глобальными экологическими угрозами, он должен работать совместно со всеми организациями и лицами, входящими в состав глобальной сети ГЭФ, и требовать от них принятия необходимых мер. Данные на уровне стран показывают, что поддержка ГЭФ имеет высокий уровень целесообразности на основе руководств по линии конвенций и согласованности с национальными приоритетами и политикой, хотя иногда эти данные не одинаковы для всех основных направлений. Недавние оценки на уровне стран по Африке (Эритрее и Танзании) и далее подтверждают эти данные. Достижения в странах, получающих поддержку ГЭФ, подчеркивают воздействие и данные по портфелям проектов, а также доказательства, которые были получены в результате оценки приоритетных стратегий и оценки на уровне стран, растущей важности межтематических проектов и программ.

В Первом докладе указано, что поддержка ГЭФ в странах имеет хорошие показатели для удовлетворения требований Парижской декларации и превосходит двусторонних и многосторонних доноров в плане соответствия национальным приоритетам. За последнее десятилетие, внимание структуры международной помощи переключилось с принятия решений, ориентированных на доноров, на расширение возможностей правительств стран-получателей и других

заинтересованных сторон, таких как гражданское общество и частный сектор, проявлять инициативу в разработке политик, а также программ и проектов по оказанию помощи. Это изменение воплощено в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи 2005 года и впоследствии было подтверждено на форумах в Аккре и Пусане в 2008 и 2011 годах соответственно. ГЭФ соответствует международным критериям, выдвигаемым Парижской декларацией. Учитывая уникальные полномочия в качестве финансового инструмента многосторонних природоохранных соглашений, ГЭФ имеет сильную правовую основу для оказания поддержки странам, приводя их национальные приоритеты в соответствие с глобальными обязательствами.

7.2 РАСЧЕТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПО ОЦЕНКАМ РЕЗУЛЬТАТОВ

По сравнению с международной нормой в 75 процентов, более 80% проектов ГЭФ, осуществляемых в рамках ГЭФ- 4 и ГЭФ- 5 имеют оценку результатов, определяемую как сравнительно удовлетворительно или выше. В ОАД4 был представлен обзор итоговых достижений 210 завершенных проектов. Из них были оценены итоговые достижения 205 завершенных проектов, и 80% оценок были положительными (ГНО ГЭФ, 2010b). Первый доклад ОАД5 представил оценку 281 дополнительного проекта, завершенного в рамках ГЭФ- 4 и ГЭФ- 5 (ГНО ГЭФ, 2013e). Были оценены итоговые достижения всех этих проектов. Для большинства (59 процентов) были приняты оценки результатов, предоставляемые управлениями независимой оценки Учреждений ГЭФ. В целом, итоговые достижения 86 процентов завершенных проектов, включенных в группу ОАД5, получили положительные оценки. В «Приложении А» *Годового отчета о деятельности ГЭФ 2009* представлены подробные сведения о подходе к оцениванию, используемом Управлением независимой оценки ГЭФ для оценивания итоговых достижений (ГНО ГЭФ, 2010a).

В Таблице 7.1 представлены сводные данные по завершенным проектам в группах ОАД4 и ОАД5, получившим положительную оценку. Из проектов, оцененных в группе ОАД5, 86 процентов получили удовлетворительные оценки итоговых достижений. Тенденция к тому, что более высокий процент среднemasштабных проектов получает положительные оценки, чем полномасштабные проекты, отмеченная в ОАД4, также наблюдалась в группе ОАД5; однако, разница не является статистически значимой.

Хотя группа ОАД5 не включает проекты, разработанные и инициированные согласно стратегиям ГЭФ- 5, 86% проектов с положительными оценками итоговых достижений превышают целевые 80%, установленные для проектов ГЭФ- 5 (Секретариат ГЭФ, 2010 г.); это также значительно лучше, чем целевые 75%, установленные для ГЭФ-4 (ГЭФ, 2006 г.). Даже учитывая временный характер результатов оценивания, становится ясно, что проекты ГЭФ в целом находятся на пути к достижению их запланированных целей на соответствующие периоды пополнения средств ГЭФ.

В области изменения климата показателем заинтересованности доноров является достигнутое количество сокращения выбросов парниковых газов и сокращение расходов на одну тонну. В ОАД5 был проведен анализ для расчета сокращения или устранения совокупных выбросов углекислого газа (CO₂) благодаря проектам ГЭФ. На основании имеющихся данных по утвержденным проектам, ожидаемые показатели проектов тематической области по смягчению последствий изменения климата составляют 10,8 миллиарда тонн, включая 2,6 миллиарда тонн выбросов эквивалента CO₂ в сокращении прямых выбросов и 8,2 миллиарда тонн в сокращении непрямых выбросов. Расходы на одну тонну (без учета совместного финансирования) сокращенных или устраненных выбросов парниковых газов варьируются по всему диапазону задач стратегии тематической области смягчения последствий изменения климата. Средняя стоимость прямого смягчения последствий для всех типов проектов ГЭФ составляет 5,80 долл. США, а для эквивалента CO₂ - 1,20 долл. США за тонну соответственно, когда учитывается только финансирование ГЭФ. Достигнутая стоимость сокращения выбросов за тонну CO₂ увеличивается, когда учитывается совместное финансирование. Как и следовало ожидать, разные цели показывают существенные различия в ожидаемой стоимости за тонну. Проекты по возобновляемой энергии имеют самую высокую среднюю стоимость за тонну прямого и прямого плюс непрямого смягчения последствий – 10 и 4 долл. США за тонну соответственно. Далее следуют транспортные и смешанные

проекты. Энергоэффективные проекты предлагают относительно низкую стоимость за тонну ожидаемого смягчения последствий, со средней стоимостью 4 долл. США за тонну прямого и 1 долл. США за тонну прямого плюс непрямого смягчения последствий. Самую низкую стоимость за тонну ожидаемого прямого смягчения последствий имеет лесная отрасль, она составляет менее чем 2 долл. США за тонну.

Сравнение оценок расходов по смягчению последствий для проектов, разработанных в рамках механизма чистого развития Киотского протокола (это наиболее близкий аналог проектов ГЭФ по смягчению последствий), представляет затруднения, поскольку существуют значительные различия в предпринимаемых действиях и используемых подходах. Тем не менее, сравнения показывают, что их затраты на смягчение последствий схожи. В соответствии с анализом ОАД5, исследования, посвященные изучению проектов Механизма чистого развития, показывают, что в среднем, солнечные проекты значительно дороже, чем другие типы проектов (Castro, 2010 г.; Rahman, Larson, and Dinar, 2012 г.; РКИК ООН, 2012 г.).

7.3 ТЕОРИЯ ИЗМЕНЕНИЙ ГЭФ

Общая схема теории изменений ГЭФ опирается на большое количество оценочных данных о результатах и воздействии, собранных Управлением независимой оценки ГЭФ на протяжении нескольких лет. Эта схема (рис. 7.1) используется Управлением в качестве исследовательского инструмента, чтобы помочь определить причинно-следственные связи между поддержкой ГЭФ и обеспечением глобальных экологических выгод. Схема является инструментом для определения элементов поддержки со стороны ГЭФ, вкладов, которые делает ГЭФ и другие заинтересованные стороны, для достижения воздействия, механизмов и факторов, способствующих и препятствующих прогрессу на пути к достижению воздействия и степени воздействия в результате всех этих взаимодействий. Таким образом, схема теории изменений ГЭФ не является стандартом, по которому измеряется поддержка ГЭФ, а является лишь инструментом для лучшего понимания того, как поддержка ГЭФ способствует или не способствует прогрессу на пути к достижению воздействия и, в конечном счете, глобальных экологических выгод.

Поддержка ГЭФ предоставляется для мероприятий, которые прямо или косвенно способствуют улучшению состояния окружающей среды и/или устраняют факторы деградации окружающей среды. Исходя из прошлых оценок, схема разделяет вклад поддержки ГЭФ на три основных категории: знания и информация, институциональный потенциал и стратегии внедрения. Эти области поддержки ГЭФ взаимодействуют, дополняют и усиливают друг друга; все вместе они способствуют воздействию, как правило, в малых масштабах (т.е. только на объектах в пределах прямого влияния проекта) в виде снижения негативного влияния на окружающую среду и улучшения состояния окружающей среды (блок 7.1). Во многих случаях ГЭФ способствует обеспечению условий для прогресса на пути к воздействию.

Воздействие может произойти сразу же в результате деятельности по проекту, но чаще всего, изменения в социальной или экологической системе, на которую направлено влияние проекта, могут проявиться через годы или даже десятилетия после того, как проект будет завершен, особенно если целью проекта является крупномасштабное воздействие. Изучая, таким образом, как поддержка ГЭФ способствует прогрессу на пути к воздействию в настоящее время, Управление независимой оценки ГЭФ может оценить, в какой степени поддержка ГЭФ может привести к долгосрочному воздействию, а также, как можно изменить поддержку ГЭФ, чтобы увеличить вероятность воздействия. Прогресс в достижении воздействия оценивается через степень широкого внедрения мероприятий ГЭФ правительствами и другими заинтересованными сторонами в настоящее время и при завершении проекта.

Более широкое внедрение, в основном, осуществляется при помощи пяти механизмов. Первый – это **обеспечение устойчивости**. Реализация мероприятия ГЭФ продолжается без поддержки со стороны ГЭФ благодаря бюджетным ассигнованиям, реализующим структурам и институциональным моделям, определенным правительством и/или другими участниками проекта. Стабильное достижение преимуществ в результате мероприятия важно для

демонстрации выгод и обеспечения стимулов с целью привлечения других заинтересованных сторон. Второй – это **популяризация**, в результате которой информация, уроки или конкретные аспекты инициативы ГЭФ включаются в более широкие инициативы заинтересованных сторон. Это может происходить не только на уровне правительства, но также на уровне организаций, занимающихся вопросами развития и других секторов. Третий механизм – это **репликация**, в соответствии с которой мероприятия ГЭФ воспроизводятся на сопоставимом административном или экологическом уровне, часто в разных географических областях или регионах. Четвертый – это **расширение деятельности**, когда инициативы, получающие поддержку ГЭФ, реализуются в большем географическом масштабе и часто расширяются за счет включения новых аспектов или вопросов, которые могут носить политический, административный, экономический или экологический характер. Это позволяет рассматривать вопросы, которые не могут быть решены в малых масштабах, и способствует распространению положительного влияния ГЭФ на области, прилегающие к первоначальному объекту проекта. Пятый механизм – **изменение рынка**. Он относится к инициативам, получающим поддержку ГЭФ, которые являются катализаторами трансформации рынка, влияя на предложение и/или спрос на товары и услуги, которые способствуют глобальным экологическим выгодам. Это может включать в себя технологические изменения, политические и нормативно-правовые реформы, а также финансовые инструменты.

Более широкое внедрение может начаться в ходе реализации самого проекта ГЭФ. Оно может быть интегрировано в проект инициативы, которую поддерживает ГЭФ. Процессы более широкого внедрения могут осуществляться в разное время и в разных географических масштабах, они могут проводиться одновременно и взаимодействовать, вызывая другие более широкие процессы внедрения. Например, репликация охраняемых территорий может осуществляться на уровне объекта, в то время как популяризация системы охраняемых территорий происходит на национальном уровне.

Несмотря на весьма успешные результаты проекта, более широкое внедрение может быть незначительным, пока в нужное время в более широком контексте не произойдут определенные каталитические изменения. Ожидается, что более широкое внедрение катализирует устойчивые изменения курса действий в более широком масштабе, которые, в свою очередь, приведут к дальнейшему еще более широкому внедрению, и, в конечном итоге, приведут к снижению негативного воздействия на окружающую среду и улучшению состояния окружающей среды. Для возникновения и сохранения воздействия такие изменения курса действий должны быть экологически рациональными, социально приемлемыми и экономически целесообразными. Таким образом, схема подразумевает, что для продолжения положительных изменений в окружающей среде эти процессы также должны приводить к расширению подходов к развитию, которые соответствуют экономическим и социальным потребностям людей, экологически устойчивыми методами.

Поддержка ГЭФ осуществляется не изолированно; она часто влияет и находится под влиянием контекста, в котором реализуются мероприятия. Контекстуальные условия, как правило, носят политический, экономический и экологический характер; они также включают в себя социальные характеристики и взаимодействия групп заинтересованных сторон в данной обстановке. Важно учитывать различных участников, предварительные и текущие инициативы, связанные с тем, что пытается изменить ГЭФ, исторические события и явления, происходящие в различных географических и временных масштабах, которые способствовали или мешали прогрессу на пути к воздействию (например, Конвенция, разработанная в глобальном масштабе, может усилить политическую поддержку на национальном уровне). Будущие контекстуальные условия также представляют собой риски и возможности для поддержки ГЭФ. Только на основе оценки этих условий можно оценить вклад ГЭФ в прогресс на пути к воздействию и само воздействие.

Ожидается, что снижение негативного влияния на окружающую среду и улучшение ее состояния положительным образом усилят более широкое внедрение и изменения курса действий в циклической причинной взаимосвязи и со временем приведет к более широкомасштабному воздействию. Вместе с другими элементами схемы воздействие может возникать на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях в разное время или одновременно, взаимодействуя и формируя характер и масштаб общего воздействия в этом процессе. Таким образом, воздействие

рассматривается не как конечная цель, которую можно четко измерить, но как постоянно развивающаяся цель, которая изменяется в процессе изменения условий окружающей среды – к лучшему или худшему, и в процессе адаптации поддержки ГЭФ и ее контекста к этим меняющимся условиям.

7.4 ПРОГРЕСС НА ПУТИ К ВОЗДЕЙСТВИЮ ЗАВЕРШЕННЫХ ПРОЕКТОВ

В Первом докладе ОАД5 был представлен анализ на основе оценок воздействия со времени ОАД4 с акцентом на важность более широкого внедрения во время и особенно после мероприятий ГЭФ (ГНО ГЭФ, 2013е). Это исследование для ОАД5 акцентировало внимание на оценке степени прогресса на пути к воздействию и факторах, которые способствовали или препятствовали этому. В частности, анализ с целью более тщательной оценки статуса трех направлений при завершении проекта: (1) степень и масштабы более широкого внедрения; (2) степень и масштабы снижения негативного воздействия на окружающую среду и улучшения ее состояния; и (3) факторы, способствующие и препятствующие прогрессу на пути к воздействию, как связанные с проектом, так и в более широком контексте.

Более глубокий анализ Итогового доклада подтверждает выводы Первого доклада о том, что лишь небольшая часть проектов (7,2%) не достигла ни более широкого внедрения, ни воздействия на окружающую среду (таблица 7.2 и схема 7.2). Этот процент значительно ниже, чем процент проектов с неудовлетворительными оценками результатов. С другой стороны, относительно низкий процент проектов (15,5%) получил высокие оценки одновременно за более широкое внедрение и за воздействие на окружающую среду. Подавляющее большинство проектов получило средние оценки, от различных уровней инициированного и реализованного широкого внедрения до различных уровней достижений в области воздействия на окружающую среду. Для большинства проектов (около 60%) инициативы по максимально широкому или широкому внедрению были успешно приняты или реализованы. Для около 30% инициативы широкого внедрения были инициированы или запланированы, но еще не были приняты. Для оставшихся проектов не было сообщено о существенном широком внедрении. Большинство проектов (около 65%) показали возникновение положительного воздействия на окружающую среду.

В целом, проекты в области международных водных ресурсов показывают самый высокий процент проектов с успешным широким внедрением (73%), далее следуют проекты в области изменения климата (66%) и биоразнообразия (59%) (таблица 7.3).

Проекты в области биоразнообразия и изменения климата, которые доминируют в группе, имеют одинаковые процентные показатели проектов с воздействием на окружающую среду: 70% (таблица 7.4). Для большинства проектов сообщается, что негативное воздействие на популяции видов, места обитания, почву и воду снизилось только на объекте, а не в более широких масштабах. Для проектов в области изменения климата было зарегистрировано сокращение выбросов в основном в масштабе их целевых рынков. Эти выводы основаны на результатах, представленных по окончании проекта, когда пути к воздействию во многих случаях уже запущены. Учитывая долгосрочный временной горизонт многих воздействий на окружающую среду (показано на схеме 7.3), относительно низкая доля проектов, для которых сообщается об улучшении состояния окружающей среды, не является неожиданной в данный момент времени. В пределах возможностей временного горизонта поддержки ГЭФ лежат вопросы более широкого внедрения, для которых анализ показывает возможные улучшения.

Популяризация стала наиболее распространенной формой более широкого внедрения, за ней следует репликация, а затем – изменение рынка. Наиболее распространенными популяризованными типами мероприятий были законы, политики и правила (47%), затем инфраструктуры и подходы к управлению (41%). Для механизмов широкого внедрения, отличных от популяризации, наиболее распространенными типами мероприятий были стратегии внедрения. Для

большинства проектов мероприятия происходят на уровне объекта или на национальном уровне, и широкое внедрение для них происходит в том же масштабе. Для расширения масштабов и изменения рынка наиболее широко реализованные мероприятия начинаются на объекте и внедряются на национальном уровне.

Как правило, законы, политики, нормы, управленческие структуры и подходы к управлению широко внедряются в основном за счет повышения информированности различных групп заинтересованных сторон, их обучения наращиванию собственного потенциала, а затем создания исполнительных органов, которые будут внедрять эти мероприятия. Такие органы, состоящие из представителей правительства и/или членов общины, также задействованы в сфере урегулирования конфликтов и механизмов укрепления доверия. Были специально найдены совместные подходы для эффективного содействия разработке структур управления и их последующего внедрения. Во многих случаях высокий уровень участия приводит к позитивным изменениям курса действий, особенно, когда мероприятия по проекту приводили к конкретным улучшениям для заинтересованных сторон.

Проекты в области изменения климата отличаются тем, что технологии являются наиболее широко внедряемым типом мероприятий после политик и норм. Обычно популяризация происходила вследствие финансовых стимулов, предоставляемых национальным правительством для внедрения технологий. Репликация обычно применялась в частном секторе в результате оценки данных, свидетельствующих о том, что технология была и экономически эффективной и прибыльной. Таким образом, мониторинг, демонстрирующий преимущества технологии, имеет решающее значение для ее более широкого внедрения.

Факторы, влияющие на степень прогресса в достижении воздействия, были разделены на два типа: относящиеся к проекту и контекстуальные. В Таблице 7.5 показаны факторы, которые чаще всего упоминались в конечных оценках как способствующие или препятствующие прогрессу (из общего количества 33 определенных факторов). Наиболее распространенные факторы, влияющие на прогресс в достижении воздействия, включают условия и события, не зависящие от проекта. Однако, ключевые факторы, связанные с проектом, например, высокий уровень участия заинтересованных сторон и распределение ресурсов для активизации более широкого внедрения во время осуществления проекта (они оба являются элементами хорошего дизайна проекта), важны для оказания влияния на ключевые контекстуальные факторы, например, участие правительства и других заинтересованных сторон.

Анализ факторов, присутствующих в более успешных проектах по сравнению с менее успешными проектами показывает, что для значительно более высокого процента проектов с менее успешным широким внедрением в качестве факторов, сдерживающих прогресс в достижении воздействия, были указаны ненадлежащие или нецелесообразные технологии, недостаток мероприятий для поддержания результатов проекта и плохая разработка самого проекта. С другой стороны, высокий уровень участия заинтересованных сторон, целесообразные технологии и/или подходы и процессы более широкого внедрения, инициированные с помощью ресурсов проекта, гораздо чаще упоминались для более успешных проектов. Таким образом, большая часть успеха в достижении широкого внедрения находится в пределах контроля ГЭФ, особенно на этапе разработки проекта.

Дальнейшее испытание этих факторов с использованием качественного сравнительного анализа показало, что когда проект инициирует процессы широкого внедрения, присутствует поддержка со стороны других заинтересованных сторон и разработка проекта была выполнена на должном уровне, существует вероятность 88% внедрения или осуществления в рамках проекта также инициатив широкого или максимально широкого внедрения. Также 59% успешных проектов объяснялись комбинацией процессов широкого внедрения, инициированных проектом, и наличием предыдущих или текущих инициатив, которые имеют отношение к целям проекта, или, при отсутствии этих двух факторов, комбинацией сильной государственной поддержки и высокого уровня участия заинтересованных сторон при хорошей разработке проекта. С другой стороны, отдельный анализ показал, что сочетание отсутствия инициированных процессов широкого внедрения, отсутствие поддержки со стороны заинтересованных сторон, плохая разработка проекта и недостаток государственной поддержки приводят к тому, что с вероятностью 89% такой проект не будет

успешным в достижении широкого внедрения.

Это подтверждает выводы первоначального анализа о том, что прогресс в достижении воздействия потенциально может быть значительно улучшен путем включения в проекты и мероприятия элементов дизайна, которые направлены на вовлечение правительств и других заинтересованных сторон, а также инициирование процессов широкого внедрения с помощью ресурсов проекта. Выводы подтверждены доказательствами на уровне стран, например, оценкой Организации Восточно-карибских государств. В частности, важно также, чтобы на этапе разработки проекта были привлечены заинтересованные стороны для проверки предположений о потребностях заинтересованных сторон, приоритетов и возможностей в различных масштабах, чтобы для каждой группы или страны могли быть использованы соответствующие подходы, а цели не оказывались чрезмерно амбициозными. Такие риски, как текучесть кадров и изменения государственных приоритетов (как указано в оценках на уровне стран), необходимо учитывать с самого начала для того, чтобы позволить осуществление мер в рамках проекта, которые будут предотвращать или, по крайней мере, уменьшать воздействие этих рисков на результаты проекта. Примерами таких мер являются мероприятия, которые устанавливают партнерские отношения и укрепляют доверие между группами заинтересованных сторон, структуры реализации, которые совпадают или встраиваются в существующие институциональные схемы в каждом масштабе, и подходы, которые учитывают уникальные культурные и исторические характеристики каждой группы заинтересованных сторон.

