

# ОАД-3: достижение результатов в области экологии

Третий общий анализ деятельности  
Глобального экологического фонда

СОКРАЩЕННЫЙ ВАРИАНТ

Июнь 2005 года

© 2005 Управление мониторинга и оценки Глобального экологического фонда  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
Сайт в Интернете: [www.thegef.org](http://www.thegef.org)  
Электронная почта: [gefteam@thegef.org](mailto:gefteam@thegef.org)

Все права защищены.

Изложенные в настоящей публикации выводы, толкования и заключения принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают точку зрения Совета ГЭФ или представляемых им правительств.

Управление мониторинга и оценки ГЭФ не может гарантировать достоверность данных, приведенных в настоящей работе. Границы, цвета, обозначения и другая информация, помещенная на любой из карт, включенных в настоящую работу, не выражает точку зрения ГЭФ относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ.

#### **Права и разрешения**

Материалы настоящей публикации защищены авторским правом. Воспроизведение и/или передача настоящей работы полностью или частично без разрешения могут являться нарушением действующего законодательства. ГЭФ выступает за распространение своих материалов и, как правило, своевременно дает соответствующее разрешение.

#### **Глобальный экологический фонд**

Директор Управления мониторинга и оценки: Роберт Д. ван ден Берг  
Координатор проекта Управления мониторинга и оценки: Клаудио Р. Волонте

Рабочая группа ОАД-3: "Ай-Си-Эф Консалтинг энд партнерз"

ICF Consulting and partners  
1725 I Street, NW, Suite 1000  
Washington, DC 20006  
[www.icfconsulting.com](http://www.icfconsulting.com)



РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

# Содержание

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Предисловие</b>   | <b>v</b>  |
| <b>Введение</b>  | <b>ix</b> |
| <b>Рабочие группы по проведению ОАД-3</b>  | <b>xi</b> |
| <b>Цель и масштаб</b>  | <b>1</b>  |
| <b>Основные выводы</b>   | <b>3</b>  |
| Результаты по тематическим областям  | 3         |
| Разработка стратегических программ для достижения результатов<br>на уровне тематических областей | 4         |
| Разработка стратегических программ для достижения результатов на уровне стран                    | 6         |
| Соответствие требованиям конвенций   | 7         |
| Управление информацией в сети ГЭФ  | 9         |
| Распределение обязанностей и управление в сетевой организации                                    | 10        |
| Программа малых грантов  | 13        |
| <b>Ключевые рекомендации</b>   | <b>15</b> |
| Разработка программ для достижения результатов на уровне тематических областей                   | 15        |
| Разработка программ для достижения результатов на уровне стран                                   | 17        |
| Соответствие требованиям конвенций   | 17        |
| Управление информацией в сети ГЭФ  | 18        |
| Распределение обязанностей и управление в сетевой организации                                    | 18        |
| Программа малых грантов  | 19        |

|  |                               |
|--|-------------------------------|
| <b>Подход и методология</b>  | <b>21</b>                     |
| Проблемы и стратегии оценки  | 21                            |
| Компоненты подхода, примененного в ОАД-3   | 23                            |
| <b>Анализ тематических областей</b>  | <b>25</b>                     |
| Анализ портфеля проектов (ТЗ 1Е)   | 25                            |
| Биоразнообразие (ТЗ 1А и 1В)   | 25                            |
| Изменение климата (ТЗ 1А и 1В)   | 30                            |
| Международные воды (ТЗ 1А и 1В)  | 32                            |
| Истощение озонового слоя (ТЗ 1А и 1В)  | 34                            |
| Деградация земель (ТЗ 1С)  | 36                            |
| СОЗ (ТЗ 1С)  | 37                            |
| Соответствие ГЭФ требованиям конвенций (ТЗ 4С)   | 38                            |
| <b>Достижение и обеспечение устойчивости глобальных экологических выгод</b>                        | <b>41</b>                     |
| Выводы (ТЗ 1D, 2А, 2В и 2С)  | 42                            |
| Проблемы и стратегические компромиссы  | 43                            |
| Рекомендации   | 43                            |
| <b>Роль ГЭФ как катализатора перемен</b>   | <b>45</b>                     |
| Каталитическое воздействие: масштабы и факторы (ТЗ 3А и 3В)  | 45                            |
| Национальные приоритеты стран – получателей помощи (ТЗ 4Е)   | 49                            |
| Различия в потенциалах СИДС, НРС и СПЭ (ТЗ 4F)   | 50                            |
| <b>Влияние структур ГЭФ на результаты деятельности: сеть ГЭФ</b>                                   | <b>53</b>                     |
| Выводы (ТЗ 4А, 4D и 4G)  | 53                            |
| Проблемы и стратегические компромиссы  | 57                            |
| Рекомендации   | 58                            |
| <b>Процедуры ГЭФ</b>   | <b>61</b>                     |
| Проектный цикл ГЭФ (ТЗ 5А)   | 61                            |
| Задачи ГЭФ в области управления информацией (ТЗ 5В)  | 64                            |
| <b>Библиография</b>  | <b>67</b>                     |
| <b>Примечания</b>  | <b>69</b>                     |
| <b>Приложение 1: разъяснение технических заданий ОАД-3</b>   | <b>71</b>                     |
| <b>Приложение 2: полное описание технического задания Третьего общего анализа деятельности ГЭФ</b> | <b>73</b>                     |
| <b>Список сокращений в ОАД-3</b>   | <b>80</b>                     |
| <b>Полный текст доклада на CD-ROM</b>  | <b>третья сторона обложки</b> |

# Предисловие

Каждые четыре года доноры пополняют средства Глобального экологического фонда. В идеале каждое такое пополнение следует производить исходя из достигнутых на данный момент результатов и проблем, которые необходимо решать в предстоящие годы. Участники переговоров, которым во второй половине 2005 года предстоит решить вопрос о четвертом пополнении средств и согласовать его размер, получат информацию о достижениях Фонда из настоящего – третьего по счету – "Общего анализа деятельности" ГЭФ. В нем содержится общий обзор результатов, достигнутых Фондом в решении глобальных экологических проблем, а также деятельности ГЭФ как сети и партнерства учреждений и организаций. Учитывая тот факт, что ГЭФ является основным механизмом финансирования нескольких глобальных природоохранных конвенций, данный доклад фактически представляет собой обзор деятельности правительств по улучшению состояния окружающей среды во всемирном масштабе. Он также содержит сведения о положении дел по ряду важнейших глобальных экологических проблем.

Если у кого-либо создается впечатление, что ГЭФ в состоянии самостоятельно справиться с глобальными экологическими проблемами, то сразу же необходимо сделать серьезную оговорку. В настоящее время мировое сообщество ежегодно направляет на решение этих проблем через ГЭФ около 0,5 млрд. долл. США. Масштабы этих проблем огромны. Решение любой из них требует активного участия многих других заинтересованных сторон. Продолжают расти объемы выбросов парниковых газов. Продолжают исчезать виды растений и животных. Сегодня серьезнейшей проблемой являются загрязнение окружающей среды и переработка отходов. Доступ множества людей к безопасной питьевой воде не обеспечен или даже находится под угрозой. Гигантскую проблему для многих стран мира представляет деградация земель. Единственная глобальная экологическая проблема, которую почти удалось разрешить, – ликвидация озоноразрушающих веществ. Необходимо правильно представлять себе роль ГЭФ в решении всех этих проблем: Фонд выступает скорее как катализатор или новатор, нежели как непосредственный поставщик международных общественных благ.

Моя личная оценка этого анализа состоит в следующем: он создает прочную основу для дискуссии и принятия решения по вопросу о четвертом пополнении средств ГЭФ. Вопросы, поставленные в Техническом задании к анализу, были рассмотрены. Он содержит авторитетный обзор нынешнего представления ГЭФ о результатах его деятельности. Кроме того, в нем дается критическая оценка ГЭФ как сети организаций и учреждений. Доклад подготовлен в соответствии с методологией, изложенной в Предварительном и Промежуточном докладах. При подготовке доклада его авторы опирались на собранные сведения, результаты аналитической работы с литературой, фактические данные оценочного характера, полученные в ГЭФ (в основном из исследований, проведенных Управлением мониторинга и оценки ГЭФ), а также на итоги многочисленных консультаций с заинтересованными сторонами и результаты выездов в страны.

В документе подробно описаны как нынешнее представление ГЭФ о результатах его деятельности, так и недостатки, связанные с этими результатами. Кроме того, указаны аспекты, по которым ГЭФ предстоит выбрать ту или иную стратегию достижения – и сохранения – этих результатов. Особо отмечены трудности с обеспечением устойчивости результатов, должное внимание уделено каталитической роли ГЭФ. И наконец, что не менее важно, в докладе содержится много рекомендаций и предложений по усилению акцента на результативности деятельности ГЭФ в период четвертого пополнения средств.

Следует отметить, что в ходе ОАД-3 независимая эмпирическая оценка достигнутых ГЭФ результатов в области охраны окружающей среды не проводилась. Ее осуществление не представлялось возможным с учетом ограниченности сроков проведения анализа. Чтобы объяснить, почему обстоятельства сложились именно так, необходимо вернуться к моменту принятия решения о проведении ОАД-3. Совет ГЭФ придавал особое значение вопросу независимости рабочей группы по проведению ОАД-3 от руководства ГЭФ и уделил обеспечению этой независимости много времени и усилий. В первой половине 2004 года, когда началась подготовка к проведению Третьего общего анализа деятельности, Отдел мониторинга и оценки Секретариата ГЭФ еще не был полностью независимым. Ввиду этого Совет решил взять подготовку итогового проекта технического задания для ОАД в свои руки. Этот процесс занял больше времени, чем ожидалось, вследствие чего тендер на проведение анализа был объявлен довольно поздно – в июне 2004 года. Анализ начался в сентябре 2004 года, и это означало, что сроки его проведения существенно сокращаются, так как для того чтобы его результаты можно было использовать в процессе четвертого пополнения, анализ в любом случае нужно было закончить к апрелю 2005 года. Получалось, что с учетом масштаба и диапазона вопросов технического задания организовать сбор эмпирических данных о результатах, достигнутых в области охраны окружающей среды, не представлялось возможным.

Тендер был оперативно и профессионально проведен Департаментом оценки операционной деятельности Всемирного банка в июле–августе 2004 года. Тендер выиграла компания "Ай-Си-Эф Консалтинг" и ее международные партнеры. В августе – начале сентября 2004 года состоялись переговоры о заключении контракта. Кроме того, в начале сентября 2004 года я приступил к исполнению обязанностей Директора управления мониторинга и оценки. То, что я занял эту должность, означало изменение статуса отдела мониторинга и оценки Секретариата ГЭФ – превращение его в независимое Управление мониторинга и оценки ГЭФ. В соответствии с Техническим заданием к ОАД-3 я в качестве Директора управления мониторинга и оценки осуществлял надзор за проведением анализа, обеспечивая соблюдение требований технического задания. Кроме того, в рамках процесса технической поддержки была создана Консультативная группа высокого уровня, подчинявшаяся непосредственно мне и представлявшая письменные заключения по всей представляемой документации.

На своей сессии в ноябре 2004 года Совет ГЭФ предложил мне работать совместно с группой, осуществляющей анализ, чтобы обеспечить согласованность и высокое качество анализа на местах, который предстояло провести этой группе. С этой целью с членами группы было проведено дополнительное обсуждение состава рабочих групп для выезда на места и подготовки этих командировок. Чтобы ознакомиться с работой группы, я участвовал в одной командировке и одном региональном совещании с самого начала и до конца. В итоге был сделан вывод о том, что подготовленность и открытость данной группы производят удовлетворительное впечатление.

Основной способ преодоления временных ограничений, примененный группой по проведению анализа, заключался в направлении на места большой группы, в основном состоявшей из ведущих экспертов. Сам по себе этот подход вполне разумен, но он привел к некоторым непредвиденным затруднениям, когда выяснилось, что невозможно наладить надлежащую последовательность действий. В идеале теоретический анализ фактов оценочного характера должен был бы завершиться до начала командировок на места и встреч с представителями заинтересованных сторон. Если бы не недостаток времени, можно было бы разработать более системную программу сопоставления реального положения дел с представленными материалами и выводами оценочного характера, полученными в ходе выездов на места. На практике теоретический анализ, командировки на места и консультации пришлось проводить одновременно. Мне кажется, что эти сложности вызвали беспокойство по поводу, во-первых, качества работы в командировках, а во-вторых – отсутствия выводов на ранних этапах анализа. Такая беспокойность прозвучала со стороны некоторых членов Совета ГЭФ в ноябре 2004 года (по поводу качества работы в командировках) и в феврале 2005 года (по поводу отсутствия текущих выводов о результатах работы ГЭФ), а также, в ряде случаев, со стороны Консультативной группы высокого уровня.

Подготовка выездов на места характеризовалась организационными трудностями. Зачастую приходилось менять сроки и программу выездов, причем иногда в последний момент. В ноябре члены рабочей группы по проведению анализа пообещали обеспечить свое участие на соответствующем уровне (ведущие специалисты и среднее звено), а также присутствие участников аналогичного ранга из развивающихся стран. Это обещание соблюдалось во время большинства – но не всех – командировок и семинаров-практикумов. Нагрузка выросла в связи с тем, что по просьбе Совета было организовано несколько дополнительных семинаров (в частности, на Кубе и Фиджи), а также проведен неофициальный обмен мнениями с членами Совета в Париже в феврале 2005 года. Региональные семинары-практикумы, как правило, собирали большое число участников.

Хотя из-за этих ограничений, дополнительных этапов и встреч сроки, которыми располагала группа, еще больше сократились, она выполнила свою задачу по управлению процессом, без преувеличения, превосходно. Многие руководители оценочных групп в такой ситуации не выдержали бы нагрузки и попросили об отсрочке представления заключительного отчета. Однако в данном случае рабочая группа под руководством Марка Вагнера не стала запрашивать отсрочки и провела весь процесс образцово, в установленные сроки. С учетом масштаба и диапазона задач такая работа заслуживает похвалы.

В ходе анализа рабочая группа тем или иным способом учитывала рекомендации Консультативной группы высокого уровня. Кроме того, взаимодействие рабочей группы с Советом ГЭФ и его отдельными членами помогло сфокусировать анализ на вопросах, имеющих важное значение для процесса пополнения средств.

Во многих отношениях Третий общий анализ деятельности ГЭФ был мероприятием глобального масштаба, и поэтому представляется необходимым выразить признательность многим людям из различных регионов мира, благодаря которым это мероприятие состоялось. Прежде всего необходимо отметить труд членов рабочей группы "Ай-Си-Эф Консалтинг" по проведению ОАД-3 во главе с Марком Вагнером и группы поддержки ОАД 3, созданной в Управлении мониторинга и

оценки ГЭФ и работавшей под руководством Клаудио Волонте. Стараниями обеих рабочих групп заключительный доклад носит технически совершенный характер и соответствует высшим профессиональным стандартам. В работе по ОАД-3 участвовали все сотрудники Управления мониторинга и оценки ГЭФ. Они внесли важнейший вклад в проведение анализа, подготовив исследования по трем основным тематическим областям работы ГЭФ, на основе которых была произведена вошедшая в ОАД-3 оценка результатов деятельности ГЭФ. Консультативная группа высокого уровня под председательством Нэнси Макферсон высказала ряд критических замечаний, побудивших рабочую группу ОАД-3 повысить качество анализа и заключительного доклада.

Следует также отметить активное участие в работе членов Совета – от подготовки и утверждения Технического задания до представления обширных замечаний по ряду документов, подготовленных исследовательской рабочей группой. Ценный вклад в проведение всех этапов анализа внесли посвятившие ему много времени сотрудники Секретариата ГЭФ, учреждений-исполнителей ГЭФ и секретариатов всемирных конвенций, а также многие члены НТКС. Хотел бы также выразить признательность за активный и щедрый вклад в реализацию проекта координаторам ГЭФ и представителям множества НПО из всех регионов мира, принявшим участие в проведенных рабочей группой широких консультациях – процессе, который, пожалуй, по своей широте не имеет аналогов в истории ГЭФ. И наконец, что не менее важно, я хотел бы поблагодарить национальные правительства и местные органы власти, а также группы по реализации проектов ГЭФ, с готовностью делившиеся своим опытом с посещавшими их представителями рабочей группы по проведению ОАД-3. Хотя в таком докладе, как предлагаемый вашему вниманию, невозможно точно отобразить весь обширный диапазон мероприятий, проводимых ГЭФ, проекты, с которыми ознакомились члены рабочей группы во время своих командировок, способствовали признанию ими богатства и уникальности опыта ГЭФ.

**Роб Д. ван ден Берг**

*Директор Управления мониторинга и оценки*





# Введение

Группе по проведению Третьего общего анализа деятельности ГЭФ (ОАД-3), осуществленного в период с сентября 2004 года по июнь 2005 года, было поручено дать оценку: 1) результатов деятельности ГЭФ, 2) устойчивости результатов на страновом уровне, 3) каталитической роли ГЭФ, 4) политики, институциональной структуры и партнерских отношений ГЭФ, а также 5) механизмов реализации проектов ГЭФ. Наша группа с самого начала рассматривала эту оценку как возможность оценить успешность деятельности ГЭФ, а также заложить основу для проведения оценок в будущем.

Такой взгляд на эту задачу был чрезвычайно необходим для того, чтобы избежать статической оценки ("моментального снимка") столь динамичного, непрерывно эволюционирующего учреждения, как ГЭФ. Ведя работу над ОАД-3, мы стремились рассматривать все результаты анализа, выводы и рекомендации в контексте будущего. В частности, мы задавались вопросом: какая информация потребуется для проведения анализа в ходе ОАД-4 и дальнейших оценок и как наличие такой информации будет способствовать успешной работе ГЭФ?

Одной из первостепенных проблем в ходе ОАД-3 был сбор и оценка данных о достигнутых результатах. Результаты чрезвычайно важны для успеха проекта, а совокупность результатов – для процесса оценки, но получить эту информацию в системе ГЭФ не всегда удается. Эти трудности вызваны целым рядом факторов, но прежде всего ограниченностью исходных данных, непоследовательностью состава показателей и характера измерений, обилием проектов с различными целями, а также тем, что централизованные системы сбора данных лишь начинают формироваться. На все эти проблемы накладываются очень высокие ожидания в плане получения глобальных экологических выгод.

При том что в системе ГЭФ налицо явные изменения к лучшему, все заинтересованные стороны лучше информированы, а система функционирует четче, чем 4 года назад, во время проведения ОАД-2, ряд ключевых аспектов нуждается в дополнительном внимании. В частности, чтобы обеспечить устойчивость ГЭФ, необходимо продолжить диалог по вопросу об определении исходных данных, в особенности об определении исходных данных в случае подвижности целевого показателя – например каталогизации дополнительных видов или обнаружения брошенных запасов СОЗ.

Кроме того, измерить результаты относительно таких, зачастую изменчивых, исходных данных может быть нелегко, и хотя в области сбора, проверки и анализа данных наблюдаются улучшения, чрезвычайно важно согласовать несложные процедуры измерения результатов. С помощью простых способов измерения результатов будет удобнее отслеживать продвижение вперед, чем с помощью сложных, ресурсоемких методик измерения. Чтобы обеспечить проведение оценок в будущем, понадобятся прозрачные, доступные всем сторонам централизованные системы для хранения этого непрерывно растущего массива данных.

Сотрудничество жизненно важно для достижения успехов. Улучшение результатов и итогов будет зависеть от закрепления формирующегося в настоящее время видения ГЭФ как сети, то есть сотрудничества между подразделениями различных учреждений, основным направлением работы которых является взаимодействие с ГЭФ. Реализация преимуществ такого сетевого подхода позволит повысить эффективность функционирования ГЭФ, однако при этом также будет необходима готовность идти на компромисс и работать во имя всеобщего блага, подчиняя собственные интересы пользе для системы в целом.

Во время выездов на места члены рабочей группы по проведению ОАД-3 провели беседы с представителями Совета ГЭФ, Секретариата ГЭФ, Научно-технического консультативного совета, а также более чем с 600 представителями связанных с ГЭФ заинтересованных сторон, в том числе с представителями национальных правительств, организаций-исполнителей и

учреждений-исполнителей, НПО, руководителями проектов ГЭФ, представителями частного сектора и гражданского общества. Без руководящей роли Управления мониторинга и оценки ГЭФ, особенно его вновь назначенного директора Роберта ван ден Берга, и его сотрудников, в частности Клаудио Волонте, успех данного анализа был бы невозможен, а наша деятельность была бы куда менее целенаправленной. Они также оказали нам весомую помощь в создании Консультативной группы высокого уровня и налаживании взаимодействия между рабочими группами. Повышению качества оценки способствовала и сама Консультативная группа высокого уровня.

Для всех групп, с которыми мы взаимодействовали, была характерна твердая приверженность делу и мандату ГЭФ, огромный энтузиазм по отношению к выполняемой работе, искреннее желание добиться реальных успехов. Надеемся, что сформулированные в ходе ОАД-3 рекомендации помогут реализации программы действий ГЭФ по обеспечению устойчивых глобальных экологических выгод.

И наконец, я хотел бы лично поблагодарить моих коллег по "Ай-Си-Эф Консалтинг" и наших партнеров в регионах за их творческий, вдумчивый и самоотверженный подход к проведению этой оценки.

**Марк К. Вагнер**

*Руководитель группы по проведению ОАД-3,  
старший вице-президент  
"Ай-Си-Эф Консалтинг"*

# Рабочие группы по проведению Третьего общего анализа деятельности ГЭФ

## Основная рабочая группа ОАД-3

### "Ай-Си-Эф Консалтинг"

Марк Вагнер,  
руководитель рабочей группы  
Уилл Гибсон  
Кристофер Дерни  
Абид Кармали  
Полли Квик  
Уолтер Палмер

### Партнеры

**"Ай-Си-Эф ЭКО" (Российская Федерация)**  
Ольга Варламова

## Группа поддержки ОАД-3

### "Ай-Си-Эф Консалтинг"

Пола Акцел  
Мариан Мартин Ван Пелт  
Чара Д'Аморе  
Йоханна Коллар  
Джоана Кьявари  
Дэниэл Либерман  
Памела Матис  
Алан Найт  
Джессика Уоррен  
Дэвид Хатауэй  
Джереми Шарфенберг  
Крэйг Эберт

### Партнеры

**"Африкон" (Южная Африка)**  
Джозеф Асамоа  
Томас ван Фиген  
**Центр экологического образования (Индия)**  
Р. Гопичандран  
**"Ай-Си-Эф ЭКО" (Российская Федерация)**  
Светлана Голубева  
**Мексиканский институт водных технологий (Мексика)**  
Альберто Гитрон

## Группа специалистов Управления мониторинга и оценки ГЭФ по проведению ОАД-3

Роберт ван ден Берг, директор  
Клаудио Волонте, ведущий специалист по мониторингу и оценке  
Аарон Сасуэта, ведущий специалист по мониторингу и оценке  
Сив Токле, ведущий специалист по мониторингу и оценке  
Хуан Хосе Портильо, референт по проектам  
Джошуа Бранн, младший научный сотрудник

## Консультативная группа высокого уровня по ОАД-3

Д-р Альсира Креймер, независимый консультант  
Д-р Ума Леле, ведущий консультант Департамента оценки операционной деятельности Всемирного банка  
Г-жа Нэнси Макферсон, ведущий консультант Всемирного союза охраны природы (МСОП) по вопросам оценки деятельности  
Д-р Лоуренс Хаддад, директор Института исследований в области развития при Суссекском университете, Соединенное Королевство  
Профессор Чжаоин Чэнь, директор Китайского национального центра научно-технической экспертизы



## Цель и масштаб

**Ц**ель Третьего общего анализа деятельности (ОАД-3), проводимого по заказу Совета Глобального экологического фонда (ГЭФ), состоит в том, чтобы "оценить, в какой мере ГЭФ выполнил или выполняет свои основные задачи, сформулированные в Инструменте ГЭФ (ГЭФ 1994) и последующих решениях Совета и Ассамблеи ГЭФ, в том числе в таких основополагающих документах, как Оперативная стратегия и Политические рекомендации, согласованные в рамках Третьего пополнения Трастового фонда ГЭФ" (GEF/C.23/4 2004). Диапазон анализа ОАД-3 определяется "Техническим заданием для Третьего общего анализа деятельности ГЭФ (Приложение 1)", утвержденным Советом ГЭФ 21 мая 2004 года. ТЗ охватывает пять основных тематических направлений: 1) результаты деятельности ГЭФ, 2) устойчивость результатов на страновом уровне, 3) каталитическая роль ГЭФ, 4) политика, институциональная структура и партнерские отношения ГЭФ, а также 5) механизмы реализации проектов ГЭФ.

В настоящем сокращенном варианте доклада об ОАД-3, предназначенном для лиц, принимающих решения, в удоб-

ном для восприятия формате представлены обширные материалы, собранные в ходе анализа. Основное внимание в этом сокращенном варианте доклада уделяется основным выводам и ключевым рекомендациям, сделанным в ходе ОАД-3, поскольку с самого начала работы над ОАД-3 именно этот аспект вызывал наибольший интерес у Совета ГЭФ и множества других заинтересованных сторон. Рабочей группе по ОАД-3 неоднократно указывалось на то, что чрезвычайно важно четко сформулировать результаты деятельности ГЭФ и не только выявить сильные и слабые стороны ГЭФ, но и указать направление дальнейшего развития, представив рекомендации, по которым можно принять меры и обеспечить их оперативное выполнение и которые – при условии что им будет уделяться внимание и в дальнейшем – приведут к совершенствованию порядка деятельности ГЭФ, функционирования его систем и механизмов достижения результатов.

Порядок изложения материала в сокращенном варианте доклада аналогичен принятому в его полном варианте, за единственным исключением: основные выводы и ключевые рекомендации помещены здесь в начале доклада.



# ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

**В** ходе ОАД-3 были сделаны выводы по следующим семи основным аспектам: 1) результаты по каждой тематической области, 2) разработка стратегических программ для достижения результатов на уровне тематических областей, 3) разработка стратегических программ для достижения результатов на уровне стран, 4) соответствие требованиям конвенций, 5) управление информацией и обмен знаниями и опытом, 6) распределение обязанностей и координация в сетевой организации, а также 7) Программа малых грантов (ПМГ).

## Результаты по тематическим областям

ГЭФ достиг значительных результатов, особенно на уровне итогов, по тематическим областям "биоразнообразие", "изменение климата", "международные воды" и "истощение озонового слоя" и имеет все возможности для достижения весомых результатов по более новым тематическим областям – "деградация земель" и "стойкие органические загрязнители (СОЗ)".

Рабочая группа ОАД-3 считает, что Программа ГЭФ по биоразнообразию, которая, вполне вероятно, является крупнейшим в мире механизмом сохранения биоразнообразия в раз-

вивающихся странах с государственным финансированием, оказала заметное влияние на замедление или сокращение масштабов утраты биоразнообразия. К сожалению, глобальные тенденции в плане утраты биоразнообразия остаются негативными. ГЭФ добился весомых результатов в области сохранения биоразнообразия за счет создания охраняемых зон. Действительно, многие убеждены, что ГЭФ способствовал достижению глобальной цели распространения режима охраны на 10 процентов общей площади суши на планете. По состоянию на конец 2004 финансового года ГЭФ поддержал инвестиции в создание охраняемых зон, составляющих почти 17 процентов от общемировой площади охраняемых зон на суше (International Union for the Conservation of Nature [IUCN] 2003). ГЭФ также способствовал созданию благоприятных условий для сохранения биоразнообразия и устойчивого использования природных ресурсов. ГЭФ намного превысил среднесрочные целевые показатели в тематической области "биоразнообразие", установленные в Соглашении о Третьем пополнении средств (GEF/R.3/38.2000). Однако результаты в обеспечении совместного доступа и использования выгод, проистекающих из применения генетических ресурсов (третья цель Конвенции о биологическом разнообразии – КБР), не столь впечатляющи (хотя по этому вопросу ГЭФ получал меньше руководящих указаний).

В тематической области "изменение климата", хотя роль ГЭФ в деятельности по замедлению глобальных изменений климата и относительно незначительна, портфель проектов ГЭФ показал удовлетворительные результаты (с учетом ограниченности его ресурсов): при постоянном росте экономической эффективности проектов были превышены промежуточные целевые показатели в области сокращения объема выбросов парниковых газов (ПГ), установленные в Соглашении о Третьем пополнении средств. Кроме того, ГЭФ играет важную каталитическую роль в развитии и преобразовании рынков энергоресурсов и транспортных перевозок в развивающихся странах, особенно посредством своего портфеля проектов по энергосбережению. Результаты в области преобразования рынков возобновляемых источников энергии не столь однозначны, хотя был отмечен ряд неплохих результатов.

Программа ГЭФ по международным водам (МВ) способствовала снижению напряженности в некоторых акваториях, например в Черноморско-Дунайском бассейне и озере Виктория. Однако, поскольку лишь немногие проекты в тематической области "международные воды" достигли этапа реализации в рамках Стратегической программы действий (СПД), говорить об их воздействии с точки зрения улучшения экологической обстановки еще рано. В общем и целом результаты реализации Программы в области международных вод носят устойчивый характер и, как ожидается, со временем окажут воздействие в плане снижения напряженности и улучшения экологической обстановки. Программа по международным водам превысила среднесрочные целевые показатели, установленные в Соглашении о Третьем пополнении средств. В рамках программы оказывается поддержка переговорам о заключении и осуществлению ряда глобальных и региональных конвенций; программа эффективно способствует проведению политических, законодательных и институциональных реформ, служит примером полезности систематического выявления и использования опыта при помощи Сети учебных обменов и ресурсов по международным водам (СУОР-МВ). Однако, чтобы результаты были более весомыми, необходимо совершенствовать сотрудничество на региональном уровне, повысить координацию в рамках стратегических партнерств и укрепить руководство и надзор за реализацией проектов на местах.

В тематической области "истощение озонового слоя" ГЭФ в общем и целом достиг своей основной цели – прекращения потребления (то есть производства, экспорта и импорта) и выбросов озоноразрушающих веществ (ОРВ) в странах с переходной экономикой (СПЭ): согласованное постепенное прекращение использования ОРВ уже осуществлено более чем на 99 процентов. Теперь Секретариату ГЭФ следует двигаться дальше и наладить с Секретариатом Многостороннего фонда Монреальского протокола (МСФ) координацию содействия постепенному прекращению использования гидрохлорфторуглерода (ГХФУ) и метилбромида.

Рабочая группа по проведению ОАД-3 отмечает достаточную активность действий по тематическим областям "дегра-

дация земель" и "СОЗ". В частности, представляется, что программы по этим тематическим областям создаются с учетом наработок по другим тематическим областям, где накоплено больше опыта, в то же время оценивать вероятность появления результатов по данным направлениям деятельности преждевременно. В отношении СОЗ достигнут существенный прогресс в части реализации рекомендаций конвенции посредством финансирования национальных планов осуществления (НПО) более чем в 100 странах мира, и весьма вероятно, что относительно простые принципы вывода этих химических веществ из оборота позволят сформировать четкую цепочку результатов, особенно если будут заранее предприняты верные шаги по определению современного состояния здоровья населения и окружающей среды.

### **Разработка стратегических программ для достижения результатов на уровне тематических областей**

В ОАД-2 ГЭФ было рекомендовано перейти от ориентации на утверждение к ориентации на результаты и качество. В общем, рабочая группа ОАД-3 отметила, что в этом направлении были предприняты разумные шаги и достигнуты существенные результаты, однако в части ориентации на результат и управления результатами предстоит еще немало сделать.

В частности, важным шагом в направлении повышения эффективности разработки программ для достижения результатов на уровне тематических областей, а также в направлении разработки и мониторинга значимых показателей достигнутых результатов является прояснение смысла и повышение логической стройности стратегического руководства в каждой из тематических областей.

### **Повышение логической стройности стратегических руководящих указаний**

В отношении стратегических руководящих указаний в ГЭФ сложилась неоднозначная ситуация: в некоторых областях они имеются в избытке, а в других практически отсутствуют. Например, в 2003 году в рамках общей Стратегической концепции бизнес-планирования по каждой тематической области были выпущены дополнительные стратегические указания в виде Стратегических приоритетов. Хотя для некоторых тематических областей эти Стратегические приоритеты оказались полезными, они представляют собой дополнительный набор стратегических руководящих указаний и дополнительный контрольный фильтр в процессе утверждения проектов. На самом деле утверждение Стратегических приоритетов привело скорее не к уточнению, а к размыванию общего стратегического направления программ по тематическим областям. В дополнение к руководящим указаниям ГЭФ разрастался массив указаний по линии некоторых конвенций, особенно КБР, но никакой схемы их относительной



приоритетности разработано не было. Таким образом, представляется, что в определенной мере это разрастание массива указаний привело не к усилению координации целей ГЭФ, а к формированию достаточно обширной области вопросов, по которым организации, работающие с ГЭФ, могут найти любые указания, какие пожелают. По другим же вопросам, например по расчету дополнительных затрат, указания были недостаточными (в частности, применительно к тематической области "СОЗ"), а выпущенные указания, по мнению заинтересованных сторон, сложны для понимания и исполнения. Вследствие этого во многих случаях произвести заветные расчеты в состоянии только эксперты-консультанты, специально приглашенные для подготовки проектной документации. В известной мере такое сочетание избытка указаний с их нехваткой способствовало тому, что программам по тематическим областям недостает стратегической нацеленности и стройности. Ниже более детально рассматривается этот недостаток стратегической нацеленности и стройности в программах по уже устоявшимся тематическим областям, в частности по биоразнообразию, изменению климата и международным водам.

**Биоразнообразие.** С разработкой Стратегических приоритетов для ГЭФ-3 (2004–2006 ф. г.), а также их проекта для ГЭФ-4 (2007–2010 ф. г.) стратегическое руководство Программой ГЭФ по биоразнообразию укрепилось; разработка индикаторов и целевых показателей воздействия и охвата, равно как и средств их измерения, должна улучшить управление портфелем проектов. Тем не менее рабочая группа ОАД-3 согласна с выводами Оценки хода реализации Программы по биоразнообразию 2004 года (ОПБ-2004) о том, что общая стратегия и концепция реализации Программы по биоразнообразию по-прежнему нуждаются в уточнении, прояснении и консолидации. Кроме того, в рамках ОАД-3 был сделан вывод, что разработка Стратегических приоритетов привела к появлению дополнительного набора руководящих указаний и к размыванию общего стратегического направления Программы ГЭФ по биоразнообразию, а не к его уточнению. Таким образом, помимо того что взаимосвязь между Оперативными программами (ОП) и Стратегическими приоритетами по-прежнему недостаточно ясна участникам на уровнях от оперативного до странового, оказывается возможным финансирование через ГЭФ проектов, направленных на достижение широкого спектра результатов в сфере биоразнообразия, что затрудняет их обобщение.

**Изменение климата.** Как представляется, содержащаяся в ОАД-2 рекомендация по поводу Программы борьбы с изменением климата, сводящаяся к тому, что ГЭФ было бы полезно повысить целенаправленность своей программы в этой сфере, не была полностью выполнена в период ГЭФ-3. В ходе Оценки хода реализации Программы борьбы с изменением климата 2004 года (ОПИК-2004) было установлено, что "взаимосвязь между общей миссией либо целями ГЭФ,



его стратегическими приоритетами, ОП, группами проектов и показателями результатов деятельности утратила концептуальную ясность и не вполне логически последовательна". Кроме того, в ходе ОАД-3 обнаружилось, что заинтересованные стороны на нескольких уровнях (включая уровень учреждений-исполнителей – УИ) указывают на отсутствие ясности в отношении взаимосвязи между стратегическими указаниями ГЭФ. Однако в последнее время Секретариат ГЭФ достиг определенных успехов в части устранения недостатков, отмеченных в ОПИК-2004, и это доказывает, что диалог превращается в конкретные меры. В дополнение к этому предложенные для ГЭФ-4 стратегические задачи были сформулированы заново с использованием модели рыночного развития, изложенной в ОПИК-2004, и включены в действующую структуру ОП, что позволило достичь большей ясности. Вместе с тем ОАД-3 показал, что Программе борьбы с изменением климата принесло бы пользу уточнение ее роли относительно инициатив в области финансирования "углеродных кредитов", а также повышение четкости указаний относительно роли адаптационных мер в ее портфеле проектов.

**Международные воды.** Проблемы со стратегическим программированием в тематической области "международные воды" (МВ) отличаются от имеющих место в сфере биоразнообразия и изменения климата. В рамках Программы ГЭФ по международным водам достигнуты существенные успехи на основополагающем уровне и в области наращивания потенциала. До сего времени работа в тематической области "международные воды" заключалась главным образом в оказании каталитического воздействия на развитие деятельности путем сбора информации, анализа вызывающих обеспокоенность проблем трансграничного характера, наращивания потенциала взаимодействия, определения характера необхо-

димых реформ и инвестиций в осуществление программ действий, привлечения средств для реализации этих программ. Теперь Стратегическими приоритетами в области международных вод перед Программой ГЭФ по международным водам поставлена новая задача: перейти от краткосрочных целей, предусматриваемых ОП-8 и ОП-9 (соответственно, Оперативной программой по водоемам и Комплексной оперативной программой по береговым зонам, совмещающей несколько направлений деятельности), к мобилизации финансовых ресурсов и осуществлению демонстрационных проектов на более долгосрочной основе, что требуется в рамках ОП-10 (Оперативной программы по загрязнителям).

### Показатели для мониторинга

Наконец, важной частью уточнения стратегических руководящих указаний по тематическим областям является разработка значимых и простых в использовании показателей результативности деятельности на уровне результатов, итогов и воздействия, которые позволяли бы определять совокупные результаты на уровне всех программ в тематических областях в целом. Пока не решены ключевые вопросы о том, что и как необходимо измерять и как экстраполировать результаты проектов на уровень программ. Весьма вероятно, что недавно разработанные целевые показатели и индикаторы для стратегических задач по тематическим областям на период ГЭФ-4 приведут к улучшению управления портфелем проектов в тематических областях, но существующие показатели не дают возможности без труда агрегировать позитивные результаты на уровне программ, особенно в тематической области "биоразнообразия". Эта ситуация создает серьезную проблему для того, кто при проведении оценки пожелает свести воедино результаты деятельности ГЭФ. Деятельность в тематической области "истощение озонового слоя", служащая для всей системы ГЭФ примером с точки зрения результативности, увенчалась успехом, прежде всего благодаря тому, что в рамках Монреальского протокола были разработаны и зафиксированы Секретариатом по проблеме озонового слоя системы согласования и измерения результатов. Разработка надлежащих методов мониторинга и оценки (МИО) по всем тематическим областям является неотложной задачей.

### Разработка стратегических программ для достижения результатов на уровне стран

В дополнение к стратегической согласованности внутри программ по тематическим областям, которую можно воспринимать как стратегию управления портфелем проектов "по вертикали", ГЭФ также нуждается в стратегической согласованности на национальном уровне, или "по горизонтали". Эти два измерения стратегического руководства взаимодействуют друг с другом и создают естественный контур обратной связи, так что в идеале национальные приоритеты

выстраиваются с учетом стратегии ГЭФ по каждой тематической области, а стратегии ГЭФ формируются с учетом мероприятий, реально необходимых и требующихся странам – получателям помощи.

На деле же проекты ГЭФ часто разрабатываются скорее исходя из текущей обстановки и даже подчас из конъюнктурных соображений, нежели системно, с целью внести вклад в реализацию общей стратегии для данной страны. Следовательно, коль скоро для стран не всегда разрабатываются логически связанные портфели проектов, возможно, что результаты оказываются далеки от максимальных и достигаются отнюдь не самым экономичным способом. Например, как указывалось в исследовании ОПИК-2004, хотя проекты, возможно, и соответствуют национальным приоритетам, нынешняя система разработки и утверждения проектов привела в ряде стран к потере ориентации: например, в Индии и Мексике ГЭФ не занимается важнейшими потребностями этих стран с точки зрения изменения климата. Кроме того, перед группой по проведению ОАД-3 выступили с сообщениями представители Секретариата и Управления мониторинга и оценки ГЭФ, национальные координаторы проектов и представители неправительственных организаций (НПО), указавшие на случаи определенного дублирования проектов в ряде стран. Эту проблему можно было бы снять, если бы осуществлялось управление страновыми портфелями проектов. С другой стороны, в Китае в целом и целом удается достичь успеха: в этой стране Всемирный банк и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) еще на ранних этапах наладили взаимодействие в целях разработки общего портфеля проектов в области борьбы с изменением климата. В ОПИК-2004 указывается – и группа по проведению ОАД-3 согласна с этим, – что странам с объемными портфелями проектов ГЭФ принесло бы пользу учреждение несложных, но комплексных страновых программ, в то время как странам с менее объемными портфелями проектов, возможно, и не нужны полномасштабные программы, но пошло бы на пользу четкое изложение приоритетов. Страновые программы могли бы способствовать заинтересованному и инициативному участию стран в их реализации, а кроме того, обеспечивать оптимизацию ресурсов ГЭФ благодаря более осязаемому синергическому эффекту и извлечению разнообразных выгод за счет разработки для каждой страны стратегической портфельной программы вместо утверждения отдельных проектов.

Короче говоря, сделанный в ходе ОАД-3 вывод состоит в том, что необходим такой программный подход, который 1) нацелен на достижение синергического эффекта за счет взаимовлияния тематических областей, 2) распределяет страновые проекты по степени приоритетности, 3) в явной форме рассматривает возможность получения глобальных экологических выгод и 4) четко ориентирован на обеспечение устойчивости и каталитического эффекта.

Поиск источников синергического взаимодействия тематических областей, например общей выгоды или совместного использования имеющегося потенциала, чрезвычайно важен

для достижения максимально возможных результатов и способствует повышению экономической эффективности проектов; в рамках существующей структуры его способен облегчить подход, основанный на разработке страновых программ. Признавая это, Программный документ ГЭФ-4 содержит предложение о том, чтобы "ГЭФ осваивал более комплексные подходы к решению проблем управления национальными ресурсами, характерных для всех глобальных соглашений об охране окружающей среды. Добиваясь интеграции между тематическими областями на различных уровнях – бассейна, ландшафта, экосистемы, страны и региона, – ГЭФ сможет выполнить свою роль: содействовать и помогать достижению глобальной экологической устойчивости" (GEF/R.4/7 2005).

Заинтересованные стороны на всех уровнях, консультации с которыми прошли в ходе ОАД-3, высказали мнение, что программный подход к распределению средств с большей ориентацией на потребности страны мог бы способствовать повышению стратегической координации. Такие мероприятия, как Собственная оценка национального потенциала (СОНП) и Инициатива национального консультативного диалога, помогают странам определить и развить национальные приоритеты в области охраны окружающей среды, однако эти приоритеты, приоритеты ГЭФ и фактически разрабатываемые для стран проекты не всегда координированы между собой. Многие страны представляют проекты, связь которых с их национальными приоритетами иногда неясна, и, возможно, в известной мере речь может идти об удобном случае получить доступ к имеющимся средствам, а не решить приоритетные национальные проблемы. Собственно говоря, в случае утверждения Концепции распределения ресурсов (КРР)<sup>1</sup> ГЭФ, по всей вероятности, придется распределять ресурсы между странами на более системной основе. В этой ситуации разработка национальных стратегических портфелей проектов и управление ими с ориентацией на результат обеспечили бы достижение максимальных результатов в рамках тех ресурсов, которые выделяются каждой стране. Однако в случае применения любого подхода на основе КРР будет необходимо не только разрабатывать программы на уровне стран, но и определять приоритетность проектов внутри странового портфеля. На данный момент КРР еще не предусматривает в явной форме процесса отбора проектов исходя из определенных характеристик (например, инновационного характера, возможности воспроизведения, экономической эффективности), которые, разумеется, могут существенно различаться в зависимости от страны, тематической области и масштаба проекта. В частности, хотя предлагаемые показатели КРР и учитывают качество государственного управления и природоохранной деятельности на страновом уровне, проекты не дифференцируются. Ясно, однако, что существуют факторы, влияющие на результативность и привлекательность тех или иных проектов. Например, проекты создания охраняемых зон в рамках тематической области "биоразнообразии" встречаются часто и могут быть разработаны на ос-

нове опыта утверждения аналогичных проектов. Собственно говоря, провести такой проект сквозь цикл разработки и утверждения, возможно, легче, чем подготовить более новаторский, но потенциально и более "рискованный" проект, который в перспективе может принести больше выгод. Эти компромиссы следует учитывать и отражать в критериях отбора проектов.

Хотя у УИ есть свои системы разработки программ мероприятий в странах (например, у Всемирного банка есть Стратегии содействия стране, а ПРООН имеет Планы действий по осуществлению страновых программ и, кроме того, указывает региональные приоритеты в своих бизнес-планах), в этих программах не обязательно рассматривается в явной форме вопрос получения глобальных выгод – так, как это делает ГЭФ. В ОАД-3 сформулирован вывод о том, что странам – получателям помощи принесли бы пользу совместные, скоординированные страновые программы ГЭФ, в которых на основе равноправия и сотрудничества взаимодействуют многие участники и сводятся воедино результаты их инициатив.

И наконец, странам – получателям помощи принесла бы пользу более четкая ориентация учреждений, работающих по программам ГЭФ, на достижение устойчивых результатов и каталитического эффекта. Как явствует из проектной документации, которая готовится на этапах разработки, реализации и оценки проектов, комплексному и динамичному характеру устойчивости не уделяется систематического внимания в проектах ГЭФ. Равным образом механизмы обмена информацией и систематического содействия воспроизведению удачных новаций, демонстраций и подходов функционируют в сети ГЭФ от случая к случаю. Более того, ни в одной из тематических областей деятельности ГЭФ не налажена систематическая отчетность по показателям каталитического эффекта, хотя в тематической области "биоразнообразии" недавно был внедрен инструментальный мониторинг учета этой проблематики в политике и практике. Более строгий порядок концептуальной проработки, измерения и мониторинга устойчивости результатов и каталитического эффекта проектов ГЭФ позволил бы Фонду лучше разобраться в его сильных и слабых сторонах на уровне стран и портфеля проектов. Это, в свою очередь, помогло бы распределять ресурсы по степени приоритетности в рамках КРР (если она будет утверждена), а также внутри отдельных стран.

## Соответствие требованиям конвенций

Общий вывод ОАД-3 состоит в том, что ГЭФ надлежащим образом реагировал на руководящие указания со стороны КБР, Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКООНИК), Монреальского протокола, Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КООНБО) и Стокгольмской конвенции.



- **Биоразнообразие и КБР.** В ОАД-3, так же как в ОАД-2, проведенном КБР Втором анализе деятельности ГЭФ и ОПБ-2004, сделан вывод о том, что в общем и целом ГЭФ соответствовал руководящим указаниям Конференции сторон (КС) в том, что касается тематической области "биоразнообразии". ГЭФ финансировал мероприятия почти во всех сферах, относительно которых КС давала свои указания. В частности, как указывается в ОПБ-2004, ГЭФ особенно внимательно отнесся к указаниям относительно лесных экосистем и наращивания потенциала в области биобезопасности. Однако в процессе выполнения указаний КС у ГЭФ возникают определенные сложности. В частности, в ОАД-3 сделан вывод о том, что ГЭФ не уделит надлежащего внимания работе по содержащемуся в конвенции приоритетному положению о доступе и совместном использовании выгод (ДСИВ), хотя отчасти это объясняется отсутствием в настоящее время ясности в вопросе о ДСИВ в контексте КБР.
- **Изменение климата и РКООНИК.** Кроме того, в ОАД-3, так же как в ОАД-2, проведенном КС в 2002 году 8-м анализе деятельности ГЭФ и ОПИК-2004, сделан вывод о том, что ГЭФ эффективно выполняет свою роль финансового механизма РКООНИК, придерживается своего мандата, определенного Конвенцией, следует руководящим указаниям КС и определяемым ею приоритетам. Финансирование проектов со стороны ГЭФ прямо соотносится с приоритетами, установленными КС. Более того, за

последние несколько лет были укреплены контакты и усовершенствована координация между РКООНИК и Секретариатом ГЭФ. Особенно чутко ГЭФ реагировал на просьбы КС об оперативном привлечении средств в специальные трастовые фонды и об их использовании. ГЭФ также с готовностью оказывал странам поддержку в ходе подготовки ими первых национальных сообщений (НС); подготовка вторых НС дает возможность выявить приоритеты стран. Что касается адаптации как одного из приоритетов Конвенции, то ГЭФ начал принимать меры по ее решению, утвердив адаптационный стратегический приоритет в рамках ГЭФ-3 и предложив аналогичный для ГЭФ-4, хотя у Фонда по-прежнему остается немало нерешенных вопросов в части финансирования мероприятий по адаптации.

- **Истощение озонового слоя и Монреальский протокол.** По тематическому направлению "истощение озонового слоя" ГЭФ в основном выполнил свою роль в рамках достижения главной цели Монреальского протокола – прекращения потребления и выбросов ОРВ – и оперативно реагировал на стратегические руководящие указания Совещания участников Монреальского протокола.
- **Деградация земель и КООНБО.** В общем и целом ГЭФ способствовал достижению глобальных приоритетов КООНБО, за двумя исключениями: 1) в КООНБО в качестве приоритетного направления определена борьба с опус-

тыниванием в Африке, тогда как ГЭФ стремится к географической сбалансированности своей деятельности по тематическому направлению "деградация земель"; 2) КООНБО уделяет основное внимание борьбе с опустыниванием, тогда как проекты ГЭФ направлены на устранение всех причин деградации земель, включая наблюдающиеся во влажных зонах.

- **СОЗ и Стокгольмская конвенция.** Стратегия ГЭФ в области СОЗ предусматривает работу по всем глобальным приоритетным направлениям, упомянутым в Стокгольмской конвенции, за исключением потенциальной необходимости выявлять и регулировать производство новых химических веществ, обладающих свойствами СОЗ. Есть также различия в том, на каких приоритетах сделан акцент в Конвенции, с одной стороны, и в Оперативной программе по стойким органическим загрязнителям (ОП-14) и Бизнес-плане по СОЗ, с другой: ГЭФ делает больший упор на наращивание потенциала и институциональное укрепление, необходимость разработки инновационных и экономически эффективных технологий ликвидации СОЗ и ставит своей целью содействие появлению синергического эффекта путем увязки мер по удалению и обезвреживанию СОЗ с деятельностью по другим тематическим направлениям.

Существуют механизмы связи между Секретариатом ГЭФ и секретариатами конвенций, на регулярной основе осуществляется диалог, однако достичь взаимодействия по некоторым вопросам зачастую нелегко. Например, хотя руководящие указания со стороны КС не всегда получают достаточно приоритетный статус, секретариаты конвенций не решаются истолковывать руководящие указания, поступившие от КС. Кроме того, в ходе консультаций с представителями Секретариата ГЭФ члены группы по проведению ОАД-3 обнаружили существование некоей неловкости в связи с явлением, известным как "направление встречных указаний секретариатам конвенций". Однако зачастую возникают обстоятельства, когда у учреждений, работающих по программам ГЭФ, благодаря опыту реализации проектов возникают полезные соображения о том, что срабатывает, что можно улучшить или прояснить, а на что полезно было бы взглянуть по-новому. Собственно говоря, более откровенный и своевременный обмен идеями между Секретариатом ГЭФ и секретариатами Конвенций мог бы быть полезен для успешной реализации положений конвенций в рамках деятельности ГЭФ.

## Управление информацией в сети ГЭФ

Имеющиеся в ГЭФ системы управления информацией, к которым относятся рациональное использование знаний (РИЗ), системы управления и информации (МИС) и инфраструктура,

не отвечают его потребностям. Хотя в ходе ОАД-3 и были обнаружены некоторые компоненты системы осмысления накопленного опыта, такие как СУОР-МВ и службы управления знаниями ПРООН, при осуществлении ОАД-3 не удалось выявить наличия какого-либо системного, комплексного, охватывающего всю структуру ГЭФ подхода, направленного на систематизацию опыта и его надлежащее распространение по всей сети ГЭФ. Этот вывод подкрепляется широким единством взглядов на данный вопрос, наблюдаемым на всех уровнях партнерства ГЭФ. Недавно проведенные исследования программ в тематических областях также выявили несостоятельность существующих процессов сбора и усвоения накопленного опыта. Учитывая отсутствие надлежащего системного процесса систематизации накопленного опыта в течение ряда лет, существует реальная опасность утраты значительной части опыта, потенциала и институциональных знаний отдельных лиц, если все это не будет зафиксировано и систематизировано. Хотя в ГЭФ и идет действенное обсуждение вопросов совершенствования РИЗ, предстоит сделать еще больше.

С момента создания ГЭФ в нем не было и МИС. У каждого подразделения ГЭФ есть собственная база данных, но в настоящее время не существует никакой всеобъемлющей комплексной МИС, обеспечивающей систематический сбор информации и ее регулярное предоставление партнерам ГЭФ, что чрезвычайно затрудняет достоверное отслеживание деятельности ГЭФ на уровне портфеля проектов. Система отслеживания проектов и управленческой информации (ПМИС), которой пользуется Секретариат ГЭФ, не соответствует потребностям ГЭФ в части управления и мониторинга. Отсутствие прозрачности ставит под угрозу партнерство ГЭФ со странами – получателями помощи, поскольку не дает им возможности активно участвовать в отслеживании своих проектов на всех этапах проектного цикла. Нынешняя неспособность ГЭФ к мониторингу своего портфеля проектов на макроуровне снижает качество его стратегического мышления, при том что Секретариат ГЭФ должен организовать мониторинг на уровне портфеля проектов. Кроме того, отсутствие МИС чрезвычайно ограничивает возможности структур, оценивающих деятельность ГЭФ, сообщить о результатах выполнения программ по тематическим областям и об иных результатах, например фактических объемах совместного финансирования. Способность ГЭФ продемонстрировать успехи в тематической области "истощение озонового слоя", где ГЭФ имеет возможность обобщать результаты с помощью систем Секретариата по проблемам озонового слоя, подчеркивает необходимость внедрения более надежных систем управления данными. Всеобъемлющая, надежная и унифицированная МИС могла бы дать возможность уверенно сообщить по итогам ОАД-4 о результатах деятельности ГЭФ и достигнутом им прогрессе в части следования своим оперативным принципам.

## Распределение обязанностей и управление в сетевой организации

В ходе ОАД-3 установлено, что ГЭФ, исходя из его состава, структуры и распределения задач и ответственности, представляет собой сетевую организацию, отличающуюся от автономных иерархических организаций<sup>2</sup>. Сеть – это формирующийся тип структуры, в рамках которой полностью или по крайней мере частично независимые организации сотрудничают в целях достижения общего результата. В ходе ОАД-3 был сделан вывод о том, что такая сетевая структура является надлежащей институциональной формой для осуществления Фондом его мандата и оперативной деятельности. Собственно говоря, научные работы убедительно подкрепляют мнение, что учреждение, решающее сложные задачи с большим географическим разбросом, состоящее из ряда имеющих отношение к его миссии независимых организаций и нуждающееся в гибкости и оперативности, наиболее эффективно действует именно как сеть.

### Центр управления сетью

Научные работы подкрепляют вывод ОАД-3 о том, что в сложных сетях, подобных ГЭФ, необходимо иметь сетевой центр управления, предназначенный для управления, руководства и координации работы сети. Секретариат ГЭФ последовательно проводил работу по управлению постоянно усложнявшейся сетью ГЭФ и выполнению функций сетевого центра управления ГЭФ. Направления его деятельности включали осуществление решений Совета и Ассамблеи ГЭФ, разработку критериев, нормативов, приоритетов и бизнес-планов, координацию различных мероприятий и деятельности партнеров, включая Межучрежденческие целевые группы, совещания Исполнительных координаторов, управление ПМИС, координацию программ поддержки членов Совета и координаторов, а также Инициатив национального диалога (ИНД), ведение диалога с секретариатами конвенций и ведение общей информационно-коммуникационной и пропагандистской работы. Эти задачи дополняют повседневную деятельность по управлению портфелем проектов, участие в процессе их утверждения и осуществление надзорных функций. В период ГЭФ-3 в Секретариате ГЭФ уже были проведены некоторые организационные изменения, направленные на облегчение выполнения этих административных задач: в частности была создана группа по решению вопросов корпоративной и операционной деятельности ГЭФ.

Однако, не располагая надлежащими ресурсами, Секретариат ГЭФ не сможет в дальнейшем эффективно функционировать в качестве сетевого центра управления ГЭФ. С учетом того, что начиная с первого периода деятельности реорганизованного ГЭФ (ГЭФ-1, 1995–1998 ф. г.) корпоративный бюджет Секретариата сохранялся на неизменном

уровне в виде определенной процентной доли от совокупного бюджета программ, очевидная способность координационного механизма ГЭФ справляться с возросшим объемом координационной деятельности и числом каналов связи, ставших следствием добавления двух тематических областей и семи организаций-исполнителей (ОИ) и соответствующего расширения возможностей, явно указывает либо на развивающуюся экономию за счет роста масштабов деятельности, либо на повышение эффективности. Хотя Секретариат ГЭФ и сумел в известной мере справиться с возросшим объемом работы, в случае дальнейшего расширения ГЭФ эффективность Секретариата и его способность реализовать комплексную стратегию координации в рамках организации в целом, а не просто осуществлять отдельные операции по координации деятельности, окажется под вопросом. Не ясно, каким образом удастся справиться с дальнейшим расширением задач сетевого центра управления без дополнительных ресурсов – как людских, так и материальных. Однако при наличии дополнительных ресурсов и с функциональным развитием сетевого центра управления Секретариат ГЭФ сможет лучше решать ключевые задачи координирующего центра, способного добиться полной интеграции действий партнеров ГЭФ, таких как НПО, ОИ, Научно-технический консультативный совет (НТКС) и частный сектор.

### Конкуренция или сотрудничество?

В ходе ОАД-3 было установлено, что функции и обязанности УИ и ОИ не всегда понятны, особенно в части конкуренции и сотрудничества. УИ осведомлены о своих заявленных сравнительных преимуществах, однако был ряд проектов, из характеристик которых в ходе ОАД-3 не удалось уяснить, по какой причине официальным исполнителем было назначено то или иное УИ. Группа ОАД-3 также заслушала информацию представителей самих УИ и других заинтересованных сторон о том, что конкурентная борьба за проекты и ресурсы вынуждает УИ расширять круг поиска проектов и искать новые направления деятельности, чтобы поддержать свой устойчивый рост, даже если область осуществления этих проектов относится к сфере сравнительного преимущества какого-либо иного УИ. Эта тенденция к размыванию разграничительных линий между сферами компетенции различных УИ усугубляется появлением на сцене ОИ, которым тоже необходима некая роль в рамках проектов ГЭФ. Для мандата ОИ характерна неопределенность, а чтобы стать конкурентоспособными на "рынке" ГЭФ, им предстоит пройти достаточно долгий путь постепенного приобретения опыта (кривая обучения). Собственно говоря, лишь четыре из семи ОИ с расширенными возможностями подписали с ГЭФ меморандумы о взаимопонимании (MoU), официально признающие их способность самостоятельно осуществлять проекты. ОИ руководят реализацией всего 38 из более чем 1500 осуществляемых



ГЭФ проектов, что еще резче оттеняет тот факт, что их участие в этой деятельности находится лишь на начальном этапе, а также характеризует конкурентную среду и сокращение средств в рамках ГЭФ-3.

В то время как в некоторых случаях конкуренция ведет к усилению недоверия между организациями, сотрудничество между участниками проектов, в том числе УИ и ОИ, поощряется ГЭФ как способ усовершенствовать реализацию проекта (и поднять его экономическую эффективность) и предусматривается "Инструментом создания реорганизованного Глобального экологического фонда" (GEF 1994). Во время обсуждения этих вопросов с представителями Секретариата ГЭФ и УИ членам группы ОАД-3 было недвусмысленно заявлено, что неограниченная конкуренция вступит в противоречие с принципом сотрудничества. Например, совместное осуществление проекта и связанный с этим дележ гонорара предполагают сотрудничество, в то время как конкуренция подразумевает разработку и осуществление проектов исключительно силами одной организации и наличие одного менеджера проекта, которому и выплачивается весь гонорар целиком. Сами по себе УИ, по всей вероятности, не смогут найти эффективное соотношение конкуренции и сотрудничества в рамках проектов. Например, в тематической области "СОЗ" предусматривалось совместить при разработке НПО сравнительные преимущества УИ и ОИ: Организация

Объединенных Наций по промышленному развитию поддерживала бы мероприятия с промышленным компонентом, а Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций отвечала бы за сельскохозяйственные аспекты. Нынешняя же атмосфера конкуренции привела к тому, что проекты разрабатываются так, чтобы исполнителем была только одна организация. Кроме того, в атмосфере неограниченной конкуренции у УИ может быть меньше желания выполнять свои корпоративные обязанности в отношении ГЭФ.

#### **Научно-технический консультативный совет (НТКС)**

Несмотря на предпринятые НТКС в последнее время усилия по уточнению и повышению целенаправленности своей деятельности, а также по совершенствованию координации с организациями ГЭФ, заинтересованные стороны, как правило, считают, что деятельность Совета не отличается необходимой гибкостью и оперативностью и что он не способен на постоянной основе приносить пользу ГЭФ. Например, заинтересованные стороны в Секретариате ГЭФ, УИ и самом НТКС указывали, что доклады НТКС не всегда соответствуют потребностям ГЭФ и не всегда представляются организациям ГЭФ с оперативностью, достаточной для того, чтобы ими воспользоваться. По ныне действующему порядку доклады

НТКС запрашиваются кружным путем, так что по завершении их подготовки они могут оказаться бесполезными. Кроме того, хотя создание реестра экспертов НТКС и рассматривается как успех с точки зрения наращивания научного потенциала в системе ГЭФ, инициаторы проектов, сотрудники Секретариата ГЭФ и члены НТКС до сих пор не считают своей задачей целенаправленное привлечение экспертов из реестра. В частности, поскольку менеджеры проектов в УИ имеют возможность выбирать из реестра экспертов, которые будут готовить заключения на их проекты, налицо возможный конфликт интересов.