Сравнение степени более широкого внедрения с суммой гранта ГЭФ, выделенной при утверждении ГИД, показало, что нет существенного различия между числом более успешных и менее успешных проектов, получивших гранты на сумму менее 10 миллионов долл. США.³ Это говорит о том, что в обычном диапазоне проектного финансирования успешное широкое внедрение больше зависит от реализации мероприятий, способствующих процессу, чем от количества средств, выделяемых на проект. Однако только 8 (16%) из 49 проектов, получающих гранты на сумму 10 миллионов долл. США и выше, не были успешными в достижении более широкого внедрения (таблица 7.6). Это свидетельствует о том, что проекты с грантами на сумму 10 миллионов долл. США и выше, как правило, являются более успешными. Большой процент успешных проектов с таким уровнем финансирования показал более серьезную правительственную поддержку по сравнению с проектами с более низкими объемами финансирования. Не было никакой явной связи между типами механизмов широкого внедрения и суммами грантов. Также не было подтверждено, что сумма гранта влияет на качество дизайна проекта. Никаких существенных различий не наблюдалось в степени широкого внедрения среди проектов, реализуемых в различных географических регионах или странах с различным уровнем доходов. Как и следовало ожидать в связи с характером мероприятий, среди глобальных проектов значительно меньшее число проектов успешно достигло более широкого внедрения.

Решающее значение имеет стратегическое рассмотрение вопроса переключения внимания ГЭФ на факторы воздействия и на глобальные экологические выгоды. Такое переключение является важным и потенциально усилит воздействие ГЭФ, но оно должно быть выполнено и реализовано посредством мероприятий с хорошо сбалансированным сочетанием действий, направленных на включение факторов, способствующих широкому внедрению, для лучшего смягчения или преодоления негативных контекстуальных факторов.

Портфель завершенных проектов ГЭФ включает в себя множество случаев работы с факторами, препятствующими или способствующими широкому внедрению и прогрессу в достижении воздействия. ГЭФ должен воспользоваться этим опытом для улучшения разработки проектов в будущих программах и стратегиях. Одной из возможностей для достижения этой цели является акцент на управлении знаниями и обучении. Сообщество практикующих заинтересованных сторон и/или учебная платформа с участием практиков из Учреждений ГЭФ, стран и проектов могут быть созданы при поддержке Секретариата, НТКС и Управления независимой оценки для обмена накопленным опытом

³ Данная сумма включает грант на подготовку проекта, поскольку дизайн проекта определен как важный фактор, влияющий на степень более широкого внедрения

и информацией о формате будущих мероприятий ГЭФ с ориентацией на дальнейшее усиление подходов к более широкому внедрению.

7.5 УЧАСТИЕ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

ГЭФ является одним из лидеров в привлечении гражданского общества на глобальную экологическую арену с самого начала своего существования. Он постоянно создает и усиливает механизмы на различных уровнях для привлечения участников. Фонд старается постоянно отвечать на запросы гражданского общества для обеспечения более активного участия и разрабатывает множество официальных документов в качестве обоснования. ГЭФ привлекает внутренние и внешние ресурсы для разработки методов учета мнения гражданского общества. В Техническом документе 14 ОАД5 сообщается о вспомогательном исследовании, проведенном для оценки текущего положения в области участия гражданского общества. В нем поднимаются вопросы, которые рассматриваются ниже.

Термины «гражданское общество» и «участие» не имеют стандартных определений в сети партнеров ГЭФ. Различные определения, которые используются Учреждениями ГЭФ и на различных уровнях ГЭФ, создают проблемы в отслеживании участия. Кроме того, термин «гражданское общество» по-разному интерпретируется Учреждениями ГЭФ. Хотя тенденция заключается в разделении НПО и организаций на базе сообществ, сама категория НПО часто включает в себя очень разные организации, что приводит, например, к объединению результатов для одного показателя от Международного союза охраны природы (МСОП) и национальной организации коренных народов.

Политика ГЭФ по привлечению общественности (ГЭФ, 1996 г.) устарела, систематически не реализуется и является неэффективной. Однако позиция Фонда относительно документации участия ОГО в каждом проекте совершенно четкая. Несмотря на эту официальную директиву, в ГЭФ нет систематического применения практики для мониторинга участия ОГО. Единственным отслеживанием, которое проводится на сегодняшний день, является нерегулярная выборка выполненных ОГО проектов. Этот показатель, вероятно, частичен и не отображает множество усилий ОГО.

Общий объем грантов, выделенных на полномасштабные и среднемасштабные проекты, выполненные ОГО, а также на проекты ПМГ, составляет около 250 миллионов долл. США со времени ГЭФ-2 (150 миллионов долл. США на полномасштабные и среднемасштабные проекты). Объем проектов, выполненных ОГО, с проектами ПМГ и без них, никогда не составлял 15% портфеля проектов ГЭФ, как было официально затребовано Советом ОГО на Форуме ОГО в 2010 году.

Подтверждено, что проекты, выполненные ОГО, демонстрируют дополнительную эффективность и обеспечивают воздействие на окружающую среду в рамках проектов ГЭФ на местном уровне в значительно более высокой степени, чем проекты, выполненные не ОГО. За время существования ГЭФ они составили значительную долю инвестиций ГЭФ в действия под руководством гражданского общества с объемом гранта 1,1 миллиарда долл. США (735 миллионов долл. США для полномасштабных и среднемасштабных проектов, перечисленных в Информационной системе управления проектами, и 425 миллионов долл. США для проектов ПМГ). Подавляющее большинство из этих проектов было выполнено, по крайней мере, с умеренно удовлетворительной оценкой. Такая результативность и совместное финансирование, привлеченное исполнителями ОГО (3,4 миллиарда долл. США), демонстрируют дополнительную эффективность для обеспечения глобальных экологических выгод за счет локального воздействия.

Несмотря на этот солидный послужной список и систематическое участие в деятельности ГЭФ, участие гражданского общества в проектах ГЭФ очень часто не достигает значимого уровня. Многочисленные динамики подтверждают этот вывод, включая отношения между ОГО и правительствами, интерпретацию значимого и целесообразного участия, а также сложные механизмы, которые еще не прошли проверку и документирование для такого участия, как это предусмотрено в политике по привлечению общественности.

Любое будущее усилие, направленное на увеличение участия гражданского общества в проектах ГЭФ, выиграет от более точной формулировки того, что этот термин включает. Целесообразно рассмотреть [категории гражданского общества](#), которые отличаются в рамках абсолютно разных типов ОГО. Этот вопрос требует дальнейшего изучения.

Любому серьезному усилию, направленному на дальнейшее повышение степени участия ОГО в проектах ГЭФ, в значительной мере будет способствовать [обновление политики 1996 года](#). Это должен быть документ, который отражает современное понимание отношений между заинтересованными сторонами и их соответствующую дополнительную эффективность. Он должен носить более авторитетный и предписывающий характер. Он должен использовать четкие сроки и требовать смелых результатов. Заявление об участии общественности также может быть трансформировано в более продуманную политику и руководящие принципы для привлечения гражданского общества, как, по-видимому, первоначально предполагалось.

Наиболее важным является необходимость укрепления существующих механизмов для реализации пятого пункта текущей политики привлечения общественности: «Все проекты, финансируемые ГЭФ, должны иметь полную документацию участия общественности». Как и при учете гендерной проблематики (см. раздел 7.8), проекты ГЭФ выиграют от более систематического и конструктивного вовлечения гражданского общества, начиная с самых ранних этапов осуществления мероприятий. Текущий обзор должен быть завершен указаниями о том, как адаптировать Информационную систему управления проектами, чтобы нестандартным образом соблюсти такие требования документации, тем самым обеспечивая более простые и прямые методы для [мониторинга участия ОГО](#).

Дополнительные меры с целью дальнейшего повышения степени участия ОГО в проектах ГЭФ могут включать следующее:

- Разработка руководящих принципов для национальных координаторов операций и Учреждений ГЭФ, которые направляют надлежащую реализацию политики в области привлечения общественности.
- Поиск практических показателей, которые будут отражать значимое участие ОГО на нескольких этапах проектного цикла без дальнейшего обременения структуры УОР и замедления цикла утверждения.
- Руководящие указания по различным толкованиям относительно того, что представляет собой целесообразное и содержательное взаимодействие для любого типа проектов ГЭФ в нескольких культурных контекстах.
- Рассмотрение различных методов более удобного распределения данных ОГО из Информационной системы управления проектами и ПМГ для демонстрации глобального участия ОГО, но без создания помех для устоявшихся протоколов, установленных в каждой из систем.
- Изучение необходимости добавления текста, который более решительно обязывает национальных координаторов операций (в письмах утверждения для каждого проекта) привлекать заинтересованных субъектов гражданского общества к конструктивному участию.
- Оценка возможности достижения предлагаемого уровня для средне- и полномасштабных проектов, выполненных при участии ОГО, в 15% портфеля ГЭФ (на глобальном, региональном и государственном уровнях).
- Рассмотрение необходимости введения регулярных обзоров сети НПО ГЭФ в качестве основной связи между ГЭФ и гражданским обществом.
- Рассмотрение необходимости независимого, хорошо продуманного, проверенного и переведенного ежегодного опроса членов сети НПО ГЭФ, чтобы в плановом порядке отслеживать эволюцию конструктивного участия ОГО.

ГЭФ давно является лидером в партнерском сотрудничестве с ОГО и направлении усилий на достижение глобальных экологических выгод. Нет оснований считать, что эта роль может быть приуменьшена. В настоящее время задача заключается в том, чтобы сделать несколько смелых шагов для перехода от [привлечения гражданского общества](#) в сферу [осмысленного участия](#) в управлении ГЭФ. Большинство механизмов для этого уже существует в решениях Совета и в экспериментальной модели ГЭФ. Пора достать некоторые из них из дальних ящиков, стряхнуть пыль, слегка улучшить и заново упаковать, а затем использовать для более систематических серьезных усилий гражданского общества, которые ГЭФ никогда не переставал поддерживать.

Участие гражданского общества следует укреплять и поощрять на уровне стран. Рекомендация по разработке программ включает в себя этот самый важный элемент. Следующие дополнительные конкретные рекомендации должны быть приняты во внимание:

27. Политика участия общественности должна быть обновлена, в нее должны быть включены все рекомендации по разработке программ в ГЭФ.
28. Информационная система управления проектами ГЭФ должна включать возможности для систематического сбора данных по элементам взаимодействия гражданского общества с ГЭФ без дальнейшего увеличения отчетности и контроля нагрузки в ГЭФ.
29. Конечные оценки должны включать вопросы по участию ОГО для того, чтобы оценщики смогли учесть все уроки и достижения.

7.6 ПРОГРАММА МАЛЫХ ГРАНТОВ

Наиболее успешное и признанное на международном уровне взаимодействие с ОГО, несомненно, происходит через ПМГ ГЭФ. Продолжительная оценка ПМГ, которая проводится совместно с Управлением оценки ПРООН, предоставила доклад о первом этапе для включения выводов в ОАД5. В оценке указано, что ПМГ остается весьма актуальной как с точки зрения глобальных экологических проблем, так и поддержки местных сообществ с целью решения этих проблем в рамках существующих социально-экономических условий.

В оценке также указано, что количество стран, участвующих в ПМГ, значительно увеличилось в течение ГЭФ-5. Новые страны включают в высоком соотношении малые островные развивающиеся государства, наименее развитые страны и страны с неустойчивой экономикой или пострадавшие в результате конфликтов. Это соответствует решениям, принятым Советом ГЭФ в ноябре 2007 года по поводу модернизации политики ПМГ и доступа ПМГ к ресурсам из системы распределения ГЭФ (в настоящее время СПРР). Эти изменения имели ряд положительных результатов, а также некоторые негативные последствия. Негативные последствия более подробно рассматриваются на втором этапе оценки.

На первом этапе доклада об оценке ПМГ также сделан вывод о том, что ПМГ продолжает быть эффективной, особенно на уровне отдельных грантов. Медленно, но уверенно группы грантов обеспечивают кумулятивное и синергетическое влияние на национальном и местном уровнях. Взаимодействие ПМГ с другой поддержкой ГЭФ развивалось в интересных направлениях. Недавний пример из оценки портфеля ГЭФ в Танзании показывает, что ПМГ предоставляет услуги для других проектов, нацеленных специально на то, чтобы помочь местным общинам. В целом, это взаимодействие может и должно стать предметом дальнейшего изучения на уровне стран в мероприятиях по составлению программ.

Расходы на управление программой в значительной степени остались фиксированными. Вспомогательные расходы по программе (МиО, развитие потенциала и управление знаниями) несколько выросли, поскольку эти услуги все чаще

приветствуется. Однако решение Совета связать расходы на деятельность и предоставляемые услуги (ГЭФ, 2007 г.) не было внедрено в полном объеме. Были приняты меры по укреплению централизованного управления программой, но они не компенсируют недостатки в общей структуре управления.

Значительный прогресс был достигнут в сфере МиО в ПМГ с 2008 года. Однако дальнейшее совершенствование системы оправдано с учетом весьма затруднительного характера проведения надлежащего МиО в такой глобальной многонациональной программе, как ПМГ, и нереальных требований, возложенных на нее. МиО в ПМГ является еще одним доказательством чрезмерной нагрузки на ГЭФ из-за структуры УОР и требований МиО.

Характер ПМГ как общеорганизационной программы ГЭФ требует лучшего рассмотрения. Следует поддерживать крепкие связи между основной ПМГ и модернизированными программами ПМГ не по вопросам управления, а для поддержки обучения и обеспечения стратегической направленности. Для обеспечения стратегического руководства был сформирован руководящий комитет, однако после многообещающего начала он в основном сфокусировался на оперативных вопросах. Работа такого руководящего комитета должна быть пересмотрена (и, при необходимости, его состав следует откорректировать), чтобы решить вопрос о его роли относительно отчетности ПРООН и фидуциарных обязанностей в реализации ПМГ посредством двух отдельных механизмов (полномасштабные проекты и Центральная команда управления программой ПМГ), учитывать общеорганизационный характер программы и принять управленческие меры реагирования согласно первому этапу оценки.

Основной подход ПМГ заключается в том, чтобы (1) обеспечить малые гранты для поддержки местных сообществ в решении экологических проблем, которые имеют глобальное значение; (2) изучать решения и давать возможность другим местным общинам внедрять их в других местах; и (3) привлекать больший портфель ГЭФ в страну в качестве стимулирования средне- и полномасштабных проектов или, как видно на примере Танзании, чтобы позволить местным общинам внедрять решения, продемонстрированные в средне- и полномасштабных проектах. С этой целью, ПМГ поддерживает национальные координационные комитеты, которые должны оставаться или становиться надежными партнерами в разработке национальных программ.

Это определяет две рекомендации по пополнению средств для включения в программы ГЭФ-6:

30. Работа руководящего комитета ПМГ должна быть пересмотрена, при необходимости усилена и должна предусматривать взаимодействие с ПРООН и Секретариатом ГЭФ для обеспечения общеорганизационного характера ПМГ и стратегических руководств по будущим направлениям программы и механизму.
31. Новый руководящий комитет должен осуществить ответные управленческие меры согласно первому и второму этапу оценки ПМГ. Совет должен рассмотреть эти ответные меры, поскольку он отвечает за общеорганизационные программы.

7.7 УЧАСТИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

В Техническом документе 13 ОАД5 сообщается об обзоре взаимодействия ГЭФ и частного сектора, который был проведен в рамках ОАД5. В исследовании делается вывод о том, что ГЭФ успешно взаимодействует с самыми разнообразными коммерческими организациями, которые различаются по своей отрасли, размеру и подходам к вопросам охраны окружающей среды.

Учитывая разнообразие организаций частного сектора, ГЭФ взаимодействует с широким кругом коммерческих субъектов предпринимательской деятельности. Диапазон простирается от транснациональных корпораций, включает крупные компании и финансовые учреждения, а также малые и средние предприятия. Кроме юридических лиц, институциональные механизмы могут включать партнерские государственно-частные партнерства, государственно-

частные объединения, кооперативы и другие механизмы совместной собственности. Большинство мероприятий проводится в рамках национальных проектов; глобальные и региональные проекты, как правило, демонстрируют ограниченное участие.

Взаимодействие ГЭФ с этими структурами было успешным, проекты с участием частного сектора показали эффективность наравне с проектами без участия частного сектора (около 80% проектов получили оценки сравнительно удовлетворительно или выше). При оценке проектов без использования грантов и проектов с использованием грантов различия не выявлены. Случаи успешной деятельности привели ко многим примерам широкого внедрения стратегий реализации, технологий, подходов и/или структурных механизмов, в том числе ярких примеров расширения масштабов деятельности и рыночных изменений, в частности в тематической области изменения климата.

Финансирование ГЭФ комбинации усовершенствований, особенно в правительственных регулятивных и политических структурах, а также в сфере финансового посредничества, привело к глубоким изменениям рынка в том, что касается участия частного сектора в экологически безопасных мероприятиях. Нормативно-правовая база и экологическая политика являются индикаторами благоприятного климата для глобальных экологических выгод. Отсутствие обязательств страны по поводу применения нормативных стандартов может повлиять на достижение результатов, в то время как соответствующие политические стимулы являются фактором успешного взаимодействия частного сектора и ГЭФ. Проекты с участием частного сектора значительно чаще способствуют разработке и демонстрации новых финансовых механизмов, а также приводят к изменению рынка. 52% проектов с участием частного сектора привели к изменениям рынка по сравнению с 21% проектов, в которых не был задействован частный сектор.

Исторические примеры участия частного сектора не совпадают с прогнозированной распространенностью по тематическим областям, которые четко определяют роль частного сектора. Созванный оценочный орган предполагает, что легче сосредоточить внимание на участии частного сектора в области изменения климата, затем – в области биоразнообразия, в области СОЗ и межтематических областях. В то время как в стратегиях всех тематических областей по основным направлениям указано участие частного сектора (ГЭФ-3, ГЭФ-4, ГЭФ-5 и предложение для ГЭФ-6), было значительно легче найти примеры проектов с участием частного сектора в тематических областях изменения климата, биоразнообразия и ОРВ, чем в областях международных вод, деградации земель или СОЗ.

За время существования ГЭФ роль бизнеса и промышленности в содействии устойчивому развитию возростала и продолжает расти. Новые и расширенные корпоративные инициативы устойчивого развития и растущее число социально-ответственных предприятий свидетельствуют о возрастающей роли частного сектора. Хотя эти усилия новаторских компаний дают проблески надежды на устойчивое развитие, ключевые экологические тенденции продолжают демонстрировать ухудшение, а предполагаемые расходы на смягчающие действия сильно превышают возможности государственных учреждений.

Эти же государственные учреждения часто также предоставляют субсидии в области ископаемых видов топлива, нерационального использования водных ресурсов, рыболовства, сельского хозяйства и транспорта, направленные на поощрение «общественного блага» и защиты интересов бедных, особенно в развивающихся странах. Хотя субсидии могут быть и полезными (те, что направлены на содействие более чистым и эффективным технологиям и/или на улучшение доступа бедных домохозяйств к современным видам энергии), вредные субсидии, направленные на нерациональные практики, в настоящее время в 10 раз превышают объем фондов, необходимых для обеспечения устойчивого будущего. Такие субсидии могут также покрывать эксплуатационные расходы, которые обычно несет частный сектор в производстве и других промышленных процессах, а также могут предоставлять более широкий доступ к источникам энергии по гораздо более низким ценам. В результате может быть повышено потребление энергии ископаемого топлива, особенно в развитых странах, что усугубляет выбросы вредных веществ и усиливает нарастание экологического кризиса.

Усилия ГЭФ по взаимодействию с частным сектором необходимо согласовывать с усилиями по повышению ответственности стран. Возможности ГЭФ по привлечению частного сектора уменьшились в ходе ГЭФ-4 в результате внедрения концепции распределения ресурсов (КРР). Во время ГЭФ-5 взаимодействие несколько увеличилось, но все еще отстает как по количеству, так и по объемам фондов на предыдущих этапах. Промежуточная оценка СПРР не включает анализ воздействия СПРР на участие частного сектора, поскольку портфель проектов с непосредственным участием настолько уменьшился, что стал несущественным для анализа (ГНО ГЭФ, 2013d). КРР и СПРР привели к более активному участию государственных органов. Промежуточная оценка СПРР утверждает, что в результате пересмотра структуры, ответственность страны относительно портфеля проектов ГЭФ продолжает расти, хотя и за счет более низкого взаимодействия с частным сектором. Использование систем распределения, таких как СПРР, подразумевает, что серьезное взаимодействие с коммерческими компаниями должно быть включено в национальные стратегии и приоритеты в соответствии с указаниями конвенций.

Уроки, извлеченные из платформы Фонда Земли, которая была разработана для взаимодействия с частным сектором, показывают, что ожидания по привлечению крупных траншей частного финансирования для слияния со средствами ГЭФ, не оправдались и не были реалистичными. С другой стороны, некоторые из обычных полномасштабных проектов по смягчению последствий в области изменения климата весьма успешно смогли привлечь частный сектор и инициировать изменения рынка.

Следующие рекомендации должны быть приняты во внимание при разработке программы привлечения частного сектора в ходе ГЭФ-6:

32. Информационная система управления проектами ГЭФ должна включать возможности для систематического сбора доказательств по элементам взаимодействия частного сектора с ГЭФ без дальнейшего увеличения негативного влияния отчетности и мониторинга в ГЭФ.
33. ГЭФ следует учитывать различные обстоятельства стран и регионов, имеющих право на поддержку ГЭФ, и призывать страны принимать во внимание участие частного сектора в определении своих приоритетов и идентификации портфеля для ГЭФ-6.
34. Подходы к тематическим и межтематическим областям должны учитывать, как участие частного сектора может отразиться на отраслях с наиболее сильным воздействием на окружающую среду.
35. ГЭФ следует создавать и распространять знания о том, как субъекты частного сектора могли быть и были вовлечены в поддержку ГЭФ, особенно в связи с временем проектного цикла, снижением рисков, рыночной трансформацией и признанием / спонсорством.
36. Конечные оценки должны включать вопросы привлечения частного сектора для того, чтобы оценщики смогли учесть все уроки и достижения.