Более того, несмотря на усилия руководства НТКС, Совет так и не смог наладить надлежащий контакт с научно-исследовательским сообществом (что недвусмысленно предписывается Совету его мандатом), чтобы получать из научных кругов материалы по конкретным техническим вопросам, равно как и не сумел, опираясь на связи с другими учеными (отличительный признак научного сообщества), использовать собственные ресурсы на новом уровне. Это поставило Совет в патовую ситуацию, поскольку его члены зачастую не в состоянии уделять своей работе в НТКС достаточно времени, тогда как расширение контактов с широкими научными кругами потенциально могло бы смягчить эту проблему за счет привлечения дополнительных экспертов. В заключение в ОАД-3 отмечается определенный прогресс в этом направлении: НТКС планирует провести в Кито (Эквадор) совещание для обсуждения этих вопросов с партнерами ГЭФ, в том числе с УИ, УМО и Секретариатом ГЭФ.

### **Мониторинг и оценка**

Некоторые партнеры в системе ГЭФ являются на самом деле *подразделениями* партнеров. Это может привести к дублированию и столкновению различных процедур. Например, экспертная оценка, проводимая одним из учреждений в рамках его собственных оценочных процедур, может частично дублировать требования самого ГЭФ в области оценки, не заменяя их полностью. Кроме того, поскольку по традиции УМО не сертифицировало системы оценки, применяемые в УИ, наблюдалась определенная неэффективность в связи с проведением "оценки оценок". В ОАД-3 сделан вывод о том, что одним из наиболее ярких признаков успешного развития событий в последнее время стал приход нового руководства в независимое УМО и предпринятые им шаги стратегического характера. Организованный УМО процесс консультаций свидетельствует о растущей гармонизации целей и процедур внутри ГЭФ, однако еще предстоит преодолеть определенную остаточную напряженность и препятствия. В ОАД-3 предлагается поощрять продолжение этого процесса, особенно с учетом взятого УМО курса на широкое привлечение к нему

заинтересованных сторон. В частности, в ОАД-3 поддержана идея внедрения концепции качества в систему МИО посредством сертификации систем оценки, применяемых в УИ. Действительно, этот процесс консультаций можно считать шагом в правильном направлении – по пути наработки "общей практики" МИО во всей сети.

Кроме того, в рамках этих консультаций УМО, Секретариат ГЭФ, УИ и ОИ вырабатывают общую позицию относительно порядка организации МИО на различных уровнях, правда, до сих пор не рассматривался вопрос организации мониторинга на общесетевом уровне. Поскольку ГЭФ – это партнерская сеть, его реакция на изменение правил своего функционирования, например утверждение КРР, изменения системы гонобаров УИ или выделение функций МИО, носит сложный и взаимозависимый характер. УМО должно отслеживать воздействие этих событий на систему в целом, чтобы такие изменения правил или порядка деятельности не оказали непредвиденного негативного влияния на функционирование сети.

### **Частный сектор**

В последние годы организации системы ГЭФ изучают возможность применения более целенаправленного подхода для привлечения частного сектора к сотрудничеству; в частности, в мае 2004 года УМО опубликовало доклад "Обзор взаимодействия ГЭФ с частным сектором" ("Review of GEF's Engagement with the Private Sector", GEF/C.23/Inf.4 2004). На основании этого руководство ГЭФ поручило Секретариату Фонда, во взаимодействии с УИ и ОИ и с учетом консультаций с заинтересованными сторонами в частном секторе, четче сформулировать стратегию ГЭФ в отношении частного сектора. Обсуждение этих вопросов продолжается, но четкой целенаправленной стратегии взаимодействия с частным сектором у ГЭФ по-прежнему нет. В конечном счете для разработки такой стратегии может понадобиться принятие непростых решений о пределах, в которых ГЭФ готов идти навстречу деловым кругам и снять расхождения в практике деятельности, к которым относятся несходство побудительных мотивов (прибыль либо экология) и различные, подчас несовместимые принципы и временные рамки действий. В определенной мере из-за отсутствия стройной стратегии ГЭФ не воспользовался возможностями потенциального усиления своего каталитического воздействия посредством проектов ГЭФ с участием частного сектора. В ОАД-3 поддержана содержащаяся в Программном документе ГЭФ-4 позиция, согласно которой активизация взаимодействия с частным сектором должна стать одним из важнейших элементов программы реализации ГЭФ-4.



## Программа малых грантов (ПМГ)

В документе "Третья независимая оценка Программы малых грантов ГЭФ" ("Third Independent Evaluation of the GEF Small Grants Programme", Wells et al. 2003) отмечается, что "во многих странах ГЭФ постоянно ассоциируется в глазах общественности с ПМГ, а в ряде случаев ПМГ фактически представляет ГЭФ". В ходе ОАД-3 также был сделан вывод о том, что ПМГ хорошо воспринимается в странах – получателях помощи и способствует росту известности ГЭФ. В действительности ПМГ по-прежнему является одной из наиболее высокоценных программ ГЭФ, и представители многих стран (особенно НПО), которые в настоящее время не получают средств в рамках ПМГ, заявили членам группы ОАД-3, что хотели бы участвовать в этой программе. Многие представители заинтересованных сторон в странах – получателях средств, включая представителей правительств, НПО и инициаторов проектов, а также представителей УИ в этих странах, отмечали высокую эффективность реагирования ПМГ на страновые приоритеты на местном уровне. В ходе оценки отмечалось, что "один из наиболее поразительных выводов... состоит в высокой степени соответствия услуг и выгод, обеспечиваемых ПМГ, текущим приоритетам и потребностям в самых разнообразных национальных ситуациях, в которых ведутся работы по программе". В ОАД-3 сделан вывод о том, что благодаря гибкости ПМГ были проявлены новаторское мышление и инновационный подход к разработке мероприятий, что позволило учесть приоритеты и потребности таких стран, как малые островные развивающиеся государства (СИДС) и наименее развитые страны (НРС). Хотя многие СИДС только начинают получать доступ к ПМГ, они с оптимизмом ожидают ее воздействия и убеждены, что расширение доступа к ней позволит разработать экономически эффективные стратегии удовлетворения местных потребностей в различных тематических областях.

В ходе проведенной в 2003 году оценки ПМГ также было установлено, что "совокупные долговременные глобальные выгоды от мероприятий по ПМГ будут весьма существенными и, по всей вероятности, смогут превзойти глобальные выгоды от большинства более крупных проектов, финансовые ресурсы которых сравнимы с бюджетом ПМГ в целом или даже превосходят его". Хотя сама рабочая группа ОАД-3 не проводила совокупной оценки выгод, связанных с осуществлением мероприятий в рамках ПМГ, она находит данный вывод заслуживающим внимания.

Кроме того, в ОАД-3 выражено согласие с выводами ОПБ-2004, в ходе которого были найдены подтверждения того, что менее масштабные проекты могут оказаться более многообещающими с точки зрения устойчивости результатов<sup>3</sup>, возможно, в силу их большей целенаправленности и не столь масштабных целей либо по причине характерного для проектов ПМГ подхода к планированию – более прозрачного и основанного на широком участии и ведущей роли самих стран. Представители заинтересованных сторон на различных уровнях и в различных странах, опрошенные в ходе командировок членов рабочей группы по проведению ОАД-3, решительно высказывались в пользу ПМГ, упоминая весьма высокую ве-



роятность устойчивости этих проектов в силу их управляемости и легкодоступности, особенно применительно к СИДС и НРС с их крайне ограниченным потенциалом, а также их большего соответствия возможностям этих стран по освоению средств. В ходе проведенной в 2003 году оценки ПМГ также был сделан вывод о том, что весьма благотворное влияние на перспективы устойчивости проектов оказывает практикуемый в ПМГ подход к разработке и реализации проектов, основанный на широком участии.

Группа ОАД-3 также ознакомилась с приведенными представителями различных групп заинтересованных сторон, в частности представителями страновых отделений УИ и другими инициаторами проектов, отдельными примерами большей воспроизводимости проектов ПМГ по сравнению с более крупными проектами, поскольку сравнительная дешевизна облегчает их применение в других районах. В ходе проведенной в 2003 году оценки ПМГ было обнаружено, что в период ГЭФ-2 (1999–2002 ф. г.) воздействие многих проектов ПМГ многократно усиливалось за счет увеличения их масштабов, тиражирования и влияния на государственную политику. Однако в отсутствие надежного массива данных о тиражировании этих проектов в ходе ОАД-3 не было возможности сделать выводы по этому вопросу.



# Ключевые рекомендации

**К**лючевые рекомендации ОАД-3 построены на основных выводах, которые обсуждались в предыдущем разделе. В настоящем разделе приводятся рекомендации, которые в ОАД-3 были признаны самыми значительными. В рамках основного доклада приводятся дополнительные рекомендации, предложенные и разработанные впоследствии. Некоторые из них объединены в ключевые рекомендации, например, в том случае, когда они касаются ряда разных тематических областей или ряда Технических заданий (ТЗ). Другие рекомендации имеют второстепенный или процедурный характер и не входят в число ключевых. Обсуждение всех рекомендаций, сгруппированных в соответствии с ТЗ, приведено в основном докладе. Ключевые рекомендации суммированы на рисунке 1.

Как следует из рисунка 1 и всего нижеследующего текста, толкование и/или выполнение этих рекомендаций должно иметь некую концептуальную основу. То есть имеются стратегические и оперативные рекомендации, и хотя их оперативный аспект заключается в том, как обеспечить продвижение вперед, очень важно, чтобы они рассматривались в свете более стратегических аспектов этой рекомендации. Например, недостаточно создать детально разработанную систему управления информацией по результатам проектов, если на стратегическом уровне не принято решение о том, что следует считать результатами, какие меры необходимы, какими должны быть уровни ожиданий, каковы приоритеты и т. д.

Руководящая деятельность ГЭФ имела постепенный и дополнительный характер, а в общем не было дано никаких инструкций относительно путей модернизации устаревших принципов руководства. Совету ГЭФ в сотрудничестве с Секретариатом ГЭФ и УИ необходимо будет определить, как следует проводить эту модернизацию (например, путем отмены руководства, унификации отчетов и пр.).

## Разработка программ для достижения результатов на уровне тематических областей

- **Уточнение стратегического направления.** Необходимо уточнить и усилить стратегическое направление и целостность каждой тематической области. В частности, необходимо переформулировать рамки программирования и приоритеты в целях повышения прозрачности и эффективности программ. В таких ключевых областях, как биоразнообразие, изменение климата и международные воды, следует уточнить определения ОП и методы, при помощи которых они смогут способствовать достижению необходимого воздействия, а также соотношение между ОП и Стратегическими приоритетами. В рамках Программы по биоразнообразию "эффекту рождественской елки" следует противопоставить более четко сформулирован-

## Рисунок 1. Сводка ключевых рекомендаций

| Тематика   | Рекомендация/рекомендации  |
|--|--|
| Разработка программ для достижения результатов на уровне тематических областей | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Уточнение стратегического направления</li> <li>• Определение воздействия</li> </ul>   |
| Разработка программ для достижения результатов на уровне стран                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечение более четкой направленности программ в масштабах страны</li> <li>• Использование концепций КРР для классификации проектов в масштабах страны</li> <li>• Отслеживание устойчивости и каталитического эффекта</li> </ul>                                    |
| Соответствие требованиям конвенций   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Укрепление двусторонней связи между Секретариатом ГЭФ и секретариатами конвенций</li> </ul>   |
| Управление информацией в сети ГЭФ  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Создание официального подразделения по управлению информацией</li> </ul>  |
| Распределение обязанностей и управление в сетевой организации                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Усиление роли Секретариата ГЭФ как управления делами сети</li> <li>• Уточнение ролей и обязанностей всех партнеров ГЭФ, особенно УИ и ОИ</li> <li>• Уточнение и повышение роли НТКС</li> <li>• Содействие</li> <li>• Разработка программы частного сектора</li> </ul> |
| ПМГ  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Выделение дополнительных ресурсов на ПМГ</li> </ul>   |

ные стратегическое видение и направленность Программы. В тематической области "изменение климата" увеличению прозрачности Программы способствовало бы уточнение того, каким образом результаты достижения долгосрочной цели преобразования рынка способствуют сокращению или прекращению выбросов парниковых газов (ПГ). Кроме того, поскольку со временем произошло изменение стратегической направленности пакета мер, касающихся изменения климата (например, отход от проектов преобразования солнечной энергии в электрическую [ФЭ]), эта направленность должна быть более четко сформулирована для придания программе большей внутренней целостности. Помимо уточнения ОП Программу по международным водам следует переориентировать со стимулирования деятельности в сторону увеличения масштаба операций по реализации согласованных приоритетных мер, касающихся важнейших глобальных трансграничных водных систем. В сравнительно новых тематических областях – деградация земель и СОЗ – необходимо выйти за рамки стимулирования деятельности и перейти к ее осуществлению. Межведомственные целевые группы должны заняться усилением стратегической направленности и целостности программ (ТЗ 1А, 1С).

- **Определение воздействия.** С учетом сложностей, возникших при измерении воздействия программ в ходе ОАД-З, очевидно необходимость более прагматичных определений воздействия проектов. Чтобы измерить достигнутые ГЭФ результаты и оценить, насколько оптимально с точки зрения достижения результатов ГЭФ разрабатывает свои программы, следует продолжать разрабатывать и уточнять показатели по всем тематическим областям, чтобы обеспечить возможность агрегирования результатов на уровне стран и программ – например, по всем Стратегическим приоритетам. Чтобы решить эту впечатляющую задачу экономически эффективным образом, ГЭФ должен по возможности полагаться на итоги усилий других организаций в области разработки показателей. Совместные усилия и координация деятельности – вот сильные стороны, эффект которых ГЭФ может увеличить в целях достижения прогресса в этом направлении. Наконец, чтобы облегчить агрегирование результатов, партнерам ГЭФ следует активнее добиваться понимания инициаторами проектов порядка представления отчетов о результатах и решительнее настаивать на обеспечении надлежащего качества МИО на уровне проектов (ТЗ 1А, 1В, 1С).

## Разработка программ для достижения результатов на уровне стран

- **Обеспечение более четкой направленности программ в масштабах страны.** В странах со значительным портфелем своих проектов ГЭФ должен способствовать более существенной направленности страновых программ на использование местных ресурсов, развитие партнерства в рамках деятельности ГЭФ, а также на планирование и разработку четких страновых стратегий и приоритетов в отношении финансирования ГЭФ. Страновые программы должны разрабатываться в рамках существующих структур в развитие и в соответствии с такими направлениями, как СОНП и ИНД, и планироваться командами, координируемыми Секретариатом ГЭФ и состоящими из многих заинтересованных сторон, включая УИ и ОИ, национальные тематические области и другие местные заинтересованные стороны. Выполняя эту роль, партнерские организации ГЭФ должны обеспечить, чтобы идущие снизу требования в отношении мероприятий по программированию увязывались с глобальными стратегическими целями ГЭФ. Помимо этого, группы планирования портфеля проектов для страны должны обратить внимание на необходимость включения в свой состав местных руководителей надлежащего уровня, чтобы придать программам необходимый вес и авторитет в стране. Особое внимание следует уделить местному населению, позволяя ему играть одну из ведущих ролей в разработке и реализации программ. Кроме того, необходимо уделить внимание взаимосвязи между тематическими областями в целях оптимизации преимуществ на уровне страны и региона. В странах с меньшим портфелем проектов ГЭФ (таких, как НРС и СИДС) следует рассмотреть альтернативную стратегию. Наконец, чтобы лучше понять эффективность деятельности в рамках портфеля проектов ГЭФ на уровне страны, рекомендуется провести оценку УМО портфелей проектов отдельных стран. Результаты такой оценки не только определяют показатели работы на уровне страны, но и могут послужить ценным вкладом в дальнейшее программирование в масштабах страны (ТЗ 1D, 2A, 2B, 2C, 4E).
- **Использование КРР для классификации проектов в масштабах страны.** Что касается предлагаемой КРР, то ГЭФ должен продолжать разрабатывать иерархию приоритетов и включать важные концепции в любую систему количественных показателей КРР. Например, географический баланс и соотношение между глобальными и местными преимуществами (такими, как уменьшение масштабов бедности) являются важными факторами, способными вести к успеху. Факторы успешности проекта и определение доли инноваций следует включать в качестве примеров в схему для классификации проектов в рамках страновой программы (или в целях выбора между проектами стран с одинаковыми рейтингами КРР). Данным замеча-

нием, которое пока еще не включено в нынешние КРР, подчеркивается необходимость измерения преимуществ на уровне портфеля проектов для страны (ТЗ 1E, 4E, 5A).

- **Отслеживание устойчивости и каталитического эффекта.** Для устойчивости и создания механизмов каталитического эффекта (например, совместного финансирования, использования заемных ресурсов, тиражирования и интеграции) необходимы рабочие определения и показатели, чтобы заострить внимание на достижении этих целей. В частности, в ходе разработки, реализации и оценки проекта следует подробно рассмотреть вопросы устойчивости и каталитического эффекта и более регулярно отчитываться по этим вопросам в документах по проекту, что позволит следить за успехами ГЭФ. Например, при обзоре хода выполнения проектов (ОВП) необходимо в полной мере включать оценки всех относящихся к делу факторов устойчивости (к которым относятся политическая воля и воля местных властей, финансы, проектирование и управление) в контекст устойчивости. Хотя в настоящее время ОВП дает сведения о нынешнем уровне финансирования, он не сообщает об уровне финансовых средств, обеспеченном на будущее, или об усилиях, предпринятых для обеспечения финансирования на следующем этапе, что имеет большое значение с точки зрения устойчивости. Для придания особого значения устойчивости необходимо вести отчетность по участию заинтересованных сторон, отражающую изменения их взглядов и поведения, а не только количество проведенных семинаров или заседаний. Группа ОАД-3 рекомендует, чтобы ГЭФ создал специальную группу, которая изучала бы показатели устойчивости и катализа в целях их использования в проектной документации, регулярно проводила контрольные проверки произвольно выбранных проектов ГЭФ постфактум, а также отслеживала и накапливала информацию о возможных и реальных устойчивости и каталитическом эффекте, которую можно собирать в рамках портфеля проектов. Кроме того, информация, получаемая в процессе такой деятельности, должна распространяться по всей сети ГЭФ в качестве катализатора получения дополнительных глобальных экологических выгод (см. также рекомендацию "Управление информацией в сети ГЭФ") (ТЗ 2A, 2B).

## Соответствие требованиям конвенций

- **Укрепление двусторонней связи между Секретариатом ГЭФ и секретариатами конвенций.** Следует и далее укреплять тесные, взаимные и регулярные двусторонние связи между Секретариатом ГЭФ и секретариатами конвенций в целях содействия диалогу по вопросам определения приоритетов, совершенствования стратегий и совместного использования институционального потенциала.



Следует, в частности, организовать диалог между Секретариатом ГЭФ и секретариатами КООНБО и Стокгольмской Конвенции для мониторинга замеченных различий между Конвенцией и тем, как программы ГЭФ собираются решать проблемы тематических областей. Этот диалог должен также послужить выяснению остающихся вопросов, таких как инструкции по исчислению дополнительных затрат, связанных с действием СОЗ. Такое взаимодействие должно быть официально структурировано для обеспечения прозрачности и эффективности процесса (ТЗ 4С).

## Управление информацией в сети ГЭФ

- **Создание официального подразделения по управлению информацией.** Для устранения нынешней неадекватности подразделений РИЗ и МИС в рамках ГЭФ ОАД-3 рекомендует Фонду создать официальное подразделение по управлению информацией в Секретариате ГЭФ (см. рекомендацию по формализации роли Секретариата ГЭФ как управления делами сети) в разделе "Процедуры ГЭФ". Это подразделение будет отвечать за РИЗ и МИС, а его практической целью станет достижение прозрачности на всех уровнях партнерской сети ГЭФ. ГЭФ должен выделить ему достаточно времени и ресурсов, сделав это подразделение прагматичным и построив его на базе существующих систем РИЗ и МИС в объектах ГЭФ (таких, как UNEP.net, портал ГЭФ по ПРООН и система управления знаниями Всемирного банка). Кроме того, способст-

вует РИЗ и делая выводы из полученных уроков, ГЭФ должен обеспечить выделение достаточного времени на сбор и, что еще важнее, распространение и доставку этой информации в надлежащие целевые пункты назначения. В качестве первого шага в этом процессе совершенствования Секретариату ГЭФ следует вместе с УИ провести целенаправленную работу по обновлению данных, которые уже имеются в ныне существующих системах, чтобы получить самые новые и точные сведения. В то же время Секретариату ГЭФ следует начать разработку стратегии управления информацией, которая направляла бы общее долгосрочное повышение качества систем РИЗ и МИС и обеспечивающих их функционирование бизнес-процессов (ТЗ 5В).

## Распределение обязанностей и управление в сетевой организации

- **Усиление роли Секретариата ГЭФ как управления делами сети.** В качестве управления делами сети Секретариату ГЭФ следует более обстоятельно и оперативно регулировать и координировать деятельность сети. Совет ГЭФ должен по мере необходимости корректировать ресурсы, выделяемые Секретариату, осознавая тот факт, что это подразделение имеет особо важное значение для достижения результативности и на него нужны средства. С этой целью Секретариату ГЭФ как управлению делами сети необходимо рассмотреть вопрос о формализации следующих организационных функций:
- **Связь, координация и совместная работа** – связь со всеми партнерами ГЭФ в части, относящейся к потенциалу и координации, включая потенциал стран-партнеров, связь и охват, координацию и совместную работу с другими партнерами, в том числе НПО и частным сектором, а также охват внешних организаций.
- **Управление, информация и политика** – осуществление следующих функций: исполнение решений Совета и Ассамблеи, разработка политики и планирование, программирование рабочих планов, стратегии и системы управления информацией, управление использованием знаний и координация деятельности групп практиков, а также управление проектным циклом (ТЗ 4А, 4D).

- **Уточнение ролей и обязанностей всех партнеров ГЭФ, особенно УИ и ОИ.** Роли и обязанности всех партнеров должны быть ясны, а охват и сотрудничество необходимо поощрять. В частности, Секретариату ГЭФ необходимо работать с УИ и ОИ над уточнением ролей и обязанностей, причем делать это, используя рычаги конкуренции и сотрудничества – проблема, которая может в дальнейшем оказать серьезное влияние на качество результатов, достигнутых в ходе ГЭФ-4, если не будет решаться с должной организованностью и предусмотрительностью. Поскольку уже существуют факторы, мешающие сотрудничеству, в том числе конкурентная борьба за ресурсы и проекты, а для системы все еще характерны невысокая прозрачность и далеко не полное доверие к ней, важно, чтобы Секретариат ГЭФ начал играть более активную руководящую роль в определении места конкуренции и сотрудничества в системе. ОАД-3 рекомендует, чтобы в ходе нынешнего диалога между Секретариатом ГЭФ, УИ и ОИ были озвучены вопросы преимуществ и недостатков, а также способы оптимизации противостояния конкуренции и сотрудничества. Этот диалог может вестись, например, в форме регулярно проводимых семинаров или встреч контактной группы, которые созываются перед заседаниями Совета ГЭФ (ТЗ 4А, 4D).
- **Уточнение и повышение роли НТКС.** Роль НТКС должна быть сформулирована более четко, а его отношения с внешним научным сообществом укреплены и перестроены. Позиция и восприимчивость Совета должны способствовать его эффективному участию на самых ранних этапах. НТКС следует также координировать свою деятельность с научными органами разных конвенций (например, с Межправительственной группой экспертов по изменению климата [МГЭИК] и Наблюдательным комитетом по СОЗ), стараясь не вторгаться в мандаты этих органов, не дублировать и не заменять их. Помимо этого, НТКС следует использовать извлеченные уроки, внедряя наилучшие методики и научные рекомендации в систему управления использованием знаний. Для того чтобы выполнить настоящие рекомендации и дать НТКС возможность своевременно составлять надлежащие отчеты, вероятно, необходимо осуществить структурные изменения. Одной из имеющихся возможностей является такая модернизация НТКС, которая предусматривала бы включение в его состав только по одному члену на каждую тематическую область и председателя, а также выделение всеми членами большего количества времени (например, 50 процентов или более) на выполнение своих обязанностей и присутствие в НТКС. Деятельность НТКС могла бы координироваться этими семью членами Совета, которые опирались бы на свои сети в работе с широким научным сообществом, а также на более молодых ученых и консультантов, которые располагают временем для такой деятельности (ТЗ 4А).
- **Содействие созданию МИО на всех уровнях.** УМО должно содействовать развитию сотрудничества путем институционализации консультативного процесса для создания групп, практикующих МИО в ГЭФ, координации действий с УИ и ОИ в области научной оценки, повышения доверия в целях содействия гармонизации и модернизации, а также распределяя обязанности на надлежащем уровне. УМО должно также начать контролировать состояние и эффективность самой партнерской сети ГЭФ, уделяя особое внимание волновому эффекту изменений в процедурах и правилах ГЭФ, например касающихся использования КРР (ТЗ 4G).
- **Разработка программы частного сектора.** ГЭФ должен разработать специальную программу частного сектора для поиска удачных моделей сотрудничества с частным сектором и реализации пилотных проектов. В частности ОАД-3 рекомендует, чтобы Секретариат ГЭФ вместе с УИ и ОИ работал непосредственно с представителями частного сектора над определением мер и методов, необходимых для более эффективного вовлечения частного сектора. Представители частного сектора должны быть определены и отобраны на основании их прежнего участия в деятельности ГЭФ, чтобы в ходе серии рабочих сессий, проводимых по графику в течение всего года, разработать примерную программу, отвечающую нуждам и реалиям отрасли. Целью ГЭФ должна стать разработка предложения, включающего стратегию охвата частного сектора и связей с ним, а также мер по распределению рисков. Помимо этого, во время таких рабочих сессий необходимо решать вопросы привлечения дополнительных штатных экспертов или ресурсов, которые могут понадобиться Секретариату ГЭФ для активного поощрения частного сектора к продвижению вперед, например, путем введения в будущем новой штатной должности для выявления, рыночной оценки и поддержки новых возможностей привлечения частного сектора и партнерства с ним (ТЗ 3А).

## Программа малых грантов

- **Выделение дополнительных ресурсов на ПМГ.** Исходя из результатов Третьей независимой оценки ПМГ, ОАД-3 рекомендует выделить ПМГ дополнительные ресурсы и включить в эту программу тематические области деградации земель и СОЗ, а также приоритетную адаптационную стратегию программы по изменению климата. Поскольку необходимость в ПМГ особо отмечена в НРС и СИДС, где также остро требуется адаптационное финансирование, включение приоритетной адаптационной стратегии особенно необходимо (ТЗ 1А, 1С, 4F, 5А).





# Подход и методология

**Д**ля оказания поддержки в подготовке выводов и рекомендаций для ОАД-3 необходимо было выработать четкий подход и методологию.

## Проблемы и стратегии оценки

При рассмотрении различных областей ТЗ ОАД-3 возникло несколько проблем и требований, которые повлияли на формирование подхода ОАД-3. Они излагаются ниже.

### Результаты деятельности ГЭФ

С учетом растущего уровня зрелости некоторых программ ГЭФ, а также в контексте недавнего диалога о результатах деятельности ГЭФ ясно определилась необходимость оценивать результаты в рамках обследования ОАД-3 (ТЗ 1). Кроме того, это область, в которой ни ОАД-1, ни ОАД-2 не удалось произвести оценку и в отношении которой большие надежды возлагались на ОАД-3.

### Роль ОАД-3 в оценке результатов

В ходе первичных консультаций с УМО было проведено обсуждение того, как ОАД-3 будет производить оценку результатов, учитывая цели обследования, данные других недавних аналитических проверок (например, Обследования программ), приводимые в настоящем обследовании, и разные другие ограничения, такие как полное отсутствие сведений о результатах на уровне последствий и временные рамки обследования. В результате этого обсуждения появилось три пункта, по которым удалось достичь согласия:

- ОАД-3 должен сосредоточиться на оценке общих результатов деятельности ГЭФ в тематических областях, опираясь на имеющиеся данные, синтезированные в таких отчетах, как недавнее Обследование программ, данные, собранные в ходе серии посещений различных стран для оценки результатов, полученных в масштабах страны, и на другие имеющиеся сводные данные.
- Недавно завершённые Обследования программ по биоразнообразию, изменению климата и международным водам должны послужить одним из *основных* имеющихся источников подробных сведений о конкретных результатах и других вопросах в масштабах проекта и тематической области. Рассмотрение Обследования программ как составной части оценки ОАД-3 получило поддержку в документах итогового заседания Совета ГЭФ, проведенного в ноябре 2004 года.

- Аналитические исследования и исследования на местах, проводимые в рамках ОАД-3, должны дать общий обзор деятельности ГЭФ, а не пытаться подтверждать данные, полученные на уровне проекта. Вместо этого в рамках ОАД-3 следует использовать информацию, собранную во время исследований на местах, для подтверждения выводов Обследований программ, ОАД-1, ОАД-2 и других аналитических исследований.

### **Основные проблемы измерения результатов**

После проведения предварительного теоретического анализа стало ясно, что в области ТЗ 1 возникнут проблемы. В частности, это были бы проблемы с отчетностью по отдаленным и поддающимся количественной оценке результатам или последствиям (глобальным экологическим выгодам). Об этих сложностях сообщалось в ОАД-2, и этот же вопрос поднимался в Обследовании программ 2004 года, где также отмечалось, что самым последним проектам удалось достичь определенных успехов, выразившихся во включении базовых положений и показателей. Однако результаты этих более новых проектов не будут заметны еще несколько лет. Эти наблюдения ОАД-3, так же как научная литература, указали на следующие проблемы:

- Большинство проектов не дает информации об отдаленных и поддающихся количественной оценке последствиях, и, что еще важнее, многие проекты все еще не имеют ни четких и согласованных базовых положений, ни показателей последствий, ни методологий их расчета.
- На восприятие или измерение изменений окружающей среды могут потребоваться десятилетия, тогда как временные рамки проектов ГЭФ ограничиваются четырьмя-пятью годами.
- ГЭФ не проводит регулярных обследований по окончании проекта, чтобы отслеживать отдаленные результаты.
- У ГЭФ как института нет общей схемы или методологии измерения результатов, которые можно было бы накапливать, отслеживая последствия с уровня проектов до уровня программ или в рамках всей деятельности ГЭФ. Не существует единой схемы систематического определения, измерения и агрегирования результатов деятельности ГЭФ, особенно в том, что касается глобальных экологических выгод в каждой из тематических областей ГЭФ.

В ходе ОАД-3 обнаружилось, что наряду с появлением механизмов руководства разработкой целей и результатов в ходе планирования, реализации проекта и составления отчетности (например, рамок проекта) и с тем, что оценка выполнения отдельных проектов проводилась в рамках подготовки различных ежегодных, промежуточных и итоговых отчетов, по-прежнему существует значительное отставание в эффективности проектных механизмов сбора данных о результатах на стадии оценки последствий. Помимо этого

ограничения, не были созданы механизмы обеспечения систематизации последствий, если таковые и будут выявлены. Короче говоря, при проведении ОАД-3 возникла ситуация, когда основные вопросы о том, что измерять, как измерять и как выводить результаты на уровень программ, оказались неразрешимыми, а сами результаты не существовали в той форме, которая позволила бы четко их агрегировать. В целом эти наблюдения, сделанные в начале проведения ОАД-3, свидетельствовали о том, что измерение результатов деятельности ГЭФ, особенно на уровне последствий и в терминах глобальных экологических выгод, остаются одной из основных проблем для ГЭФ и станут сложной задачей для группы проведения ОАД-3.