7.8 ГЕНДЕРНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА

Гендерные вопросы являются очень важным аспектом в теории изменений ГЭФ, так как это основной метод достижения изменений курса действий, которые приведут к широкому внедрению рациональных решений глобальных экологических проблем. Таким образом, пристальное внимание к социальным и гендерным вопросам это не роскошь и не дополнительная деятельность, а один из основных элементов причинно-следственных путей к снижению негативного воздействия на окружающую среду и, в конечном счете, к улучшению состояния окружающей среды.

В ОАД4 изложена оценка гендерной проблематики в ГЭФ в 2009 году в техническом документе, где подчеркнута

необходимость упрощенной межотраслевой гендерной политики в деятельности ГЭФ (Awori, 2009 г.). В ОАД4 указано, что: «Социальные и гендерные вопросы в национальных стратегиях и проектах ГЭФ не рассматриваются систематически, и ГЭФ не может полностью полагаться на социальные и гендерные политики своих Учреждений». В частности, в ОАД4 в Рекомендации 7 указано, что эффективность проекта следует и далее укреплять путем совершенствования принципов, улучшения структуры сборов и укрепления социальных и гендерных вопросов. В ОАД4 также предложено, чтобы в следующую версию политики МиО ГЭФ были включены редакции схем и практик конечного оценивания.

Политика по гендерной проблематике ГЭФ, которая рассматривает основные вопросы ОАД4, была принята в мае 2011 года. Технический документ 16 ОАД5 относится поиску оценочных данных по двум вопросам: относительно какого исходного ориентира будет оцениваться политика в будущем и что было выполнено относительно этого исходного ориентира на данный момент.

Со времени ОАД4 на предмет гендерной проблематики был проанализирован 281 завершённый проект. Из них 124 не рассматривали гендерный вопрос, и от них это не ожидалось. Из оставшихся 157 проектов 55 успешно популяризировали гендерную проблематику в своем дизайне при реализации. Другие 59 проектов упоминали гендерные вопросы, но не включали их в свои мероприятия. Оставшиеся 43 проекта представили себя как «не имеющие отношения к гендерным вопросам» и, таким образом, не включали какие-либо ссылки на гендерные вопросы в своем дизайне или при реализации. Однако их конечные оценивания представили доказательства того, что гендерный вопрос был целесообразным для этих проектов. Отсутствие внимания к гендерным вопросам там, где это необходимо, могло привести к непредвиденным негативным последствиям, связанным с гендерной проблематикой.

Исследование целевого плана показывает, что многие инициаторы проектов в ГЭФ недостаточно осведомлены о гендерных вопросах и могут непреднамеренно разрабатывать и реализовывать проекты с потенциальными негативными воздействиями в гендерных вопросах. С другой стороны, оно показывает, что многие инициаторы проектов могут решать гендерные вопросы адекватно. Таким образом, это указывает на необходимость распространенной практики, когда одна сторона должна учиться у другой, а в отношении программ и проектов — на необходимость применения оптимальных международных практик.

Обзор проектов, одобренных и утвержденных ГИД в рамках ГЭФ-5, отмечает увеличение доли проектов, которые стремятся учитывать гендерную проблематику, с 22% до 31%, и снижение доли проектов, которые считают гендерные вопросы нецелесообразными, с 78% до 68%, вследствие принятия политики о гендерной проблематике ГЭФ. Однако 22% утвержденных ГИД проектов, которые были оценены, как не учитывающие гендерный вопрос, на самом деле, были признаны группой оценки этого вспомогательного исследования как учитывающие гендерный вопрос, что включает отсутствие в настоящее время доступа к гендерной экспертизе для Секретариата.

Кроме того, 40% проектов, утвержденных ГИД с мая 2011 г., включали только поверхностное упоминание о гендерных вопросах, иногда путем включения стандартных общих пунктов. Это свидетельствует о том, что еще многое предстоит сделать для реализации политики учета гендерной проблематики, особенно в плане понимания, какие проекты являются учитывающими гендерный вопрос, и как с ними следует работать. Один из механизмов ГЭФ показывает пример: значительный сдвиг произошел в конце 2011 года в отношении стимулирующей деятельности с существенным увеличением предложений, которые учитывают гендерную проблематику, и значительным сокращением предложений, которые уделяли поверхностное внимание гендерным вопросам. Только одно из мероприятий стимулирующей деятельности характеризовалось серьезными упущениями гендерных вопросов.

Эти усовершенствования могут быть связаны с недавним принятием несколькими Учреждениями ГЭФ политики учета гендерной проблематики для своей оперативной деятельности. Примеры лучших международных практик от МФСР, ПРООН и Всемирного банка предоставляют рекомендации, которые могут быть использованы на практике. Инвестиционные фонды для противодействия изменению климата также приняли к использованию полезные

инструменты, которые можно добавить к руководящим принципам ГЭФ. Эти инструменты могли бы служить руководством для улучшения разработки проектов и процессов утверждения ГЭФ, чтобы учет гендерной проблематики был эффективно интегрирован в проекты ГЭФ.

ГЭФ добился успехов в действиях с учетом выводов и рекомендаций ОАД4 и других докладов по вопросам гендерной проблематики. Политика в отношении учета гендерной проблематики была разработана и принята, что указывает на обязательства в отношении учета гендерной проблематики в ГЭФ. В Секретариате ГЭФ в ходе ГЭФ-5 был назначен координатор по гендерным вопросам, а также с 2011 года в процессе ежегодного мониторинга проводится регулярный обзор и мониторинг портфеля с учетом гендерной проблематики.

Несмотря на принятие политики учета гендерной проблематики, наблюдается развитие ограниченного потенциала в Секретариате ГЭФ в этой области. В Секретариате есть только один координатор по гендерным вопросам, работающий по совместительству, было проведено ограниченное обучение по гендерной проблематике для руководителей программ, а также отсутствуют руководящие принципы для учета гендерной проблематики в мероприятиях в рамках проектов. Для адекватного внедрения политики Секретариату и Учреждениям ГЭФ необходимы ресурсы и поддержка.

Политика требует МиО прогресса в учете гендерной проблематики и включения экспертов по гендерной проблематике в проекты. Хотя результаты оценки утверждений и согласований с ГИД указывают на повышение уровня внимания к гендерной проблематике в стимулирующей деятельности, важно проверить конечные оценки этих проектов, когда они будут доступны.

В частности, это определяет следующие рекомендации:

37. ГЭФ должен принять план действий по реализации политики учета гендерной проблематики ГЭФ. Этот план должен быть обеспечен ресурсами в необходимой мере. Самое главное — Секретариату необходим эксперт по гендерным вопросам, который сможет регулировать, координировать и налаживать отношения.
38. НТКС ГЭФ может быть предложено дать рекомендации по гендерным вопросам в некоторых сугубо технических областях ГЭФ.
39. Посредничество в сфере знаний и обмен знаниями должны стать важным инструментом для того, чтобы инициаторы проектов имели самые свежие данные о том, что работает, а что — нет, для учета гендерной проблематики в своих проектах.
40. Конечные оценки должны включать гендерные вопросы, чтобы обеспечить проверку наличия непреднамеренного негативного воздействия или позитивных достижений в отношении гендерной проблематики.

ТАБЛИЦА 7.1 ЗАВЕРШЕННЫЕ ПРОЕКТЫ ГЭФ С ПОЛОЖИТЕЛЬНЫМИ ОЦЕНКАМИ ИТОВОВЫХ ДОСТИЖЕНИЙ

ГРУППА	ОБЩЕЕ КОЛ-ВО ПРОЕКТОВ	КОЛ-ВО ОЦЕНЕННЫХ ПРОЕКТОВ			% ПРОЕКТОВ С ПОЛОЖИТЕЛЬНЫМИ ОЦЕНКАМИ		
		СРЕДНЕМАСШТАБНЫЕ	ПОЛНОМАСШТАБНЫЕ	ИТОГО	СРЕДНЕМАСШТАБНЫЕ	ПОЛНОМАСШТАБНЫЕ	ИТОГО
ОАД4	210	91	114	205	84	78	80
ОАД5	281	123	157	280	88	85	86
Итого	491	214	271	485	86	82	84

Примечание. Положительные оценки включают умеренно удовлетворительную, удовлетворительную и весьма удовлетворительную оценку. Стимулирующая деятельность, которая не была одобрена посредством ускоренных процедур, здесь представлена в виде средне- или полномасштабных проектов, в зависимости от размера гранта ГЭФ.

ТАБЛИЦА 7.2 СТЕПЕНЬ ПРОГРЕССА НА ПУТИ К ВОЗДЕЙСТВИЮ ПРОЕКТОВ ГЭФ

СТЕПЕНЬ БОЛЕЕ ШИРОКОГО ВНЕДРЕНИЯ	% ПРОЕКТОВ ГЭФ		
	С ВОЗДЕЙСТВИЕМ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ	БЕЗ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ	ИТОГО
Принятые/реализованные инициативы наиболее широкого внедрения	15,5	1,7	17,2
Принятые/реализованные инициативы широкого внедрения	30,9	12,0	42,9
Инициированное широкое внедрение	16,7	13,7	30,4
Нет значимого широкого внедрения	2,0	7,2	9,5
Итого	65,3	34,7	100,0

Примечание. $n = 401$; включает в себя только те проекты, по которым можно ожидать снижение негативного воздействия.

ТАБЛИЦА 7.3 СТЕПЕНЬ БОЛЕЕ ШИРОКОГО ВНЕДРЕНИЯ ПО ТЕМАТИЧЕСКИМ ОБЛАСТЯМ

ТЕМАТИЧЕСКАЯ ОБЛАСТЬ	% ПРОЕКТОВ ГЭФ	
	ПРИНЯТЫЕ/РЕАЛИЗОВАННЫЕ ИНИЦИАТИВЫ НАИБОЛЕЕ ШИРОКОГО И ШИРОКОГО ВНЕДРЕНИЯ	НЕТ ЗНАЧИМОГО ШИРОКОГО ВНЕДРЕНИЯ ИЛИ ИНИЦИИРОВАНО, НО НЕ ВНЕДРЕНО
Биоразнообразие	59	40
Изменение климата	66	34
Международные водные ресурсы	73	27
Деградация земель	29	71
Межтематические проекты	42	57
ОРВ	60	40
СОЗ	11	88

ПРИМЕЧАНИЕ. Данные приведены для всех проектов в данной тематической области, а не только для тех, по которым ожидается широкое внедрение. Результаты для тематических областей ОРВ и СОЗ представлены исключительно в справочных целях и не предназначены для выводов из-за небольшого числа проектов в этих тематических областях, включенных в группу.

ТАБЛИЦА 7.4 СТЕПЕНЬ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ ПО ТЕМАТИЧЕСКИМ ОБЛАСТЯМ

ТЕМАТИЧЕСКАЯ ОБЛАСТЬ	% ПРОЕКТОВ ГЭФ		
	ТОЛЬКО СНИЖЕНИЕ НАГРУЗКИ	УЛУЧШЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	ИТОГО
Биоразнообразие	45	24	70
Изменение климата	71	н.п.	71
Международные водные ресурсы	28	23	51
Деградация земель	14	14	28
Межтематические проекты	29	17	46

ОРВ	100	н.п.	100
СОЗ	13	0	13

ПРИМЕЧАНИЕ. н.п. = не применимо; для тематических областей, касающихся атмосферы, не ожидается улучшение состояния окружающей среды, поскольку можно лишь измерить снижение количества выбросов газов в атмосферу. Данные приведены для всех проектов в данной тематической области, а не только для тех, по которым ожидается воздействие. Результаты для тематических областей ОРВ и СОЗ представлены исключительно в справочных целях и не предназначены для выводов из-за небольшого числа проектов в этих тематических областях, включенных в группу.

ТАБЛИЦА 7.5 ФАКТОРЫ, ЧАЩЕ ВСЕГО ВСТРЕЧАЮЩИЕСЯ В КОНЕЧНЫХ ОЦЕНКАХ, КАК ВЛИЯЮЩИЕ НА ПРОГРЕСС НА ПУТИ К ВОЗДЕЙСТВИЮ

ТИП ФАКТОРА	СТИМУЛИРУЮЩИЙ ПРОГРЕСС	СДЕРЖИВАЮЩИЙ ПРОГРЕСС
Связанный с проектом	<ul style="list-style-type: none"> Высокий уровень участия заинтересованных сторон (48%) Высокоцелесообразные технологии/подход (36%) Процессы более широкого внедрения, инициированные с помощью ресурсов проекта (39%) 	<ul style="list-style-type: none"> Некачественная разработка проекта (38%) Отсутствие мероприятий по поддержанию результатов проекта (25%)
Контекстуальны й	<ul style="list-style-type: none"> Поддержка правительства (57%) Предыдущие/текущие смежные инициативы (55%) Поддержка других заинтересованных сторон (42%) 	<ul style="list-style-type: none"> Другие неблагоприятные политические условия/факторы (40%) Неблагоприятные экономические условия/события/факторы (31%) Отсутствие государственной поддержки (26%)

ПРИМЕЧАНИЕ. n = 473. Цифры в скобках являются процентной долей конечных оценок со ссылкой на конкретный фактор.

ТАБЛИЦА 7.6 СТЕПЕНЬ БОЛЕЕ ШИРОКОГО ВНЕДРЕНИЯ ПО РАЗМЕРУ ГРАНТА ГЭФ

ГРАНТ ГЭФ	ПРОЕКТЫ С БОЛЕЕ УСПЕШНЫМ ШИРОКИМ ВНЕДРЕНИЕМ		ПРОЕКТЫ С МЕНЕЕ УСПЕШНЫМ ШИРОКИМ ВНЕДРЕНИЕМ	
	КОЛ-ВО	%	КОЛ-ВО	%
1 млн долл. США или менее	104	50	105	50
Более 1 млн долл. США, но менее 5 млн долл. США	69	61	44	39
5 млн долл. США и более, но менее 10 млн долл. США	63	62	39	38
10 млн долл. США или более	41	84	8	16

Блок 7.1 Определения воздействия

Воздействие в целом. Положительные и отрицательные, первичные и вторичные долгосрочные эффекты, вызываемые вмешательством, прямо или косвенно, вольно или невольно (ОЭСР / КСР, 2004 г.). Это определение используется Комитетом содействия развитию Сети по оценке ОЭСР, Группой сотрудничества в области оценки международных финансовых учреждений и Группой по оценке ООН.

Целью ГЭФ является достижение **воздействия на окружающую среду**, которое определяется как изменения биофизических параметров, которые могут принимать следующие формы:

- **Снижение негативного воздействия:** биофизические изменения, которые отражают сокращение угроз, исходящих от действий людей (местных общин, обществ, экономик)
- **Экологическое состояние:** изменения в состоянии окружающей среды

Со временем снижение негативного воздействия приводит к улучшению состояния окружающей среды. Таким образом, измерение воздействия имеет **временной аспект**, значительно более длительный, чем продолжительность проекта, поскольку созревание многих биофизических процессов, на которые направлено влияние ГЭФ, занимает много времени – от 20 до 30 лет для возвращения экосистемы в здоровое состояние и до 50 лет для восстановления озонового слоя. Этот временной аспект определяется в следующих терминах:

- **Прямое воздействие:** изменения, связанные с вмешательством; например, восстановление среды обитания для конкретного вида, которое может показать быструю отдачу (в течение нескольких лет)
- **Долгосрочное воздействие:** изменения, возникающие с течением времени в долгосрочных биофизических процессах

Кроме того, воздействие имеет **пространственный аспект**; оно может быть измерено в различных географических,

социально-экологических или административных масштабах воздействия. Воздействие можно измерить

- на отдельных объектах,
- на нескольких объектах,
- в ландшафтах или морских ландшафтах,
- в масштабах всего рынка,
- в местных или государственных администрациях,
- в регионах или
- во всем мире.

ГЭФ стремится влиять на социально-экономические процессы, чтобы осуществить изменения в биофизических системах: климат, богатые биоразнообразием экосистемы, системы устойчивого землепользования и так далее.

Воздействие на уровне системы, происходящее на уровне ландшафта, морского ландшафта, в масштабах всего рынка и высшей администрации, а также в глобальном масштабе измеряется по биофизическим и социально-экономическим параметрам, которые определяют динамику системы. Как правило, из-за большого количества участников и процессов, задействованных в системных изменениях, авторы этих изменений отсутствуют, но для них могут быть идентифицированы вклады.

Воздействие может иметь местное и глобальное значение. Сохранение уникальных местных видов имеет глобальное воздействие; но также оно имеет и локальное воздействие, поскольку может быть источником доходов от эко-туризма.

Глобально значимые воздействия также имеют и локальное значение, но не все **местные воздействия** имеют глобальное значение. **Социальные и экономические последствия** изучаются для определения того, приводят ли изменения в поведении к сокращению или увеличению угроз, или к устойчивому развитию.

РИСУНОК 7.1 СХЕМА КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ ТЕОРИИ ИЗМЕНЕНИЙ ГЭФ

Области вкладов ГЭФ

Внедрение и стратегии

Механизмы и органы внедрения

Технологии и подходы

Финансовые механизмы реализации и устойчивого развития

Знания и информация

Развитие навыков

Обмен информацией и доступ к информации

Мониторинг и оценка

Накопление знаний

Повышение осведомленности

Институциональный потенциал

Политическая, юридическая и нормативно-правовая база

Государственные структуры и договоренности

Неформальные способы построения доверия и урегулирования конфликтов

Каталитический эффект

Прогресс в достижении воздействия

Более широкое внедрение

Обеспечение устойчивости

Популяризация

Репликация

Расширение

Изменение рынка

Изменения курса действий

Критерии:

Экономически обоснованные

Социально приемлемые

Экологически безопасные

Воздействие

Улучшение состояния окружающей среды

Снижение нагрузки

РИСУНОК 7.2 ПРОГРЕСС НА ПУТИ К ВОЗДЕЙСТВИЮ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ ПОСЛЕ ЗАВЕРШЕНИЯ ПРОЕКТА

Завершенные проекты: 281

Диапазон положительных оценок: >80%

Инициировано широкое внедрение: 90,5%

Местное воздействие >65%

Потенциальное воздействие на систему: 92,8%

20% неудовлетворительно из-за принятия рисков: продолжайте рисковать!

Задача в следующем: как ускорить и увеличить более широкое внедрение, которое приводит к трансформационным изменениям системы

РИСУНОК 7.3 ИЛЛЮСТРАЦИЯ БОЛЕЕ ШИРОКОГО ВНЕДРЕНИЯ ПО СРАВНЕНИЮ С ВОЗДЕЙСТВИЕМ В КОНТЕКСТЕ ПРОЕКТОВ ГЭФ В СФЕРЕ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА

Глобальные выбросы ПГ

Квалификация

Проект ГЭФ

Отсутствие поддержки ГЭФ

Изменение рынка измеряется в количестве выбросов ПГ

Начало действий на местном уровне

Активизация заинтересованных сторон

Заинтересованные стороны продолжают действовать

Изменение рынка в сокращении количества выбросов парниковых газов через 5-8 лет

Местное воздействие измеряется в количестве выбросов ПГ

Глобальное потепление

Тенденции продолжают снижаться

Пока нет доказательств обратной тенденции

Местное воздействие в снижении количества выбросов ПГ к завершению проекта

10 лет

5 лет

10 лет

Примечание: ПГ = парниковые газы.

8. ПРОБЛЕМЫ В ДОСТИЖЕНИИ БОЛЕЕ ШИРОКОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

8.1 БУДУЩЕЕ ТЕМАТИЧЕСКИХ ОБЛАСТЕЙ

В первом докладе ОАД5 (пятого общего анализа деятельности) приведены доказательства из разных потоков оценки, которые указывают на появление проектов и программ в междисциплинарных областях в качестве новых мощных механизмов ГЭФ (ГНО ГЭФ 2013е). Вследствие этого возникают проблемы с формированием стратегий ГЭФ-6.

Несколько подисследований ОАД5 указывают на появление в портфеле мощных проектов и программ в междисциплинарных областях в качестве ответной меры на руководящие указания органов конвенций на уровне страны. Доказательства из влиятельных источников, тщательно рассмотревших поддержку ГЭФ в Южно-Китайском море и прилегающих территориях, указывают на важность программного подхода, который выходит за рамки одной проблемы или направления деятельности, для создания условий для более широкого использования. Такая точка зрения на программный подход возникла также в ходе работы Управления над общей концепцией теории изменения ГЭФ, в которой описаны элементы, необходимые для обеспечения реальной отдачи.

Общая концепция теории изменения ГЭФ была представлена на собрании Совета ГЭФ в ноябре 2012 г. Как ударная работа Управления, так и оценка стратегий тематической области, указывают на использование модели в качестве эвристического инструмента, поддерживающего более подробное рассмотрение причинно-следственной цепочки, звеньев и ролей ГЭФ, его партнеров и государств-членов. Это помогает лучше сконцентрироваться на том, как более широкое использование приводит к снижению нагрузки на окружающую среду и улучшению глобальной экологической ситуации. Совет попросил Секретариат включить причинно-следственные звенья и цепочки в стратегии, которые разрабатываются для ГЭФ-6.

Более подробное рассмотрение причинно-следственных цепочек и проводящих путей с целью влияния на стратегии в тематических и междисциплинарных областях тесно связано с развитием системы управления, основанной на результатах (структуры УОР). ОАД5 предлагает снизить нагрузку на структуру УОР и ее указания по МиО. Более того, Управление независимой оценкой предложило провести определение оцениваемости новой структуры УОР, которая будет включать более тщательное рассмотрение причинно-следственных цепочек и ожидаемых путей к воздействию.