### **Признание результатов, не поддающихся количественной оценке**

Еще одной составной частью проблем, связанных с разработкой более практичной системы измерения результатов, является вопрос о том, что делать с результатами деятельности ГЭФ, не поддающимися количественной оценке. Перед ОАД-3 была поставлена задача: произвести количественную и качественную оценку результатов. В ходе ОАД-3 было установлено, что в настоящее время во многих тематических областях не существует согласованной методологии обеспечения количественного определения и агрегирования качественных, или "слабо выраженных", последствий, хотя в некоторых тематических областях (таких, как биоразнообразие) имеются недавние достижения, которые в будущем могут помочь ГЭФ в агрегировании таких результатов.

Исследования выявили некоторые результаты, которые либо не поддаются количественному измерению по своей сути, либо создают большие трудности для такого измерения. Консультации участвовавших в ОАД-3 третьих сторон стали основным источником доказательств в пользу этого анализа. В ходе ОАД-3 было обнаружено множество результатов на уровне проектов, которые их участники признали не поддающимися количественной оценке, но, тем не менее, значительными и которые нелегко увязать с агрегированием на более высокий уровень.

### **Устойчивость и каталитический эффект ГЭФ**

Главной проблемой в оценке того, что относится к устойчивости и каталитическому эффекту ГЭФ, было получение информации от основных участников ГЭФ на всех уровнях. В процессе аналитического исследования ОАД-3 были получены некоторые, хотя и довольно ограниченные, сведения. Данные отчетов по проектам не облегчают подобную оценку, поскольку динамика этих данных представлена недостаточно для того, чтобы ясно отразить такие многосторонние факторы выполнения проектов ГЭФ, как устойчивость и каталитический эффект деятельности ГЭФ. Другие источники, такие как Обследования программ 2004 года, оказались более полезными.

Основным методологическим компонентом оценки этих вопросов в процессе ОАД-3 была серия длительных консультаций участников, предпринятая в ходе исследования. Эти консультации позволили в процессе ОАД-3 изучить опыт и замечания каждой группы участников, чтобы составить более полный перечень основных вопросов, входящих в ТЗ 2 и 3, например основных факторов, способствующих устойчивости деятельности ГЭФ, того, насколько эффективно происходит усиление его деятельности на местах, как деятельность ГЭФ способствует изменениям и наоборот – как процессы или процедуры ГЭФ могут ограничивать эффективность ГЭФ в достижении устойчивости его усилий или максимизации его способности служить катализатором усилий на местах. Консультативный процесс помог в ходе ОАД-3 установить динамику и цикличность обследования для подтверждения своего анализа.

### Структура и процессы ГЭФ

С учетом осознания того факта, что оценка институциональных структур, процессов и эффективности часто требует (и весьма этому способствует) применения рамок сводного анализа, в ходе ОАД-3 была разработана состоящая из двух частей институциональная структура для руководства оценкой деятельности в ТЗ 4 и 5.

**В рамках проведения исследований** ОАД-3 была разработана Структура институционального перспективного анализа, обозначившая ряд ожиданий в отношении результатов деятельности, которые ОАД-3 предполагал обнаружить на практике на основании Инструмента ГЭФ, предыдущих инструкций и оценки, а также конкретных организационных особенностей и оперативного контекста ГЭФ как организации. По каждой области ТЗ 4 и 5 в ходе институционального анализа эти идеальные ожидания сравниваются с реальными результатами деятельности подразделений ГЭФ и всей организации в целом.

**Интерпретационные рамки**, разработанные в ходе ОАД-3, позволили сделать заключение относительно той формы, в которой ГЭФ как институт должен определить теоретические параметры основных проблем, стоящих перед такими институтами, и увязать эти теоретические проблемы с конкретными проблемами, обнаруженными в ГЭФ. Данная структура помогла в ходе ОАД-3 оценить результаты его исследований в контексте специфических проблем, стоящих перед ГЭФ как институтом, и взаимосоответности сделанные выводы о структуре ГЭФ и процессах, в основе которых лежат эти проблемы.

### Компоненты подхода, примененного в ОАД-3

Главными составляющими методологии ОАД-3 были следующие:

- **Повестка дня исследований** для каждого ТЗ. Они были разработаны в качестве руководства для первоначального поиска фактов в ходе аналитического исследования и консультаций между участниками в ходе исследований на местах.
- **Аналитическое исследование**, включавшее рассмотрение основных документов, разработанных для обеспечения соответствия целям ОАД-3, и другой документации в ходе подготовке к проведению исследований на местах.
- Широкие **консультации с участниками**. Была проделана определенная работа по проведению консультаций со всеми основными членами ГЭФ, чтобы придать полномасштабный характер деятельности в ключевых областях ТЗ. Консультации проводились в индивидуальном порядке и на групповой основе, в них приняли участие более 600 участников ГЭФ, в том числе координаторы по отдельным странам и другие государственные должностные лица, НПО, менеджеры проектов, члены Совета ГЭФ, члены Попечительского совета ГЭФ, Секретариат ГЭФ, штатные сотрудники УМО, внешние представители академических кругов, штатные сотрудники УИ и ОИ, а также КБР, РКООНИК, Монреальского протокола, КООНБО, Стокгольмской Конвенции и др. Зачастую в ходе ОАД-3 удалось связать выводы, полученные в виде обратной связи от самых разных участников. Постоянные консультации с участниками способствовали тому, что в ходе ОАД-3 появилось понимание этих вопросов, и дали ОАД-3 возможность развивать динамические направления исследования.

Для формулирования основных выводов были изучены данные аналитических исследований и исследований на местах. Данные таких ключевых исследований, как Обследование программ 2004 года, получили статус основополагающих, однако ОАД-3 стремился подтвердить их путем проведения собственных исследований на местах (консультаций с основными участниками). Для оценки значения и ценности данных, собранных в ходе исследований ОАД-3 на местах, потребовалась отдельная процедура. В процессе ОАД-3 значение и ценность определялись путем оценки каждой совокупности данных по отдельным критериям. Данные считались ценными и значительными, если удовлетворяли двум из следующих четырех критериев: 1) подтверждали результаты аналитических исследований; 2) подтверждались какой-либо группой участников; 3) подтверждались несколькими группами участников; а также 4) подтверждались результатами ряда исследований на местах.



# Анализ тематических областей

## Анализ портфеля проектов (ТЗ 1Е)

В целом ГЭФ достиг значительных успехов, особенно в том, что касается результатов его деятельности в таких тематических областях, как биоразнообразие, изменение климата, международные воды и истощение озонового слоя. С 1991 года до марта 2005 года ГЭФ утвердил выделение 5,25 млрд. долл. США более чем 160 странам на достижение глобальных экологических выгод в шести тематических областях, как показано на рисунке 2. Из этой общей суммы примерно 1,7 млрд. долл. США (35 процентов) пошло на финансирование проектов с участием нескольких стран<sup>4</sup>.

В части финансирования на долю двух тематических областей – "биоразнообразие" и "изменение климата" – пришлось подавляющая часть портфеля проектов ГЭФ, а именно 70 процентов всех средств ГЭФ, выделенных им за период с 1991 года до марта 2005 года. При том, что общий объем финансирования для ГЭФ со временем увеличивался, доля совокупных средств ГЭФ, выделяемых отдельным тематическим областям, оставалась относительно постоянной во все периоды деятельности ГЭФ. На рисунке 3 представлено финансирование ГЭФ и количество проектов в разбивке по регионам со времени образования ГЭФ. Как показано, размеры проектов в разных регионах не обязательно соответствуют финансированию. Например, в то время как Африка получила 1181,8 млн. долл. США, или 23 процента всех средств,

там было завершено или утверждено 513 проектов (31 процент от их общего числа в мире).

Помимо глобальных и региональных проектов (на долю которых пришлось 819 млн. долл. США), с 1991 года ГЭФ профинансировал 1531 проект в 151 стране и регионе на общую сумму в 4431,6 млн. долл. США. Как показано на рисунке 4, на отдельные страны пришлось значительные доли общего объема финансирования числа проектов; фактически на первых 20 получателей из 151 страны (13 процентов) выделено 59 процентов от общей суммы финансирования.

## Биоразнообразие (ТЗ 1А и 1В)

### Выводы о последствиях и результатах

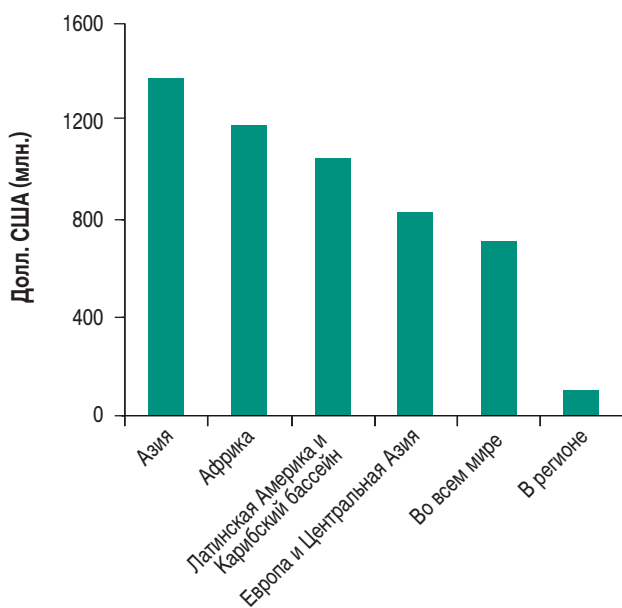
Программа ГЭФ по биоразнообразию способствует достижению трех целей КБР: сохранению биологического разнообразия, устойчивому использованию его компонентов, а также совместному получению на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов. Что касается последствий, то в ОАД-3 делается вывод, что эта программа, являющаяся, возможно, самым крупным из финансируемых государством механизмов сохранения биоразнообразия в развивающихся странах, оказала заметное воздействие в плане замедления темпов утраты или сокра-

**Рисунок 2.** Общая сумма финансирования ГЭФ (1991 г. – март 2005 г.)

| Тематическая область     | Долл. США (млн.) | Доля в процентах |
|--------------------------|------------------|------------------|
| Биоразнообразие          | 1906,3           | 36%              |
| Изменение климата        | 1747,4           | 33%              |
| Международные воды       | 768,3            | 15%              |
| Межтематические области  | 457,9            | 9%               |
| Истощение озонового слоя | 177,2            | 3%               |
| СОЗ                      | 121,3            | 2%               |
| Деградация земель        | 72,2             | 1%               |
| <b>Итого</b>             | <b>5250,5</b>    | <b>100%</b>      |

Источник: GEF Project Management Information System, оценка на март 2005 г.

**Рисунок 3.** Финансирование и количество проектов по регионам (1991 г. – март 2005 г.)



Источник: GEF Project Management Information System, оценка на март 2005 г.

щения биоразнообразия, хотя глобальные тенденции в области биоразнообразия по-прежнему указывают на его сокращение. В отношении результатов ГЭФ продемонстрировал большие достижения в области сохранения биоразнообразия путем создания охраняемых районов и устойчивого использования биологических ресурсов. Что касается охраняемых районов, то к концу 2004 ф. г. ГЭФ способствовал инвестированию средств в 1426 охраняемых районов общей площадью около 269 млн. га (GEF/R.4/7 2005), составляющих 17 процентов всей охраняемой территории в мире (IUCN 2003). Как сообщалось в ОПБ-2004 и было также обнаружено в ходе ОАД-3, многие отдали должное усилиям ГЭФ в содействии достижению глобальной цели по созданию охраняемых районов на территориях, занимающих 10 процентов площади суши во всем мире. Кроме того, ГЭФ намного превысил среднесрочные целевые показатели, установленные для тематической области "биоразнообразие" в Соглашении о третьем пополнении средств.

Несмотря на то что ГЭФ не получал никаких прямых указаний от КБР относительно охраняемых районов вплоть до проведения КС-7 (в феврале 2004 года), проекты создания таких зон заняли значительное место в портфеле проектов ГЭФ. В период между 1991 и 2003 ф. г. примерно 75 процентов портфеля проектов ГЭФ в области биоразнообразия были связаны с деятельностью по созданию охраняемых районов<sup>5</sup>. В результате реализации этих проектов используемый при создании охраняемых районов подход стал применяться для создания более крупных ландшафтных объектов, таких как, например, Центральноамериканский коридор; произошло усиление правовых и политических механизмов, что проявилось на примере бразильского Национального проекта по биоразнообразию; были созданы новаторские методы финансирования периодических затрат для поддержки охраняемых районов и разработаны некоторые успешные программы управления и планирования, такие как проект для Капского полуострова в Южной Африке, которые, как предполагается, установят новые стандарты в данной области. За некоторыми исключениями в ОПБ-2004 было установлено, что лишь немногие проекты продемонстрировали успешное выполнение проектов плана организационной деятельности. Кроме того, по рекомендации ОПБ-2004, "несмотря на весьма значительный финансовый и технический вклад ГЭФ в расширение охраняемых районов и сетей таких районов в мире, а также совершенствование управления ими, ГЭФ еще предстоит провести исследование совокупного вклада последствий и результатов, полученных на уровне местности, проекта или объекта [в охраняемых районах], в достижение им комплексных результатов на более высоком уровне глобального биоразнообразия" (GEF/ME/C.24/Inf.1 2004). Рабочая группа, проводившая ОАД-3, также отметила, что ей не удалось агрегировать данные на уровень воздействия, и подтвердила необходимость последовать этой рекомендации.

Применительно ко второй цели КБР – устойчивому использованию биологических ресурсов – в ОАД-3 сделан следую-

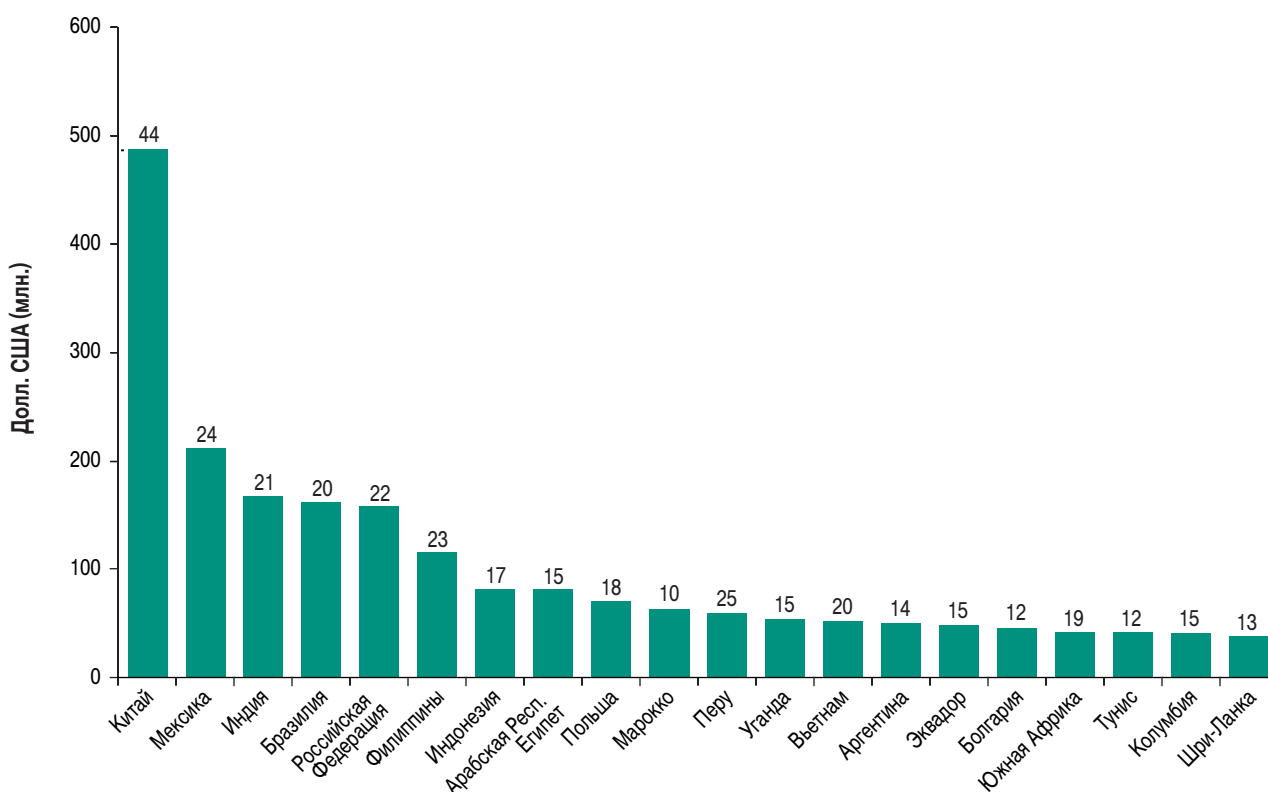
щий вывод: несколько проектов продемонстрировали, что формирование доходов из альтернативных источников представляется надлежащим вариантом решения проблем местного населения. Одним из примеров является реализуемый в Буркина-Фасо проект создания фермерских хозяйств в условиях дикой природы. Однако в ходе ОПБ-2004 было обнаружено, что деятельность в рамках ряда проектов, как сообщалось, не принесла достаточного дохода, результатом чего стал повышенный спрос на целевые ресурсы. Подготовка и выполнение планов рационального использования природных ресурсов, таких как проект национального парка Йозани Чвака Бэй в Танзании, являются еще одним важным результатом реализации Программы ГЭФ по биоразнообразию. ОПБ-2004 признала наличие вышеописанной возможности и затем рекомендовала: "В целях повышения шансов на успех необходима операционализация принципов Аддис-Абебы, которая должна способствовать установлению партнерских отношений между ГЭФ и другими участниками, особенно частным сектором, на всех уровнях...". ОАД-3 подтвердил, что такие действия являются важным средством повышения результатов в области устойчивого использования биоресурсов.

Несмотря на успехи в достижении первых двух целей КБР, результаты выполнения третьей задачи – обеспечение досту-

па и совместного использования выгод (ДСИВ), связанных с использованием генетических ресурсов, – оказались более скромными. В ходе ОПБ-2004 было установлено, что доклады об успехах или неудачах по данной тематике поступили лишь от немногих проектов. Во время проведения исследований на местах в рамках ОАД-3 было также выявлено, что ГЭФ приложил недостаточно усилий для достижения этой цели. В ОПБ-2004 сделан вывод, что отчасти причиной того, что не было достигнуто более значительных результатов в этой области, является отсутствие в настоящее время четкого представления о ДСИВ в контексте КБР. По этому вопросу ОПБ-2004 заключила, что поскольку в рамках КС ведутся переговоры и на них поднимается вопрос о режиме ДСИВ, Программе ГЭФ по биоразнообразию надо придать большее значение, чтобы направлять ее ресурсы надлежащим образом. Целевая группа ГЭФ по биоразнообразию начала обсуждение возможных результатов этих переговоров.

Влияние результатов Программы ГЭФ по биоразнообразию было также обнаружено в следующих областях: создание благоприятных условий и интеграция проблем биоразнообразия в другие программы и проекты (подробнее см. ниже), внедрение чужеродных видов, биосистематика, агробиоразнообразие и ПМГ.

**Рисунок 4.** Финансирование ГЭФ и количество проектов по странам, за исключением глобальных и региональных проектов (1991 г. – март 2005 г.)



Источник: GEF Project Management Information System, оценка на март 2005 г.

- **Благоприятные условия.** В ходе ОПБ-2004 было обнаружено, что большинство финансируемых ГЭФ проектов включает компоненты, направленные на создание более благоприятных условий для сохранения биоразнообразия и устойчивого использования его компонентов. К достижениям в этой области можно отнести: 1) создание и выполнение национальных приоритетов или законодательных актов (об этом достижении рапортовали более половины проектов, хотя были и сообщения о некоторых неудачах), 2) информирование общественности и совершенствование экологического образования (достижение, о котором сообщили две трети проектов и которое было выявлено ОАД-3 в ходе поездок на места – например, проект экосистемы в Сабана-Камагуэй на Кубе), 3) создание партнерств для усиления каталитического воздействия ГЭФ (достижение, о котором сообщили более половины проектов и которое было также выявлено в ходе ОАД-3), 4) создание массива знаний, в том числе на уровне экологической теории и практики, и обмен знаниями (достижение, о котором сообщили около половины проектов), а также 5) разработку механизмов и технологий (о достижениях в этой области также сообщили около 40 процентов проектов).
- **Интеграция проблем биоразнообразия** в другие программы и проекты. ГЭФ придал этой задаче значение одного из Стратегических приоритетов в ГЭФ-3 и предложил ее в качестве одной из стратегических целей ГЭФ-4. В ходе командировок на места члены группы по проведению ОАД-3 выявили случаи, когда страны упорно не жалели усилий для интеграции проблем биоразнообразия в другие программы, но ГЭФ не удалось достичь полного успеха в этом отношении. В целях сокращения числа оперативных сложностей в деле интеграции этого Стратегического приоритета в другие программы в ОПБ-2004 было рекомендовано "разработать руководящие указания и ясные определения... для четкого разъяснения, какие виды деятельности, процессы и мероприятия охватываются концепцией интеграции в контексте ГЭФ". В ОАД-3 было выражено согласие с этой рекомендацией, поскольку было установлено, что национальные координаторы в странах, НПО и УИ обсуждали вопросы интеграции на разных уровнях и в разных контекстах.

## Проблемы и стратегические компромиссы

**Стратегическое руководство и программирование.** Группа ОАД-3 находит, что выработка Стратегических приоритетов для ГЭФ-3 усилила стратегическое руководство Программой ГЭФ по биоразнообразию в ходе ГЭФ-3. Кроме того, отчасти благодаря рекомендациям ОПБ-2004 стратегические цели,



определенные в Программном документе ГЭФ-4, представляют собой усовершенствованный вариант Стратегических приоритетов, индикаторов и целевых показателей воздействия и охвата, а также средств их измерения, которые способны улучшить управление портфелем проектов. Эти достижения обеспечат экспертов по оценке будущих программ более совершенными средствами измерения результатов.

Тем не менее в ОАД-3 выражено согласие с ОПБ-2004 в том, что Программа ГЭФ по биоразнообразию должна и далее корректировать, прояснять и усиливать общую стратегию и видение программы, выходя за рамки четырех Стратегических приоритетов. Это также относится и к обсуждаемому ниже вопросу об управлении ожиданиями. Кроме того, группа ОАД-3 находит, что выработанные Стратегические приоритеты послужили в качестве дополнительных руководящих указаний. Результатом этого явилось расширение, а не корректировка фокуса общей стратегической направленности. Следовательно, у заинтересованных сторон не имеется четкого представления о роли Оперативных программ и Стратегических приоритетов. Вдобавок в результате такого расширения стратегического фокуса проекты, нацеленные на получение широкого диапазона результатов в области биоразнообразия, могут финансироваться через ГЭФ.



**Распределение стратегических ресурсов.** В том случае, если Совет ГЭФ утвердит КРР, это будет иметь значительные последствия для Программы ГЭФ по биоразнообразию. Принятие решений о выделении ресурсов конкретным странам должно происходить при понимании важных нюансов разработки приоритетов в области биоразнообразия. Хотя оказание предпочтения странам, провозгласившим себя "мегаэкообразными", никогда не было официальной политикой Программы ГЭФ по биоразнообразию, эти страны получили значительную долю ресурсов ГЭФ, предназначенных для сохранения биоразнообразия. Финансирование со стороны ГЭФ также имеет особую ценность для стран, которые не представляют интереса для финансирования на двусторонней основе со стороны развитых стран. Множество представителей тех стран, которые не считаются "очагами" биоразнообразия, сообщали членам группы по проведению ОАД-3, что полученное от ГЭФ финансирование в значительной мере способствовало тому, что их страны получили возможность сосредоточить усилия на сохранении биоразнообразия.

**Измерение результатов.** В ОПБ-2004 было заявлено, что "хотя еще многое необходимо сделать в социально-экономическом отношении, это новое поколение недавно утвержденных проектов демонстрирует успехи в обеспечении сбора важных данных на уровне проектов", и было рекомендовано, чтобы "установление базовых параметров... считалось обязательным... особенно в целях обеспечения разработки, измерения и анализа показателей биоразнообразия и социально-экономических последствий на всех уровнях – от представляемых документов до результатов работы и их последствий". Однако в ОПБ-2004 было также указано, что на более высоком уровне "до сих пор отсутствуют четкие руководящие указания, стандартизированные методики и поддающиеся измерению целевые и иные показатели, необходимые для оценки воздействия пакета проектов ГЭФ на состояние биоразнообразия". И действительно, усилия группы ОАД-3 по определению глобального воздействия ГЭФ на утрату биоразнообразия не были плодотворными. На уровне результатов применение относящихся к портфелю проектов методов их отслеживания, разработанных для мониторинга и измерения достижений в рамках каждого из Стратегических приоритетов для ГЭФ-3, скорее способствуют "перекатыванию" показателей с проектного уровня на уровень портфеля проектов.

**Управление ожиданиями.** В ОПБ-2004 установлено, что со времени создания ГЭФ не были четко сформулированы "результаты, ожидаемые от ГЭФ, или уровень, на котором будут оцениваться результаты деятельности ГЭФ как в целом, так и в трех тематических областях". Как и в ОПБ-2004, в ОАД-3 говорится, что ожидания Совета ГЭФ, Сторон и других заинтересованных участников в отношении потенциальных достижений Программы ГЭФ по биоразнообразию остаются неясными. В ОПБ-2004 делается вывод, что ГЭФ является и может быть только одним из многих участников, вносящих

вклад в достижение глобальных экологических выгод в области биоразнообразия, а также в других тематических областях. Эта реальность, видимо, была недооценена ГЭФ в его видении.

**Компромиссные результаты проектов.** Безусловным ожиданием ГЭФ, имеющим прямое отношение к условиям его операционной деятельности, является то, что в результате реализации проектов в области биоразнообразия (и в других тематических областях) должна сложиться ситуация взаимного выигрыша: группа ОАД-3 убедилась в этом в ходе консультаций с заинтересованными сторонами на всех уровнях. Однако охрана и восстановление биоразнообразия конкурируют с другими факторами, принимаемыми в расчет организациями государственного и частного секторов при планировании и осуществлении деятельности в области развития. К этим факторам относятся давление рынка и бедность местного населения. В итоге, как отмечено в ОП-12, принимаются компромиссные решения в отношении сохранения биоразнообразия, которые сдерживают возможности ГЭФ достичь ситуации взаимного выигрыша. В рамках некоторых проектов, таких как проект экорынков в Коста-Рике, удалось успешно реализовать эти компромиссы.

## Рекомендации

В дополнение к поступившим от ОПБ-2004 рекомендациям в отношении приоритетов и результатов, которые были поддержаны в вышеприведенных разделах ОАД-3, ОАД-3 рекомендует следующее:

- *В тематической области "биоразнообразия" необходимо установить баланс между равномерным с географической или региональной точки зрения распределением ресурсов и вероятностью генерирования наибольших глобальных экологических выгод. Тогда как географическая однородность не имеет особого значения, целевая ориентация на небольшое число "очагов" биоразнообразия не соответствовала бы цели ГЭФ по обеспечению интеграции и баланса. Разумеется, генерирование глобальных экологических выгод имеет существенное значение и должно быть увязано с отбором проектов и процессом определения приоритетов. Необходимо также учитывать национальные приоритеты и воздействие некоторых аспектов этих приоритетов (таких, как сокращение бедности и альтернативные способы получения средств к существованию) на генерирование таких выгод. В свете этих проблем группа ОАД-3 рекомендует рассматривать данные вопросы в ходе постоянных дискуссий о последствиях будущих схем КРР (см. также рекомендацию относительно отбора стратегических проектов по сценарию КРР в подразделе "Разработка программ для достижения результатов на уровне стран" "Ключевых рекомендаций").*

## Изменение климата (ТЗ 1А и 1В)

### Выводы о результатах деятельности ГЭФ

В ОПИК-2004 сделан вывод, что ГЭФ добился удовлетворительных результатов при реализации портфеля проектов по сокращению выбросов ПГ; группа ОАД-3 согласна с этим выводом. Как явствует из ОПИК-2004, объем прямого и косвенного<sup>6</sup> сокращения выбросов ПГ, ставшего результатом достижения целевых показателей сокращения выбросов или относящегося к планируемым показателям в рамках действующих проектов ГЭФ в области изменения климата (с 1991 по апрель 2004 г.), составляет 1,9 млрд. метрических тонн (мт). Со временем также повышается и дополнительная экономическая эффективность деятельности ГЭФ по сокращению выбросов ПГ (только на основе ассигнований ГЭФ). ГЭФ выполнил среднесрочные целевые показатели своей деятельности, определенные в Третьем соглашении о пополнении средств.

Прогнозируемый эффект сокращения выбросов ПГ весьма различен, что связано с группировкой тематических областей Программы по изменению климата, уровнем инвестиций, типологией стран и особенностями отдельных проектов. Например, среди действующих проектов на долю реализуемого в Китае проекта Всемирного банка "Эффективные промышленные котлы" приходится почти 40 процентов прогнозируемых целевых показателей по сокращению выбросов углекислого газа (CO<sub>2</sub>). Это не удивительно, учитывая различные масштабы и категории видов проектов, которые по своему характеру обладают разными возможностями реализации сокращения выбросов ПГ.

Ожидается, что результатом проектов, утвержденных в 2003–2004 ф. г., станет прямое сокращение выбросов примерно 181 млн. мт и косвенное снижение выбросов около 409 млн. мт углеродного эквивалента, что составляет, соответственно, примерно 2 процента и почти 5 процентов от тех 9 млрд. мт, которые были выброшены в атмосферу во всем мире в 2000 году (World Resources Institute 2004). Таким образом, хотя в ОАД-3 результаты деятельности ГЭФ признаны удовлетворительными, учитывая его ограниченные ресурсы, ГЭФ играет сравнительно небольшую роль в замедлении темпов изменения климата. Тем не менее эта организация может оказывать важное каталитическое воздействие в оказании влияния, развитии и преобразовании рынков энергоресурсов и перевозок в развивающихся странах, с тем чтобы в отдаленной перспективе их экономика стала потреблять меньше углеродов, чем это могло бы быть в ином случае.

Преобразование рынка – долгосрочная задача и динамичный процесс, и, по заключению ОПИК-2004 и ОАД-3, это начинает становиться очевидным в Программе ГЭФ по изменению климата. В ОПИК-2004 сделан вывод, что наибольший прогресс был достигнут в рамках портфеля проектов по рациональному потреблению энергии; в ходе выездов на места в рамках проведения ОАД-3 были также отмечены подтверждающие этот общий вывод достижения, к которым относится

рациональное потребление электроэнергии в Таиланде. Несомненно, на многих развивающихся рынках ГЭФ рассматривается как движущая сила, способствующая осуществлению изменений.

Опыт реализации группы проектов по возобновляемым источникам энергии более разнообразен, поскольку ГЭФ часто способствует развитию рынков, находящихся на гораздо более низком уровне развития. В целом, возобновляемые источники энергии остаются более дорогостоящими и менее доступными, чем традиционные источники энергии, потребляющие органическое топливо, несмотря на последовательные усилия по увеличению объемов и объединению рынков. В ОПИК-2004 сообщалось, что ГЭФ сумел внести свой вклад в изменение возникающих рынков в конкретных секторах энергетики и странах; в ходе ОАД-3 были также отмечены удачные примеры преобразования рынка возобновляемых источников энергии, такие как ветроэнергетический проект в России. Что касается развития новых энергетических технологий, то здесь успех был ограниченным: оказалось, что подобные проекты трудно разрабатывать и осуществлять в значительной мере потому, что при этом необходимо дать ответы на ключевые вопросы, относящиеся к нахождению компромисса между связанными с большим риском инновационными проектами и традиционными проектами с гораздо меньшим уровнем риска (см. также "Проблемы и стратегические компромиссы" в подразделе "Каталитическое воздействие" раздела "Роль ГЭФ как катализатора перемен").

### Проблемы и стратегические компромиссы

**Стратегическое руководство и программирование.** Хотя в ОАД-2 сделан вывод, что ГЭФ смог бы извлечь больше выгод из более целенаправленной программы в тематической области "изменение климата", в период ГЭФ-3 этого не удалось достичь в полной мере. В ОПИК-2004 отмечается, что "связи между общей миссией или целями ГЭФ, его стратегическими приоритетами, ОП, группами проектов и показателями измерения результатов деятельности больше не являются концептуально четкими и в полной мере согласованными". В ходе ОАД-3 было также выявлено отсутствие четких связей между стратегическими направлениями деятельности ГЭФ, о чем сообщается участникам разного уровня, в том числе УИ. Рекомендация ОПИК-2004, поддержанная в ОАД-3, состоит в том, чтобы Секретариат ГЭФ возглавил процесс совершенствования общей стратегической согласованности действий путем уточнения цели, заключающейся в том, чтобы результаты рыночных преобразований способствовали сокращению выбросов ПГ, а также того, насколько ОП и базовые стратегии способствуют достижению этой цели.

**Распределение стратегических ресурсов.** Один из выводов ОПИК-2004 состоит в том, что существующая система разработки проектов не способствует стратегическому выбору, в результате чего произошел относительный разброс портфеля проектов и были упущены возможности в плане потен-

циального оказания воздействия. В ОПИК-2004 ГЭФ рекомендуется "совершенствовать стратегический выбор и распределение ресурсов... в целях обеспечения того, чтобы большая часть проектов портфеля была направлена на поддержку усилий по снижению уровня загрязнения в тех странах, которые имеют сравнительно более высокий уровень выбросов ПГ и потенциал рыночных преобразований". Группа по ОАД-3 согласна с этим выводом и считает, что приоритетное отношение к странам с высоким уровнем выбросов ПГ следует сохранить, учитывая при этом относительную ограниченность национального финансирования и конкретные возможности ГЭФ по усилению эффекта путем концентрации усилий на реализации конкретных проектов преобразования рынка. При том что ГЭФ следует уделять особое внимание обеспечению того, чтобы его портфель проектов был направлен на достижение максимального эффекта, ГЭФ должен также сохранять гибкость в оценке благоприятных условий в отдельных странах и определять, следует ли финансировать какие-либо направления деятельности.

Группа ОАД-3 также поддерживает вывод ОПИК-2004 о том, что для разработки более согласованной стратегии ГЭФ в отношении стран, которые, видимо, получают значительные объемы финансирования, Фонду следует рассмотреть стратегии развивающихся стран, чтобы определить отраслевые и проектные приоритеты. Кроме того, тогда как первые НС были, как правило, почти целиком посвящены лишь оказанию помощи странам в выполнении обязательств по представлению отчетов в рамках РКООНИК и в них обычно не предлагались проекты, которые можно было бы реализовывать через ГЭФ, вторые НС представляют собой хорошую возможность для стран разработать национальную стратегию, включающую меры по смягчению последствий и адаптации. И действительно, проведенные в рамках ОАД-3 опросы УИ свидетельствуют о том, что в результате пересмотренного подхода ко вторым НС можно повысить уровень заинтересованности стран в реализации проектов и укрепить взаимодействие между заинтересованными сторонами.

**Измерение результатов.** Несмотря на произошедшее за последние несколько лет улучшение, качество данных, имеющих в портфеле проектов ГЭФ по изменению климата, остается сравнительно невысоким. В ОПИК-2004 рекомендуется, чтобы "Секретариат ГЭФ... предоставил четкие руководящие указания по практическому расчету объемов прекращения или сокращения выбросов ПГ при разработке и реализации проектов, а также по процедуре мониторинга и представления отчетов о последствиях". В ходе ОАД-3 выявлено, что уже идет обсуждение того, как продвигаться к разработке более согласованного подхода к тематической области "изменение климата", который по возможности давал бы поддающиеся количественному измерению результаты и более четкие меры измерения последствий там, где их количественное измерение затруднено. Помимо этого следует как можно скорее опубликовать разработанный Секретариатом ГЭФ, УМО, УИ и ОИ подход к оценке объемов выброса ПГ, которых

удалось избежать благодаря проектам ГЭФ, в качестве инструкции для инициаторов проектов. Рабочая группа ОАД-3 также выступает в поддержку выработки более совершенных методов измерения результатов рыночного развития, предложенных в рамках разработки программ для ГЭФ-4.

**Извлечение уроков и тиражирование.** В ОПИК-2004 сделан вывод о том, что практика "обучения в системе ГЭФ не приобрела ни систематического, ни системного характер; более того, она не отличается и широкими связями с внешними экспертами". Поскольку в ходе ОПИК-2004 были отмечены примеры удачных инициатив по обмену опытом в рамках УИ и на уровне штаб-квартиры Целевой группы по проблемам изменения климата, было высказано предложение о необходимости совершенствования системы обучения и обмена опытом между проектами в одних и тех же группах, а также в рамках отдельных стран и между странами. Как и ОПИК-2004, ОАД-3 находит, что подход ГЭФ к проблеме обучения и тиражирования опыта не является эффективным в свете объема портфеля проектов и ценных знаний, вырабатываемых в ходе разработки и реализации проектов. Положительным свидетельством прогресса в данной области стало обсуждение пилотной инициативы по управлению знаниями в рамках программы по изменению климата, ведущееся сейчас между организациями системы ГЭФ.

**Адаптация.** Национальные координаторы в странах и представители НПО на ряде региональных семинаров/практикумов, в частности проведенных в Тихоокеанском регионе, высказали группе ОАД-3 мнение, что ГЭФ должен финансировать деятельность в области мер адаптации к изменению климата, поскольку эта цель поставлена в рекомендациях РКООНИК, а смягчение последствий выбросов ПГ вследствие их небольших объемов не является национальным приоритетом. Заинтересованные стороны в этих регионах также отметили, что адаптация станет сложной новой программной областью, поскольку вопросы адаптации обычно имеют локальный характер и поэтому расчет глобальных экологических выгод и дополнительных затрат будет затруднен. В настоящее время в дополнение к Трастовому фонду, включившему меры адаптации в число своих Стратегических приоритетов, ГЭФ управляет тремя фондами, связанными с проблемами адаптации. Теперь ГЭФ создает пилотные или демонстрационные проекты, чтобы показать, каким образом можно включать планирование и оценку мер адаптации в проекты, которые приносят экологические выгоды и которые могут быть интегрированы в национальную политику и планы устойчивого развития.

**Финансирование приобретения "углеродных кредитов" и его связь с ГЭФ.** В ОПИК-2004 сделан вывод, что "было бы полезно прояснить участие ГЭФ в программах углеродного финансирования". Участники группы ОАД-3 считают, что углеродное финансирование будет играть все возрастающую роль в увеличении финансовой отдачи многих видов проек-

тов, которые имеются в портфеле ГЭФ, особенно потому, что многие регионы и страны (такие, как Европейский союз, Канада и Япония) начинают вводить ограничение на выброс углеродов в своей промышленности, стимулируя компании к использованию низкокзатратных технологий по сокращению выбросов углеводородов. С вступлением в силу Киотского протокола некоторые проекты, которые опираются на поддержку ГЭФ, возможно, смогут воспользоваться программами углеродного финансирования, которые могут обеспечить более конкурентные условия и способствовать расширению участия частного сектора.

Действительно, портфель проектов ГЭФ начинает испытывать конкуренцию в финансировании со стороны Механизма чистого развития (МЧР) в таких сегментах рынка, как ветровая энергия и биогаз, которые особенно привлекательны для углеродного финансирования, потому что эти технологии возобновляемых источников энергии по затратам вполне способны составить конкуренцию органическому топливу как источнику энергии. Но, видимо, совсем не так обстоят дела с основной частью портфеля проектов ГЭФ по изменению климата, особенно в том, что касается проектов автономных источников энергии для сельских районов и рассчитанных на более долгий срок технологий. Портфель проектов МЧР не может похвастаться многими проектами в области рационального использования энергии из-за сложностей обоснования их соответствия принципу "дополнительности", однако на основе нескольких новых методик, представленных на рассмотрение Исполнительному комитету МЧР, это положение может измениться, так как повышение энергоэффективности, по-видимому, может обеспечить приобретение "углеродных кредитов". Пока же, однако, содействие рыночным преобразованиям для достижения энергоэффективности, вероятнее всего, по-прежнему будет оставаться одной из тематических областей ГЭФ.

В то время как ГЭФ испытывает конкуренцию в некоторых сегментах рынка, участники МЧР и углеродного финансирования в настоящее время очень активны в тех областях, где не проявляет активности ГЭФ. Например, прошедшая в Милане КС-9 определила правила для проектов по связыванию углерода, удовлетворяющие критериям МЧР. На сегодняшний день ГЭФ не рассматривал возможность осуществления проектов в этих областях. Геологическое удержание посредством улавливания и связывания углерода было определено, среди прочего, программой исследований и разработок по парниковым газам Международного энергетического агентства как одна из ключевых среднесрочных технологий удержания углерода. По мере развития технологии ГЭФ, возможно, следует начать осуществление пилотных проектов по улавливанию и удержанию углерода, учитывая широкие масштабы демонстрации этой технологии в развивающихся странах с большим потенциалом геологического удержания. Это ключевая область, за которой должен наблюдать НТКС.

## Рекомендации

Помимо подтверждения рекомендаций ОПИК-2004 о стратегической согласованности, стратегическом руководстве и извлечении уроков, исходя из вышеприведенного обсуждения, в ОАД-3 рекомендуется следующее:

- *В полной мере использовать уникальную возможность, предоставленную вторым раундом НС стран, не входящих в Приложение I, по разработке коллективных соглашений о приоритетных мерах политики, программах и проектах. В частности, ГЭФ мог бы воспользоваться возможностью разработки отраслевых стратегий для стран с уже существующими или прогнозируемыми портфелями крупных и разнообразных проектов.*
- *Выявлять и синтезировать уроки, почерпнутые в результате деятельности, осуществляемой в соответствии со Стратегическим приоритетом ГЭФ-3 по мерам адаптации, чтобы предоставлять информацию для будущей деятельности и использовать ее при возможной корректировке адаптационной стратегии ГЭФ. В дальнейшем, используя опыт, приобретенный в ходе экспериментальной деятельности в области адаптации, после проведения пилотной программы Фонду нужно будет создать более подробные планы стратегического подхода к разработке мер адаптации с учетом систем затрат, которых требует каждый источник финансирования.*
- *Развивать портфель проектов в области изменения климата с учетом достижения зрелости глобальным рынком углерода, рассматривая вопросы исключения или ограничения конкретных технологий, которые уже привлекают значительные объемы углеродного финансирования в отдельных странах. В целом было бы важно, чтобы Секретариат ГЭФ и УИ четко определили те области, в которых углеродное финансирование конкурентоспособно, чтобы обеспечить ГЭФ информацией для принятия решений об осуществлении мероприятий в отношении конкретных технологий и стран, которые уже привлекают углеродное финансирование.*

## Международные воды (ТЗ 1А и 1В)

### Выводы о вкладе ГЭФ в оздоровление международных вод

Как отметил Секретариат ГЭФ в документе GEF/C.24/3, представленном Совету ГЭФ в ноябре 2004 года, Программа ГЭФ по международным водам оказалась более чем успешной в достижении ряда среднесрочных целей, поставленных Третьим соглашением о пополнении средств ГЭФ. Действительно, в 2003 и 2004 ф. г. были утверждены проекты по шести трансграничным водоемам в целях оказания содействия созданию ряда разнообразных структур управления программами.



Эти утверждения означают значительное расширение географического охвата основными проектами портфеля ГЭФ.

#### **Воздействие Программы ГЭФ по международным водам**

Что касается воздействия на положение дел в экологической и социально-экономической области, то в тематической области "международные воды" наблюдается определенный прогресс в плане определения надлежащих показателей и постановки целей в деле повышения качества воды. Однако лишь немногие проекты портфеля ГЭФ по международным водам достигли стадии реализации СПД, и хотя эти проекты вносят ценный вклад в уменьшение нагрузки на водоемы, что, как ожидается, со временем благоприятно скажется на состоянии окружающей среды, пока они не завершены, еще рано говорить о воздействии такого рода.

С точки зрения воздействия в плане снижения нагрузки на водоемы в ОПМВ-2004 с удовлетворением отмечается, что мониторинг таких последствий осуществлялся в ходе реализации большинства проектов. Снижение нагрузки, способное предотвратить дальнейшую деградацию жизненно важных систем, происходит в некоторых водных объектах, например Черноморско-Дунайском бассейне<sup>7</sup> и озере Виктория. В отношении других водоемов результатам помощи ГЭФ еще предстоит дать количественную оценку, и они, как ожидается, будут более значительными, чем те, которые можно было бы измерить в настоящее время.

#### **Результаты Программы ГЭФ по международным водам**

В целом эта программа добилась значительных результатов. Можно привести множество примеров результатов, достигнутых в тематической области "международные воды", которые со временем приведут к уменьшению нагрузки на водоемы. Поскольку не существует всемирной конвенции, для которой

тематическая область ГЭФ "международные воды" являлась бы финансовым механизмом, сама Программа ГЭФ по международным водам оказала поддержку проведению переговоров по разработке и выполнению ряда глобальных и региональных конвенций. Эта тематическая область стала эффективным фактором проведения политических, правовых и институциональных реформ и достижения таких ценных, но не поддающихся количественной оценке результатов, как региональная интеграция, политическая стабильность и содействие обеспечению мира и безопасности. Кроме того, одной из сильных сторон мероприятий ГЭФ явилось то, что они стали для многих стран форумом для рассмотрения внешнего воздействия, оказываемого их деятельностью на другие страны, с которыми они имеют общие водные объекты. Нередко страны не желают вести переговоры, но Программе ГЭФ по международным водам следует отдать должное за то, что она часто преодолевает это сопротивление. Тематическая область "международные воды" также служит примером для других тематических областей в том, что касается преимуществ систематического выявления и усвоения полученных уроков. СУОР-МВ сейчас находится на втором этапе и потенциально может стать еще более эффективной в плане генерирования концентрированных результатов и таких полезных продуктов, как курс трансграничного диагностического анализа (ТДА)/СПД.

Однако по-прежнему остаются проблемы в плане получения успешных результатов. В частности, в ОПМВ-2004 говорится о необходимости обеспечения большей согласованности между участниками Стратегических партнерств и усилении сотрудничества между УИ на оперативном уровне. В ОПМВ-2004 также сделан вывод, что ТДА/СПД могут стать эффективным инструментом, если в них будут включены правильные элементы, однако не все обследованные в ходе

ОПМВ-2004 ТДА и СПД включали такие элементы, что ограничивало их эффективность. Кроме того, вывод ОАД-3 состоит в том, что необходимо уделять больше внимания обеспечению надлежащего управления и надзора в ходе реализации проекта на уровне УИ.

### **Проблемы и стратегические компромиссы**

**Разъяснение программ, процедур и практических методов.** В Оценке хода реализации Программы по международным водам, предпринятой в 2000 году, было отмечено, что "можно было бы сделать гораздо больше для уточнения роли разных Оперативных программ", в том числе ОП-8, ОП-9, ОП-10 и ОП-12. В ходе анализа этих ОП в рамках ОПМВ-2004 было найдено мало свидетельств прогресса в деле уточнения их определений, хотя в ОПМВ-2004 было ясно отмечено расширение диапазона проектов, реализуемых в рамках ОП-10. Для устранения этих концептуальных неувязок в ОПМВ-2004 было рекомендовано "составить и использовать доступное руководство ГЭФ по тематической области "международные воды" в целях разъяснения концепций, инструментов и процедур, которые в настоящее время затрудняют разработку и реализацию проектов". Группа ОАД-3 поддерживает эту рекомендацию и отмечает, что такой документ был бы полезен и для других тематических областей.

**МИО и измерение результатов.** В ОПМВ-2000 рекомендуется "подготовить и реализовать... соответствующую современным требованиям методологию мониторинга". Наряду с тем, что в ОПМВ-2004 были отмечены успехи, достигнутые в некоторых областях, в том числе в плане определения показателей и улучшения подбора проектов, там было также указано на существующие недостатки в системе МИО, что во многом объяснялось фактом недостаточного объединения компонентов МИО в единую систему. Для устранения этих недостатков в ОПМВ-2004 было рекомендовано, чтобы ГЭФ "разработал комплексную систему МИО для проектов по международным водам, которая обеспечила бы наличие единой системы сбора и оценки информации на протяжении всего проектного цикла". Группа ОАД-3 поддерживает данную рекомендацию и считает, что эта система должна обеспечить стандартные форматы для отчетов об уменьшении нагрузки и достигнутых экологических и социально-экономических показателей<sup>8</sup>. Однако в ОАД-3 рекомендуется, чтобы связанная с мониторингом деятельность не была излишне регламентированной или затратной и для ее осуществления не отвлекались ресурсы, выделенные на выполнение приоритетной задачи ГЭФ, заключающейся в исполнении роли катализатора по обеспечению воздействия на местах.

**Координация и управление.** В ходе ОПМВ-2004 были выявлены недостатки координации в рамках Программы по международным водам, в частности, на региональном уровне и в плане выполнения своих функций важным координационным

механизмом Программы по международным водам – Целевой группой ГЭФ по международным водам (ЦГМВ). В этих целях в ОПМВ-2004 было рекомендовано создать механизм координации проектов по международным водам на региональном уровне. В ответ руководство ГЭФ указало на действия, которые уже предприняты в целях повышения уровня региональной координации, а также на то, что проблема региональной координации уже включена в число параметров для Стратегических партнерств. В ОПМВ-2004 также говорится о необходимости преобразовать ЦГМВ ГЭФ таким образом, чтобы 1) повысить ее роль в определении технических руководящих указаний и мер политики и 2) обеспечить оптимальное использование сравнительных преимуществ УИ в ходе каждого мероприятия, а также рассмотреть процесс отбора ОИ в соответствии с согласованными критериями. В ответ руководство ГЭФ поддержало данную рекомендацию и предположило, что для ее выполнения могут потребоваться дополнительные корпоративные ресурсы. Группа ОАД-3 поддерживает эти рекомендации по улучшению координации в рамках Программы ГЭФ по международным водам. Кроме того, группа ОАД-3 отметила важное значение руководства УИ в содействии обеспечению координации на местах, а также в получении оптимальных результатов реализации проектов. В связи с этим в ОАД-3 УИ рекомендуется уделять больше внимания обеспечению надлежащего управления проектами и надзора за их реализацией.

### **Рекомендации**

В дополнение к рекомендациям, содержащимся в ОПМВ-2004, поддержанных в ОАД-3, группа ОАД-3 рекомендует следующее:

- *Повысить уровень Программы ГЭФ по международным водам с режима проверки и демонстрации (стимулирующая деятельность) до проведения полномасштабных операций в поддержку выделения согласованных дополнительных средств на осуществление реформ, инвестиций и программ управления, необходимых для достижения согласованных приоритетных целей в отношении имеющих глобальное значение трансграничных пресноводных и морских систем. Акцент также следует сделать на обеспечении надлежащего управления проектами и надзора за ходом их реализации.*

### **Истощение озонового слоя (ТЗ 1А и 1В)**

#### **Выводы**

Страны с переходной экономикой (СПЭ) почти полностью ликвидировали производство веществ, перечисленных в Приложениях А и В, и ГЭФ в основном достиг своей главной цели по тематической области "истощение озонового слоя" –

прекращения потребления (то есть производства, экспорта и импорта) и выбросов ОРВ в СПЭ. Потребление перечисленных в Приложениях А и В веществ<sup>9</sup> в СПЭ сократилось с 296 тыс. мт в пересчете на показатель озоноразрушающей способности (ОРС) в конце 1980-х годов до менее чем 350 мт ОРС к 2003 году, то есть более чем на 99,8 процента. (В период публикации "Исследование по озону – 2000" потребление оценивалось в 14 600 мт ОРС.)

Общий оценочный объем непосредственно ликвидированных ОРВ<sup>10</sup> составил примерно 19 тыс. мт ОРС, что почти на 700 мт ОРС больше, чем в 1999 году. Этот прирост можно в основном отнести на счет значительного прогресса, достигнутого Эстонией, Таджикистаном и Казахстаном в выполнении своих страновых программ постепенного прекращения производства и потребления ОРВ. В отдельных странах за счет помощи со стороны проектов ГЭФ было осуществлено от 20 до 60 процентов общего объема сокращения потребления ОРВ в базовые годы реализации страновых программ. В среднем с проектами ГЭФ связано 28 процентов общего объема сокращения потребления ОРВ<sup>11</sup>. Оставшийся объем потребления постепенно сокращается под действием рыночных сил, благодаря применению законодательных мер или выполнению положений экономических соглашений.

Хотя все страны, за исключением Казахстана, выполнили плановое задание на 2003 год по 70-процентному сокращению потребления метилбромида, потребуются дополнительные усилия для полного прекращения потребления этого вещества. Для оказания содействия этим усилиям Совет ГЭФ включил сокращение потребления метилбромида в число стратегических приоритетов в своем бизнес-плане на 2005–2007 ф. г. Кроме того, на период ГЭФ-4 была предложена стратегическая задача, которая касается оставшихся объемов используемого метилбромида, а также ГХФУ и деятельности по укреплению институтов. В свете той серьезной работы по обеспечению прекращения истощения озонового слоя, которую еще предстоит обсудить и согласовать, а также в свете недавнего специального доклада по озону и климату, подготовленного совместной группой научных экспертов МГЭИК/ГТЭО (UNEP n.d.), в котором рассматривается пагубное влияние изменения климата на смягчение последствий от потери озона, ОАД-3 признает необходимость по-прежнему уделять большое внимание проблеме озона, как то предусматривает Стратегический приоритет ГЭФ-4.

## Проблемы и стратегические компромиссы

В тематической области "истощение озонового слоя" осталось немного проблем, которые предстоит решить, что в большой степени объясняется 1) четкой взаимосвязью между финансируемой деятельностью и постепенным прекращением производства и потребления ОРВ, 2) высоким уровнем разработки данной тематической области и 3) прочностью соглашений, заключенных между Сторонами Монреальского протокола. Однако имеется несколько проблем, которые мо-

гут воспрепятствовать достижению дальнейших успехов в данной тематической области и/или негативно отразиться на прогрессе в других тематических областях. Краткое изложение этих проблем приводится ниже.

**Постепенное прекращение производства и потребления ГХФУ.** Необходимо вести мониторинг продолжающегося диалога в отношении руководящих указаний конвенции по постепенному прекращению производства и потребления ГХФУ. МСФ не предусматривает предоставления финансирования для второго раунда замещений. Более того, при разработке (или в случае разработки) стратегии постепенного прекращения производства и потребления ГХФУ потребуются провести обсуждение в отношении выработки стратегий, способствующих внедрению наиболее благоприятных для климата альтернатив (то есть в максимально возможной степени ограничивающих использование ГФУ). Помимо этого необходимо предпринять меры для обеспечения того, чтобы Утвержденная методология АМ001 (потоки отходов от сжигания ГФУ-23), принятая в соответствии с МЧР Киотского протокола, не привела к появлению обратных стимулов в отношении прекращения производства и потребления ГХФУ (к увеличению потребления ГХФУ-22, а также к появлению правомерных дополнительных приростных издержек, которые должны будут финансировать ГЭФ и Многосторонний фонд).

**Совместное использование потенциала.** Страновые стратегии, в соответствии с которыми были постепенно сокращены ОРВ и результатом которых стало укрепление институциональной системы, привели к увеличению взятых странами на себя обязательств, однако вследствие того, что приростные текущие расходы не покрываются финансированием ГЭФ, потенциал СПЭ может иметь кратковременный характер, что, в свою очередь, может отрицательно сказаться на устойчивости или возможности совместного использования потенциала в рамках договоров о регулировании химических веществ.

**Четкая система результатов.** Уроки, извлеченные из деятельности по тематической области "истощение озонового слоя" в отношении создания комплексной системы результатов, а также установления исходного уровня, можно применять, в частности, и для тематической области "СОЗ" или других соглашений по регулированию химических веществ.

## Рекомендации

- *Вопросы постепенного прекращения производства и потребления метилбромида и ГХФУ Секретариат ГЭФ должен согласовывать с Секретариатом МСФ. Эти партнеры должны обеспечить постоянство и целесообразность критериев предоставления финансирования для пользователей ГХФУ и реализацию наиболее благоприятных для климата вариантов замены ГХФУ. Кроме того, Секретариат ГЭФ в координации с руководящими органами МЧР и*

Секретариатом МСФ должен обеспечить, чтобы применение Метода АМ0001 не подорвало усилий, предпринимаемых в соответствии с Монреальским протоколом. В отношении постепенного прекращения производства и потребления метилбромида Секретариату ГЭФ следует согласовывать с Секретариатом МСФ вопросы, касающиеся критериев предоставления проектного финансирования и возможностей постепенного прекращения производства и потребления метилбромида.

- УИ должны не допускать возврата к прошлому путем обеспечения надлежащей подготовки сотрудников таможни и проведения мероприятий по укреплению границ в целях недопущения незаконной торговли ОРВ.

## Деградация земель (ТЗ 1С)

### Выводы в отношении осуществления глобальных первоочередных задач

Поскольку Конвенция Организации Объединенных наций по борьбе с опустыниванием (КООНБО) была одобрена международным сообществом, приоритеты, установленные в ней, признаны глобальными первоочередными задачами. Эти первоочередные задачи ГЭФ рассматривает в своих ОП по деградации земель (ОП-15), в бизнес-плане в области борьбы с деградацией земель и проектных документах. Как показано на рисунке 5, ОАД-3 находит, что в целом ГЭФ осуществил глобальные первоочередные задачи КООНБО, но за двумя исключениями: 1) одной из приоритетных задач КООНБО является борьба с опустыниванием в Африке, тогда как тематическая область ГЭФ "деградация земель" стремится обеспе-

чить географическое равновесие, и 2) КООНБО делает особый упор на борьбу с опустыниванием, а проекты ГЭФ решают проблему искоренения всех причин деградации земель, включая те, что связаны с гумидными зонами.

### Проблемы и стратегические компромиссы

В целях осуществления глобальных первоочередных задач Программа ГЭФ по деградации земель должна по-прежнему поддерживать баланс между своими Стратегическими приоритетами, проектными подходами (то есть "традиционными" в противоположность межсекторальным и программным подходам) и подходами, касающимися систем землепользования (сельское хозяйство, пастбища, животноводство и лесоводство). ОАД-3 поддерживает заключение Доклада о сфере применения и согласованности (GEF/C.24/6/Rev.2 2005) о том, что в рамках тематической области "деградация земель" в период ГЭФ-4 необходимо решить четыре проблемы, к которым относятся:

- Определение критериев, программных показателей и показателей выполнения проекта, а также организация научно обоснованного процесса установления приоритетов, который обеспечит отбор, мониторинг и оценку жизнеспособных инициатив с желаемым результатом.
- Содействие систематическому обучению при помощи специализированной программы управления знаниями.
- Нахождение взаимовыгодного баланса компромиссов между обеспечением глобальных экологических выгод и устойчивых средств к существованию, не отклоняясь при этом от выполнения основной задачи ГЭФ по охране окружающей среды во всемирном масштабе.

Рисунок 5. Сопоставление приоритетов КООНБО, ОП-15 и бизнес-плана в области борьбы с деградацией земель

|   | Приоритеты КООНБО | Приоритеты ОП-15 | Приоритеты бизнес-плана БДЗ |
|---|-------------------|------------------|-----------------------------|
| Борьба с опустыниванием и рациональное землеустройство  | ✓✓                | ✓✓               | ✓✓                          |
| Участие коренного населения                             | ✓✓                | ✓✓               | ✓                           |
| Создание благоприятных условий                          | ✓                 | ✓                | ✓                           |
| Наращивание потенциала                                  | ✓                 | ✓                | ✓                           |
| Интеграция в национальные приоритеты                    | ✓                 | ✓                | •                           |
| Участие заинтересованных сторон                         | ✓                 | •                | ✓                           |
| Развитие технологии и скоординированный сбор информации | ✓                 | •                | ✓                           |
| Географический приоритет Африки                         | ✓                 | •                | •                           |

• = Не включено в сферу действия ОП-15 или бизнес-плана; ✓ = Приоритеты, зафиксированные в документах; ✓✓ = Приоритеты, особо выделенные в документах.



- Нахождение баланса между постоянно растущей потребностью в поддержке со стороны ГЭФ в данной новой тематической области и имеющимися ограниченными ресурсами.

ОАД-3 также считает, что отсутствие исходных данных, в сравнении с которыми можно оценивать результаты проектов ГЭФ по борьбе с деградацией земель в части реального улучшения окружающей среды с течением времени, является проблемой, которую необходимо решать в рамках данной тематической области (равно как и в рамках других тематических областей). ГЭФ хорошо осведомлен об этих проблемах и уже добился больших успехов по их решению при планировании и разработке стратегических задач для ГЭФ-4.

### Рекомендации

- При составлении программ для ГЭФ-4 необходимо решительно перейти к определению возможностей добиться синергизма в деятельности по тематическим областям и к программному планированию в более широком контексте комплексного рационального использования природных ресурсов.
- ГЭФ следует создать систему установления приоритетов финансирования в рамках ОП-15 (рациональное землеустройство).
- Секретариату ГЭФ следует разработать ряд показателей отдачи и результативности с упором на получение глобальных и поэтапных выгод на проектном, национальном и глобальном уровнях.

## СОЗ (ТЗ 1С)

### Выводы

Поскольку Стокгольмская конвенция была одобрена международным сообществом, приоритеты, установленные в этой Конвенции, признаны первоочередными глобальными задачами. Первоочередные глобальные задачи Конвенции решаются ГЭФ в его оперативной программе по СОЗ (ОП-14), бизнес-плане по СОЗ и документах по отдельным проектам. Как показано на рисунке 6, ОАД-3 находит, что упоминаемые в Стокгольмской конвенции глобальные приоритеты отражаются в стратегии ГЭФ, за исключением потенциальной необходимости в выявлении и регулировании производства новых химических веществ с характеристиками СОЗ. Кроме того, имеется ряд различий в значении, которое придается приоритетам в Конвенции, и тем, что сформулированы в ОП-14 и бизнес-плане по СОЗ: ГЭФ делает больший акцент на наращивании потенциала и укреплении институтов, потребности в инновационных и экономически эффективных технологиях удаления СОЗ и задаче достижения синергического эффекта путем объединения с другими тематическими областями в деле практического удаления и обезвреживания СОЗ.

До настоящего времени в тематической области по СОЗ ГЭФ делал основной акцент на содействии развивающимся странам в подготовке их НПО для выполнения положений Стокгольмской конвенции. К январю 2005 года было утверждено 119 предложений, касающихся деятельности, способствующей разработке таких НПО.