БИОРАЗНООБРАЗИЕ

Из 214 завершенных проектов по биоразнообразию, в которых ожидалось снижение нагрузки, почти в 70 процентах (149 проектов) было выявлено воздействие на окружающую среду: в 45 процентах (97 проектов) было достигнуто снижение нагрузки на окружающую среду, а в 24 процентах (52 проекта) было отмечено улучшение ее состояния. В основном в ходе проектов по биоразнообразию было выявлено влияние на окружающую среду в виде улучшения среды обитания на местах (33 процента, 76 проектов); в 11 процентах (26 проектов) также было выявлено улучшение ландшафта. Влияние на окружающую среду включает создание охраняемых зон, улучшение систем управления ими, снижение нагрузки, благодаря изменению практики использования земли, а также увеличение популяции видов. Доля проектов по биоразнообразию, влияние которых на окружающую среду было доказано, самая высокая во всех тематических областях.

Самым распространенным механизмом в проектах по биоразнообразию является учет проблем (см. поле 8.1 с удачным примером успешного проекта). Самые актуальные типы мероприятий, которые учитывают проблемы в проектах по биоразнообразию, – это законы, политика и нормы (48 процентов, 108 проектов), системы управления (41 процент, 92 проекта) и процессы участия в разрешении конфликтов (27 процентов, 61 проект). Механизмы изменения, воспроизведения и масштабирования рынка также способствовали более широкому использованию мероприятий в рамках проектов в межтематических областях, но в меньшей степени. Системы управления воспроизводились (14 процентов, 32 проекта) и масштабировались (8 процентов, 19 проектов) чаще всего. Обычно полное масштабирование начинается с местного уровня и переходит к национальному.

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА

Из 113 пересмотренных завершенных проектов по изменению климата, 77 процентов (87 проектов) содержат данные о сокращении выбросов парниковых газов, включая CO₂. Обычно снижение нагрузки достигается благодаря реализации мер по улучшению энергоэффективности, увеличению доли восстанавливаемой энергии или замене преобладающих транспортных средств теми, которые потребляют меньше органического топлива.

Только 10 процентов (11 проектов в данной тематической области) не приводят доказательств значительно более широкого использования. 66 процентов (75 проектов) включают более широкое применение и реализацию нескольких инициатив (см. поле 8.2 с примером успешного проекта). Также как и в других тематических областях, учет проблем был признан самым распространенным механизмом более широкого использования, который сопровождается воспроизведением. Наиболее успешные мероприятия с учетом проблем – это политические, законодательные и/или нормативные меры. 49 проектов были успешно внедрены в данные мероприятия и, таким образом, способствовали реализации организационной структуры, которая бы привела к последующему снижению выбросов парниковых газов. В 13 проектах успешно сохранены механизмы финансирования и продвижения энергоэффективности и восстанавливаемой энергии. Наиболее успешные из них – договоры лизинга, фонды по энергоэффективности, и реже – энергосервисные компании, например, в Хорватии. Несмотря на успешность, общий характер свидетельствует о наличии значительных проблем, когда речь идет о более широком использовании финансовых механизмов.

Технологии и инфраструктуры, представленные в проектах по изменению климата, – самые распространенные типы воспроизведенных мероприятий (14 проектов). Проекты, которые были очень актуальными для заинтересованных сторон и успешно продемонстрировали возможность реализации, эффективность и целесообразность в определенной технологии, привели к воспроизведению. Прибыльные и рентабельные технологии также часто воспроизводились. Похоже, что прибыльность – это важная предпосылка для более широкого использования технологии, поскольку побуждает заинтересованные стороны – в особенности, в частном секторе – рассматривать энергоэффективность не только как проблему социальной ответственности, но и как конкурентоспособную бизнес-модель.

Проекты, которые достигли масштабирования и изменения рынка, встречаются не часто. Поскольку большинство данных для анализа было направлено либо в конце проекта, либо незадолго до его завершения, такие результаты не удивительны. Доступные данные все же указывают на то, что технологии и инфраструктура – это наиболее распространенные масштабируемые инструменты или инструменты, которые привели к изменению рынка в рамках проектов по изменению климата. Обычно такие проекты задействуют меры, которые приводят к улучшению промышленных процессов и продуктов. Недавняя оценка воздействия на смягчение последствий изменения климата была ориентирована на изменение рынка. Было проанализировано 18 проектов, завершенных с 1997 по 2012 гг., в Китае, Индии, Мексике и России. В ходе такой оценки, представленной Совету на собрании в ноябре 2013 г., было выявлено, что успешными проектами, направленными на влияние (некоторые из них становились успешными только через несколько лет после завершения), являются те, в которых комплексный подход был направлен на преодоление рыночных барьеров и специально нацелен на замещающие рамочные концепции (ГНО ГЭФ 2013а).

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВОДЫ

Согласно данным, из 48 завершённых проектов по международным водам, включённых в данное исследование, в 40 процентах (19 проектов) было выявлено снижение нагрузки на окружающую среду, а в 58 процентах (28 проектов) – также улучшение состояния окружающей среды. Влияние на окружающую среду не часто отмечалось там, где проекты способствовали снижению промышленной нагрузки, снижению загрязнения новаторских водоочистных станций питательными веществами, повышению охвата мангровыми зарослями и коралловыми рифами, восстановлению водоснабжения, благодаря улучшенному управлению потреблением воды, а также установленному управлению мощностями охраняемых морских зон. Согласно данным, по меньшей мере в нескольких местах (8 процентов, 4 проекта) было доказано влияние на окружающую среду, которое чаще всего приводило к снижению нагрузки на виды, среду обитания, и в меньшей степени – к улучшению качества воды. Только по данным 4 процентов (2 проекта) было доказано влияние на окружающую среду в масштабах морского ландшафта, благодаря сниженной нагрузке на виды.

Самый распространённый механизм для более широкого использования в рамках этих проектов по международным водам – учет проблем (см. поле 8.3 с примером успешного проекта). Несомненно, в 35 процентах (17 проектов) самым распространённым типом мероприятий, учитывавших проблемы, было более широкое соблюдение законов, политики и норм. Другие типы распространённых мероприятий, которые учитывали проблемы, – это структуры управления и подходы к управлению (29 процентов, 14 проектов), системы управления (27 процентов, 13 проектов), правительственные структуры (25 процентов, 12 проектов), а также процессы участия и построение доверительных отношений / разрешение конфликтов (23 процента, 11 проектов).

Изменение, воспроизведение и масштабирование рынка также способствуют более широкому использованию мероприятий в рамках проектов в межтематических областях, но в меньшем числе проектов. Тип наиболее часто воспроизводимого мероприятия – это структуры управления (8 процентов, 4 проекта). Структуры управления и правительственные структуры – самые масштабируемые мероприятия (4 процента, 2 проекта по каждому пункту). Факторы, на которые ссылалось множество проектов по международным водам, как на такие, которые содействуют успешному и более широкому использованию, хорошо согласованы с предыдущими и текущими мероприятиями, связанными с проектом, участием заинтересованных сторон и государственной поддержкой на национальном и местном уровнях.

ДРУГИЕ ТЕМАТИЧЕСКИЕ ОБЛАСТИ И ПОДДЕРЖКА МЕЖТЕМАТИЧЕСКИХ ОБЛАСТЕЙ

В соответствии с такой классификацией были пересмотрены 54 завершённых проекта в тематических областях, 17 проектов по деградации земель, 9 проектов по СОЗ, ориентированных на проблемы, и 5 проектов по ОРВ. По данным всех четырех тематических областей отмечается определенная степень влияния на окружающую среду. В 2 проектах по деградации земель и 2 проектах в межтематических областях отмечается улучшение состояния окружающей среды. В 2 проектах по СОЗ, 3 проектах по деградации земель и всех 5 проектах по ОРВ отмечалось снижение нагрузки на окружающую среду. Наблюдается большое различие между масштабом и типом влияния на окружающую среду в каждой тематической области из-за характеристики их соответствующих мероприятий. В проектах в межтематической области существует большая вероятность влияния на окружающую среду. Учитывая небольшое число проектов по СОЗ и ОРВ в тематических областях, пока рано делать какие-либо выводы по тематическим областям.

В проектах по деградации земель отмечается улучшение среды обитания и качества земли на уровне конкретных объектов. В проектах межтематической области отмечается улучшение среды обитания, качества земли, воды, видов и снижение выбросов парниковых газов на нескольких объектах и на ландшафтном уровне.

Учет законов, политики и норм отмечался в 6 из 17 проектов по деградации земель. В меньшей степени учет проблем отмечался для процессов участия и построения доверительных отношений, подходов к управлению, технологий и инфраструктуры, а также финансовых инструментов: каждое из этих мероприятий также отмечалось в 2 проектах. Проекты по деградации земель отмечаются более широким использованием технологий и инфраструктуры: по четырем отмечается воспроизведение технологий, по двум – учет технологий, и по одному – масштабирование технологий.

Из 54 проектов в межтематических областях учет проблем был наиболее часто встречающимся механизмом более широкого использования. Чаще всего учитывались законы, политика и нормы (14 проектов); процессы участия и построение доверительных отношений (11 проектов); а также правительственные структуры и структуры управления (по 10 проектов). Воспроизведение – еще один важный механизм более широкого использования: по шести проектам отмечалось воспроизведение структуры управления, а по двум – технологий и инфраструктуры.

Во всех четырех тематических областях наиболее часто используемый механизм для более широкого использования – это учет проблем и мероприятия, ориентированные на законы, политику и нормы. В проектах по деградации земель, СОЗ и проектах в межтематических областях также часто отмечалось воспроизведение. Масштабирование и изменение рынка – наименее отмеченные механизмы. По проектам в тематических областях, по ОРВ и СОЗ часто отмечаются правительственные структуры. В проектах в межтематических областях, проектах по ОРВ и деградации земель часто отмечались технологии и инфраструктуры. Факторы, на которые чаще всего ссылались в проектах в межтематической области, которые способствуют успешному, более широкому использованию – это весьма актуальная технология или подход, процесс более широкого использования, инициированные проектами, а также контекст предыдущих или текущих соответствующих инициатив.

Обычно в проектах по деградации земель учет законов и норм включает в себя социально-ориентированные планы или развитие национальных планов действий. Учет обычно предполагает внедрение устойчивых методов / структур управления земельными участками в местные процессы планирования, национальные стратегии и законодательства. Посещение объектов и ознакомительные поездки, которые поддерживают учет проблем – это еще одни общие черты проектов в этой тематической области. Ограниченное воспроизведение технологий или инфраструктур происходит в некоторых общинах и муниципалитетах, расположенных по соседству с объектами проекта.

УСТОЙЧИВОСТЬ УЧЕТА И АДАПТАЦИЯ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

Адаптация к изменению климата рассматривается в ОАД5 через работу над стратегиями в тематических областях, структуры УОР и инструменты отслеживания, межтематические области, проекты на основе мультитрастовых фондов и стратегии достижения гендерного равенства. Технический документ 19 ОАД5 обеспечивает дополнительные оценочные данные по адаптации в ФНРС и СФБИК, а также в главном Трастовом фонде ГЭФ, который ориентирован на повышение устойчивости поддержки со стороны ГЭФ. Устойчивость к изменению климата – это неотъемлемая часть защиты или экологических выгод общемирового значения при тесном взаимодействии таких выгод, развития и адаптации.

В ходе оценки стратегического приоритета адаптации, проведенной в 2010 году, были выявлены доказательства постепенного учета концепций адаптации и устойчивости, а также мер, принимаемых в стратегиях в межтематических областях ГЭФ, поскольку они были сформированы в ГЭФ-3 — ГЭФ-5 (ГНО ГЭФ 2011). Изменение климата все чаще признают угрозой устойчивости портфеля проектов ГЭФ, и решение этой проблемы все чаще признают неотъемлемой частью защиты или создания экологических выгод общемирового значения. В соответствии с рекомендациями, предоставленными в ходе оценки, ГЭФ должен и в дальнейшем предоставлять явные стимулы для устойчивости учета проблем и адаптации к изменению климата в тематических областях ГЭФ в качестве средства для снижения рисков портфеля проектов ГЭФ.

НТКС пришла к выводу, что инвестиции ГЭФ для обеспечения экологических выгод общемирового значения лучше всего

защищать путем внедрения подходов, которые одновременно решают проблемы климатических рисков и целей в тематических областях (НТКС 2010). НТКС дала рекомендации учитывать оценки риска изменения климата и меры по устойчивости в рамках всей стратегии ГЭФ-5 и цикла проекта.

ФНРС перешел на новый этап проектов по финансированию для реализации национальных программ действия по адаптации (НПДА). В Техническом документе 19 ОАД5 отмечено, что реализация проектов НПДА соответствует приоритетам НПДА. Из 51 пересмотренного проекта, представляющего 35 стран, 58 процентов соответствуют НПДА наивысшего приоритета, а 42 процента – НПДА высокого приоритета. Основная приоритетная область, которая рассматривается в проектах внедрения НПДА, – это сельское хозяйство (35 процентов), за которым следует управление прибрежной зоной (20 процентов). Сельское хозяйство было отнесено к основной потребности в адаптации в 98 процентах пересмотренных НПДА. Эти данные являются предварительными, а оценка полного портфеля проектов внедрения НПДА будет представлена в отдельном докладе Совета ФНРС/СФБИК в мае 2014 г.

В настоящее время учреждения ГЭФ обязаны предоставлять информацию на этапе ИЛП и на этапе утверждения ИД о том, как учитываются возможные основные риски, в том числе последствия изменения климата, и какие меры по минимизации рисков были предложены. В ноябре 2012 г. Секретариат ГЭФ предложил Совету новый подход и структуру для повышения устойчивости к изменению климата в рамках проектов ГЭФ на основе приоритетов и целей тематических областей. Данная структура будет актуальной как на этапе ИЛП, так и на этапе утверждения ИД. На этапе ИЛП требуется следующее: (1) характеристика потенциальных рисков изменения климата и потенциального воздействия, имеющих отношение к проекту, (2) характеристика возможных последствий изменения климата относительно экологических выгод общемирового значения, которая является целью проекта и его бенефициаров, и (3) рассмотрение ряда соответствующих мер по адаптации и описание их внедрения в окончательную разработку проекта. На этапе утверждения ИД требуется следующее: (1) анализ прогнозируемых последствий изменения климата для проекта; и (2) доказательства внедрения мер, практики или технологий в разработку проекта с целью реагирования на климатические риски и обеспечения устойчивости к изменению климата. Секретариат ГЭФ завершает проект рамочного документа, в котором будут описаны соображения относительно устойчивости к изменениям климата во всех тематических областях. Учитывая потребность в повышении эффективности цикла проекта и сосредоточенность на программных подходах, а также необходимость снижения указаний по МиО, следует доработать эти подходы.

ГЭФ добился определенного успеха в области использования синергии между адаптацией к изменению климата и другими основными направлениями через проекты на основе мультитрастового фонда. В первом докладе ОАД5 было обозначено увеличение числа проектов на основе мультитрастового фонда (ГНО ГЭФ 2013e). Возможность сочетать мероприятия по адаптации к изменению климата в рамках ФНРС/СФБИК с мероприятиями, которые финансируются за счет тематических областей в рамках основного Трастового фонда ГЭФ, была представлена в ГЭФ-5 в качестве проектов на основе мультитрастового фонда. С учетом комплексного характера мероприятий по адаптации, которые могут дополнить мероприятия в тематических областях ГЭФ, число соответствующих проектов возрастает. ГЭФ-5 включает в себя 23 утвержденных проекта, которые сочетают финансирование из различных трастовых фондов. На 30 июня 2013 г. СФБИК, который выделил 28 процентов своих ресурсов на проекты на основе мультитрастового фонда в период ГЭФ-5, профинансировал 10 из них из основного трастового фонда, и 2 – из ФНРС. 13 процентов ресурсов ФНРС инвестированы в проекты на основе мультитрастового фонда, восемь – в основной трастовый фонд и два – в СФБИК. Остальные проекты софинансируются из ФВНП и основного трастового фонда.

Из 528 проектов, которые были утверждены ИД или в период ГЭФ-5, было проведено подысследование оценки качества при принятии выборки из 296 проектов. Почти в 40 процентах (114 проектах) в проектной документации была представлена информация об устойчивости к изменению климата. Стимулирующие мероприятия и полномасштабные проекты лучше всего сочетают в своей разработке адаптацию и устойчивость. Проекты по биоразнообразию имеют самый высокий уровень (64 процента) включения устойчивости к изменению климата в выборку, а за ними следуют

проекты в межтематических областях (55 процентов). Из Учреждений ГЭФ, ИФАД включил устойчивость во все свои проекты; затем ПРООН последовал его примеру, включив ее в 63 процента своих проектов.

Из 114 проектов, которые учитывают устойчивость к изменению климата, 83 процента делали это, включая определенный компонент устойчивости в разработку проекта. Оставшиеся 17 процентов включали меры по минимизации рисков, обеспечивающие устойчивость к изменению климата в качестве предполагаемых результатов проекта.

Полученные данные свидетельствуют о том, что, несмотря на растущую тенденцию внедрения концепций устойчивости в разработку проектов, многое еще предстоит сделать для обеспечения устойчивости портфеля проектов ГЭФ к изменению климата. Из этого вытекает следующая рекомендация:

41. Секретариат ГЭФ должен доработать проект рамочного документа, описывающий рассуждения об изменении климата в тематических областях, в следующих шагах Секретариата ГЭФ (2012). В то же время, стратегии в тематических областях ГЭФ должны быть улучшены с точки зрения их вклада в устойчивость к изменению климата.

8.2 НА ПУТИ К УЛУЧШЕНИЮ СТРАТЕГИЙ НТКС

В ходе оценки НТКС ГЭФ, представленной в техническом документе 15 ОАД5, был сделан вывод о том, что НТКС является полезным и уважаемым органом, который сделал существенный вклад в работоспособность ГЭФ и добился больших успехов с момента своего создания и в ходе последующих изменений. Как правило, это эффективно при ограниченных ресурсах, выделенных на НТКС. Многие из проблем, выявленных на этом этапе, уже были известны НТКС. Есть целый ряд областей, в которых эффективность НТКС может быть увеличена за счет большего количества ресурсов, стратегически распределенных для повышения эффективности и укрепления поддержки.

Вклад НТКС в разработку стратегий, в том числе в разработку стратегий ГЭФ-5 и ГЭФ-6 широко известен и высоко ценится. Заинтересованные стороны хотят, чтобы НТКС увеличил свой вклад в разработку стратегий, и повысил его прозрачность. НТКС может помочь определить критические точки в системе, где мероприятия могут достичь большинства выгод общемирового значения в соответствии с общим техническим заданием ГЭФ. В случае прогнозируемых результатов, растущих требований по времени НТКС и небольшого увеличения ресурсов НТКС, есть необходимость сформулировать четкие приоритеты. Примечательно, что существует противоречие между ролью НТКС в определении долгосрочных стратегических проблем, которые стоят перед глобальной окружающей средой, и его ролью в обеспечении качества за счет сравнительного анализа проектов.

На данный момент систематические данные о взносах НТКС в **контроль качества** посредством обзора проектов отсутствуют. Заинтересованные стороны имеют разные представления о вкладе НТКС в этой области. Одни считают его очень полезным, а другие – менее надежным. Учитывая, что время и ресурсы НТКС находятся на пределе, необходимо принять решение об увеличении ресурсов НТКС или их сокращении и реорганизации функций НТКС. Учитывая постоянные трудности в систематизации цикла проекта и неэффективности текущей сосредоточенности на концепциях проектов, ОАД5 рекомендует перейти к портфелю проектов и программному подходу; это также относится к НТКС. Необходимость членов НТКС понимать, что происходит в проектах, признается и должна быть удовлетворена по-новому.

Публикации НТКС читает и ценит специализированная аудитория партнерства ГЭФ, на которую они обычно нацелены. В настоящее время источники публикаций НТКС не так легко определить, а публикации трудно найти среди литературы через поисковые системы. В результате, на них редко ссылаются внешние пользователи. Необходимо предпринять больше усилий, чтобы повысить их эффективность для различных аудиторий. Итоги НТКС следует связать с соответствующими сетями за пределами семьи ГЭФ в областях, где в настоящее время происходит распространение

инициатив и фондов, и где в прошлом ГЭФ был единственным участником. Широкая научная общественность учитывает большую легитимность продуктов НТКС, в том числе потенциальных, в качестве инструмента согласования в стратегических областях. Определение ключевых областей публикаций, их завершение, а также экспертные оценки должны стать важной особенностью этой работы. Публикации следует поощрять через новейшие средства связи в целях содействия их широкому распространению.

Интеграционная работа в тематических областях должна быть усилена. Это подразумевает большую командную работу членов НТКС, чем в настоящее время, и более широкое участие сторонних научных партнеров для надлежащего решения проблем и оценки значительно больших проблем межтематических мероприятий, а также определения того, как можно объединить различные тематические области, чтобы обеспечить больший потенциал, чем сумма их частей.

Охват наук НТКС необходимо расширить. ГЭФ определил науку в широком смысле, включая биофизические и социальные науки. Портфель проектов ГЭФ все чаще переходит к разработке проектов и все чаще включает компоненты социальных наук. НТКС, наряду с другими органами партнерства ГЭФ, должен быть в состоянии проанализировать все научные аспекты в комплексе, в том числе социальные и экономические компоненты. Или, как выразился в своем выступлении на Совете ГЭФ в ноябре 2013 г. новый глава НТКС, естественные науки помогают понять «пространство проблемы», а общественные науки помогают понять «пространство решения проблемы» (НТКС ГЭФ 2013). В настоящее время НТКС более ориентирован на естественные науки. Определение науки и ожиданий экспертными сетями НТКС должно быть четко определено и реализовано.

Необходимо поощрять роль НТКС в области **управления знаниями**. Это может сыграть важную роль в обеспечении научно-технической поддержки деятельным сообществам ГЭФ, что было предложено в настоящем докладе.

Мониторинг эффективности НТКС в выполнении различных ролей должен стать обычной функцией Секретариата НТКС. Целевые исследования могут сыграть очень важную роль в содействии решению некоторых научно-технических проблем ГЭФ. Однако целевые исследования отошли на второй план по разным причинам, которые были рассмотрены в техническом документе 15 ОАД5. Обширный свод доказательств из завершенного портфеля проектов ГЭФ может стать предметом научных исследований. Первоочередное внимание должно быть уделено усилиям, предпринятым с целью возобновления исследований по выявлению ключевых направлений исследований и финансирования. Ряд предложений был приведен в Техническом документе 15 ОАД5.

При необходимости, роль ЮНЕП по отношению к НТКС нуждается в уточнении и адаптации. НТКС становится доступным для ГЭФ через ЮНЕП, как это предусмотрено в пункте 24 документа ГЭФ (ГЭФ 2011). Оценка столкнулась с расходящимися представлениями о точной интерпретации роли ЮНЕП. Несмотря на общее признание ученых высокого уровня, выбранных членами НТКС, и высокую оценку лучших ученых и ведущих интеллектуалов, которые были назначены головами НТКС, ЮНЕП иногда считает Группу подчиненным органом, доклады которого должны быть проверены, прежде чем с ними ознакомятся и другие партнеры и организации ГЭФ. ЮНЕП подвергается риску потери репутации из-за непредоставления полной функциональной независимости НТКС, которая была предоставлена многим другим научным органам, включенным в более широкую структуру ЮНЕП – например, Межправительственной группе экспертов по изменению климата (МГЭИК). ЮНЕП осведомлен о поддержке органов с различной степенью функциональной независимости, поэтому следует обратиться в Учреждение для расширения подобных привилегий НТКС.

ЮНЕП также подвергается риску потери репутации в отношении структурной и административной поддержки, предоставляемых НТКС. Управление ЮНЕП в Вашингтоне не в состоянии удовлетворить потребности НТКС; как следствие, поддержка должна обеспечиваться из Найроби. Создалось впечатление, что поддержка НТКС имеет низкий приоритет для всех, кроме глубоко заинтересованного и мотивированного координатора ГЭФ в Найроби. Члены НТКС проинструктированы летать по весьма неудобным и неэффективным маршрутам, даже если по той же цене доступны

лучшие маршруты. Другие проблемы связаны с ИТ-поддержкой веб-сайта НТКС и общим материально-техническим обеспечением. Административная эффективность поддержки ЮНЕП низкая, и в НТКС бытует мнение, что текущая договоренность, в соответствии с которой в Найроби должны принимать незначительные решения, подрывает эффективность НТКС.

Функциональные вопросы, вероятно, могут быть легко решены. Вероятно, административные и логистические вопросы более трудно решить, поскольку ЮНЕП должна следовать рекомендациям ООН – например, относительно поездок, – а также правилам ООН и нормам по принятию решений определенными органами. Однако Секретариат НТКС, который находится в Управлении ЮНЕП в Вашингтоне, должен подавать доклады Управлению в Найроби, что крайне неэффективно. Либо Управление ЮНЕП в Вашингтоне должно сделать такую поддержку доступной на месте, либо следует решить данную проблему по-другому.

Из этого вытекают следующие рекомендации в отношении НТКС:

42. Полномочия НТКС и повестка дня по стратегической работе должны быть усилены параллельно с долгосрочной повесткой дня ГЭФ по поводу лучшего охвата наук, в том числе социальных. Она может принять форму политики ГЭФ относительно науки, описывая не только роль НТКС, но и целевые исследования, а также способ поддержки инноваций и испытания новых подходов ГЭФ.
43. Целевые исследования следует возобновить. Также можно начать рассмотрение научных перспектив все большего числа свидетельств завершенных проектов ГЭФ под руководством НТКС.
44. Роль НТКС в области обеспечения качества должна перейти от подхода на уровне проектов к программному и стратегическому подходу, скринингу портфелей проектов и программ, а не отдельных проектов.
45. Поддержка НТКС, которую оказывает ЮНЕП, должна быть улучшена, в первую очередь, путем признания функциональной независимости Группы в выполнении работы для ГЭФ. во-вторых, ЮНЕП должна обеспечить эффективную поддержку в логистических и административных вопросах, таких как путешествия, брокерские знания, информационные технологии, а также публикации.

8.3 БРОКЕРСКИЕ ЗНАНИЯ: ДЕЯТЕЛЬНОЕ СООБЩЕСТВО ГЭФ

Задача систематического обучения на опыте операций ГЭФ была постоянной темой еще до того, как понятие «управление знаниями» стало использоваться повсеместно. Учитывая характер сети партнерства ГЭФ, есть несколько возможностей и препятствий на пути к обмену знаниями и обучению через партнерство. В рамках партнерства ГЭФ несколько Учреждений имеют свои собственные внутренние механизмы управления знаниями. Тем не менее, из-за различий в деятельности, потребностях, процессах и процедурах организаций, обмен через партнерство и между тематическими областями был и является проблематичным.

В многочисленных исследованиях и оценках, на сессиях Совета и совещаниях по пополнению средств обсуждались такие вопросы, как удвоение усилий, упущенные возможности, а также неспособность учиться на опыте работы через партнерства ГЭФ. В 2003 году Отдел мониторинга и оценки ГЭФ (в настоящее время – Управление независимой оценки) предложил разработать стратегию управления явными знаниями, предполагая, что она может быть внедрена в тематической области «изменение климата». В мае 2004 г. Совет ГЭФ одобрил управление знаниями как задачу на корпоративном уровне. Предварительные усилия были направлены на действия, которые уже выполняются Учреждениями-исполнителями, Секретариатом ГЭФ, а также Управлением МиО.

В ОАДЗ значительное внимание было уделено теме извлеченных уроков и управлению знаниями. Было установлено,

что, в то время как признаки прогресса были видимыми (в частности, в случае с программой IW: Learn), оставалось много нерешенных вопросов в рамках партнерства ГЭФ относительно того, как обучение должно быть структурировано и введено в действие (ГНО ГЭФ 2005). В 2009 году ОАД4 пришел к выводу, что, не смотря на то, что обучение четко проводится во многих областях партнерства, все еще не было ни одной стратегии управления знаниями, которая бы объединила все усилия для обучения запланированным и организованным способом (ГНО ГЭФ 2010b). Во время переговоров о пополнении средств ГЭФ-5 участники обратились к Совету с предложением утвердить инициативу по управлению знаниями в рамках ГЭФ, чтобы проходить подготовку параллельно с внедрением новой структуры УОР (рассмотрено в Техническом документе 10 ОАД5).

Разработка мероприятий по управлению знаниями включала много рациональных элементов, но не предусматривала возможности привлечь более широкий круг заинтересованных сторон в процесс ГЭФ. Основным частям рабочего плана не удалось получить бюджет или штатное расписание от руководства ГЭФ, что существенно подорвало достижение запланированных целей.

Договоренности ГЭФ для управления знаниями, как правило, воспринимаются различными заинтересованными сторонами как средние. Сотрудники Управления ОНК, Учреждений ГЭФ и учреждений-исполнителей не дают высокой оценки механизмам управления знаниями ГЭФ. Обычно ОНК дают относительно более высокую оценку, в то время как опрошенные сотрудники Учреждений ГЭФ – самую низкую. Представители общественности более положительно воспринимали работу по управлению знаниями ГЭФ, чем другие заинтересованные стороны.

Пока не понятно, чего можно достичь в период ГЭФ-5, даже при полном одобрении предложения Рабочей группы по управлению знаниями и его финансированию руководством ГЭФ. Что касается Технического документа 11 ОАД5, то Всемирный банк и Азиатский банк развития столкнулись с труднопреодолимыми препятствиями на пути к обеспечению согласованной стратегической структуры для быстро растущих портфелей знаний, поддерживаемых эффективными системами управления. Их опыт также выявил нематериальные факторы, такие как поощрения персонала и сохранение институционального «хранилища», которые препятствуют эффективному обмену знаниями.

Важно отметить, что ГЭФ имеет один весьма эффективный механизм обучения, который был впервые оценен в ОАД3 и рекомендован для дальнейшего использования: программа IW:Learn. Удивительно, что ГЭФ не смог получить знаний из своей самой успешной разработки в области управления знаниями. Несколько респондентов отметили, что программа IW: Learn была создана отчасти из-за отсутствия конвенции, которой руководствуются мероприятия по международным водам, поскольку она существует для других тематических областей; таким образом, IW: Learn обеспечивает обучение в области, для которой отсутствуют конвенции по предоставлению учебного форума.

На втором этапе оценки стимулирующих мероприятий было проведено исследование, чтобы рассмотреть современное **развитие потенциала**, тесно связанное с обучением и брокерскими знаниями. Были сделаны текущие аналитические выводы о том, что потенциал включает в себя способность общества или сектора продолжать развитие необходимых навыков, поведения, сети и учреждений, которые позволяют сообществам адаптироваться и самообновляться в будущем. Практически это предусматривает сохранение работоспособности политических и управленческих процессов, организации во всех секторах для достижения общих целей, предоставления услуг по поддержанию здоровья и благосостояния человека, а также мобилизации финансовых и природных ресурсов на развитие новых способностей в условиях новых проблем в качестве непрерывного процесса развития потенциала, движимого изнутри.

Предыдущие усилия по развитию потенциала обычно сосредоточивались на обеспечении подготовки и знаний, чтобы улучшить функционирование частных лиц и учреждений. Нынешняя парадигма, которую можно назвать «развитием потенциала 2» (РП2), состоит в рассмотрении потенциала как возникающего свойства работоспособности всех процессов в системе. Не только одно мероприятие или организация может влиять на единственный результат, но возможно существование совокупного и динамического влияния на сочетание факторов. РП2 можно кратко

сформулировать как развитие потенциала на трех взаимосвязанных и взаимодополняющих уровнях:

- **индивидуальный уровень** – включает развитие местных технических специалистов и команд через обучение и другие подходы на основе навыков для разработки и выполнения необходимых задач;
- **организационный уровень и уровень сети** – разработка организационных систем и структур, необходимых для укрепления организаций и учреждений (правительственных, негосударственных организаций, общественности и частного сектора) для управления, поддержания и продуктивного взаимодействия с другими учреждениями;
- **уровень благоприятной среды** – меняется с течением времени, создавая благоприятную среду и «правила игры», решая проблемы структуры стимулов в политическом и нормативном контексте и ресурсной базы с проведением желаемых мероприятий и продуктов, принятых и используемых политиками, поставщиками услуг, частным сектором и обществом в целом.

Использование цифровых устройств и Интернета занимает центральное место в любой концепции РП2. Поведение, взаимосвязанное с эффективным использованием социальных сетей и интерактивных веб-служб, соответствует поведению, связанному с РП2. Имея свободный доступ к постоянно изменяющемуся набору компонентов, которые поддерживают повседневную работу и жизнедеятельность, их можно рассматривать как неотъемлемую часть создания благоприятных условий для РП2.

Текущая работа на втором этапе оценки стимулирующих мероприятий показывает, что инфраструктура РП2 и новые способы взаимодействия через социальные сети и Интернет, а также новые способы организации обучения через деятельные сообщества хорошо подходят для модели мероприятий ГЭФ, как показано в основной теории изменения. Кроме того, в ходе оценки были выявлены как доказательства применения РП2 в деятельности по развитию потенциала ГЭФ, так и неполного использования социальных сетей и специальных инструментов для РП2.

Среди Учреждений ГЭФ, ФАО, ПРООН и Всемирного банка есть передовые лидеры в РП2, которые потратили немало времени на пересмотр литературы по развитию потенциала, размышления о собственной практике и обучении и разработку сложных структур, теорий изменения и вспомогательных средств, чтобы обеспечить применение подхода РП2 к своей работе и работе своих клиентов и партнеров. Азиатский банк развития и ФАО подготовили особенно актуальные наборы инструментов и учебные материалы для применения подхода РП2, а ФАО предложил отличный Портал по развитию потенциала для сотрудников ФАО, партнеров и широкой аудитории (<http://www.fao.org/capacitydevelopment/en/>). Также есть доказательства того, что инструменты РП2 используются некоторыми из партнеров ГЭФ, например:

- учебные платформы на основе Moodle от Всемирного банка и Организации ООН по промышленному развитию⁴;
- открытая технологическая платформа и приложения, работающие в сети Интернет, мобильные устройства, а также инструменты Web 2.0, финансируемые МБР для правительства Гаити;
- портал InforMEA ЮНЕП, поддерживающий реализацию многосторонних природоохранных соглашений (<http://www.informea.org/>);
- использование «прямой линии» онлайн с экспертами по платформе MENTOR ЮНЕП (рынок экологического обучения и Интернет-ресурсов) (<http://www.unep.org/mentor/>).

⁴

Moodle — модульная объектно-ориентированная динамическая виртуальная обучающая платформа.

В заключение, ГЭФ отстает от своих Учреждений в принятии новой парадигмы РП2 и может получить выгоду от перенимания передового опыта от партнеров. Из этого вытекает следующая рекомендация:

46. пополнение средств может вынудить Секретариат подготовить стратегию развития комплексного использования знаний и потенциала для утверждения Советом, в котором особое внимание будет уделяться:

- обучению посредством IW:Learn;
- РП2 как новой парадигме развития потенциала, которая больше ориентируется на создание механизмов постоянного или пожизненного обучения через брокерские знания;
- созданию деятельного сообщества, сосредоточенного на логике мероприятий ГЭФ, чтобы учиться на основе работ, которые при определенных обстоятельствах увеличивают реальную отдачу; и
- использованию социальных сетей и Интернета, где это возможно и целесообразно, включая поддержку для обеспечения доступа.

8.4 РОЛЬ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

Функция оценки ГЭФ станет предметом профессиональной экспертной оценки в начале 2014 г. Эта экспертная оценка будет сосредоточена на независимости, достоверности и полезности оценок и системы МиО ГЭФ и будет давать рекомендации о том, как улучшить функции оценки в период ГЭФ-6. Недавний опыт уже предоставил несколько отправных точек, которые могут быть приняты во внимание.

Мероприятия по включению основных элементов ОАД в потоки оценки Управления независимой оценки ГЭФ, которые привели к значительному снижению затрат на мероприятия ОАД5 по сравнению с ОАД4 — ОАД5, останутся в рамках бюджета и в конечном итоге будут стоить значительно дешевле, чем ОАД4, с экономией более 1,2 млн. долл. США. Тем не менее, оказалось, что подысследований ОАД5 все еще достаточно много (21 технический документ служит основой для ОАД5), и присутствует нагрузка на систему и Управление независимой оценкой. Что касается ОАД4, то обеспечение качества работ, выполненных в соответствии с ОАД5, менее эффективно, чем для обычной работы Управления, поскольку предоставляется меньше времени на подведение итогов по данным, методам и подходам, а также выводам и рекомендациям из-за огромного объема работы и ограниченного времени, в течение которого их необходимо завершить. В период ОАД6 необходимо предпринять дальнейшие усилия по включению этой работы ОАД в регулярную программу работ Управления.

Второй вопрос, который оказывает давление на программу работы Управления, — это необходимость проводить две промежуточные оценки результатов одновременно с ОАД5: промежуточные оценки системы прозрачного распределения ресурсов (СПРР) и участия в деятельности по созданию национальных портфелей (УДСНП), которые были представлены Совету в ноябре 2013 г. Опять же, для этого потребуется больше времени и необходима будет корректировка программ.

Проблемы, которые подрывают сеть ГЭФ — это слишком много соединений, слишком много общения, слишком много мероприятий, борющихся за внимание большего числа участников, которые имеют меньше времени на это — также подрывают отношения между Управлением независимой оценки и заинтересованными сторонами ГЭФ. Решение такой проблемы сети должно соответствовать требованиям ГЭФ к МиО.

Один из вопросов иллюстрирует проблему: несмотря на постоянные усилия, Управлению независимой оценки не удалось обновить правила оценки терминала для ГЭФ, так как сеть не смогла достичь соглашения о том, в каком направлении необходимо двигаться. Необходимо приложить дополнительные усилия для ГЭФ-6 при необходимости

обновления правил. Этот доклад содержит много конкретных рекомендаций о том, что должно быть включено в отредактированные правила оценки терминала. Проблема состоит в том, как сделать это без дальнейшего увеличения стоимости оценок терминала. Один из вариантов – это использование инновационных технологий, таких как телеметрия и мобильная телефония для поддержки МиО в ГЭФ.

Управление должно определить нагрузку на МиО и структуру УОР ГЭФ ранее в своих выводах. Оценки на уровне страны продолжают рассматривать данный вопрос, но сосредоточены скорее на конкретных проблемах, таких как требования к инструменту отслеживания для проектов в междисциплинарных областях, а не на системных вопросах, лежащих в основе проблемы. Оценка влияния выявила системные сбои, но она сосредоточена скорее на местных условиях и проблемах соблюдения, чем на структурных проблемах, которые привели к неудачам. Управление должно более активно прилагать усилия по улучшению бизнес-модели ГЭФ без ущерба своей независимости или репутации и полезности его оценок.

Блок 8.1 Более широкое использование в тематической области «биоразнообразие»

Проект, касающийся развития животноводства в условиях дикой природы на засушливых землях ЮНЕП (GEF ID 2396), реализованный в Кении и Буркина-Фасо, – это проект по сохранению биоразнообразия, который представляет собой учет проблем через структуры управления в местном, национальном и региональном масштабах. На уровне местного сообщества концепция управления развитием животноводства в условиях дикой природы была поддержана благодаря информационно-просветительским кампаниям, мероприятиям по созданию потенциала и демонстрации его преимуществ для жизнедеятельности и сохранения биоразнообразия. Сообщества не принимают во внимание сбережение рек и лесов, и засушливые зоны безопасности. На национальном уровне правительства Кении и Буркина-Фасо установили министерские специальные группы для наблюдения за комплексным управлением природными ресурсами для развития животноводства в условиях дикой природы и интеграции ряда мероприятий по реабилитации в годовые планы работы. На региональном уровне африканские министры окружающей среды начали обсуждать вопросы развития животноводства в условиях дикой природы и извлекли опыт из данного проекта. В результате этих мер нагрузка на окружающую среду в нескольких местах была снижена.

Факторы, влияющие на успех засушливых земель, включают государственную поддержку, хорошее взаимодействие с заинтересованными сторонами и согласование целей проекта с предыдущими и текущими соответствующими мероприятиями. Как Кения, так и Буркина-Фасо являются участниками Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и Конвенции о биологическом разнообразии; они также реализуют программы стратегических действий по национальному биоразнообразию и национальные программы действий по борьбе с опустыниванием. Мероприятия и результаты проекта дополняют эти процессы, поэтому поддержка страны и право собственности на этот проект были значительными. Общины выразили готовность приступить к реализации передовой практики, используя свои собственные ресурсы, а также финансовые и нефинансовые ресурсы добровольных партнеров и правительства.

Блок 8.2 Более широкое использование в тематической области «изменение климата»

Благодаря проекту по устранению препятствий распространенной реализации энергоэффективных холодильников, не содержащих фреона, ПРООН (GEF ID 445), Китай постарался реализовать проект, направленный на сокращение выбросов парниковых газов путем преобразования рынков бытовых холодильников в производство и использование более энергоэффективных моделей. В рамках проекта были представлены новые модели бытовых холодильников с более высокой энергоэффективностью. Кроме устранения технических барьеров, проект был нацелен и на устранение нормативных барьеров на пути к использованию новых холодильников. С точки зрения спроса, проект помог реализовать кампанию по просвещению потребителей, в том числе, по внедрению стандартов и маркировки, а также информационную кампанию, направленную на изменение поведения, чтобы побудить потребителей покупать более энергоэффективные модели.

С помощью проекта две компании инвестировали в проектирование более энергоэффективных моделей холодильников / морозильников. Впоследствии они стали лидерами среди продаж и высокорентабельными продуктами для компаний. Стимул высоких прибылей наряду с планами производителя по увеличению экспорта обеспечил дальнейшее производство энергоэффективных холодильников. Доля энергоэффективных холодильников в процентах от общего объема производства увеличилась с 10 процентов в 1999 г. до 80–90 процентов в 2009 г. Экспорт энергоэффективных холодильников вырос, и на их рынке стали преобладать модели, отвечающие самым высоким двухступенчатым спецификациям энергоэффективности.

Кроме того, проект привел к снижению энергоемкости новых холодильников, проданных за период от его внедрения в 1999 г. и до его завершения в 2005 г., на 29 процентов в среднем. Использование более энергоэффективных холодильников позволило сэкономить около 11 млн. т выбросов CO₂ к 2005 г., и 42 млн. т к 2010 г. Таким образом,

проект показал, как сочетание нескольких факторов – успешного продвижения технологии и рыночного спроса, хорошо продуманной кампании по информированию общественности посредством сертификации и маркировки, финансовых стимулов и прибыльных продуктов – может привести к снижению нагрузки на окружающую среду и существенному преобразованию рынка.

Блок 8.3 Более широкое использование в тематической области «международные воды»

В проект по защите окружающей среды и устойчивого развития водоносной системы Гуарани (BCГ) Всемирного банка (GEF ID 974) были успешно интегрированы ключевые систематические мероприятия. В результате проекта были созданы технические руководства по стандартизации процедур среди четырех стран, участвующих в использовании и управлении водоносными системами. Эти руководства были широко распространены, утверждены и использовались во всем регионе. Такая улучшенная научная, техническая и ведомственная/юридическая информация, в свою очередь, способствовала развитию стратегического плана действий, в котором были определены последующие режимы управления водоносной системой, в том числе стратегии сотрудничества и финансирования деятельности по реализации. Одна из стран-участниц проекта – Бразилия – внедрила уроки, извлеченные из проекта, финансируемого ГЭФ, в собственный план по управлению интегрированными национальными водными ресурсами, в который впервые вошла глава о грунтовых водах. Все страны, участвующие в проекте, изменили или утвердили новые правила, постановления и законы по водорегулированию, в которых учитывалась важность устойчивого водопользования, а также были включены правила конструкции скважин, бытовых и промышленных систем водоснабжения и зонирования водоносной системы.