**Рисунок 6.** Сопоставление приоритетов Стокгольмской конвенции и приоритетов бизнес-планов ОП-14 по СОЗ

|   | Приоритеты Конвенции | Приоритеты ОП14 и бизнес-плана по СОЗ (GEF/C.22/6 2003) |
|---|----------------------|---|
| Охрана здоровья человека и окружающей среды                     | ✓                    | ✓   |
| Введение ограничений на производство                            | ✓✓                   | ✓   |
| Разработка стратегий сокращения                                 | ✓                    | ✓✓  |
| Публикация данных мониторинга                                   | ✓                    | ✓   |
| Разработка и осуществление планов действий и планов выполнения  | ✓                    | ✓✓  |
| Выявление новых СОЗ   | ✓                    | •   |
| Повышение уровня информированности                              | ✓✓                   | ✓✓  |
| Обеспечение преимуществ деятельности в межтематических областях | •                    | ✓✓  |

• = Не включено в сферу действия Конвенции, ОП-14 или бизнес-плана; ✓ = Приоритеты, зафиксированные в документах; ✓✓ = Приоритеты, особо выделенные в документах.

## Проблемы и стратегические компромиссы

**Реагирование на возникающие проблемы.** ГЭФ учитывает приоритеты Конвенции в своей стратегии по СОЗ, но весьма важно, чтобы ГЭФ продолжал обеспечивать такой учет и при необходимости реагировать на руководящие указания первой Конференции сторон (КС), состоявшейся в мае 2005 года. В соответствии с этими руководящими указаниями ГЭФ должен работать с Секретариатом Стокгольмской конвенции над завершением ОП-14. Кроме того, поскольку НПО разрабатывались параллельно с руководящими указаниями Конвенции и руководящими принципами в отношении Наилучших имеющихся технологий и Наилучшей в экологическом отношении практикой, важно, чтобы эти руководящие указания были учтены при выполнении НПО и завершении ОП-14. К тому же страновые координаторы выразили обеспокоенность тем, что техническая помощь, предоставляемая УИ и ОИ по тематической области "стойкие органические загрязнители", весьма различается по качеству. Реализация демонстрационных проектов в рамках ОП-14 началась без четких инструкций от органов Конвенции о том, как рассчитывать природные издержки, что ведет к некоторым трудностям в отношении определения и расчета природного издержек по ряду проектов.

**Определение исходного уровня и четкая система результатов.** Отсутствуют адекватные показатели для измерения глобальных экологических выгод, достигнутых благодаря уничтожению СОЗ. Без таких показателей и определения исходных данных трудно будет повысить общественную и политическую значимость связанных с СОЗ проблем в общемировом масштабе или в полной мере осознать влияние деятельности ГЭФ на состояние глобальной окружающей среды.

**Взаимоусиливающий эффект.** Еще не в полной мере используется возможность обеспечения большего взаимоусиливающего эффекта от взаимодействия разных тематических областей при разработке и реализации проектов. Например, проекты по рациональному использованию энергии в рамках портфеля проектов по изменению климата могли бы оказать взаимоусиливающий эффект и обеспечить возможность совместного несения расходов с проектами по СОЗ, касающимися сокращения использования диоксида и фурана. Точно так же институциональный взаимоусиливающий эффект существует и между Стокгольмской конвенцией и другими конвенциями, касающимися передвижения и регулирования химических веществ и химических отходов, в частности между Роттердамской и Базельской конвенциями.

## Рекомендации

- *Необходимо вести постоянный диалог между Секретариатом ГЭФ и КС Конвенции для отслеживания различий между осуществлением положений Конвенции и выполнением программы ГЭФ по постепенному прекращению производства СОЗ, определения приоритетных задач, ко-*

*торые предстоит решать в будущих проектах ГЭФ, и рассмотрения любых вопросов, требующих уточнения (таких, как исчисление природных издержек).*

- *ГЭФ должен начать диалог и взаимодействие с научным сообществом по вопросу разработки экономически эффективных методов получения исходных данных по концентрации СОЗ в окружающей среде и среди населения.*
- *УИ ГЭФ должны продолжить изучение возможностей сокращения числа дублирующих друг друга и конкурирующих программ по регулированию химических веществ, а также изыскать способы использовать соответствующую инфраструктуру и потенциал, задействованные в соответствии с другими протоколами и программами по регулированию химических веществ. Следует также стремиться к получению взаимоусиливающего эффекта от взаимодействия разных тематических областей, имеющих отношение к СОЗ.*

## Соответствие ГЭФ требованиям конвенций (ТЗ 4С)

### Биологическое разнообразие (КБР)

Как и ОАД-2, 2-й обзор органами КБР деятельности ГЭФ<sup>12</sup> и ОПБ-2004, ОАД-3 приходит к выводу, что в целом ГЭФ весьма оперативно реагировал на руководящие указания КС. К марту 2005 года ГЭФ профинансировал 300 видов деятельности в тематической области "биологическое разнообразие" на общую сумму в 122,6 млн. долл. США. ГЭФ также финансировал деятельность почти во всех областях, на которые распространялись указания Конференции сторон. В частности, как отмечено в ОПБ-2004, ГЭФ с особым тщанием выполнял руководящие указания по лесным экосистемам и наращиванию потенциала в области сохранения биологического разнообразия.

Однако при выполнении этих указаний ГЭФ сталкивается с рядом проблем. По заключению ОПБ-2004, ГЭФ по-прежнему целиком выполняет все указания в таких областях, как "принятие эффективных мер по стимулированию, реализация национальных планов и стратегий, разработка показателей, определение и применение исходных данных для мониторинга происходящих со временем изменений в статусе биологического разнообразия, а также создание механизмов обеспечения устойчивости результатов выполнения проектов". ОАД-3, однако, находит, что ГЭФ приложил недостаточно усилий для решения приоритетной задачи КБР по обеспечению доступа к выгодам и совместного пользования ими. Кроме того, хотя ГЭФ и реагирует на рекомендации КБР, оказывая разным странам помощь в составлении их национальных отчетов (как отмечено и в ОАД-2), УИ сообщили ОАД-3, что некоторые страны могут составлять отчеты для КБР самостоятельно и поэтому такие отчеты могут не соответствовать общепринятым нормам и не иметь надлежащего влияния.

Что касается проблем более общего характера, которые должен решать ГЭФ, то, по заключению ОПБ-2004, одной из таких проблем остается общее отсутствие приоритетов в выполнении указаний КС. К другим проблемам, указанным в ОПБ-2004, относятся: "обеспечение участия заинтересованных сторон в целях содействия заключению соглашения об уточнении и установлении приоритетов в руководящих указаниях КС" и "очевидный расчет на то, что любые руководящие указания КС будут поддерживаться ГЭФ всегда и на одном и том же уровне". В ОПБ-2004 было рекомендовано предпринять "более согласованные усилия для совершенствования процесса распространения информации о методах реагирования ГЭФ на руководящие указания", при этом было отмечено, что Семинары ГЭФ в рамках национального диалога могли бы стать подходящим местом для такой работы. ОАД-3 поддерживает эту рекомендацию, отмечая, что пересмотренные ИНД, которые заменяют семинары в рамках национального диалога (СНД), обеспечивают также проведение последующих мероприятий, которые могут дать входящим в ГЭФ структурам возможность определить, учитываются ли указания на страновом уровне.

### **Изменение климата (РКООНИК)**

В целом выводы ОАД-3, как и выводы ОАД-2, обзора 8-й Конференцией сторон деятельности ГЭФ за 2002 год и ОПИК-2004, заключались в том, что ГЭФ эффективно выполнял роль финансового механизма РКООНИК и осуществлял свой мандат, определенный Конвенцией, а также выполнял руководящие указания и решал приоритетные задачи, намеченные Конференциями сторон. Финансирование проектов Фондом происходило в полном соответствии с приоритетами, установленными КС. Кроме того, взаимодействие и согласованность действий между органами РКООНИК и Секретариатом ГЭФ улучшились за последние несколько лет, чему способствовала их совместная деятельность, например проведение заседаний.

Реагирование ГЭФ было особенно эффективным в том, что касается быстрой мобилизации и ввода в действие специальных трастовых фондов, таких как Фонд наименее развитых стран (НРС) и Специальный фонд для борьбы с изменением климата (СФБИК), как предписано КС. Фактически, к настоящему времени в рамках Фонда НРС проекты подготовки Национальных программ действий в области адаптации (НПДА) утверждены в 43 из 48 НРС, являющихся сторонами РКООНИК, утверждены также два глобальных проекта по оказанию помощи на общую сумму финансирования в 9,4 млн. долл. США. В соответствии с указаниями КС-9 Секретариат ГЭФ также подготовил предложение (GEF/C.24/Inf.7 2004), в котором ГЭФ предписывалось оказывать содействие реализации НПДА в как можно более короткие сроки после завершения их разработки. Помимо этого на КС-9 Стороны договорились о руководстве работой СФБИК; Секретариат ГЭФ в консультации с УИ и Секретариатом РКООНИК подго-

товил программный документ, касающийся методов финансирования СФБИК деятельности в программных областях по мерам адаптации и передачи технологий. Этот документ был одобрен Советом ГЭФ на его заседании в ноябре 2004 года.

Что касается НС, то реагирование ГЭФ выразилось в оказании поддержки 3 из 40 НС от стран, включенных в Приложение I, и 105 из 115 НС от стран, не включенных в Приложение I. Представители РКООНИК сообщили группе по проведению ОАД-3, что еще 3 страны во второй раз представили свои НС и что примерно 65 стран доложили о начале процесса подготовки своих вторых НС. Однако в первом раунде представления НС было обнаружено несколько слабых мест, которые необходимо устранить во втором раунде. (Оценку ОАД-3 в отношении НС и рекомендаций по второму раунду см. в подразделе "Изменение климата" раздела "Анализ тематических областей".)

Что касается приоритетного значения, придаваемого Конвенцией мерам адаптации, то ГЭФ начал работу в этом направлении. В ноябре 2003 Советом ГЭФ был одобрен Стратегический приоритет, в рамках которого в качестве эксперимента был разработан оперативный подход к мерам адаптации и утверждено связанное с этим финансирование в размере 50 млн. долл. США. Проблемы адаптации также решаются в рамках Фонда НРС и СФБИК, и ожидается, что этой проблемой будет заниматься Фонд адаптации, хотя пока нет четких критериев того, как этот фонд будет вводиться в действие. В действительности ГЭФ еще предстоит разобрататься в вопросах, касающихся финансирования деятельности, связанной с адаптацией, например в определении методов интеграции мер адаптации в портфельные проекты ГЭФ по другим тематическим областям. Эти вопросы рассматриваются в подразделе "Изменение климата", как указано в предыдущем параграфе.

### **Истощение озонового слоя (Монреальский протокол)**

Как уже говорилось выше в подразделе, посвященном истощению озонового слоя, почти все СПЭ, которым ГЭФ оказывал помощь, в настоящее время соблюдают положения Протокола. По существу ГЭФ в основном выполнил основную задачу Монреальского протокола – прекращения потребления ОРВ (то есть производства, экспорта и импорта) и их выбросов.

Что касается реагирования на стратегическом уровне, то ОАД-2 пришел к выводу, что ГЭФ должным образом реагировал на положения Монреальского протокола и поддерживал их. Со времени проведения ОАД-2 Совещание участников Монреальского протокола обратилось к ГЭФ лишь с одной конкретной просьбой, касавшейся предоставления финансовых средств Южной Африке для постепенного прекращения производства и потребления метилбромидов. ГЭФ в полной мере откликнулся на это обращение и согласился предоставить Южной Африке требуемое финансирование.



# Достижение и обеспечение устойчивости глобальных экологических выгод

Глобальные экологические выгоды определены в программном документе ГЭФ от 1996 года как выгоды, полученные в результате "достижения любой из целей по охране природы в общемировом масштабе", под которой понимается достижение любой из провозглашенных в конвенциях целей по улучшению состояния окружающей среды (GEF/C.7/Inf.5. 1996). В этом документе также проводятся различия между понятиями "глобальные экологические выгоды", "достижения в области развития" и "экологические выгоды местного масштаба".

Успехи в достижении глобальных экологических выгод могут оцениваться по результату (краткосрочное или среднесрочное воздействие) или по степени воздействия (долгосрочное воздействие). При реализации высокотехнологичных проектов или проектов, имеющих ряд хорошо просчитанных последствий (например, проекты, реализуемые в рамках тематической области "истощение озонового слоя"), глобальные экологические выгоды, как правило, могут быть достигнуты за короткий период времени, и полученные положительные результаты могут быть перечеркнуты, только если будут предприняты какие-либо конкретные действия. Например, проекты по постепенному сворачиванию производства ХФУ предусматривают закрытие промышленных объектов, вырабатывающих ХФУ, что обеспечит ликвидацию запасов ОРВ,

а значит и прекращение их выбросов в атмосферу, в результате чего достигаются количественно измеримые глобальные экологические выгоды.

Однако в случае более сложных проектов ГЭФ, составляющих большую часть его портфеля, какими являются многие из проектов, реализуемых в рамках таких тематических областей, как "биоразнообразие", "изменение климата", "международные воды", "деградация земель", улучшение экологической ситуации можно будет наблюдать и измерить лишь в долгосрочном периоде (исчисляемом десятками лет). Таким образом, достижение глобальных экологических выгод требует, чтобы результаты были устойчивыми. Например, в результате реализации проекта в области биоразнообразия может быть организована особо охраняемая территория с эффективным управлением, но чтобы данный проект достиг цели сохранения биоразнообразия, необходимо обеспечить устойчивое функционирование этой охраняемой зоны.

Сможет ли какой-либо проект обеспечить глобальные экологические выгоды в краткосрочной, среднесрочной или долгосрочной перспективе, зависит в основном от того, будет ли на данном отрезке времени существовать набор необходимых условий. Устойчивость означает дальнейшее существование таких условий, а значит и достигнутых выгод. В частности, в отношении ГЭФ ОАД-3 определяет устойчивость как

сохранение достигнутых выгод после завершения проекта, и в особенности сохранение социально-политических, экономических и экологических условий, созданных в результате реализации проекта. Важно, чтобы при оценке устойчивости учитывалось не только воздействие проекта, но и создаваемые им условия, а также рассматривался контекст, в котором благоприятные результаты проекта и проектные операции имеют (или не имеют) возможности существовать и далее. На практике это означает учет прогнозов и рисков относительно исходных условий и тщательное формулирование конечной цели и способов ее достижения.

Принимая во внимание, что достижение и устойчивость глобальных экологических выгод тесно связаны, если не идентичны, в настоящем докладе ОАД-З факторы, способствующие достижению глобальных экологических выгод и их устойчивости, рассматриваются вместе. То, что эти понятия частично совпадают, было подтверждено результатами эксперимента, проведенного группой ОАД-З. В частности, на основе анализа материалов ГЭФ группа разработала матрицу факторов, относящихся как к достижению, так и к обеспечению их устойчивости. Итоговые матрицы оказались практически идентичными.

## Выводы (ТЗ 1D, 2A, 2B и 2C)

ОАД-З с удовлетворением отмечает примеры того, что деятельность ГЭФ приводит к обеспечению серьезных, длительных глобальных экологических выгод. ОАД-З может перечислить ряд завершенных проектов, которые продемонстрировали устойчивость, и еще ряд проектов на стадии осуществления, которые, как представляется, достигнут таких же результатов. Выявлены также проекты, которые не обеспечили устойчивости и едва ли смогут ее обеспечить. Получить точное представление о степени устойчивости на других примерах сложно, поскольку отсутствуют данные о реальной или предполагаемой устойчивости выгод, связанных с реализацией проектов ГЭФ.

На основе аналитических исследований и выездов на места группа ОАД-З составила перечень ключевых факторов, влияющих на достижение и устойчивость результатов проектов. Группа пришла к выводу, что ключевыми для всех проектов и программ ГЭФ вне зависимости от тематической области или типа проекта являются два основополагающих фактора:

- "воля" – политическая воля (на уровне национального правительства) и воля на местах (на уровне местных органов власти и общин) и
- "способы" – действенные меры и инструменты достижения и сохранения экологических выгод, включая ресурсные, проективные и управленческие факторы.

"Воля" – это неременное условие, основное требование, без которого выгоды от реализации проектов ГЭФ не могут быть ни достигнуты, ни сохранены. Существует много способов продемонстрировать и укрепить политическую волю национальных правительств. Она может проявляться в действиях и решениях политических лидеров, служащих доказательством заинтересованности страны в осуществлении проектов (на национальном правительственном уровне) и ее участия в их осуществлении. Она может найти отражение в национальных законах и мерах политики (включая планы экономического развития), согласованных с целями проектов ГЭФ, и в институциональных или финансовых обязательствах по этим проектам. Интеграция проблем экологии, повышение уровня информированности и укрепление потенциала на национальном уровне могут способствовать формированию политической воли среди ответственных правительственных чиновников.

Воля на местах, проявляемая в том числе органами местной власти, НПО, частным сектором и гражданским обществом, также имеет важное значение для достижения целей и обеспечения устойчивости проектов и программ, в особенности тех, которые осуществляются силами общин или требуют изменения поведенческой модели для достижения желаемого экологического воздействия (обычно в таких тематических областях, как "биоразнообразие" и "деградация земель"). Решающими в этих случаях являются работа с населением и повышение уровня его информированности, участие заинтересованных сторон и обеспечение экологических выгод на местах. При формировании воли на местах особое внимание следует уделять уязвимым группам, таким как коренное население, женщины и дети.

По концепции ОАД-З "способы" достижения и обеспечения устойчивости экологических выгод включают в целом три компонента, которые не распространяются в равной степени на все проекты: 1) ресурсные факторы, 2) проективные факторы и 3) управленческие факторы. Ресурсные факторы – это активы, которые должны быть в наличии во время осуществления проекта и сохраниться после завершения участия в нем ГЭФ, а именно: финансирование, сильные институты (институциональный потенциал) и квалифицированные специалисты на местах (человеческий потенциал). Проектные факторы включают надежную научную, техническую и экономическую базы, правильное определение основных причин экологических проблем и целенаправленные действия по искоренению этих причин, реальные цели, надлежащие масштаб и объем проекта, снижение внешних рисков и мониторинг и оценку. Управленческими факторами являются соответствующее руководство проектом (включая компетенцию, технические ноу-хау и общий надзор) и использование адаптивных управленческих подходов при реагировании на новую информацию или изменение ситуации на местах.

## Проблемы и стратегические компромиссы

Существует ряд стратегических дилемм, связанных с "волей" и "способами" достижения и сохранения экологических выгод, а также с учетом успехов в этих областях с помощью управленческой информационной системы ГЭФ, как описано ниже.

### Обеспечение "воли"

**Национальные приоритеты против глобальных приоритетов.** Продвигаемые ГЭФ глобальные экологические приоритеты могут не совпадать со страновыми приоритетами, что усложняет укрепление политической воли.

**Широкий подход к стране против приоретизации политической воли.** Основное внимание ГЭФ должен уделять странам с уже сформированной политической волей. В странах, где такая воля сформирована еще в недостаточной степени, усилия следует направлять на ее создание, а не на осуществление конкретных проектов.

**Участие уязвимых групп в политике против их участия в практической деятельности.** Несмотря на разработанные ГЭФ руководящие принципы по привлечению к участию маргинализированных групп и заинтересованных сторон, при разработке и реализации проектов больше внимания следует уделять заботам и правам коренного населения и в большей степени учитывать гендерные проблемы (в особенности это касается проектов, осуществляемых в сельских районах силами общин).

### Обеспечение "способов"

**Ресурсный фактор: краткосрочные потребности в потенциале против долгосрочных потребностей.** Нередко возможность повысить вероятность достижения и сохранения глобальных экологических выгод с помощью наращивания собственного потенциала в стране не используется, поскольку приглашаются иностранные консультанты, которые могут выполнить работу быстрее.

**Проектировочный фактор: экологические цели против целей развития.** Возможность получить выигрыш и в области развития, и в области обеспечения глобальных экологических выгод встречается редко, и при разработке проекта это следует учитывать и принимать соответствующие меры.

**Управленческие факторы: гибкость против отчетности.** Адаптивный менеджмент трудно встроить в сложную систему ГЭФ, которая должна оставаться жесткой для обеспечения отчетности.

## Улучшение информационного менеджмента

**Результаты против условий.** Оценка устойчивости требует целенаправленного проведения мониторинга и сопоставления условий, а не только результатов.

**Оценка реализованного проекта по фактическим результатам против дополнительных расходов.** Для точного определения степени устойчивости экологических выгод необходимо систематически проводить мониторинг и отслеживание данных в период после реализации проекта. Эта деятельность требует дополнительных расходов.

## Рекомендации

- ГЭФ необходимо создать в рамках УМО постоянную "Группу по вопросам устойчивости", задачи которой должны включать разработку и внедрение показателей устойчивости, представление отчетов и сбор информации по проектам о предполагаемой и реально достигнутой устойчивости таким образом, чтобы данные можно было отслеживать, суммировать и оценивать по всему портфелю проектов ГЭФ, а также проведение систематического мониторинга по фактическим результатам.
- Для укрепления политической воли необходимо постоянно предпринимать усилия по интеграции экологических проблем на национальном уровне и укреплять позиции координаторов. Для обеспечения заинтересованности и участия страны в реализации своих проектов ГЭФ должен придавать большее значение страновым программам при разработке четких стратегий и приоритетов своего финансирования, которое осуществляется через диалог с многочисленными заинтересованными сторонами в государственном (на уровне министров) и частном секторах. В страновых программах должен рассматриваться вопрос о необходимости использования и дальнейшего развития местного потенциала, что будет способствовать укреплению воли на местах и обеспечению устойчивости. (Более подробную информацию см. в "Рекомендациях", подраздел "Национальные приоритеты стран – получателей помощи" раздела "Роль ГЭФ как катализатора перемен".)
- ГЭФ должен увеличить свою помощь в обеспечении совместного и постпроектного финансирования (создать, например, центр по сбору и распространению информации о потенциальных донорах).





# Роль ГЭФ как катализатора перемен

**И**спользуя свои ограниченные средства, ГЭФ стремится создать каталитический эффект, который позволит ему добиться глобальных экологических выгод быстрее и в большем объеме, чем он может сделать самостоятельно. ГЭФ может оказать каталитическое воздействие путем увеличения ресурсов, создания благоприятных условий и поощрения процессов, которые ведут к более быстрому или более масштабному достижению глобальных экологических выгод, как показано на рисунке 7.

## Каталитическое воздействие: масштабы и факторы (ТЗ 3А и 3В)

ТЗ 3А упоминает четыре механизма каталитических действий и запрашивает, каких успехов добился ГЭФ по следующим направлениям: 1) привлечение дополнительных ресурсов от государственного и частного секторов, 2) ускорение получения результатов путем введения инноваций, демонстрации и тиражирования положительного опыта, 3) содействие международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды и 4) интеграция проблем экологии в деятельность партнерских организаций. ТЗ 3В требует определить ключевые факторы, оказывающие каталитическое воздействие, и проблемы, которые необходимо решить для усиления каталитического эффекта.

## Выводы

Основные выводы, имеющие отношение к ТЗ 3А и 3В, представлены на рисунке 8.

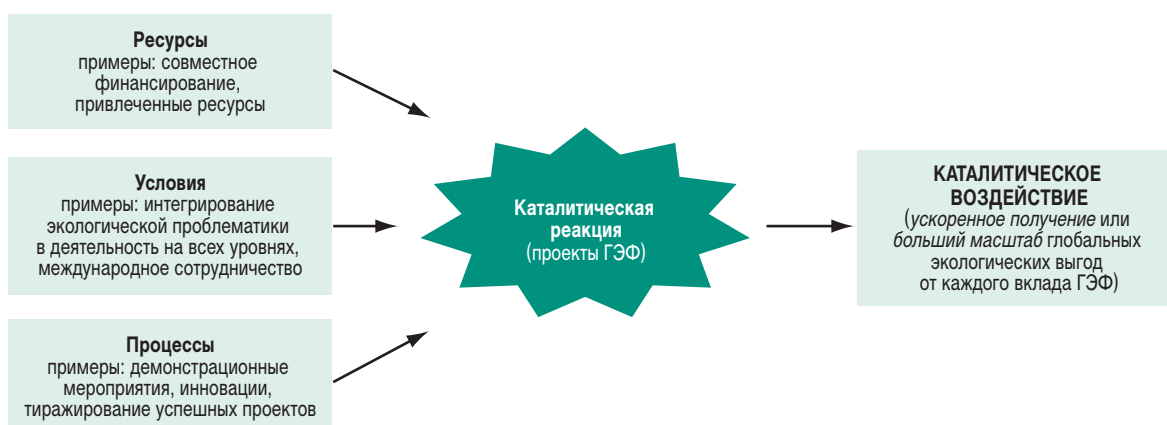
## Проблемы и стратегические компромиссы

**Финансовые и нефинансовые механизмы обеспечения каталитического воздействия.** Следует обсудить, целесообразен ли применяемый ГЭФ подход с использованием исключительно финансовых механизмов для обеспечения каталитического воздействия или же необходимо столь же широко, или хотя бы более широко, чем сейчас, применять иные способы катализации.

## **ГЭФ как учреждение, способствующее привлечению средств или являющееся объектом инвестирования.**

Некоторые фонды ГЭФ используются для увеличения других фондов, уже зарезервированных за проектами, реализация которых может далее происходить с использованием взносов ГЭФ или без них. Ограниченные ресурсы ГЭФ могут произвести больший каталитический эффект, если используются в проектах, которые не были бы осуществлены без помощи ГЭФ или были бы более ориентированы на решение задач ГЭФ.

Рисунок 7. Существующие в ГЭФ механизмы оказания каталитического воздействия



Источник: Авторы.

**Реализация мандата в отношении частного сектора.** Для разработки стратегии эффективного привлечения частного сектора к участию в своих проектах Фонду понадобится принять непростые решения о пределах, в которых он готов взаимодействовать с деловыми кругами, и снять имеющиеся расхождения в методах, моделях и побудительных мотивах предпринимательской деятельности.

**Инновации против минимизации риска.** ГЭФ активно поддерживает инновации, а они сопряжены с риском, в то же время критерии отбора проектов и партнеры по совместному финансированию нацелены на сведение риска к минимуму и обеспечение результативности проектов. Одна из сфер, в которой данная проблема приобретает особую остроту, – это привлечение частного сектора к участию в деятельности ГЭФ: хотя риск здесь и велик, в итоге можно добиться значительных успехов. Чтобы устранить противоречия между этими исходными посылами, необходимы надлежащие стимулы и руководящие принципы для поощрения стремления к реализации сопряженных с более высоким риском возможностей и расширения содействия инновациям.

**Управление информацией и распространение знаний.** Информационные системы ГЭФ не обеспечивают надлежащего мониторинга показателей каталитического воздействия: в рамках ГЭФ не создано единой системы распространения знаний, позволяющей направлять информацию в соответствующие секторы или географические районы либо тиражировать успешные проекты. Для разработки и введения в действие таких систем управления информацией и распространения знаний понадобится привлечь дополнительные

ресурсы ГЭФ. (Более подробные сведения о проблемах общего характера, связанных с управлением информацией в ГЭФ, приводятся в подразделе "Задачи ГЭФ в области управления информацией" раздела "Процедуры ГЭФ".)

### Рекомендации

- Вести систематический мониторинг индикаторов каталитического воздействия. Секретариату ГЭФ следует во взаимодействии с УИ и ОИ разработать функциональные определения и показатели для механизмов каталитического воздействия (например, совместного финансирования, привлечения внешних ресурсов, тиражирования успешных проектов и интегрирования экологической проблематики в основную деятельность), а также систему управления информацией для сбора и отслеживания этих данных с целью оценки достигнутого прогресса.
- Способствовать усилению каталитического воздействия посредством системного внедрения инноваций, проведения демонстрационных мероприятий и тиражирования успешных проектов. Секретариату ГЭФ следует во взаимодействии с УИ и ОИ ежегодно организовывать по каждой из трех главных тематических областей семинары-практикумы для обмена информацией об успешно реализованных на местах инновационных решениях, демонстрационных мероприятиях и подходах, а также для выработки стратегических решений о том, где и каким образом оказывать содействие их тиражированию. Материалы этих семинаров следует широко распространять по всей сети ГЭФ, а по мере возможности – и в национальных сетях.

Рисунок 8. Основные выводы по ТЗ ЗА и ЗВ

| Привлечение внешних ресурсов  | Инновации, демонстрационные мероприятия и тиражирование успешных проектов   | Международное сотрудничество  | Интегрирование экологической проблематики в основную деятельность   |
|---|---|---|---|
| <b>Масштаб</b>  |   |   |   |
| <p>Доля средств Всемирного банка и ПРООН в бюджете совместно финансируемых проектов постепенно возрастает.</p> <p>Львиная доля планового совместного финансирования приходится на Всемирный банк, что понятно, учитывая его сравнительные преимущества перед учреждениями ООН в разработке стратегий в области макроэкономики и взаимодействия с частным сектором, а также его возможности по привлечению финансовых ресурсов извне.</p> <p>Всесторонняя оценка фактического совместного финансирования невозможна, поскольку эти данные не отслеживаются, а зачастую и не отражаются надлежащим образом в итоговых оценках.</p> <p>Проекты ГЭФ привлекают помощь нефинансового характера в больших объемах, в том числе технических специалистов, управленческий потенциал, оборудование, технологии и иные взносы натурой от НПО, научных и деловых кругов.</p> <p>Есть возможность шире привлекать к сотрудничеству частный сектор. В этой сфере ГЭФ малоэффективен. Препятствием является усложненность механизмов ГЭФ.</p> | <p>Тиражирование является одним из мероприятий или одной из задач многих проектов ГЭФ. Например, в тематической области "изменение климата" тиражирование может способствовать проведению рыночных преобразований, а в тематической области "биоразнообразии" — охвату производственных ландшафтов и секторов природоохранными мерами.</p> <p>Имеющиеся факты указывают на то, что ГЭФ активно поддерживает инновации, проводит демонстрационные мероприятия и тиражирование успешных проектов, однако реальный масштаб этих направлений деятельности определить невозможно в силу отсутствия соответствующих данных. Более того, не для всех тематических областей и типов проектов внутри тематических областей разработаны функциональные определения и показатели тиражирования.</p>  | <p>Региональные и глобальные проекты ГЭФ помогают развивать международное сотрудничество по экологической проблематике.</p> <p>Региональные семинары-практикумы, проведенные в рамках ОАД-3, сами по себе продемонстрировали важное значение деятельности ГЭФ как катализатора международного сотрудничества, поскольку создали в регионах базу для более эффективной организационной работы, сотрудничества, сетевого взаимодействия и оздоровления с деятельностью ГЭФ.</p> <p>ГЭФ играет чрезвычайно важную роль в продвижении новых многосторонних межгосударственных соглашений об управлении совместно используемыми водоемами. Однако эти соглашения зачастую слабы, а соответствующие учреждения занимаются в основной консультативной деятельностью.</p> | <p>В рамках ГЭФ не существует единой системы измерения и мониторинга степени интегрирования экологической проблематики в основную деятельность по портфелю проектов ГЭФ, хотя в тематической области "биоразнообразии" в соответствии со Стратегическим приоритетом 2 инструмент мониторинга разработан.</p> <p>После ОАД-2 были приняты меры по более целенаправленному решению задачи интегрирования экологической проблематики в основную деятельность (например, ИНД). Необходимо отдать должное усилиям некоторых ОИ, работающих в области "изменение климата" и "биоразнообразия", по повышению информированности правительств стран об экологических проблемах и понимании ими этих проблем.</p> <p>УИ принимают меры по интегрированию глобальных экологических проблем в свои программы деятельности, однако степень влияния ГЭФ на УИ и проекты может колебаться в зависимости от значимости финансового вклада ГЭФ в деятельность того или иного учреждения или в проект. Партнеры, предоставляющие более крупные по сравнению со вкладом ГЭФ финансовые средства, должны обеспечить корреляцию проектов с задачами ГЭФ.</p> |
| <b>Факторы</b>  |   |   |   |
| <p>Увеличение доли совместного финансирования не обязательно означает усиление каталитического воздействия: влияние ГЭФ на проекты, в которых его средства составляют незначительную долю общего бюджета, может оказаться менее значительным. Особую проблему представляет использование средств ГЭФ в проектах Всемирного банка для увеличения объема уже зарезервированных средств.</p> <p>Национальные координаторы и НПО указывали, что поскольку период между разработкой и утверждением проектов ГЭФ превышает продолжительность их собственного бюджетного цикла, это уменьшает их возможности и желание участвовать в проектах Фонда.</p> <p>Требования по совместному финансированию могут замедлить реализацию проекта или помешать его утверждению, особенно применительно к НРС и СИДС.</p> <p>Чтобы шире вовлечь в деятельность ГЭФ частный сектор, необходимо привести механизмы ГЭФ в соответствие с потребностями и реалиями делового мира.</p>   | <p>В целях содействия тиражированию необходимо обеспечить распространение информации о зарекомендовавших себя новшествах и успешных демонстрационных мероприятиях, которые могут быть тиражированы в иных соответствующих районах. В настоящее время в ГЭФ не существует единой согласованной системы такого обмена знаниями.</p> <p>Тиражированию может способствовать включение соответствующей стратегии в проект на этапе его разработки и реализации, хотя в проектах ГЭФ этому элементу зачастую не придают значения. Специальным рабочим группам по тематическим областям надлежит уточнить и адаптировать к каждой тематической области и типу проектов критерии анализа проектов с точки зрения их тиражируемости, что может привести к исправлению ситуации.</p> <p>Есть много отдельных примеров, указывающих на то, что проекты ПМГ легче тиражировать в силу их низкой себестоимости. Чтобы определить, соответствует ли это действительности, требуются более обширные данные о тиражировании проектов.</p> | <p>Многосторонние проекты необходимо разрабатывать с учетом потребностей и реалий отдельных стран. Для того чтобы максимально расширить возможности реального сотрудничества и обмена информацией, необходимо развивать взаимодействие как между странами, так и внутри стран. А чтобы обеспечить устойчивость такого сотрудничества, необходимо развивать взаимное доверие участников многосторонних проектов.</p> <p>В рамках тематической области "международные воды" долгосрочному участию различных стран на уровне национальных и субнациональных органов власти способствуют процессы ТДА и СПД. Важным фактором является и наличие сильных многосторонних учреждений.</p>  | <p>Для того чтобы экологическая составляющая стала неотъемлемой частью процесса принятия решений на всех уровнях, необходимы сильное руководство и диалог на всех уровнях. Для укрепления политической воли нужны обмен знаниями и наращивание потенциала.</p>  |



- Ускорить разработку стратегии в отношении частного сектора. Секретариату ГЭФ следует во взаимодействии с УИ и ОИ вести работу непосредственно с представителями частного сектора с целью определения надлежащих способов и путей более эффективного привлечения частного сектора к участию в деятельности ГЭФ, а также разработать стратегию разъяснительной работы и распределения риска. Действенность этих способов и путей следует проверить на практике путем организации экспериментальной программы взаимодействия с частным сектором, финансировать которую следует как особый проект.
- Уделять особое внимание нефинансовым механизмам обеспечения каталитического воздействия. Фонду следует рассмотреть возможность замены требований по совместному финансированию требованиями иного характера, относящимися к описанным в настоящей главе нефинансовым механизмам обеспечения каталитического воздействия в интересах НРС и СИДС. Внесение такого рода изменений потребует создания целевой рабочей группы для определения надлежащих показателей и требований к нефинансовым каталитическим механизмам.
- Объяснить, какой способ использования средств ГЭФ для максимизации объема привлекаемых внешних ресурсов является приемлемым. Совету ГЭФ следует подготовить документ о политике в области надлежащего использования средств ГЭФ для целей привлечения внешних финансовых и иных ресурсов. Кроме того, эта политика должна также обеспечить, чтобы совместное финансирование было ориентировано на проекты ГЭФ, а не наоборот.
- Провести более глубокий анализ каталитических механизмов. До создания более обширного массива доступных данных Секретариату ГЭФ следует провести тематические обзоры с целью: 1) определить, увеличивается ли объем совместного финансирования, если средства резервируются в период реализации проектов, а не до их утверждения, 2) оценить зависимость каталитического воздействия от способов привлечения внешних ресурсов и 3) оценить влияние масштаба проектов (объема их финансирования) на их устойчивость и возможность тиражирования. Таким образом ГЭФ сможет определить, действительно ли проекты ПМГ способны в большей степени обеспечить устойчивость результатов и лучше поддаются тиражированию.

## Национальные приоритеты стран – получателей помощи (ТЗ 4Е)

### Выводы

В ходе проведения группой ОАД-3 обследования на местах было установлено, что в ряде стран проекты ГЭФ вполне соответствуют национальным приоритетам. Например, в некоторых странах по инициативе ГЭФ сформулированы национальные экологические приоритеты, соответствующие тематическим областям ГЭФ, а УИ очень внимательно относятся к запросам национальных координаторов. Установлено, что в общем и целом портфель проектов ГЭФ наилучшим образом отражает национальные приоритеты в тех странах, которые сумели наладить более тесное стратегическое партнерство между УИ, а также между государственными министерствами, реализующими проекты. Кроме того, позитивную роль в содействии формированию согласованной концепции стратегического планирования и реализации экологических проектов ГЭФ (и других организаций) сыграли ИНД ГЭФ<sup>13</sup>, СОНП ГЭФ, План действий по осуществлению страновых программ (ПДСП) ПРООН и Стратегия содействия стране (ССС) Всемирного банка<sup>14</sup>.

Вместе с тем еще не все проблемы решены. Когда члены группы по проведению ОАД-3 выезжали на места, в большинстве случаев национальные координаторы и иные представители государственных органов поднимали вопрос о том, что УИ в недостаточной степени реагируют на возникающие проблемы, оказывают излишнее влияние на процесс представления в Совет ГЭФ заявок по проектам, а также имеют противоречивую мотивацию: удовлетворять потребности стран либо стремиться разрабатывать такие проекты, у которых больше шансов на утверждение и которые помогают расширить масштабы их деятельности. Более того, на страновом уровне эта цепь может ослабнуть, если национальные координаторы или министерства охраны окружающей среды, под чьей эгидой работают эти координаторы, недостаточно сильны или неэффективны; если отбор проектов национальными координаторами основывается на иной мотивации, нежели страновые приоритеты; если страновые приоритеты не отражают приоритеты регионального или местного уровня; если высок уровень коррумпированности государственного аппарата или если в стране отсутствует стабильное центральное правительство. Взаимодействие этих многообразных факторов может зачастую привести к тому, что национальный координатор одобряет проект ГЭФ, который предоставляет хорошую возможность получить финансирование, хотя тематика проекта вовсе не относится к числу первоочередных приоритетов страны. Наконец, некоторые национальные координаторы и НПО, особенно из СИДС и НРС, отмечали, что ГЭФ не учитывает национальные приоритеты их стран, главнейшим из которых, по необходимости, является искоренение бедности.

В ОАД-2 был поддержан долгосрочный программный подход, согласно которому разработка и координация всех проектов ГЭФ в той или иной стране осуществляется в рамках долгосрочной национальной стратегии. В соответствии с выводами ОАД-2, подтвержденными ОАД-3, такой страновой программный подход должен реализовываться всеми ключевыми партнерами ГЭФ вместе с национальным координатором по проектам и иными ведущими заинтересованными сторонами на национальном уровне при координирующей роли Секретариата ГЭФ. В настоящее время из-за отсутствия портфельного планирования и координации на национальном уровне получаемые результаты не всегда несут оптимальный характер или достигаются наиболее рентабельным способом: эффективность проектов ГЭФ снижается, например, из-за того, что недостаточно четко определяются сферы приоритетного внимания в странах, а некоторые проекты в известной мере дублируют друг друга. В случае утверждения КРР Фонд, по всей вероятности, должен будет систематизировать распределение ресурсов по странам. В этих обстоятельствах в странах с устойчивыми портфелями проектов ГЭФ разработка страновых стратегических программ и управление ими в рамках существующих структур могла бы обеспечить достижение оптимальных результатов с помощью того объема ресурсов, который будет выделяться каждой стране.

### Проблемы и стратегические компромиссы

**Национальные приоритеты против глобальных приоритетов.** Мандат ГЭФ по содействию достижению глобальных экологических выгод может вступить в противоречие с возложенной на него задачей финансировать проекты, разрабатываемые по инициативе стран и на основе национальных приоритетов, поскольку страны действуют в своих суверенных интересах, а не в интересах глобальной окружающей среды как таковой.

**Местные и региональные приоритеты против страновых приоритетов.** Необходимо, чтобы страновые приоритеты отражали приоритеты регионального или местного уровня, но во многих странах этого не происходит.

**Выдача мандата на разработку проекта против обеспечения заинтересованного участия страны.** Процессы разработки и отбора проектов ГЭФ непрозрачны, и утверждение проекта национальным координатором само по себе не обеспечивает заинтересованного участия страны. В то же время обеспечение заинтересованного участия страны имеет решающее значение для успеха проекта и является основной гарантией соответствия проекта национальным приоритетам. При том, что в нынешней системе применяемые к проектам критерии никоим образом не гарантируют заинтересованного

участия страны или того, что они разрабатываются по ее инициативе, это на самом деле имеет чрезвычайно важное значение.

**Небольшие проекты.** Необходимо продолжать продвигать небольшие (в плане бюджета) проекты, соответствующие возможностям освоения средств, имеющимся у НРС и СИДС (поскольку они не обременяют страну требованиями в отношении отчетности и административного регулирования). Позитивным шагом в этом направлении является внедрение экспериментальной программы финансирования небольших СМП (до 250 тыс. долл. США).

## Рекомендации

- *Продолжать работать над увязкой мер по сокращению масштабов бедности с природоохранными мерами, особенно применительно к НРС и СИДС.*
- *Обеспечить более эффективное стратегическое планирование деятельности ГЭФ на национальном уровне. Планирование страновых программ следует осуществлять в рамках существующих структур силами групп с участием различных заинтересованных сторон при координирующей роли Секретариата ГЭФ. Разрабатывать страновые программы следует на основе и при условии координации с такими процессами, как подготовка ИНД и СОНП. Разработка страновых программ могла бы стать одним из элементов КРР (если она будет утверждена к внедрению), поскольку в этом случае ГЭФ, по всей вероятности, должен будет распределять ресурсы по странам на системной основе. На уровне странового портфеля ГЭФ должен будет определять приоритетность проектов путем выработки и обнародования принципов и критериев процесса установления приоритетности, которые могли бы включать инновационный характер, тиражируемость, экономическую эффективность и иные параметры.*

## Различия в потенциалах СИДС, НРС и СПЭ (ТЗ 4F)

### Выводы

Результаты проведенного группой ОАД-3 исследования на местах свидетельствуют о том, что ГЭФ играет чрезвычайно важную роль в укреплении природоохранных институтов и наращивании потенциала в НРС и СИДС. Разработка ПМГ, программ НПДА и ОП-15 способствовали обеспечению соответствия деятельности ГЭФ потребностям и возможностям этих стран. Семинар-практикум, проведенный в рамках ОАД-3 для тихоокеанских СИДС, сам по себе стал для заинтересованных сторон в регионе полезным форумом обмена информацией и сотрудничества.



Участники рабочей группы по проведению ОАД-3 выделили несколько моментов, относящихся к тому, как ГЭФ учитывает различия в потенциалах стран. Во-первых, подавляющее большинство (88 процентов) проектов, осуществляемых ГЭФ в тихоокеанских СИДС, относится к деятельности по созданию условий и направлено главным образом на выполнение международных требований в отношении отчетности; данные проекты не принесли этим странам (и их окружающей среде) никаких ощутимых выгод, что, возможно, объясняет, хотя бы отчасти, крайне низкую значимость ГЭФ в этом регионе. В СИДС Карибского бассейна был проведен целый ряд семинаров-практикумов, но надлежащих последующих действий, способных стимулировать принятие конкретных мер, предпринято не было.

Институциональный потенциал НРС, СИДС и в меньшей степени – менее развитых СПЭ по-прежнему остается, по большому счету, недостаточным для использования предоставляемых ГЭФ возможностей и выполнения обязательств перед ГЭФ. Большая текучесть кадров ведет к утрате институционального потенциала. Еще одним препятствием для НРС,

СИДС и менее развитых СПЭ является требование об участии в финансировании проектов. ГЭФ в недостаточной степени реализует свою информационно-разъяснительную стратегию в этих странах, национальные координаторы не располагают ресурсами, необходимыми для выполнения их задач, принимая во внимание трудности и расходы, связанные с выездом в командировки и поддержанием связи. Недостаточен и масштаб информационно-разъяснительной работы в СПЭ, о чем свидетельствует тот факт, что в странах, готовящихся вступить в ЕС, нет ясного понимания того, каким подходом к ним будет руководствоваться ГЭФ после их выхода из категории получателей помощи.

### **Проблемы и стратегические компромиссы**

Стратегия налаживания связей и информационно-разъяснительной деятельности ГЭФ не предусматривает в достаточной степени работу в НРС, СИДС и СПЭ, однако сам выбор Фондом той или иной информационно-разъяснительной стратегии в этих странах или отказ от ее проведения ставит вопрос о сущности ГЭФ: считает ли он себя в большей мере международным информационно-пропагандистским учреждением, таким как Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), или международным учреждением по оказанию финансовой помощи, таким как МВФ? Аналогичным образом, применительно

к совместному финансированию ГЭФ должен определить, является ли его основной задачей улучшение окружающей среды в мировом масштабе либо он должен только покрывать природные издержки.

### **Рекомендации**

- *Продолжать продвижение небольших проектов, соответствующих возможностям НРС и СИДС. Для выполнения существующих Национальных планов действий, наращивания потенциала государственных органов и обеспечения интегрирования экологической проблематики в основную деятельность этих государств необходимы дополнительные средства.*
- *Наращивать усилия по налаживанию связей и проведению информационно-разъяснительной работы в целях содействия выполнению программы ГЭФ в области достижения глобальных экологических выгод с учетом потребностей НРС и СИДС.*
- *Оказывать НРС, СИДС и менее развитым СПЭ помощь в поиске источников внешнего финансирования с целью облегчения доступа к финансированию по линии ГЭФ и/или снижать требования в части совместного финансирования для устранения препятствий к такому доступу.*





# Влияние структур ГЭФ на результаты деятельности: сеть ГЭФ

## Выводы (ТЗ 4А, 4D и 4G)

Исходя из состава и структуры ГЭФ и распределения задач и ответственности в его рамках, формой организации Фонда является сеть<sup>15</sup>. Эта институциональная форма предусмотрена Инструментом ГЭФ, основывается на принципе совместной деятельности ряда организаций в целях достижения общего результата и представляется адекватной с точки зрения достижения целей ГЭФ. Вместе с тем научные работы, посвященные способам измерения эффективности сетей, начали появляться только сейчас<sup>16</sup>.

Важнейший способ измерения эффективности любого учреждения – это изучение результатов его деятельности. Если работа учреждения приносит результаты, способствующие достижению поставленных перед ним целей, то такое учреждение демонстрирует известную степень эффективности. В других разделах настоящего доклада рассматриваются результаты деятельности сетевой организации ГЭФ на уровне тематических областей и на уровне заинтересованных общин и стран.

Однако эффективность можно определить и на уровне сети в целом (O'Toole 1997). Эффективность ГЭФ как механизма поддержки, поощрения, планирования, финансирования, мониторинга и оценки деятельности в области охраны окружающей среды в глобальном масштабе связана с общей способностью ГЭФ успешно справляться с проблемами

управления и координации деятельности в сложноорганизованной сети. Эти проблемы носят постоянный и динамичный характер. С течением времени сетевое учреждение способно достичь большей эффективности в решении этих проблем, однако они никогда не исчезают до конца. По итогам рассмотрения в ходе ОАД-3 деятельности ГЭФ в свете этих проблем, описание которых основывается на работах по функционированию сетей в государственном секторе<sup>17</sup> и собственном опыте членов группы по проведению ОАД-3, был сделан вывод о том, что хотя по ряду конкретных аспектов деятельности желательно добиться улучшения результатов, в общем и целом ГЭФ в настоящее время представляет собой более устойчивое, стабильное и эффективное учреждение, нежели во время проведения ОАД-2.

**Связь и корреляция целей.** ГЭФ представил дополнительные руководящие указания по вопросам стратегической координации в виде его Стратегических приоритетов. Кроме того, ОП в известной мере устоялись и хорошо понятны УИ. Процесс подготовки бизнес-планов приобрел более формализованный характер и дает определенное представление о задачах, которые необходимо решить при составлении программ на предстоящий год. Продолжается работа над концепцией распределения ресурсов, в соответствии с которой будет распределяться значительная доля ресурсов ГЭФ.

В то же время эти руководящие указания являются по существу дополняющими: в связи с изданием новых указаний никакие прежние указания изменениям не подверглись. Таким образом, сформировалась нормативная база, которая оказалась слишком обширной для принятия стратегических мер. Более того, указывая на важные аспекты деятельности внутри тематических областей, приоритеты не представляют собой "стратегию", фактически определяющую выбор при формировании программ. В ОАД-3 высказывается поддержка любым мерам, которые в будущем примет ГЭФ по рационализации своих стратегических директив, в том числе руководящих указаний по достаточно сложному вопросу расчета дополнительных затрат, для концентрации усилий на достижении стратегических целей.

**Координация действий партнеров на нескольких уровнях и решение проблем постоянного усложнения взаимозависимости.** В начальный период существования ГЭФ координация действий его партнеров осуществлялась в основном в рамках тематических областей. За последние несколько лет координация перешла на уровень сети. Примером в этом смысле служит возросшая координация между целевыми группами и совещанием Исполнительных координаторов. За последние два года Секретариат ГЭФ создал Оперативную группу для решения административно-управленческих вопросов в масштабах сети. Данный шаг расценивается в ОАД-3 как важнейшее событие в процессе эволюции ГЭФ, и Фонду рекомендуется продолжить развитие этого ресурса. Примером функции координационного характера, охватывающей все тематические области, является программа взаимодействия со странами. Кроме того, укомплектование персоналом страновых представительств УИ способствовало наращиванию потенциала эффективного принятия решений и координации действий на страновом уровне. Однако если координация действий с УИ улучшилась, не совсем ясно, как Секретариат ГЭФ обеспечивает координацию деятельности с ОИ.

Роль страновых партнеров сейчас более значительна, чем в прошлом, и ее важность продолжает возрастать, поскольку они являются основным механизмом, обеспечивающим разработку и реализацию проектов силами самих стран. С внедрением КРР намного возрастает потребность в координации усилий между странами и ГЭФ, в том числе в координации действий различных УИ, сотрудники которых работают в странах. Кроме того, в некоторых областях сохраняются элементы дублирования, отрицательно сказывающиеся на эффективности работы Фонда. Так, многие представители заинтересованных сторон на всех уровнях отмечали, что экспертные оценки проектов, которые проводят на стадии их разработки Секретариат ГЭФ, УИ и Совет ГЭФ, сводятся к рассмотрению одних и тех же технических аспектов; более того, в них часто высказываются просьбы о внесении изменений в концепцию проекта, которые иногда противоречат друг другу.

**Эволюция функций и обязанностей, решение проблем сотрудничества и конкуренции.** Стабильность сети обеспечивается ростом взаимопонимания и доверия между партнерами (Milward and Provan 2003). В связи с этим некоторые представители Секретариата ГЭФ и УИ отмечали, что честное, откровенное обсуждение вопросов на заседаниях целевых групп и иных консультативных встречах является признаком роста взаимного доверия и уверенности партнеров друг в друге. В ходе ОАД-3 было отмечено, что члены Секретариата ГЭФ и представители УИ заявляют о весьма высокой степени доверия друг к другу, однако сохраняются и нерешенные вопросы в области укрепления доверия и прозрачности, в частности связанные с отношениями конкуренции либо сотрудничества между УИ и ОИ.

Решение задач сетевого администрирования, которые всегда возлагались на Секретариат ГЭФ, требует более комплексного по сравнению с практиковавшимся до сих пор подхода к административным обязанностям. Проведенный в ходе ОАД-3 обзор научных работ по данному вопросу показал, что с течением времени акцент на умелом сетевом администрировании приобретает важное значение для поддержания стабильности и эффективности сети (Provan and Milward 2001). Роль Секретариата ГЭФ как административного центра сети полезно было бы усилить, чтобы оказать ему поддержку в связи с дальнейшим расширением круга его обязанностей.

Со времени проведения ОАД-2 и Третьего пополнения средств Секретариат ГЭФ и НТКС работают над улучшением и повышением четкости функционирования НТКС. За последние три года сменился состав аппарата НТКС, был заново сформирован его реестр экспертов, разработаны новые правила деятельности Совета. Однако в ходе ОАД-3 выяснилось, что несмотря на усилия НТКС (и его нынешних сопредседателей) по приданию деятельности Совета большей четкости и целенаправленности, а также по усилению ее координации с деятельностью учреждений, входящих в сеть ГЭФ, заинтересованные стороны, как правило, считают, что НТКС не приносит ГЭФ пользы на постоянной основе, так как оперативность его реагирования на запросы по-прежнему находится на слишком низком уровне. Как представляется, члены НТКС ясно осознают тот факт, что Совет играет весьма незначительную роль: в ходе ОАД-3 они – как, впрочем, и представители УИ, УМО и Секретариата ГЭФ – указывали на необходимость прояснить мандат НТКС и заново сформулировать его задачи.



**Структурированная неформальность (соотношение между контролем и расширением прав и возможностей).** Основной механизм регулирования соотношения между контролем и расширением прав и возможностей внутри ГЭФ – это проектный цикл, в рамках которого происходит утверждение проектов и выделяется большая часть средств ГЭФ. Предпринимаются усилия по расчистке и повышению организованности процесса подготовки проектов – ключевого этапа на пути от рабочих программ к реальным проектам. Определенный прогресс наблюдается и в плане передачи функций мониторинга УИ и ОИ, несущим ответственность за реализацию проектов. Недавно завершено исследование проектного цикла, в котором был поставлен вопрос о целесообразности сокращения продолжительности этапа разработки проекта без ущерба качеству утверждаемых проектов. Продолжительность этапа разработки проекта и сложность определения точного положения проекта в процессе его разработки остаются теми аспектами проектного цикла, которые наиболее часто подвергаются критике со стороны заинтересованных участников ГЭФ на всех уровнях.

**Приверженность интеграционному подходу.** ГЭФ продолжает придерживаться принципа расширения круга партнерских отношений и обязанностей, способствующих повышению жизнеспособности проектов. За последние несколько лет ГЭФ увеличил число тематических областей своей работы и расширил возможности участия некоторых ОИ в своих программах. Кроме того, с целью повышения роли стран ГЭФ усовершенствовал программу поддержки национальных координаторов. С полным развертыванием ПМГ расширился доступ небольших национальных НПО к мероприятиям ГЭФ.

Рост числа членов сети предъявляет дополнительные требования к способности обеспечить координацию в ней, однако расширение сети, превышающее ее координационные возможности, в конечном счете приведет к срыву планов и неэффективности. Например, в настоящее время ОИ не участвуют в еженедельных совещаниях Исполнительных координаторов, и участники этих совещаний признавали, что привлечение ОИ к участию в них осложнит их планирование и проведение. Увеличение числа партнеров ставит дополнительные задачи организационного характера. Необходимо найти правильное соотношение между расширением системы и ее способностью обеспечить координацию действий вновь привлеченных партнеров и заинтересованных сторон.



**Преодоление недостаточности потенциала.** До сих пор ГЭФ извлекал выгоду из наличия определенного ядра участников, достаточно долгое время работавших в партнерской сети и развивавшихся вместе с нею. Эти представители понимают принципы функционирования ГЭФ и способны эффективно поддерживать контакты друг с другом. Кроме того, взаимный обмен опытом работы между различными тематическими областями помогает расширить уже имеющиеся знания о средствах и способах функционирования ГЭФ. Свой вклад в формирование потенциала на местах вносят УИ и ОИ, работающие на этом уровне в странах, хотя, по свидетельству национальных координаторов и представителей НПО, возможности сотрудников, работающих на этих должностях, разнятся: многие из них хорошо подготовлены и обладают достаточными знаниями и опытом, а другие, наоборот, довольно неопытны.

Повысилась и способность стран вести эффективную работу в рамках ГЭФ, хотя улучшение в этой сфере носит несколько противоречивый характер и зависит от региона и страны. В ряде стран представители заинтересованных сторон на всех уровнях по-прежнему указывают, что серьезной проблемой остается недостаточность потенциала базовой инфраструктуры, в том числе коммуникационных технологий. Влияют на потенциал освоения средств странами и языковые барьеры: хотя в ходе ОАД-1 и ОАД-2 отмечалась необходимость предоставления документации на всех официальных языках ООН, это пока не обеспечено. Как говорилось выше, неодинаков и потенциал национальных координаторов: некоторые не имеют достаточного представления о деятельности ГЭФ в их странах или неудовлетворительно взаимодействуют с другими министерствами. Стабильности странового потенциала угрожает и утрата "институционального наследия", причиной которой является высокая текучесть кадров среди членов Совета ГЭФ и национальных координаторов.

**Определенность в отношении мер и результатов.** В ноябре 2004 года Отдел МИО (ОМО) ГЭФ был преобразован в самостоятельное управление во главе с директором. Как ожидается, переход к полностью функциональному УМО, подчиняющемуся непосредственно Совету ГЭФ, завершится в 2008 ф. г. Распределение обязанностей по МИО было уточнено с целью их более эффективного выполнения: УИ и ОИ по-прежнему отвечают за мониторинг отдельных проектов, однако Секретариат ГЭФ принимает на себя большую долю ответственности за мониторинг портфеля проектов в целом. Авторы ОАД-3 считают, что очень большую ценность представляют данные мониторинга влияния перемен на саму сеть ГЭФ. Последствия перемен в сложной сети, например те, к которым приведет внедрение КРР, могут быть многоплановыми и непредвиденными. Только постоянный мониторинг изменений позволит ГЭФ оперативно вносить уточнения и поправки в принимаемые меры. Такой уровень сетевого мониторинга (который сейчас ведется в известном смысле эпизодически) требует официального определения задачи и назначения ответственных: скорее всего, это будет поручено Секретариату ГЭФ, хотя определенную роль будет играть и УМО.

**Управление в постоянно меняющемся мире.** На уровне организации ГЭФ зарекомендовал себя как учреждение с ориентацией на постоянную самооценку и непрерывное эволюционное развитие — свидетельством этого являются регулярно проводимые им обследования реализации программ, общие анализы деятельности (подобные настоящему) и иные оценки. Зачастую рекомендации, особенно высказанные по итогам обследований реализации крупных программ, служат основанием для принятия мер руководством Фонда (см. подраздел "Различия в потенциалах СИДС, НРС и СПЭ")

в разделе "Роль ГЭФ как катализатора перемен"). Кроме того, приход вновь назначенных Исполнительного директора по корпоративной деятельности и Директора УМО означает свежий взгляд на вещи, что, по всей вероятности, сделает ГЭФ еще более восприимчивым к новым идеям. Вместе с тем необходимо повысить роль НТКС как связующего звена между ГЭФ и научным миром, способствующего выработке и внедрению новых идей.

Во многих случаях изменение обстановки оказывает наиболее серьезное влияние на сами проекты. Недавние исследования пролили свет на трудности, связанные с негибкостью проектов, подчеркнули необходимость повышать их гибкость и расширять возможности для инноваций, чтобы добиться оптимальных результатов в условиях меняющейся обстановки. Итоги этих обзоров акцентируют необходимость уточнения политики и процедур в целях поощрения адаптивного управления проектами (GEF/C.24/Inf.5. 2004). С другой стороны, адаптивное управление не может подменять собой эффективное планирование проектов на этапе их разработки.

**Поддержание действенных рабочих отношений с заинтересованными сторонами вне системы ГЭФ.** Секретариат ГЭФ внес в бизнес-план на 2005–2007 ф. г. предложение разработать Стратегию в области коммуникаций, чтобы добиться слаженности в мероприятиях, проводимых в настоящее время Секретариатом ГЭФ и УИ. Ежемесячный бюллетень ГЭФ рассылается теперь гораздо более широкой аудитории, в том числе НПО и иным заинтересованным сторонам.

Тем не менее у ГЭФ не отпала потребность настойчиво вести пропагандистскую кампанию, чтобы донести информацию о своих достижениях заинтересованным сторонам внутри и вне системы ГЭФ, особенно тем, кто – как, например, НПО – находится достаточно далеко от источника информации. Во время командировок на места в ходе ОАД-3 выяснилось, что некоторые НПО, участвовавшие в реализации проектов ГЭФ, главным образом небольшие национальные НПО, даже не имели понятия о том, что источником финансирования этих проектов был ГЭФ. Многие представители мирового экологического сообщества слабо представляют себе ГЭФ и его роль.

## Проблемы и стратегические компромиссы

**Определение цели и стабильность структуры против адаптивности и гибкости.** Логическая структура выстроена таким образом, чтобы гарантировать четкое определение в проектах ГЭФ их целей и соответствие этих проектов принципам деятельности ГЭФ. Утверждение проекта часто превра-

щается в длительный процесс именно из-за большого объема работы на этом этапе. Как свидетельствуют представители всех заинтересованных участников сети ГЭФ, результатом этих усилий является устойчивость и прочность хорошо продуманных проектов. С другой стороны, многие заинтересованные стороны, в том числе некоторые из тех, кто подчеркивал полезность проработанной структуры проекта, признавали, что обстановка, в которой осуществляется проект, способна быстро измениться, а это требует существенной корректировки плана проекта на стадии его реализации. Одно из предложений, которое часто повторялось в беседах с членами группы по проведению ОАД-3, сводилось к тому, что логическую структуру следует упростить, а цели и задачи проекта, в том числе параметры совместного финансирования, полностью определять лишь на стадии его реализации.