Успеху проекта способствовали такие факторы, как государственная поддержка и активное участие заинтересованных сторон. Проект получил активную официальную поддержку со стороны четырех стран-участниц, а также нескольких общественных организаций. Бразилия признала водоносную систему и управление ею важными для страны с точки зрения обеспечения или потенциального обеспечения водой для бытовых и промышленных нужд более 500 муниципалитетов в восьми штатах. Четыре страны проекта под давлением продемонстрировали своим гражданам, что участие международных организаций в проекте не повлияет на их суверенитет над водоносной системой, поэтому была мотивация продолжать участие в проекте в течение всего времени. Оценка терминала проекта указывает на то, что этот проект был образцовым в разработке механизмов, которые обеспечили участие учебных заведений, неправительственных организаций, общественности, государственных учреждений, а также общественности в целом на всех этапах проекта, включая проведение консультаций, реализацию деятельности в рамках проекта, а также представительство в местных органах власти.

ПРИЛОЖЕНИЯ

КОММЕНТАРИИ СТАРШИХ ЭКСПЕРТОВ ПО НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

ОАД5 собрал воедино показательный портфель проектов Управления независимой оценки и оценки партнеров, метаоценки и исследования для решения всех задач и вопросов, предусмотренных в техническом задании (ТЗ).⁵ Не удивительно, что были охвачены не все вопросы, не был определен их глобальный диапазон, сложность партнерской сети ГЭФ и бизнес-модель ГЭФ, которые ОАД5 считал недостаточными. ОАД5 был тесно связан с процессом пополнения средств вместе с его двумя докладами, приуроченными к поддержке первого и последнего заседаний Совета ГЭФ для пополнения средств.

Если анализ качества управления ГЭФ в ОАД4 был сосредоточен на его высокоуровневой архитектуре, то ОАД5 был сосредоточен на системе стратегического управления ГЭФ и оперативной эффективности. При повторении предыдущих результатов анализа было установлено, что основной элемент бизнес-модели ГЭФ – система управления, ориентированная на результат – не работает. Основным недостатком являлось то, что она не была предназначена для поддержки адаптированного управления на управленческом и оперативном уровнях, а также на уровне стратегического управления. Она также не была согласована со структурами результатов стратегий в тематических областях. ОАД5 предоставил данные для поддержки трех основных рекомендаций по восстановлению и обновлению бизнес-модели. Более подробное сопоставление деятельности ГЭФ с деятельностью других учреждений усилило бы и предоставило бы всесторонний анализ управления.

Вопросы по финансированию были в целом охвачены, но, учитывая роль ГЭФ в других экологических конвенциях, последствия непропорционального распределения финансирования, которые приводят к изменению климата за последние годы, заслуживали большего внимания, как и существенные задолженности доноров. Оценочные данные подтвердили заключение о том, что ГЭФ обеспечивает многократное повышение эффективности среди заинтересованных сторон на местах. ОАД5 приняло правильное решение о том, что если ГЭФ будет продолжать каталитическую роль, то ему необходимо сосредоточиться на мобилизации дополнительных средств на ГЭФ-6. Опасения по поводу состояния сети ГЭФ, так как она поддается деформации под влиянием неустанных темпов изменений, были оправданы. Сильные и слабые стороны текущих стратегий по тематическим областям были оценены с убедительными фактическими данными, но дальнейший анализ новых проектов в межатематических областях и их последствий необходим для определения дальнейших стратегических направлений и проектирования. Так же как недостатки в методике, отсутствие строгости в определении согласования в качестве связи инвестиционных показателей с показателями национального приоритета ставит под сомнение выводы по заинтересованному участию стран. Страны будут участвовать в реализации мероприятий и программ по охране окружающей среды только тогда, когда выберут приоритеты и воспользуются показателями для согласования всех инвестиционных и национальных приоритетов.

⁵ См. Terms of Reference and Budget for the Fifth Overall Performance Study of the GEF, GEF/ME/C.42/05, 9 мая 2012 г.

В особенности следует отметить выводы по гендерной политике ГЭФ, учитывая установленную взаимосвязь между результатами для девушек и женщин и результатами для окружающей среды. Следует проводить больше работы, такой как предусмотренная в рекомендациях ОАД5 по гендерному равенству, чтобы внедрить понимание гендерного равенства в ГЭФ (и в оценку эффективности в данной области) так же успешно, как это сделали ведущие организации.

Как указано выше, ОАД5 свел воедино потоки убедительных данных в ходе решения вопросов, предусмотренных в ТЗ. Эти вопросы обычно были сосредоточены на актуальности деятельности ГЭФ с точки зрения национальных приоритетов и конвенций, для которых она является механизмом финансирования. ОАД5 должным образом решил эти проблемные вопросы. В ТЗ, к сожалению, не предусмотрен более широкий вопрос оценки глобальной актуальности деятельности ГЭФ и то, каким образом ее можно повысить. Поскольку экологическая деградация продолжает расти, суммы субсидий на поддержку борьбы с экологически вредной деятельностью продолжают составлять триллионы долларов, а глобальное экологическое финансирование нуждается в повышении, мы думаем, что этот вопрос становится все более актуальным.

СООТВЕТСТВИЕ ТЕХНИЧЕСКОМУ ЗАДАНИЮ ОАД5

Нашим заданием в качестве старших экспертов по независимой оценке было (1) предоставить независимую экспертную оценку двух основных продуктов ОАД5, первого и итогового докладов по пополнению средств ГЭФ;⁶ и (2) засвидетельствовать соответствие ОАД5 с ТЗ. В этой заметке представлена оценка Итогового доклада ОАД5 и комментарии к ней, которые были предложены по Первому докладу (GEF/R.6/04/ред.01, 22 марта 2013 г.), а также на различных этапах подысследования ТЗ и проектов.

Наши комментарии следует рассматривать с более широкой перспективы практики оценки. Общий анализ деятельности Управления независимой оценки ГЭФ является одним из лучших способов передовой практики в глобальном институциональном управлении. Управление независимой оценки является одним из первопроходцев в разработке теории изменения на институциональном уровне. Всего лишь несколько международных организаций проводят такую комплексную оценку регулярно.

С точки зрения обеспечения качества, чтобы оценить надлежащее соответствие ОАД5 ТЗ, необходимо ответить на два вопроса: (1) были ли основные вопросы ТЗ ОАД5 рассмотрены в докладе в достаточной мере; (2) отвечает ли ОАД5 требованиям ТЗ, включая своевременное предоставление оценочной документации, использование достаточного диапазона и охват предполагаемых пользователей (то есть, группа по пополнению средств и Совет)?

ТЗ требовало от ОАД5 ответить на 11 основных вопросов в Первом докладе и на оставшиеся 11 в Итоговом докладе. Вопросы Итогового доклада ОАД5 связаны с несколькими проблемами, в том числе с вопросом актуальности деятельности ГЭФ, финансирования, тематических и межтематических областей, заинтересованного участия стран, управления, заинтересованных сторон на местах, а также гендерной политики. Для удобства в следующей таблице приведены те вопросы, на качество и полноту оценки которых было обращено внимание.

⁶ Первый доклад был составлен на основе метаоценки продуктов Управления независимой оценки после ОАД4; а Итоговый доклад состоит из 14 подысследований, совместного исследования с ПРООН по Программе малых грантов, других исследований ГЭФ и комментариев Старших независимых экспертов по оценке.

ТАБЛИЦА А.1 КОММЕНТАРИИ СТАРШИХ ЭКСПЕРТОВ ПО НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКЕ ОТНОСИТЕЛЬНО ВОПРОСОВ ТЗ

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В КОММЕНТАРИЯХ	ВОПРОСЫ ТЗ ДЛЯ ИТОГОВОГО ДОКЛАДА
Актуальность деятельности ГЭФ	Вопрос 1
Финансирование: достаточность и использование	Вопрос 2, вопрос 3
Тематические и межтематические области	Вопрос 4
Заинтересованное участие стран и согласованность	Вопрос 5
Вопросы, связанные с управлением	Вопрос 6, вопрос 7, вопрос 11
Заинтересованные стороны на местах	Вопрос 8, вопрос 10
Гендерная политика	Вопрос 9

В целом ОАД5 рассматривал большинство вопросов ТЗ, предлагая оценочные данные. Наверное, не удивительно то, что некоторые вопросы, связанные с основными проблемами, были охвачены не полностью. Среди них были вопросы по заинтересованному участию стран (включая надлежащую роль согласованности), гендерной политике и дальнейший анализ влияния стратегий по межтематическим областям, положительные и отрицательные результаты расширения Программы малых грантов (ПМГ), и сосредоточение внимания на партнерской сети ГЭФ. Еще одним слабым звеном ОАД5, касающегося охвата вопросов ТЗ, является отсутствие систематического сопоставления с другими многосторонними организациями по некоторым основным вопросам. Поэтому вопрос ТЗ о том, в какой мере ГЭФ соответствует международной передовой практике, охвачен не полностью.

В качестве важного улучшения по сравнению с предыдущими ОАД, ОАД5 приурочен к поддержке цикла пополнения средств ГЭФ. Первый доклад ОАД5 был представлен на ранних этапах процесса пополнения средств, когда готовились связанные с этим политика и программы. По требованию первого заседания по пополнению средств фонда, Предварительный доклад о ходе работы ОАД5, в котором выделялись пять проблем пополнения средств, был представлен на втором заседании. Итоговый доклад ОАД5 должен быть представлен на третьем заседании в конце процесса. Синхронизация ОАД5 с процессом пополнения средств фонда повышает вероятность того, что лица, принимающие решения, будут учитывать выводы и рекомендации ОАД5 в соответствующих вопросах.

Для эффективной передачи ключевых сообщений, Итоговый доклад ОАД5 предложил три главных вывода и рекомендации. В целом они представлены в правильном направлении, сконцентрированы на основных проблемах эффективности ведения переговоров о пополнении средств фонда и содействуют обсуждению стратегического направления ГЭФ-6.

ОАД5 удовлетворил требования ТЗ относительно своевременности и охвата тематических областей. Мы также отмечаем, что Итоговый доклад обеспечил дорожную карту ключевых вопросов с указанием расхождений между основными исходными вопросами, предусмотренными в ТЗ, и их фактическим решением в Итоговом докладе.⁷

АКТУАЛЬНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЭФ

Несколько вопросов ТЗ прямо или косвенно касаются актуальности деятельности ГЭФ, которая обычно определяется в ходе выполнения ОАД как тематическое соответствие региональным/национальным приоритетам и конвенциям.

В Заключении 7 Первого доклада ОАД5 отмечается, что «поддержка ГЭФ на национальном уровне хорошо согласовывается с национальными приоритетами, показывает реальную отдачу на местном уровне, и позволяет странам выполнять свои обязательства по конвенциям». Кроме того, в Итоговом докладе были сделаны выводы о том, что «общий уровень оперативного реагирования ГЭФ на руководящие указания конвенций высок как на стратегическом, так и на портфельном уровнях».

Однако в методической записке по анализу триангуляции при оценке портфеля проектов на уровне страны утверждается, что анализ оценки на уровне страны, который проводился Управлением, столкнулся с рядом недостатков, включая дефицит данных, в особенности в наименее развитых странах, неспособность четко определить ожидаемое влияние проекта или даже результаты, в особенности предыдущих проектов, и внутренние трудности при определении портфеля проектов ГЭФ. Такие недостатки вызывают сомнения по поводу актуальности деятельности и ее измерения на уровне страны.

Кроме того, что более важно, с точки зрения актуальной деятельности, ОАД5 ежегодно выделяет на глобальные потребности в экологических действиях около 100 млрд. долл. США на уровне правительств по всему миру, которые обеспечивают более 1 трлн. долл. США в год на поддержку неустойчивых экологических субсидий, например, на ископаемое топливо.

Как правильно отмечено в ОАД5, «для эффективного решения проблем, вызванных сегодняшними глобальными экологическими угрозами, ГЭФ должен работать в партнерстве и требовать действий от всех учреждений, которые входят в состав партнерской сети ГЭФ». Мы согласны с тем, что такой призыв к действиям выходит за рамки строгого ТЗ ОАД5, которое сконцентрировано на более узком представлении актуальности деятельности. Мы решительно поддерживаем более глубокое исследование в ТЗ в последующих ОАД эффективности этой функции ГЭФ.

ФИНАНСИРОВАНИЕ: ДОСТАТОЧНОСТЬ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

Перед ОАД5 стояла задача рассмотреть группу вопросов по финансированию и мобилизации ресурсов: имеет ли ГЭФ достаточное финансирование для изучения стратегий по тематическим областям, руководящих указаний конвенций и потребностей стран, получающих помощь? В какой мере ГЭФ в состоянии мобилизовать достаточные ресурсы? В какой мере доноры действуют на условиях обязательств? Учитывая появление новых каналов финансирования, какова совокупная выгода и каталитическая роль ГЭФ в качестве канала финансирования?

В ОАД5 была проведена обширная и содержательная оценка каналов финансирования, ресурсов и деятельности доноров, несмотря на проблемы с согласованием понятий и обобщением информации по официальной помощи в целях экологического развития. Оценка включала Техническую статью под названием «Подысследование каналов финансирования, ресурсов и деятельности доноров», в которой были тщательно проанализированы финансовое поведение экологических мероприятий в целом и действия ГЭФ в отношении мобилизации средств.

Если в ОАД5 было определено, что, начиная с 2010 г., официальная помощь в целях развития в целом начала снижаться в результате финансового кризиса, то финансирование глобальных экологических потребностей значительно увеличилось как часть официальной помощи в целях развития, начиная с 5% от общего объема официальной помощи в 2006 г., до 14 % в 2010 г., и с тех пор остается практически неизменной. Однако нас волнует тот факт, что наибольшая доля увеличения приходится на смягчение последствий изменения климата. Для большинства правительств, НПО и других организаций, занимающихся экологическими потребностями, это единственный или основной ориентир, который подразумевает, что ГЭФ должен взять на себя основную ответственность или, по крайней мере, восполнить другие стратегии в тематических областях.

Тем не менее, в ОАД5 четко указано, что финансирование приоритетов в целом, включая изменение климата, не является достаточным. При обсуждении заметного увеличения финансирования донорами Комитета Организации экономического сотрудничества и развития по оказанию помощи развивающимся странам для экологических целей в последние годы было отмечено, что финансирование ГЭФ не приносило пропорциональной выгоды. Поэтому возникают сомнения относительно того, что другие области, за которые отвечает ГЭФ, были недостаточно профинансированы. Несмотря на рекомендации «пополнения средств на основании актуальности глобальных экологических проблем», ОАД5 недостаточно явно занимался вопросами возможного финансового дисбаланса.

Данные ОАД5 показали, что с экономическим кризисом официальная помощь развивающимся странам на защиту окружающей среды может быть неустойчивой, и подчеркнули, что тенденции в финансировании НРС, НПО и частного сектора не будут компенсировать такое снижение. В период принятия ГЭФ дополнительных обязательств было отмечено, что пополнение средств может не привести к увеличению закупок энергии. В рекомендациях предусмотрены некоторые руководящие указания для ГЭФ, несмотря на то, что масштаб потребностей мог бы быть более широким: предлагается, чтобы ГЭФ концентрировался на шкале взносов ООН, дополнительно изучал расширение основы для финансирования и предложил Европейской комиссии стать донором.

Деятельность доноров является следующей проблемой для обсуждения. Доноры не выполняют свои обязательства в срок, в результате чего возникает задолженность: по состоянию на май 2013 г., остаток задолженности составил 587 млн. долл. США, 16,5% от этой суммы – это сумма залога на ГЭФ-5. ОАД5 не предпринимал никаких действий (и не назначал ответственных членов), чтобы предотвратить такие задолженности.

На более позитивной ноте ОАД5 сделал вывод, что, несмотря на относительно незначительную роль ГЭФ, будучи спонсором глобальных потребностей, он, несомненно, действует в качестве катализатора. Помимо собственных вложений в сумме 1 млрд. долл. США, ГЭФ через «модель посредничества» удалось мобилизовать и собрать еще 3 млрд. долл. США путем совместного финансирования. Страны, получающие помощь, потратили около 50% на софинансирование проектов, поддерживаемых ГЭФ. С помощью анализа от обратного ОАД5 определил три способа, по которым ГЭФ является катализатором: без ГЭФ не осуществлялось бы софинансирование, оно бы не осуществилось так быстро, оно привело к улучшению.

«Исследованием реальной отдачи» ОАД5 было подтверждено, что средний размер гранта проектов, которые имели успешное более широкое использование и экологическое влияние, был значительно выше, чем тех, которые имели менее успешное более широкое использование и не имели экологического влияния, с разницей между двумя группами в 3 млн. долл. США. Поэтому ГЭФ в качестве канала финансирования является важным катализатором для обеспечения более широкого использования и экологического влияния.

Фактические данные, представленные в ОАД5, четко определили, что повышенная мобилизация ресурсов и быстрая доступность средств приведут к более конкретным видимым результатам по данному вопросу.

Триангулированные свидетельства из докладов по ОАД5 показали, что уровень результатов и успехов при

существенном уровне финансовой поддержки со стороны ГЭФ для стран, получающих помощь, и программ, был выше. Мы согласны с заключением ОАД5, отображенным в его первой рекомендации о том, что если ГЭФ будет продолжать играть роль катализатора, то приоритетом должна стать мобилизация дополнительных средств для ГЭФ-6.

ТЕМАТИЧЕСКИЕ И МЕЖТЕМАТИЧЕСКИЕ ОБЛАСТИ

ТЗ потребовало от ОАД5 изучить сильные и слабые стороны стратегий по тематическим областям ГЭФ и рассмотреть роль и принесенную выгоду межотраслевой поддержки через мероприятия в межтематических областях.

В ОАД5 был рассмотрен вопрос сильных и слабых сторон стратегий в тематических областях, и были предоставлены убедительные данные, которые подкреплялись Тематической оценкой ГЭФ стратегий в тематических областях и оценкой отдачи, например, смягчения последствий изменения климата и биоразнообразия.

Ряд оценок, проведенных ГЭФ, показал, что деятельность ГЭФ весьма актуальна с точки зрения руководящих указаний конвенций. Составление схем стратегий по тематическим областям показало, что руководящие указания конвенций в значительной мере соблюдались. Секретариаты конвенций и соответствующие руководители Секретариата ГЭФ решительно поддержали эту оценку. Однако в ОАД5 было подчеркнуто, что слабым звеном в управлении стратегиями является разнообразный характер руководящих указаний конвенции: они накопительные, необновленные, функционально сложные, и им не хватает приоритетности.

ОАД5 представил данные, указывающие на появление новых проектов, которые решают экологические проблемы общемирового значения в межтематических областях. В ОАД5 было отмечено, что проекты в межтематических областях становятся более важными для портфеля проектов ГЭФ и могут стать дальнейшей методикой ГЭФ. У них есть достаточный потенциал для решения общих проблем в тематических областях через синхронизированные и надлежащим образом упорядоченные мероприятия по независимым системам, которые оказывают благотворное влияние на окружающую среду. В ОАД5 утверждается, что 54 проекта в межтематических областях, завершенные на сегодняшний день, способны представить отчеты по ряду влияний на окружающую среду. Мы считаем, что необходим дальнейший анализ, чтобы сопоставить результаты и влияние проектов в межтематических областях с результатами и влиянием проектов в тематических областях. Пока этого не сделано, рано делать выводы о выгоде ГЭФ, которая обеспечивает межотраслевую поддержку посредством проектов в межтематических областях.

В зависимости от результатов анализа, стратегии в тематических областях ГЭФ5, сформулированные до разработки проектов в межтематических областях, возможно, должны рассматривать другие глобальные инициативы, которые перешли к новому составлению программ. Новое составление программ представлено многосекторными и межведомственными партнерствами, ориентированными на общее влияние. В них используются общие меры на протяжении всех партнерских отношений, часто поддерживаемые новыми учреждениями или высшим правительственным департаментом. Потребность в более коллективном программировании влияний и извлеченных у других уроках, может создать трудности при формулировании стратегий ГЭФ-6 и построении отношений между секретариатами конвенции.

ЗАИНТЕРЕСОВАННОЕ УЧАСТИЕ СТРАН И СОГЛАСОВАННОСТЬ

ТЗ требовало определить оценку меры достижения целей главных процессов реформ ГЭФ при соблюдении ключевых принципов заинтересованного участия стран, повышенной эффективности и действенности.

В Итоговом докладе были изложены факты по возрастающей эффективности и действенности в результате таких крупных реформ, как система прозрачного распределения ресурсов (СПРР), утвержденная в ноябре 2009 г. В докладе эта система также была определена, как система с заинтересованным участием стран.

ОАД5 подчеркивает, что заинтересованное участие стран имеет решающее значение для эффективности развития. ГЭФ

стремится увеличить заинтересованность участия стран путем перехода от процесса принятия решений по согласию донора к расширению прав и возможностей правительств и других национальных заинтересованных сторон, например, право гражданского общества и частного сектора вести экологическую политику и составлять программы. Цель метаоценки заинтересованного участия стран, проведенной ОАД5, – убедиться в том, что 2-й этап Парижской декларации применяется в процессе оценки с учетом показателей из декларации. Основные показатели были разработаны для заинтересованного участия, согласования, гармонизации, управления результатами развития и взаимной подотчетности.

В то время как ОАД5 демонстрирует положительные результаты по отношению к заинтересованному участию стран, мы заметили некоторые недостатки в самой метаоценке по отношению к другим показателям: «во-первых, многие из обсуждений заинтересованного участия стран в оценках на национальном уровне были ограничены оценкой участия заинтересованной стороны в разработке и реализации проектов. Было недостаточно данных по гармонизации, взаимной подотчетности, управлению результатами развития, использованию национальных систем для реализации проектов/закупок и заключения контрактов и распространенности параллельных структур (например, ГРП и ПУП), участию частного сектора и в некоторой степени гражданского общества вне ПМГИ (метаоценка, стр. 15).

Оценки на национальном уровне также указывают на то, что «достижение эффективной координации для поддержки деятельности ГЭФ было неоднозначным на практике, когда 12 стран имели более чем умеренную производительность, а 10 стран имели слабую производительность. Среди причин неоднозначных результатов и слабой эффективности – в основном плохая координация и отсутствие потенциала местных национальных координаторов. Поэтому и возникают вопросы относительно «эффективности» и «действенности».

Мы включили обсуждение согласованности в этот раздел, так как оно является главным в вопросе заинтересованного участия стран. Заинтересованное участие страны возникает, когда страна инициирует многосекторальную стратегию, направленную на результаты, с научно-обоснованными планами. Государственная система показателей помогает государственному и частному секторам организовывать свои взносы вокруг приоритетов, определять, что работает, а что нет, и выявлять успешные мероприятия. Только благодаря строгим мерам, мероприятия в области развития служат доказательством согласованности и производственного соотношения с результатами на уровне стран. Например, управление природными ресурсами, водоохраные органы и корпоративное сельскохозяйственное объединение уведомили о процентном сокращении ежегодного потребления воды для соответствия экологическим приоритетам на уровне страны на 20% в каждом десятилетии.⁸

Однако есть опасения относительно того, что ГЭФ, как и другие организации в области развития, более расплывчато использовал термин «согласованность» в вопросах планирования развития, структур результатов и оценок. Неточное сопутствующее значение не гарантирует надлежащей координации, существенного обучения и последовательности действий по достижению национальных стратегий на высоком уровне. Это особенно проблематично, когда необходимо согласовать мероприятия по проектам в межтематических областях и партнерам. Помимо вопроса определения термина, мы также неудовлетворены тем, что модель согласования, заложенная в мышление ГЭФ, не работает в нужном направлении с точки зрения заинтересованного участия стран, основываясь на измерениях проекта за проектом, а не сначала на всеобъемлющих национальных и региональных стратегиях и приоритетах, а затем опять на проектах.

⁸

См., например, *A New Vision for Agriculture*: (<http://www.weforum.org/reports/realizing-new-vision-agriculture-roadmap-stakeholders>); а также издание World Bank Global Road Safety Facility (Фонд Всемирного банка по безопасности дорожного движения), изданное совместно со Всемирной организацией здравоохранения и Всемирным банком, по ссылке: http://www.ki.se/csp/pdf/Publications/WBGRSF_guidelines.pdf.

ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С УПРАВЛЕНИЕМ

ТЗ потребовало от ОАД5 учесть меру соответствия управления ГЭФ передовой международной практике.

В ОАД4 приведен углубленный обзор управления ГЭФ, определенный для целей исследования как «осуществление политической власти со стороны государств-членов» и получивший дальнейшее развитие в качестве управления или направления организации, определяя четкие стратегические направления и приоритеты, обеспечивая четкие указания и распределяя ресурсы соразмерно с согласованными полномочиями, а также создавая соответствующие функции мониторинга и оценки.

ОАД5 подошел к решению проблем управления двумя способами. Во-первых, он вернулся к рекомендациям своего предшественника, указывая на отсутствие последующих мер по одной рекомендации ОАД4 с четкими указаниями по согласованности и осуществлению деятельности. Во-вторых, ОАД5 перешел от оценки архитектуры ГЭФ и непрерывной прозрачности к косвенному анализу управления во всем отчете о потенциале стратегического управления Совета и Секретариата ГЭФ.

Также, идентифицируя отсутствие четких стратегических направлений и определения приоритетов, в этом анализе отмечались недостатки системы управления на основе результатов ГЭФ. Это перегружает систему вместо того, чтобы дать руководству прямую наводку от стратегических целей к результатам на местах. Несмотря на введение ответственности за результаты отдельных проектов, нет убедительного набора основных показателей, которые бы поддерживали адаптивное управление и обеспечили более синтетические результаты программирования через финансируемые ГЭФ мероприятия на уровне страны, а также на региональном и мировом уровнях. При отсутствии единой валюты, технических и научных мероприятий отсутствует и согласование с ГЭФ и стратегическими целями на уровне страны.

Для поддержки выводов ОАД5 о необходимости реформы управления результатами, ГЭФ должен вернуться к первоначальной цели управления на основе результатов и измерений. В случаях передовой практики, правительственные и глобальные организации используют доказательства, чтобы управлять непрерывными институциональными изменениями, а также выбирать и организовать партнерство для проведения мероприятий, которые помогают наилучшим образом достичь желаемых результатов. По мере накопления знаний, более высокие амбиции формируют мероприятия, а не наоборот. Для достижения значимых выводов результаты систем управления и оценки должны служить потребностям руководителей и оперативным потребностям управления, как это определено тем, какую работу они должны выполнять — чем ближе реализация, тем больше деталей. Системы результатов должны предоставлять данные, ориентированные на достижение результатов для адаптивного принятия решений в режиме реального времени и тестирования независимых теорий изменения. Таким образом, роль руководства, помимо оценки или отделов контроля качества, — развивать структуры, которыми они владеют и которые используют.

Система управления на основе результатов ГЭФ должна быть основана на научных мероприятиях, вытекающих из широкого портфеля финансируемых ГЭФ мероприятий. Портфель в целом должен быть в состоянии ответить, например, на следующие вопросы: насколько снизился уровень выбросов парниковых газов? выброс скольких тонн CO₂ был предотвращен благодаря доле в тематической области адаптации к изменению климата в части ГЭФ в сумме 11,5 млрд. инвестиций? Общая валюта высокого уровня отставания и руководящие меры воздействия на окружающую среду, включенные в мероприятия, финансируемые ГЭФ, необходимо согласовать — не словесно, а материально — с учетом показателей стратегии в тематической области. Вопрос выходит за рамки внутреннего управления. Если ГЭФ сможет лучше доказать влияние своего портфеля проектов на состояние окружающей среды в отношении науки и избежания социальных издержек в сумме 11,5 млрд. долл. США инвестиций с момента его запуска, ГЭФ будет иметь больше возможностей привлечь средства — возможно, не из новых фондов, учитывая экономические условия, — но сможет лучше позиционировать себя в перенаправлении средств из других существующих и часто фрагментированных

механизмов финансирования.

В свете всего этого ОАД5 сделал разумные рекомендации по реформированию бизнес-модели ГЭФ.

Было проведено ограниченное сравнение производительности ГЭФ с другими учреждениями на уровне управления. Хотя мы признаем наличие препятствий для таких сравнений, другие международные организации разработали подходы, которые могли бы с пользой оповещать о сравнении управления ГЭФ с другими специализированными учреждениями и глобальными механизмами финансирования.

Среди сравнений, которые были включены, оценка 80 процентов результатов в разных проектах не имеет смысла, как было отмечено в докладе независимых оценщиков ОАД4, без дополнительных мер, используемых другими организациями, такими как Банк, для измерения устойчивости, а также устойчивого развития и производительности Банка. Кроме того, отдельная оценка каждого продукта в организации средств не является надежным индикатором глобальной эффективности, когда отдельные проекты не связаны со стратегией и структурами деятельности более высокого уровня. Действительно, ОАД5 признал разовый характер деятельности ГЭФ в его призыве к уделению большего внимания вопросам программирования, а не только проектам, и параллельному улучшению структуры результатов.

Сравнение полного управления ГЭФ своими целевыми фондами, по сравнению с подходами Банка и ООН, еще не причина высоко оценивать управление ГЭФ. Например, Банк, который поддерживает целевые фонды с обязательствами в десятки миллиардов долларов и привлекает Правление, когда это необходимо, управляет финансовыми потоками ГЭФ, не имея роли управления. Это имеет смысл, так как ГЭФ не нужны два сложных механизма надзора. Банк исполняет роль управления другими средствами, когда это необходимо, как в случае с КГМСХИ. Могут возникнуть дополнительные вопросы, связанные с управлением целевыми фондами ООН.

Мы рассмотрели отношения ГЭФ со своей сетью в качестве элемента управления. После ОАД3 ГЭФ оценивался в качестве сетевой организации. В ОАД3 – ОАД5 были отмечены значительные преимущества сети ГЭФ. Однако быстрый темп изменения в рамках ГЭФ вызвал растущее усложнение и перегрузки, а теперь и опасность срыва. Как было отмечено в ОАД3, ГЭФ достигает пределов возможной деятельности в рамках сетевой организации. В ОАД4 повторялась эта проблема и была подчеркнута напряженность между Учреждениями ГЭФ и Секретариатом ГЭФ, а также между учреждениями и странами, получающими помощь.

Оценочные данные ОАД5 о состоянии сети ГЭФ были основаны на опросах, интервью, данных за прошлый период и свидетельствах других оценок, а также инновационном анализе социальной сети. Его результаты совместимы с предыдущими докладами ОАД. Однако в ОАД5 внимание сконцентрировано на более настоятельной необходимости пересмотреть текущие сетевые механизмы ГЭФ, и были предложены более конкретные рекомендации. Например, было предложено, чтобы в ходе заседаний ГЭФ-6 для пополнения средств было учтено то, каковым будет участие партнеров и направление развития нового взгляда на партнерство в период ГЭФ-6. Таким образом, мы пришли к выводу, что ОАД5 полностью решает вопрос состояния сети ГЭФ, несмотря на то, что не была изучена мера, в которой сеть и партнерства ГЭФ поощряют или подрывают достижения.

Наконец, мы включили сюда нашу экспертизу того, насколько хорошо ОАД5 оценил роль НТКС. Подысследование НТКС показало, насколько сильными являются последствия неэффективных систем администрирования для эффективности профессионалов. Расширение роли НТКС от проектов к программам имеет смысл - так же, как и расширение роли НТКС для управления социальными науками. Однако следует учесть, что, в то время как старшие научные консультативные группы сыграли решающую роль в развитии самых сильных сторон науки, требуя от них быть оценщиками и консультантами, это может стать источником собственных сдерживающих факторов.

ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ НА МЕСТЕ: МАЛЫЕ ГРАНТЫ, ЧАСТНЫЙ СЕКТОР И ОБЩЕСТВЕННОСТЬ

В ТЗ было поднято несколько вопросов, связанных с заинтересованными сторонами: в какой мере ГЭФ может мобилизовать заинтересованные стороны на местах? Каковы тенденции участия частного сектора и общественных организаций? И вопрос, тесно связанный с тем, в какой степени Программа малых грантов ГЭФ успешно расширяет сферу своего действия на другие страны, продолжая при этом обеспечивать успех на месте.

В своей совокупности подысследования, Программы малых грантов, общественности и участия частного сектора ответили на вопросы, поставленные в ТЗ, приводя доказательства для заключения о том, что ГЭФ обеспечивает многократное повышение эффективности, благодаря заинтересованным сторонам на местах.

В докладе независимых оценщиков ОАД4 рекомендована более совместная оценка ГЭФ. Исходя из этого, подысследование Программы малых грантов совместная оценка, проводимая совместно с ПРООН, предложило своевременный вклад в пополнение средств. Согласно оценочным данным, с 2007 г. программа успешно расширила свой охват с 74 до 117 стран, из которых значительная часть – это малые островные развивающиеся государства, СИДС и нестабильные государства. Совместный доклад не охватывает положительные и отрицательные результаты этих изменений. В нем представлено обновление к предыдущей совместной оценке в несколько описательной форме. Более глубокий анализ по некоторым вопросам, например, актуальности Программы малых грантов ГЭФ, стратегических целях и целях на уровне стран, а также сравнительных преимуществах ГЭФ в управлении этими средствами, нуждается в дальнейшем рассмотрении на втором этапе.

Исследование частного сектора выдвинулось как полезный анализ более широких тенденций за пределами участия ГЭФ. Например, ведущие корпорации начинают применять устойчивость в качестве фактора, приводящего в действие корпоративные стратегии, а влияние инвестиций может внести свой значительный вклад в общие цели ГЭФ. Это – новые возможности для ГЭФ. Авторы исследования предложили более широкую роль ГЭФ, чем ОАД5, в поддержке неформальных процессов построения доверительных отношений и разрешения конфликтов. ГЭФ мог бы использовать свои возможности и сотрудничать с общественными организациями и частным сектором с целью решения проблем неэффективности глобальных систем, например, увеличением показателей устойчивого развития. Учитывая возможность участия частного сектора в проектах ГЭФ (52 процента проектов способствовали изменению рынка), рекомендации ОАД5 могли бы считаться более системной ролью ГЭФ.

Исследование участия общественности нацелено на изучение роли общественности и подтвердило свои сравнительные преимущества изменения с самого начала. Как и большинство подысследований, оно ставит на второй план обсуждение информационной системы управления проектами, а не только источник данных, и в этом случае уже дает достаточные ответы на вопросы ТЗ. Тем не менее, несмотря на согласие с важностью участия общественности, нам стало интересно, может ли участие широкого списка партнеров ГЭФ фактически достичь максимального значения. Такая проблема возникает из-за отсутствия эффективной бизнес-модели, что также отмечено в ОАД5.

Без эффективной модели невозможно определить, являются ли эти партнеры самыми подходящими для максимального влияния, способствовали ли проекты стратегическим целям в тематической области, и извлекли ли страны уроки из проектов по улучшению институциональной политики, структуры и процедур.

ГЕНДЕРНАЯ ПОЛИТИКА

ТЗ потребовало, чтобы ОАД5 рассмотрел меру повышения эффективности поддержки ГЭФ благодаря межотраслевым принципам, таким как управление знаниями или половая принадлежность. В ОАД5 объясняется, что управление знаниями не было обеспечено ресурсами и, таким образом, ему еще предстоит повысить свою выгоду ГЭФ. Поэтому мы решили сконцентрировать внимание на вопросах гендерного равенства, поскольку ГЭФ является поздним

последователем стратегий гендерного равенства в международной системе.

ГЭФ действительно имеет достаточный потенциал, чтобы повысить свою эффективность путем составления программ для повышения вклада женщин и девушек в охрану окружающей среды. ГЭФ также обязан повышать эффективность жизни и жизнедеятельности женщин и девушек, понимая то, каким образом изменения окружающей среды и новые экологические технологии влияют на их здоровье, а также социальный и экономический статус.

ОАД5 начал анализ, утверждая, что обеспечение гендерного равенства является «одним из главных способов достижения изменений в поведении, которые приведут к более широкому использованию существенных решений глобальных экологических проблем». Несмотря на то, что в ОАД5 это не было прямо указано, оценка все же показывает, что эффективность работы ГЭФ резко ухудшилась. Гендерные подысследования ограничивались кабинетным исследованием проектной документации после утверждения Стратегии достижения гендерного равенства ГЭФ в 2011 г. Выяснилось, что только 20% закрытой проектной документации ГЭФ-4 (55 из 281) показали, что стратегия достижения гендерного равенства была характерной чертой процесса от проектирования до реализации проекта. С 2011 г. проектная утвердительная документация ГЭФ-5 продемонстрировала предельный доход при рассмотрении вопросов гендерного равенства после ГЭФ-4.

Исследование было бы более полезным, если бы фактические данные включали полевые исследования закрытых и оперативных проектов с перечнем мероприятий по гендерному равенству или без него. Это позволило бы лучше проверить, находится ли ГЭФ на правильном пути к сближению с текущей глобальной передовой практикой в области вопросов гендерного равенства и охраны окружающей среды,⁹ а также указать на уроки, извлеченные из упущений ГЭФ и его новую работу в области вопросов гендерного равенства.

Однако большее беспокойство вызывала скрытая поддержка ОАД5 идеи о том, что группы проекта, в первую очередь, освобождены от анализа гендерного равенства. В Итоговом докладе, например, доказано увеличение доли проектов, направленных на внедрение вопросов гендерного равенства с момента принятия Стратегии достижения гендерного равенства ГЭФ в мае 2011 г. Команда оценки сделала вывод, что около 22% утвержденных проектов «имеют отношение к вопросам гендерного равенства», хотя ГЭФ оценил их как «не имеющие отношения к вопросам гендерного равенства». ОАД5 утверждает, что «отсутствие внимания к вопросам гендерного равенства, где оно необходимо, *могло* привести к непредвиденным негативным последствиям, связанным с вопросами гендерного равенства» (добавлен курсив). Мы не согласны с этим. Прошло вот уже почти 40 лет с момента, когда Международная декада женщин показала, что отсутствие внимания к гендерным аспектам *практически всегда* приводит к непредвиденным нежелательным последствиям. Если предмет или диапазон действия проекта могут оказаться нейтральными в отношении гендерного равенства, то его планирование и реализация вероятно будут иметь различное влияние на пол, будь-то выбор уличного освещения или урожая для исследования. По крайней мере, каждый проект создает рабочие места, к которым женщины, подходящие для данной работы, должны иметь беспрепятственный доступ.

Признание того, что проектное предложение может требовать исключения без доказательства отсутствия гендерного влияния, является слабостью в анализе, которая не должна повториться в дальнейшем программировании или оценке ГЭФ.

Для ОАД6 мы рекомендуем Управлению независимой оценки ГЭФ включить анализ гендерного равенства во все продукты и подысследования ГЭФ-6. Вопросы гендерного равенства – это вопросы эффективности развития, которые не должны рассматриваться с точки зрения личных убеждений. ОАД6 необходимо изучить вопросы подотчетности,

⁹ См., например, признанную работу Международного союза охраны природы (www.iucn.org) по вопросам гендерного равенства и экологии. См. также его новый веб-сайт: environmentgenderindex.org.

особенно подотчетности Секретариата, с целью повышения эффективности внедрения вопросов гендерного равенства и охраны окружающей среды со стороны ГЭФ.

Мы согласны с пятью рекомендациями по вопросам гендерного равенства. Тем не менее, рекомендованные эксперты по вопросам гендерного равенства должны обязательно поддерживать руководство ГЭФ в обеспечении надлежащих институциональных стимулов и возможностей половой идентичности. Слишком часто эксперты по гендерным вопросам, как и эксперты по результатам, вынуждены заниматься вопросами гендерного равенства в организации. Вместо этого, они должны работать над организационной поддержкой, чтобы переубедить в том, что достижения в вопросах гендерного равенства являются достижением в развитии, которое должно пониматься одинаково как высшим руководством, так и сотрудниками, и входить в повседневную профессиональную и научно-техническую отчетность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Bliss, Tony, and Jeanne Breen. 2009. *Implementing the Recommendations of the World Report on Road Traffic Injury Prevention: Country Guidelines for the Conduct of Road Safety Management Capacity Reviews and the Specification of Lead Agency Reforms, Investment Strategies and Safe System Projects*. World Bank Global Road Safety Facility.
http://www.ki.se/csp/pdf/Publications/WBGRSF_guidelines.pdf.

Hanleybrown, Fay, John Kania, and Mark Kramer. 2012. "Channeling Change: Making Collective Impact Work." *Stanford Social Innovation Review*. http://www.ssireview.org/blog/entry/channeling_change_making_collective_impact_work.

Ilsenman, Paul. 2012. "Improving the Quality and Impact of Comprehensive Evaluations of Multilateral Organizations." Comprehensive Evaluation Platform for Knowledge Exchange. <http://www.cepke.net/?q=node/81>.

OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee). 2010. *Quality Standards for Development Evaluation*. DAC Guidelines and Reference Series.
<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/44798177.pdf>.

———. 2011. *Evaluation of the Phase 2 Evaluation of the Paris Declaration: An Independent Review of Strengths, Weaknesses, and Lessons*. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/48620425.pdf>.

———. 2012. *Assessing the Development Effectiveness of Multilateral Organizations: Guidance on the Methodological Approach*. <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/50540172.pdf>.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

КАКОВЫ ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОАД5, И ГДЕ ИХ МОЖНО НАЙТИ

ПЕРВЫЙ ДОКЛАД

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА	МЕСТО (И ОГРАНИЧЕНИЯ)	ИСТОЧНИКОВЕДЕНИЕ / ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ	ДОКЛАДЫ ОБ ОЦЕНКЕ ИСТОЧНИКА
Актуальность ГЭФ для конвенций; актуальность поддержки международных вод для пограничных проблем	Первый доклад: стр. 17–20 Итоговый доклад: раздел 7.1 <i>Актуальность поддержки международных вод была рассмотрена в комплексе</i>	ТД4 (актуальность для конвенций), ТД3 (международные воды)	Оценка стратегии тематической области, оценка влияния на ЮКМ
Достижения ГЭФ на уровне проектов	Первый доклад: стр. 5–6 Итоговый доклад: раздел 7.2	ТД1 (портфель ГЭФ), ТД7 (продуктивность ГЭФ)	Годовые отчеты об эффективности деятельности
Достижение реальной отдачи на уровне проектов	Первый доклад: стр. 13–15 Итоговый доклад: раздел 7.4	ТД2, ТД12, ТД20	Годовые доклады о влиянии, оценка влияния на ЮКМ, оценка влияния на смягчение последствий изменения климата
Каталитическая роль ГЭФ	Первый доклад: стр. 11–13 Итоговый доклад: разделы 7.3, 7.4, 8.1	ТД2, ТД12	Оценки влияния, ОПС
Тенденции заинтересованного участия, инициативности страны и меры удовлетворения потребностей страны	Первый доклад: стр. 25–30 Итоговый доклад: раздел 7.1	ТД6	ОПС
Долгосрочное влияние	Первый доклад: <u>стр. 13–17</u>	ТД2, ТД12	Оценки влияния

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА	МЕСТО (И ОГРАНИЧЕНИЯ)	ИСТОЧНИКОВЕДЕНИЕ / ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ	ДОКЛАДЫ ОБ ОЦЕНКЕ ИСТОЧНИКА
ГЭФ	Итоговый доклад: раздел 8.1		
Тенденции проблем с производительностью, включая софинансирование, затраты на управление и издержки на проекты, оценка качества при принятии, надзор и производительность на уровне страны	Первый доклад: стр. 30–33 Итоговый доклад: <u>главы 4, 5 и 6</u> <i>Затраты на управление и издержки на проекты не были рассмотрены в комплексе; оценка качества при принятии и надзор были рассмотрены в комплексе</i>	ТД7, ТД8, ТД10, ТД17, ТД18, ТД21	Годовые отчеты об эффективности деятельности
Тенденции достижений в тематических областях	Первый доклад: стр. 20–22 Итоговый доклад: раздел 8.1	ТД3, ТД12	Оценки влияния, ОПС

Примечание. ОПС = оценка портфеля страны; ЮКМ = Южно-Китайское море. См. приложение Г с названиями технических документов ОАД5.

ИТОГОВЫЙ ДОКЛАД

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА	МЕСТО (И ОГРАНИЧЕНИЯ)	ИСТОЧНИКОВЕДЕНИЕ / ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ	ДОКЛАДЫ ОБ ОЦЕНКЕ ИСТОЧНИКА
Тенденции глобальные проблемы окружающей среды	Первый доклад: стр. 3	Нет подготовленного технического документа, однако были приведены ссылки на недавние авторитетные доклады	н. п.
Появление новых источников финансирования, включая роль ГЭФ в некоторых из них	Итоговый доклад: раздел 3.3	ТД8	н. п.
Оценка сравнительных преимуществ ГЭФ и наличие у ГЭФ ресурсов для достижения целей	Итоговый доклад: раздел 3.3	ТД8	н. п.

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА	МЕСТО (И ОГРАНИЧЕНИЯ)	ИСТОЧНИКОВЕДЕНИЕ / ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ	ДОКЛАДЫ ОБ ОЦЕНКЕ ИСТОЧНИКА
Участие доноров в ГЭФ и мобилизация ресурсов	Итоговый доклад: раздел 3.3	ТД8	н. п.
Тщательное рассмотрение стратегий в тематических областях, а также усилия, принимаемые в межтематических областях, включая влияние	Первый доклад: стр. 17–21 Итоговый доклад: раздел 8.1	ТД3, ТД12	Оценка стратегий в тематических областях, оценки на уровне страны, годовые отчеты по эффективности деятельности
Процесс реформ: СПРР Программа поддержки стран (включая УДСНП) Расширение партнерства ГЭФ Реформы цикла проектов Программный подход УОР, включая управление знаниями	СПРР: Итоговый доклад: раздел 4.1 УДСНП: Итоговый доклад: раздел 4.1 <i>Программа поддержки стран в целом не была оценена</i> <i>Расширение партнерства не было оценено, поскольку оно еще недостаточно развито</i> Реформы цикла проектов: Итоговый доклад: глава 5 <i>Программный подход был включен в подысследование цикла проектов, т. е. ограничен в объеме</i> УОР: Итоговый доклад: раздел 4.2 Управление знаниями: Итоговый доклад: раздел 8.3	ТД17 (партнерство), ТД18 (цикл проекта), ТД10 (УОР), ТД11 (управление знаниями)	Промежуточные оценки СПРР и УДСНП
Управление ГЭФ	Итоговый доклад: раздел 3.2	Отдельное подысследование отсутствует, однако основывается на ТД8 и ТД17	н. п.
Роль НТКС	Итоговый доклад: раздел 8.2	ТД15	н. п.

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА	МЕСТО (И ОГРАНИЧЕНИЯ)	ИСТОЧНИКОВЕДЕНИЕ / ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ	ДОКЛАДЫ ОБ ОЦЕНКЕ ИСТОЧНИКА
Роль частного сектора	Итоговый доклад: раздел 7.7	ТД13	Оценки на уровне страны и влияния
Роль ГО	Итоговый доклад: раздел 7.5	ТД14	Оценки на уровне страны и влияния
Межотраслевая политика: пол коренные жители привлечение общественности общение	Пол: Итоговый доклад: раздел 7.8 <i>Другая межотраслевая политика не была оценена, поскольку она только появилась (коренные жители) или относится к полу (привлечение общественности), или не является приоритетной (общество)</i>	ТД16	н. п.
Обновление оценки ПГМ ГЭФ	Итоговый доклад: раздел 7.6	н. п.	Первый доклад об оценке ПГМ, данных в ОПС на уровне страны, оценка влияния на ЮКМ
Состояние сети ГЭФ и партнерства	Итоговый доклад: глава 6	ТД17	Оценки на уровне страны и влияния

Примечание. ОПС = оценка портфеля страны; ЮКМ = Южно-Китайское море, н. п. = не применимо. См. приложение Г с названиями технических документов ОАД5.

ПРИЛОЖЕНИЕ В

ИТОГОВЫЙ ДОКЛАД ОАД5 БЛОКИ, ЦИФРЫ И ТАБЛИЦЫ

[генерируется автоматически]

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ ОАД5

ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ ПЕРВОГО ДОКЛАДА

- ТД1 Портфель проектов ГЭФ
- ТД2 Влияние ГЭФ
- ТД3 Внедрение стратегий ГЭФ в тематических областях и тенденции достижений в тематических областях
- ТД4 Актуальность ГЭФ для конвенций
- ТД5 Тенденции достижений на уровне страны
- ТД6 Метаоценка долевого участия и инициативности страны
- ТД7 Эффективность деятельности ГЭФ

ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ ИТОГОВОГО ДОКЛАДА

- ТД8 Мобилизация ресурсов
- ТД9 Анализ проектов в междисциплинарных областях
- ТД10 Управление на основе результатов
- ТД11 Управление знаниями
- ТД12 Добиваясь реальной отдачи
- ТД13 Участие частного сектора
- ТД14 Участие общественных организаций
- ТД15 Научно-технический консультативный совет
- ТД16 Учет проблем гендерного равенства
- ТД17 Состояние партнерства
- ТД18 Цикл проекта и проблемы с производительностью
- ТД19 Адаптация к изменению климата
- ТД20 Анализ сокращения выбросов парниковых газов ГЭФ при изменении климата
- ТД21 Софинансирование

Все документы доступны для загрузки на веб-сайте <http://www.thegef.org/gef/OPS5>.

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Пятый общий анализ деятельности Глобального экологического фонда (ГЭФ) был подготовлен большой группой коллег, партнеров и консультантов, имена которых приводятся ниже. Однако проделать эту работу было бы невозможно без всесторонней поддержки и содействия всех партнеров ГЭФ: Секретариата, учреждений, Научно-технического консультативного совета, национальных координаторов ГЭФ и Сети НПО. Кроме того, Управление независимой оценки ГЭФ хотело бы выразить благодарность всем тем, кто принял участие в анкетировании, собеседованиях и опросах по электронной почте, а также правительствам, учреждениям и сотрудникам проектов, которые взаимодействовали с членами рабочей группы по проведению ОАД5, выезжавшими в командировки на места. Без этой поддержки проведение ОАД5 было бы невозможно.

УПРАВЛЕНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ ГЭФ

Роб Д. ван ден Берг, директор
Карло Каруджи, старший специалист по оценке
Эвелин Чихугую, референт по проектам
Шанна Эдберг, младший квалифицированный специалист
Джинин Р. Гарсиа, специалист по оценке
Элизабет Б. Джордж, старший референт по проектам
Нирадж К. Неджи, старший специалист по оценке
Хуан Х. Портильо, старший специалист по операционной деятельности
Сандра М. Ромболи, специалист по оценке
Ксения Темненко, специалист по управлению знаниями
Анна Б. Вигг, старший специалист по оценке
Балджит Вадхва, старший специалист по оценке
Аарон Зазуэта, главный специалист по оценке

КОНСУЛЬТАНТЫ УПРАВЛЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ ГЭФ

Ануп Агарвал	Нелли Бурлайон
Джош Бранн	Глория Чече
Миа-Тереза Комерос	Нита Конгресс
Бйорн Конрад	Марина Кракко
Рошани Данги	Джошуа Гандж
Франсиско Греммер	Малак Л. Кабир
Сай Судха Каникичарла	Санприт Каур
Ануп Кумар	Панджанит Легнавар
Адриа-Мила Ллач	Наполеон-Деквеч Нето
Сара Траб Нильсен	Паллави Нука
Сьюзен Тамби Матамбо	Флавий Михайс
Рубен Сардон	Джошуа Шнекк
Ручи Сухаг	Эстер Соч

Дания Трепаласъос
Сандра К. Знайда

Инела Виск

ВЕДУЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНСУЛЬТАНТЫ

Барбара Бефани (движение к реальной отдаче)
Жан-Жозеф Беллами (стимулирующие мероприятия)
Марсия Брюстер (учет проблем гендерного равенства)
Деннис Фентон (совместная оценка Программы малых грантов, этап 1)
Ума Леле (пересмотр Научно-технического консультативного совета)
Лезли Мориньере (сотрудничество ГЭФ с общественностью)
Жан-Люк Парк (сотрудничество ГЭФ с частым сектором)
Ли Рисби (метаоценка участия и инициативности страны, промежуточная оценка участия в деятельности по составлению национального портфеля)
Дэвид Тодд (ароматы в междисциплинарных областях)
Фредерик Шварцендруб (подысследования по управлению на основе результатов, управление знаниями, состояние партнерства ГЭФ)

КОНСАЛТИНГОВЫЕ ФИРМЫ И УЧРЕЖДЕНИЯ

Itad Ltd (развитие потенциала)
Стюарт Редквин (сотрудничество ГЭФ с частым сектором)

ГРУППА ЭКСПЕРТОВ ПО ПОДЫСЛЕДОВАНИЯМ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

Холли Даблин, директор по стратегиям, команда В
Джулс Кортенхорст, ИД, Институт Скалистых гор
Шехар Сингх, независимый эксперт

КОНТРОЛЬНАЯ ГРУППА ОАД5

Бернд Бультемайер, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
Кеннет М. Хомитц, Всемирный банк
Йоханнес Добингер, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
Жан Фёрстер, Азиатский банк развития
Алан Фокс, Программа развития Организации Объединенных Наций
Катрина Перч, Международный фонд сельскохозяйственного развития
Капил Тукрал, Азиатский банк развития

НЕЗАВИСИМЫЕ КОНСУЛЬТАНТЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ КАЧЕСТВА / СТАРШИЕ НЕЗАВИСИМЫЕ КОНСУЛЬТАНТЫ ПО ОЦЕНКЕ

Жаоян Чен
Кабир Хашим
Элизабет МакАллистер

ПРИЛОЖЕНИЕ Е

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

РП2	развитие потенциала 2
ИД	исполнительный директор
СО ₂	углекислый газ
ОО	общественная организация
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
МАР	Международная ассоциация развития
ИФАД	Международный фонд сельскохозяйственного развития
ФНРС	Фонд для наименее развитых стран
МиО	мониторинг и оценка
НПДА	национальная программа действия по адаптации
НПО	неправительственная организация
УДСНП	участие в деятельности по составлению национального портфеля
ФВНП	Фонд выполнения Нагойского протокола
ОРВ	озоноразрушающие вещества
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОНК	операционный национальный координатор
ОАД	общий анализ деятельности
ИЛП	информационный листок по проекту
СОЗ	стойкие органические загрязнители
КРР	Концепция распределения ресурсов
УОР	управление на основе результатов
СФБИК	специальный фонд для борьбы с изменением климата
ПМГ	Программа малых грантов
НТКС	Научно-технический консультативный совет
СПРР	система прозрачного распределения ресурсов
ТЗ	техническое задание
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ПРИЛОЖЕНИЕ Ж

ПУБЛИКАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ ГЭФ ОТ 1 ИЮЛЯ 2009 Г.

ДОКЛАДЫ ОБ ОЦЕНКЕ ПРОДУКТИВНОСТИ

Годовой отчет о результатах деятельности ГЭФ за 2008 г.

Годовой отчет о результатах деятельности ГЭФ за 2009 г.

Годовой отчет о результатах деятельности ГЭФ за 2010 г.

Годовой отчет о результатах деятельности ГЭФ за 2011 г.

Годовой отчет о результатах деятельности ГЭФ за 2012 г. (неопубликованный)

Промежуточная оценка системы прозрачного распределения ресурсов (СПРР) (неопубликованная)

Промежуточная оценка участия в деятельности по составлению национального портфеля (УДСНП)

ОТЧЕТЫ ОБ ОЦЕНКЕ ПОРТФЕЛЕЙ ПРОЕКТОВ ПО СТРАНАМ

Годовой отчет ГЭФ об оценке портфелей проектов по странам за 2009 г.

Оценка портфелей проектов по странам ГЭФ: Египет (1991–2008 гг.)

Оценка портфелей проектов по странам ГЭФ: Сирия (1994–2008 гг.)

Годовой отчет ГЭФ об оценке портфелей проектов по странам за 2010 г.

Оценка портфелей проектов по странам ГЭФ: Молдова (1994–2009 гг.)

Оценка портфелей проектов по странам ГЭФ: Турция (1992–2009 гг.)

Годовой отчет ГЭФ об оценке портфелей проектов по странам за 2011 г.

Исследование портфелей проектов по странам ГЭФ: Ямайка (1994–2010 гг.)

Estudio de la cartera de proyectos del FMAM en El Salvador (1994–2010)

Годовой отчет ГЭФ об оценке портфелей проектов по странам за 2012 г.

Evaluaci3n de la cartera de proyectos del FMAM en Nicaragua (1996–2010)

Оценка портфелей проектов по странам в блоках: Страны-бенефициары ОВКГ ГЭФ (1992–2011 гг.)

Исследование портфелей проектов по странам ГЭФ: Демократическая Республика Восточный Тимор

Avalia3ro de Portf3lio de Projetos do GEF: Бразилия (1991–2011 гг.) (неопубликованное)

Evaluaci3n de la cartera de proyectos del FMAM en Cuba (1992–2011) (неопубликованное)

Годовой отчет об оценке портфелей проектов по странам за 2013 г. (неопубликованный)

ОТЧЕТЫ ПО ОЦЕНКЕ ВЛИЯНИЯ

Годовой отчет о влиянии ГЭФ за 2008 г.

Годовой отчет о влиянии ГЭФ за 2009 г.

Годовой отчет о влиянии ГЭФ за 2010 г.

Годовой отчет о влиянии ГЭФ за 2011 г.

Оценка влияния ГЭФ на постепенный отказ от потребления и производства озоноразрушающих веществ в странах с переходной экономикой

Оценка влияния ГЭФ в Южно-Китайском море и близлежащих территориях (неопубликованная)

Годовой отчет о влиянии ГЭФ за 2012 г.

Оценка потенциала для экспериментальной оценки последствий мероприятий: Сохранение и устойчивое управление степными экосистемами (СУУСЭ)

Обзор результатов влияния (ОРВ)

Оценка влияния поэтапного сокращения ОРВ. Часть 1

Оценка влияния поэтапного сокращения ОРВ. Часть 2

Критерии отбора водоемов и процесс оценки международных вод ГЭФ

Годовой отчет о влиянии ГЭФ за 2013 г. (неопубликованный)

ОТЧЕТЫ ОБ ОЦЕНКЕ ТЕМАТИЧЕСКИХ ОБЛАСТЕЙ

Оценка стратегического приоритета адаптации ГЭФ

Обзор Фонда Земли ГЭФ

Годовой отчет об оценке тематических областей за 2011 г. (неопубликованный)

Оценка самооценки потенциала ГЭФ на национальном уровне (неопубликованная)

Оценка Специального фонда для борьбы с изменением климата

Оценка стратегий в тематических областях ГЭФ (неопубликованная)

Годовой отчет об оценке тематических областей за 2012 г. (неопубликованный)

ОБЩИЕ АНАЛИЗЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

OPS4: Добиваясь реальной отдачи — Четвертый общий анализ деятельности ГЭФ, сокращенный вариант,

OPS4: Добиваясь реальной отдачи — Четвертый общий анализ деятельности ГЭФ, полный текст доклада

УЧЕБНЫЕ ПРОДУКТЫ

Поездка в Рио+20: сбор доказательств по ожиданиям для ГЭФ

ОЦЕНОЧНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ

Политика ГЭФ в области мониторинга и оценки за 2010 г.

ССЫЛКИ

- Awori, Thelma. 2009. "OPS4 Technical Document #9: Gender Mainstreaming in the GEF.Y" http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/OPS4-TD9-Gender_Issues_in_GEF.pdf.
- Borgatti, S. P., M. G. Everett, and L. C. Freeman. 2002. *UCINET for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard: Analytic Technologies.
- Castro, P., 2010. "Climate Change Mitigation in Advanced Developing Countries: Empirical Analysis of the Low Hanging Fruit Issue in the Current CDM." Working Paper 54. Zurich: Center for Comparative and International Studies, Swiss Federal Institute of Technology Zurich; and University of Zurich.
- GEF (Global Environment Facility). 1996. "Public Involvement in GEF Projects." GEF/C.7/6. <http://www.thegef.org/gef/node/1215>.
- . 2003. "Co-financing." GEF/C.20/6/Rev.1. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF_C20_6_rev1.pdf.
- . 2006. "Summary of Negotiations on the Fourth Replenishment of the GEF Trust Fund." GEF/A.3/6. <http://www.thegef.org/gef/meetingdocs/360/39>.
- . 2007. "Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting November 14–16, 2007." GEF/ME/C.32/2. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Joint%20Summary%20of%20the%20Chairs_1.pdf.
- . 2011. *Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility*. <http://www.thegef.org/gef/instrument>.
- GEF IEO (Global Environment Facility Independent Evaluation Office). [Credited as Office of Monitoring and Evaluation of the Global Environment Facility.] 2005. *OPS3: Progressing Toward Environmental Results. Third Overall Performance Study of the GEF*. <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/OPS3%20Final%20Documents%20Complete%20Report.pdf>.
- . 2009. *Midterm Review of the Resource Allocation Framework*. Evaluation Report No. 47. https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/RAF_MTR-Report_0.pdf.
- . 2010a. *GEF Annual Performance Report 2009*. Evaluation Report No. 57. <http://www.thegef.org/gef/APRs>.
- . 2010b. *OPS4: Progress Toward Impact*. <http://www.thegef.org/gef/OPS4>.
- . 2011. *Evaluation of the GEF Strategic Priority for Adaptation*. Evaluation Report No. 61. <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/spa-fullreport-LR.pdf>.
- . 2012. "Evaluation of the GEF Focal Area Strategies." http://www.thegef.org/gef/council_document/evaluation-gef-focal-area-strategies.
- . 2013a. "Annual Impact Report 2013." <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/AIR%202013%20web.pdf>.
- . 2013b. "Fifth Overall Performance Study of the GEF: Progress Report." GEF/R.6/11. https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF_R6_11_OPSS_ProgressReport_2013.pdf.
- . 2013c. "Mid-Term Evaluation of the National Portfolio Formulation Exercise." GEF/ME/C.45/06. <http://www.thegef.org/gef/node/9992>.
- . 2013d. "Mid-Term Evaluation of the System of Transparent Allocation of Resources." GEF/ME/C.45/04.

<http://www.thegef.org/gef/node/10012>.

———. 2013e. *OP55. First Report: Cumulative Evidence on the Challenging Pathways to Impact*.
<http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/EO/OPS5%20First%20Report.pdf>.

GEF Secretariat (Global Environment Facility Secretariat). 2010. "Final GEF-5 Programming Document." GEF/R.5/25/CRP.1.
<http://www.thegef.org/gef/node/2482>.

———. 2012. "Enhancing Climate Change Resilience in GEF Projects: Update on GEF Secretariat Efforts." GEF/C.43/Inf.06.
http://www.thegef.org/gef/council_document/enhancing-climate-change-resilience-gef-projects-update-gef-secretariat-efforts.

GEF STAP (Global Environment Facility Scientific and Technical Advisory Panel). 2010. "Enhancing Resilience to Reduce Climate Risks: Scientific Rationale for the Sustained Delivery of Global Environmental Benefits in GEF Focal Areas: A STAP Advisory Document." GEF/C.39/Inf.18. http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.39.Inf_18%20-%20STAP%20Climate%20Resilience%20Report.pdf.

———. 2013. "Report of the Chairperson of the Scientific and Technical Advisory Panel." GEF/STAP/C.45/Inf.01.
<http://www.thegef.org/gef/node/10054>.

IEG (Independent Evaluation Group). 2012. *Global Program Review: The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*. Volume 6 (2). Washington, DC: World Bank. http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/gfdr_gpr.pdf.

———. 2013. *Global Program Review: The World Bank Group's Partnership with the Global Environment Facility*. Volume 7 (1). Washington, DC: World Bank. https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/chapters/gef_vl1.pdf.

IMF (International Monetary Fund). 2013. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*.
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf>.

Kusek, Jody Zall, and Ray C. Rist. 2004. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/296720PAPER0100steps.pdf?sequence=1>.

OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee). 2004. "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management." <http://www.oecd.org/dac/evaluation/18074294.pdf>.

Rahman, S. M., D. Larson, and A. Dinar. 2012. "The Cost Structure of the Clean Development Mechanism." Washington, DC: World Bank.

UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2012. *Benefits of the Clean Development Mechanism 2012*. http://cdm.unfccc.int/about/dev_ben/ABC_2012.pdf.

ЗАДНЯЯ СТОРОНА ОБЛОЖКИ

Пятый общий анализ деятельности (ОАД5) – это комплексная оценка деятельности, оперативной эффективности и влияния ГЭФ. Общий анализ деятельности проводится с целью уведомления о следующем цикле пополнения средств ГЭФ и определения возможных улучшений.