**УИ и ОИ: конкуренция против сотрудничества.** В ходе ОАД-3 было установлено, что функции и обязанности УИ и ОИ не всегда понятны, особенно в части конкуренции и сотрудничества. С одной стороны, УИ осведомлены о своих заявленных сравнительных преимуществах, и обзор портфеля проектов по всем тематическим областям, проведенный в ходе ОАД-3, показал, что большинство проектов, находящихся в портфеле, четко согласуется с этими сравнительными преимуществами. Вместе с тем проведенный в ходе ОАД-3 обзор показал, что существует ряд проектов, из характеристик которых не удалось уяснить, по какой причине официальным исполнителем было назначено то или иное УИ. В ходе ОАД-3 была также заслушана информация представителей самих УИ и других заинтересованных сторон о том, что конкурентная борьба за проекты и ресурсы вынуждает УИ постоянно расширять круг поиска проектов и искать новые направления деятельности, чтобы поддержать свой устойчивый рост, даже если область осуществления этих проектов относится к сфере сравнительного преимущества другого УИ. Эта тенденция к размыванию границ между сферами компетенции различных УИ усугубляется появлением на сцене ОИ, которым тоже необходима какая-либо роль в рамках проектов ГЭФ. Для мандата ОИ характерна неопределенность, а чтобы стать конкурентоспособными на "рынке" ГЭФ, им предстоит пройти достаточно долгий путь постепенного приобретения опыта (кривая обучения). Собственно говоря, лишь четыре из семи ОИ с расширенными возможностями подписали с ГЭФ меморандумы о взаимопонимании (MoU), официально признающие их способность самостоятельно осуществлять проекты. ОИ руководят реализацией всего 38 из более чем 1500 осуществляемых ГЭФ проектов, и это еще резче оттеняет тот факт, что их участие в этой деятельности находится лишь на начальном этапе, а также характеризует конкурентную среду и сокращение средств в рамках ГЭФ-3.



В то время как в некоторых случаях конкуренция ведет к усилению недоверия между членами сети ГЭФ, сотрудничество между инициаторами проектов, в том числе УИ и ОИ, поощряется Фондом как способ усовершенствовать реализацию проекта (и поднять его экономическую эффективность) и предусматривается "Инструментом создания реорганизованного Глобального экологического фонда" (GEF 1994). Во время обсуждения этих вопросов с представителями Секретариата ГЭФ и УИ членам группы по проведению ОАД-3 было недвусмысленно заявлено, что неограниченная конкуренция вступит в противоречие с принципом сотрудничества. Например, совместное осуществление проекта и связанный с этим дележ гонорара предполагают сотрудничество, в то время как конкуренция подразумевает разработку и осуществление проектов исключительно силами одной организации и наличие одного менеджера проекта, которому и выплачивается весь гонорар целиком. Будучи предоставлены сами себе, УИ, по всей вероятности, не смогут достичь эффективного соотношения конкуренции и сотрудничества в рамках проектов. Кроме того, в атмосфере неограниченной конкуренции у УИ может быть меньше желания выполнять свои корпоративные обязанности в отношении ГЭФ.

**Интеграционный подход против экономической эффективности и учета возможностей сети.** Принципы действий ГЭФ требуют от него "...обеспечивать экономическую эффективность своей деятельности" и в то же время "предусматривать консультации с бенефициарами и затронутыми группами населения, а также, насколько это уместно, их участие". Необходимость привлекать к проектам ГЭФ столь широкий спектр сторон вполне может привести к дополнительным затратам времени и средств на подготовку и реализацию проектов.

## Рекомендации

- *ГЭФ следует усилить роль Секретариата ГЭФ как сетевого центра управления. Секретариат ГЭФ уже осуществляет функции управления сетью, но делает это по мере необходимости, от случая к случаю. Однако роль сетевого центра управления подразумевает сознательное решение проблем, возникающих в ходе функционирования сложноорганизованной сети. В ОАД-3 содержится призыв к Совету ГЭФ признать критически важный вклад сетевого центра управления в деятельность ГЭФ и по мере необхо-*

димости скорректировать распределение ресурсов, предоставив Секретариату ГЭФ возможность решать проблемы функционирования сети на более комплексной стратегической основе.

В этих целях Секретариату ГЭФ как сетевому центру управления следует рассмотреть возможность официального принятия на себя следующих функций организационного характера:

- **Коммуникации, координация и информационно-разъяснительная работа.** Включает в себя связь со всеми партнерами ГЭФ в части наращивания потенциала и координации, в том числе наращивание потенциала партнеров на национальном уровне, связь, координацию и информационно-разъяснительную работу с прочими партнерами, в том числе с НПО и частным сектором, а также информационно-разъяснительную работу с организациями за пределами сети ГЭФ.
- **Управление, информация и разработка политики.** Включает в себя следующие задачи: разработка политики и планирование, подготовка рабочих программ, формирование стратегий и систем управления информацией, управление знаниями и координация деятельности групп специалистов-практиков, а также управление проектным циклом.

Выполнение этих функций обеспечивает консолидацию и концентрацию деятельности, уже осуществляемой Секретариатом ГЭФ в настоящее время. Принятие на себя рекомендуемых функций не освобождает Секретариат ГЭФ от исполнения каких-либо иных возложенных на него обязанностей: руководства тематическими областями деятельности ГЭФ, поддержания контактов с органами конвенций, оказания поддержки Совету и Ассамблее ГЭФ, – хотя, возможно, потребуются перераспределить ресурсы, выделяемые для выполнения тех или иных функций.

- Секретариату ГЭФ следует провести с УИ и ОИ работу по прояснению их функций и обязанностей и решить проблему соотношения конкуренции и сотрудничества, поскольку, если не начать активный поиск ее эффективного решения, она способна серьезно повлиять на качество

результатов деятельности ГЭФ в период ГЭФ-4. Принимая во внимание уже существующие стимулы к отказу от сотрудничества, в том числе конкурентную борьбу за ресурсы и проекты, а также неудовлетворительную транспарентность системы и далеко не полное доверие к ней, Секретариату ГЭФ крайне необходимо взять на себя ведущую роль в определении соотношения элементов конкуренции и сотрудничества в рамках системы. ОАД-3 рекомендует продолжить диалог между Секретариатом ГЭФ, УИ и ОИ для гласного обсуждения плюсов и минусов конкуренции и сотрудничества и способов оптимизации соотношения этих элементов. Этот диалог можно было бы вести, например, в форме семинаров-практикумов или заседаний контактной группы, созываемых на регулярной основе перед заседаниями Совета.

- Следует пересмотреть роль НТКС, превратившегося в настоящее время в малозначимого партнера ГЭФ, а также осуществить изменения структурного и организационного характера, которые позволили бы НТКС оперативно предоставлять запрашиваемые документы. В частности, функции НТКС должны быть пересмотрены таким образом, чтобы он мог играть роль связующего звена с научными кругами за пределами ГЭФ. Кроме того, НТКС следует вменить в обязанность подбор экспертов из реестра для проведения экспертной оценки проектов. В НТКС необходимо провести структурные и организационные преобразования, которые позволили бы ему своевременно представлять соответствующие доклады.
- УМО должно и далее способствовать эволюции понимания МИО в ГЭФ и международных организациях. В этих целях УМО следует придать официальный характер процессу консультаций. В то же время УМО, Секретариату ГЭФ, УИ и ОИ следует обеспечить проведение МИО на всех уровнях (например, на уровне проекта, портфеля проектов, страны, сети и даже на уровне глобальной практики охраны и рационального использования окружающей среды). Наконец, УМО следует стремиться обеспечить легкость понимания своих оценок, их пригодность в качестве основания для принятия мер и релевантность для заинтересованных сторон.





# Процедуры ГЭФ

**В** данном разделе рассматриваются процессы, процедуры и системы, связанные с двумя весьма важными аспектами деятельности ГЭФ: продолжительностью цикла подготовки и реализации проектов и управлением знаниями и информацией.

## Проектный цикл ГЭФ (ТЗ 5А)

### Выводы

С момента его внедрения в 1995 году проектный цикл ГЭФ служил руководящим принципом для разработчиков и исполнителей проектов, центром внимания координаторов экспертизы в ГЭФ, а также источником как достижений, так и неудач для многих заинтересованных сторон в ГЭФ. И в ОАД-1, и в ОАД-2 отмечаются усилия организаций ГЭФ по рационализации проектного цикла, однако в системе ГЭФ широко признано, что для обеспечения успеха будущей деятельности ГЭФ крайне необходимы существенные усовершенствования.

**Проекты в стадии подготовки.** Портфель проектов в стадии подготовки служит инструментом ГЭФ для отслеживания рабочих программ. Все концепции проектов ГЭФ нуждаются в пересмотре и внесении в портфель ГЭФ до дальнейшей разработки и рассмотрения Советом для включения в рабочие программы. Вследствие разрывов во времени между внесением в портфель и включением в рабочие программы многие проекты, в настоящий момент вносимые в портфель в рамках ГЭФ-3, не будут включены в рабочие программы до начала ГЭФ-4. Фактически в бизнес-плане на 2005–2006 ф. г. (GEF/C.24/9/Rev.1 2004) указано, что в эту категорию попадут концепции проектов на сумму около 300 млн. долл. США. Секретариат ГЭФ в настоящее время инициирует процесс более тщательного управления портфелем, в том числе, возможно, с выдвижением требования об указании в каждом проекте, в какую программу они будут включены, или об определении максимального количества лет, в течение которых проект может оставаться в портфеле. Предлагаемый предельный срок (как вариант – три года в качестве стандарта) будет являться обязательным для всех проектов, находящихся в портфеле, за исключением случаев представления убедительных обоснований для его продления в связи с затруднениями или сложным характером работы на начальной стадии.

**Этап разработки.** Этап разработки обычно вызывает наиболее острую критику со стороны заинтересованных участников проектов, которые находят его излишне затянутым, непрозрачным и требующим чрезвычайно высокой специальной квалификации для составления проектной документации в соответствии со всеми требованиями ГЭФ. Этапу разработки присущи собственные важные аспекты, в том числе:

- на этапе разработки проводятся широкие консультации с заинтересованными сторонами проекта;
- на уровне разработки концепции важную роль играют замечания Совета и Секретариата ГЭФ;
- партнеры ГЭФ четко осознают значение проектного цикла на этапе разработки, при этом принимаются меры по проведению дополнительных исследований и учета их результатов на стадиях реализации проекта.

Непреднамеренным последствием попыток ГЭФ, направленных на усовершенствование проектных решений за счет расширения объема руководящих установок в отношении разработки проектов, становится их вспомогательный характер. Такое расширение руководства, видимо, вызвало некоторое замешательство среди разработчиков проектов как на уровне УИ, так и на уровне стран. Помимо этого, количество сложных проблем, требующих изучения при разработке проекта, приводит к ситуации, когда многие проектные предложения разрабатываются внешними консультантами и специалистами, которые осознают возрастающую сложность критериев, используемых при подготовке предложений ГЭФ, но при этом могут не понимать особенностей культуры конкретной страны.

Содействуя применению гибких методов управления, ГЭФ признает, что условия разработки проекта и условия его реализации могут меняться, и управление должно соответственно адаптироваться к ним. Однако в настоящее время политика и процедуры, например логическая основа, расчет дополнительных затрат, потребности в совместном финансировании, не отражают регулируемый и адаптивный этап реализации.

**Этап реализации.** Согласно Оперативному принципу 5, "ГЭФ должен быть достаточно гибким для адекватной реакции на меняющиеся обстоятельства...". В области работы над проектами данный принцип привел к поддержке в процессе реализации методов "адаптивного управления"<sup>18</sup>. В Обследовании программ 2004 года адаптивное управление характеризуется как метод, обеспечивающий гибкость для исполнителей на местах, а в ОПМВ-2004 отмечалось "движение в направлении проектов, сочетающих стратегическое планиро-

вание с демонстрационными проектами в целях удержания внимания заинтересованных сторон и организации процесса адаптивного управления".

Однако для обеспечения эффективности адаптивного управления необходимо, чтобы оно базировалось на надежной системе мониторинга, служащей источником информации, с помощью которой управляющий может принимать обоснованные решения. Несмотря на большое число запросов, ОАД-3 не удалось найти убедительных доказательств существования такой четкой информации. Таким образом, система мониторинга на уровне проекта нуждается в укреплении в целях содействия промежуточной коррекции и отслеживания происходящих с течением времени изменений в исходном плане реализации проекта.

**Варианты.** ГЭФ одобрил ускоренные процедуры для утверждения решений и использования средств по нескольким вариантам (таким, как СМП и ПМГ) и в настоящее время рассматривает вопрос о введении еще одного варианта – среднемасштабных проектов в пределах 100–500 тыс. долл. США. ГЭФ достиг намеченных в последнее время показателей по увеличению количества стран, участвующих в ПМГ, причем этот вид проектов наиболее легко воспроизводим. Вариант ПМГ хорошо принимается странами – получателями помощи и делает деятельность ГЭФ более заметной, однако заинтересованные стороны отмечали, что масштаб проектов ПМГ может обеспечивать реализацию ограниченных глобальных экологических выгод. ПМП, напротив, рассчитаны на максимальную реализацию глобальных экологических выгод, но по этим проектам обычно требуются максимальные сроки на разработку и одобрение. Кроме того, не все страны – получатели помощи могут оказать поддержку ПМП с точки зрения потребностей или потенциала страны. СМП были призваны внести некоторые улучшения в соответствии с критическими замечаниями в адрес ПМП за счет сокращения сферы охвата проектов и рационализации процесса утверждения, однако, как отмечается в Ежегодном докладе о деятельности ГЭФ (GEF/ME/C.25/1 2004), время, уходящее на одобрение этих проектов, намного превышало первоначальные ожидания. В самом деле, заинтересованные стороны, отвечая на вопросы ОАД-3, отмечали, что СМП подвергались практически столь же тщательной проверке, что и ПМП. При всех сильных и слабых сторонах данных вариантов они позволяют ГЭФ реагировать на разнообразные потребности заинтересованных сторон. Более того, ГЭФ продемонстрировал строгое соблюдение порядка в отношении неизменного проведения оценки эффективности этих вариантов и их совершенствования.



## Проблемы и стратегические компромиссы

**Предотвращение риска против новаторства.** Конфликт между обязательствами ГЭФ по применению новаторских подходов, по своей природе связанных с риском, и обеспечению результатов проекта, по сути предусматривающих минимизацию рисков, рассматривается в пункте "Проблемы и стратегические компромиссы" подраздела "Каталитическое воздействие" раздела "Роль ГЭФ как катализатора перемен". Консультации как с Секретариатом ГЭФ, так и с сотрудниками УМО показали, что данный вопрос, который подчеркивается во всех программах ГЭФ, представляет собой важное стратегическое направление, пока остающееся нерешенным.

**Установка на одобрение против установки на результативность.** В ОАД-2 отмечалось, что ГЭФ должен двигаться в направлении ориентации скорее на результаты, чем на одобрение. Как отмечается в данном докладе, в настоящий момент установка на результативность еще не сформирована полностью. Хотя принимаются меры по перемещению акцента на результаты и улучшению оценки базовых данных и показателей результатов, в ОАД-3 указывалось, что главное внимание основных заинтересованных сторон, таких как УИ и их партнеры в странах — получателях помощи, сосредоточено на составляющей проектного цикла, связанной с одоб-

рением проектов. Значительный объем времени и ресурсов расходуется на этапе разработки и одобрения в рамках проектного цикла, при этом, очевидно, имеющееся финансирование в различных ОП служит не меньшим стимулом для разработки проекта, чем приоритеты страны или результаты. Кроме того, в целом вспомогательный характер руководства привел к тому, что внимание УИ в значительной степени сосредоточилось на следующих процедурах одобрения.

**Адаптивное управление и обеспечение системы отчетности.** Возникает напряженный конфликт между детальным решением проекта в рамках логической структуры и необходимостью проявления гибкости руководителями проекта в период реализации в целях корректировки элементов проекта (кадры, ресурсы, цели и т. д.) в соответствии с изменением условий его выполнения. ГЭФ призывает руководителей проявлять гибкость в реализации проектов с помощью методов "адаптивного управления"<sup>19</sup>. Однако зачастую в пересмотренном плане проекта, если он вообще существует, изменения фиксируются не полностью. Это затрудняет отслеживание процесса достижения результатов проекта, если имеется МИС, позволяющая проведение такого анализа. Кроме того, подход на основе адаптивного управления не должен подменять собой эффективного и основательного проектного решения.

## Рекомендации

- УМО должно обеспечить, чтобы средства проведения мониторинга, имеющиеся у УИ и ОИ, позволяли им осуществлять эффективное управление адаптивного характера. Кроме того, руководство проектами со стороны ГЭФ на этапе разработки должно быть переосмыслено в духе адаптивного управления.

ОАД-3 рекомендует Секретариату ГЭФ доработать руководящие принципы после консультаций с УИ в целях создания прочной основы для концепции адаптивного управления: следует добиться реальной гибкости и осознания необходимости исключения просрочек при внесении промежуточных коррекций. Существует возможность воздействия на следующие аспекты разработки проекта:

- **Логическая структура.** При установлении целей и задач проекта некоторые их детали, требуемые в рамках логической структуры, могут быть перенесены на этап реализации.
- **Совместное финансирование.** Придание процессу определения сроков совместного финансирования большей гибкости может реально содействовать улучшению общего уровня совместного финансирования. Возможно, совместное финансирование легче обеспечить в период выполнения, когда проект уже имеет некоторые реальные очертания.
- **Дополнительные затраты.** Рационализация руководства в отношении дополнительных затрат может содействовать ускорению разработки проектов и в существенной степени отразиться на стоимости предлагаемых проектов.

## Задачи ГЭФ в области управления информацией (ТЗ 5В)

Современные сети находятся в абсолютной зависимости от надежной, стабильной инфраструктуры управления информацией, помогающей осуществлять мониторинг, совершенствование, информирование и руководство сетью. Цель сетевого управления состоит в обеспечении прозрачности информации – четкой, полной, легкодоступной, своевременной и достоверной – для всех партнеров в разумных пределах информационной безопасности. Это требование непосредственно согласуется с Оперативным принципом 6, предусматривающим "полное раскрытие всей неконфиденциальной информации". Наличие возможности раскрытия информации частично предполагает возможность идентификации, сбора и распространения соответствующих видов информации, удовлетворяющей требованиям сети. В этом отношении ГЭФ испытывает значительный дефицит. В данном разделе



рассматривается вопрос о прозрачности информации в двух областях – извлечение уроков и обмен знаниями, а также МИС.

**Извлечение уроков и использование знаний.** Извлеченные уроки идентифицируются посредством полуформальных механизмов, в том числе Годовых обзоров хода выполнения проектов (ОВП); Отчетов о реализации проекта (ОРП), которые заменил последний Годовой обзор реализации проектов; завершающих и итоговых оценок проектов и Итоговых обзорных оценок (ИОО), выполняемых УМО. Помимо этого, как отмечается в ОПБ-2004, "возможности извлечения уроков институционального характера и их учета непосредственно в Секретариате ГЭФ и УИ" существуют в Межведомственных целевых группах. В ОАД-3 отмечается, что совещание Исполнительных координаторов служит механизмом для обмена выводами по многим аспектам цикла подготовки и реализации проектов. ПРООН располагает системой, позволяющей тем, кто выступает с проектными предложениями, задавать вопросы и получать ответы от различных участников по всему миру, при этом в некоторых основных областях деятельности, в частности по международным водам, разрабо-

таны системы поддержки для обмена знаниями. УИ собрали и опубликовали выводы по конкретным темам (например, публикация ПРООН о проекте солнечных ФЭ в Африке). Помимо этих достаточно формальных механизмов, уроки, извлекаемые на уровне проектов, определяются в единичных конкретных случаях, в небольших группах, в работе над проектом и т. д.

ГЭФ учитывает некоторые из этих уроков при разработке и выполнении проектов. В ОПБ-2004 отмечено, что ГЭФ включил и включает выводы и рекомендации по таким вопросам, как "участие заинтересованных сторон [и] совершенствование связей с другими секторами экономики". ГЭФ проявил свою эффективность в формулировании и учете извлеченных уроков посредством постоянного пересмотра и внесения изменений в цикл подготовки и реализации проектов. Со времени ОАД-2 ОМО ГЭФ завершил более пяти крупных оценок, в том числе три исследования программ. С точки зрения учета извлеченных уроков разрабатываются планы действий, отвечающие рекомендациям ОАД, Пополнений и Ассамблеи, других оценок, а также проводится периодическая оценка хода выполнения рекомендаций. Взятые УМО направление в отношении гармонизации и стандартизации МИО, образование Группы координации операций в Секретариате ГЭФ, воссоздание Семинара по национальному диалогу в рамках ИНД – все это свидетельствует о том, что участники сети ГЭФ извлекают уроки и учитывают их в последующей деятельности.

Однако несмотря на свидетельства того, что ГЭФ является организацией, расширяющей имеющиеся у нее знания, среди заинтересованных сторон распространено мнение – сходные по смыслу замечания в этом отношении высказывались в ходе ОАД-3 работниками Секретариата ГЭФ, УИ, в особенности на уровне стран, национальными координаторами и НПО, – что усвоение знаний может осуществляться в более широких масштабах и более систематизированно. Последние оценки выявили несоответствие текущих методов задач усвоения извлеченных уроков и необходимость систематизации процессов, происходящих в настоящее время в ограниченных масштабах. Ввиду отсутствия адекватной системной технологии для усвоения уроков, извлекаемых из опыта, существует реальный риск того, что если значимый опыт и потенциал, а также знания институционального характера, которыми обладают отдельные люди, не зафиксировать, они будут утрачены.

В мае 2004 года Совет утвердил РИЗ в качестве общей корпоративной задачи ГЭФ, осуществляемой под руководством Секретариата ГЭФ при поддержке УИ, одоблив Общий бюджет на 2005 ф. г. (GEF/C.23/9), в том числе 0,49 млн. долл. США на специальную статью РИЗ в бюджете Секретариата ГЭФ. Однако эта позиция пока не обеспечена средствами.

**Системы управления и информации (МИС).** Системы отслеживания проектов и управленческой информации (ПМИС) создавались благодаря распространенному мнению, что "уникальная структура и многообразные, открытые и прозрачные партнерства" ГЭФ нуждались в новых методах управления, в том числе современных информационных технологиях (GEF/C.14/9 1999).

Однако по данным ОАД-3, в отношении МИС все еще существуют серьезные проблемы. Ни одна МИС не осуществляет эффективного сбора информации по проекту на протяжении всего проектного цикла и на регулярной основе не предоставляет эту информацию партнерам ГЭФ. Общее управление информацией в ГЭФ отсутствовало с момента его образования, и это обстоятельство серьезно затрудняет достоверный мониторинг деятельности ГЭФ на портфельном уровне. Заинтересованные стороны всех уровней партнерских связей ГЭФ отмечали, что ПМИС, которой занимается Секретариат ГЭФ, представляет собой лишь систему утверждения и не отвечает потребностям ГЭФ в отношении управления и мониторинга. Многие высокопоставленные сотрудники ГЭФ считают, что ПМИС в ее нынешнем виде нельзя даже рассматривать как систему управленческой информации.

Прозрачность информации отсутствует в масштабах всей сети. Несмотря на рекомендацию ОАД-2, заинтересованным сторонам в стране – получателе помощи доступен очень незначительный объем информации о том, на каком этапе проектного цикла находятся их проекты. Более того, по данным ОПИК-2004, "база данных ГЭФ не является аналитическим средством, доступным для сторон за пределами Секретариата ГЭФ, обновление проводится нерегулярно, существуют ограничения на данные о результатах, часто встречаются расхождения между данными ГЭФ и УИ. В Секретариате ГЭФ эта функция весьма неадекватно обеспечена ресурсами". Отсутствие в ГЭФ хорошо управляемой и всеобъемлющей МИС серьезно сказывается на сети ГЭФ. В ОПИК-2004 также отмечалось, что переход от установки на утверждение к ориентации на результат и качество, рекомендованный ОАД-2, будет "оставаться труднодостижимым до тех пор, пока любой заинтересованной стороне непросто получить полное представление о том, что происходит с портфелем в данный момент". Нынешняя неспособность ГЭФ осуществлять мониторинг своего портфеля на макроуровне препятствует развитию стратегического видения и планирования. ОАД-3 и сам сталкивался с трудностями в отношении анализа результатов в основных областях деятельности и портфеля ГЭФ вследствие неполноценности МИС в ГЭФ.

## Рекомендации

- Секретариат ГЭФ должен создать для ГЭФ общее направление деятельности по управлению информацией, охватывающее функции РИЗ и МИС; это направление по управлению информацией должно опираться на существующие в структурах ГЭФ системы и базироваться на всеобъемлющей стратегии управления информацией, разработанной Секретариатом.

В целях устранения недостатков функционирования РИЗ и МИС в ГЭФ ОАД-3 рекомендует ГЭФ создать официальное направление по управлению информацией в Секретариате ГЭФ. Это направление будет заниматься РИЗ и МИС с конечной целью обеспечения прозрачности информации на всех уровнях партнерской сети ГЭФ. ГЭФ должен выделить для этого направления соответствующее время и ресурсы, обеспечив его жизнеспособность на основе существующих систем РИЗ и МИС в структурах ГЭФ (таких, как *UNEP.net*, портал ПРООН ГЭФ, система управления знаниями Всемирного банка) и содействуя РИЗ и усвоению извлеченных уроков, гарантировать выделение необходимого времени на сбор и, что еще важнее, распространение и адресное предоставление информации.

В качестве первого шага на пути рационализации Секретариату ГЭФ совместно с УИ следует сосредоточить усилия на обновлении данных, уже имеющихся в нынешних системах, обеспечив наличие последних и наиболее достоверных сведений. Системы РИЗ и МИС должны строиться на основе и сочетании существующих, но на данный момент несовместимых информационных систем входящих в ГЭФ структур в виде практического ресурса в масштабах всего ГЭФ. В то же время Секретариат ГЭФ должен начать разработку стратегии управления информацией<sup>60</sup>, обеспечивающей ориентиры для долгосрочного совершенствования и обеспечения качества систем РИЗ и МИС в целом, а также вспомогательных бизнес-процессов. Эта стратегия должна обеспечивать широкий охват всех аспектов управления информацией и знаниями и включать в себя по крайней мере следующие моменты:

- тенденции и задачи, влияющие на ГЭФ в области управления информацией;
- оценка сильных и слабых сторон текущего осуществления управления информацией;
- планы значительного совершенствования МИС и систем обмена знаниями ГЭФ;
- техническая характеристика и принципы технической архитектуры в масштабах ГЭФ в целом, поддерживающей цели и задачи МИС и систем обмена знаниями<sup>61</sup>;
- любые организационные процессы, структура персонала и изменения в установках ГЭФ, необходимые для эффективного осуществления МИС и РИЗ, в том числе контроль качества и процедуры управления содержанием в целях обеспечения достоверной, применимой и новейшей информации;
- средства и этапы измерения результативности в целях оценки достигнутого прогресса в области управления информацией.

Осуществление стратегии управления информацией должно обеспечить создание:

- общеучрежденческой МИС, предоставляющей информацию о состоянии проектов на каждом этапе – от включения в портфель до завершения. Эта МИС должна быть доступной для всех организаторов проекта, в том числе координаторов выполнения, чтобы они имели возможность отслеживать свои (и другие) проекты на различных этапах проектного цикла, тем самым активизируя участие стран в осуществлении проекта. Такая информация на уровне проектов будет также обобщаться и анализироваться в целях оказания содействия процессу сбора данных о результатах и измерения результативности, определения эффективности затрат и сопоставления и оценки результатов проекта. Данные в МИС должны также отражать фактическое положение дел в ГЭФ, а не ожидаемые итоги деятельности (например, данные о совместном финансировании при завершении проектов наряду с данными о финансировании, предоставляемом при утверждении);
- инфраструктуры для обмена знаниями, предназначенной для оказания поддержки в сборе и распространении данных об извлеченных уроках, а также в обмене информацией и знаниями на всех уровнях и для конкретных общин, представляющих практический интерес в рамках сети ГЭФ.

# Библиография

## Документы ГЭФ

- BPS2004. См. GEF/ME/C.24/Inf.1 (2004).
- CCPS2004. См. GEF/ME/C.24/Inf.2 (2004).
- GEF. 1994. "Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility."
- GEF/C.7/Inf.5. 1996. "Incremental Costs." February.
- GEF/C.14/9. 1999. "FY01–FY03 Corporate Business Plan." November.
- GEF/C.22/6. 2003. "GEF Business Plan for FY05–07." October.
- GEF/C.23/4. 2004. "Terms of Reference for the Third Overall Performance Study of the GEF." May.
- GEF/C.23/Inf.4. 2004. "Review of GEF's Engagement with the Private Sector." Prepared by the GEFM&E. April.
- GEF/C.24/Inf.5. 2004. "GEF Project Cycle Update: Clarification of Policies and Procedures for Project Amendments and Drop/Cancellations." October.
- GEF/C.24/Inf.7. 2004. "Elements to Be Taken into Account in Funding the Implementation of NAPAs under the LDC Fund." October.
- GEF/C.24/9/Rev.1. 2004. "GEF Business Plan FY05–06." October.
- GEF/C.24/6/Rev.2. 2005. "Scope and Coherence of the Land Degradation Activities in the GEF." May.
- GEFM&E. 2002. "Monitoring and Evaluation Indicators for GEF International Waters Projects: M&E Working Paper 10." November.
- GEF/ME/C.24/Inf.1. 2004. "GEF Biodiversity Program Study 2004 (BPS2004)." September.
- GEF/ME/C.24/Inf.2. 2004. "GEF Climate Change Program Study 2004 (CCPS2004)." September.
- GEF/ME/C.24/Inf.3. 2004. "GEF Program Study on International Waters 2004 (IWPS2004)." October.
- GEF/ME/C.25/1. 2004. "GEF Annual Performance Report."
- GEF/R.3/38. 2000. "Third Replenishment Agreement." October 2000.
- GEF/R.4/7. 2005. "GEF-4 Programming Document." June.
- IWPS2004. См. GEF/ME/C.24/Inf.3 (2004).

## Документы по конвенциям

- UNEP. 2002. CBD COP Document UNEP/CBD/COP/6/INF/4. 2002. "Second Review of the Financial Mechanism for the CBD." Доступно по адресу <http://www.biodiv.org/doc/meeting.aspx?lg=0&mtg=cop-06&tab=1>.

## Другие документы

- Goldsmith, Stephen, and William D. Eggers. 2004. "Governing by Network: The New Shape of the Public Sector." Washington, DC: Brookings Institution Press.
- IUCN. 2003. "2003 United Nations List of Protected Areas." Cambridge, U.K.: IUCN and UNEP WCMC.
- Milward, H. Brinton, and Keith G. Provan. 2003. "Managing Networks Effectively." Paper presented at the National Public Management Research Conference, Georgetown University, Washington, D.C. October.
- Morgan, Gareth. 1986. *Images of Organization*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- O'Toole, Laurence J., Jr. 1997. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration." *Public Administration Review* 57(1): 45–52.
- Provan, Keith, and Brinton Milward. 1995. "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems." *Administrative Science Quarterly* 40(1): 1–33.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks." *Public Administration Review* 61(4): 414–23.
- Rank, Olaf, and Andreas Wald. 2000. "A Methodological Framework for the Analysis of Network Organizations." 26th EIBA Conference, Maastricht (Netherlands).
- Reinicke, Wolfgang H., and Francis Deng. 2000. *Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*. Ottawa, Canada: International Development Research Centre.
- UNEP. n.d. "IPCC/TEAP Special Report. Safeguarding the Ozone Layer and the Global Climate System: Issues Related to Hydrofluorocarbons and Perfluorocarbons." Доступно по адресу <http://www.ipcc.ch/press/SPM.pdf>.
- Wells, Michael G., Mehreen Hosain, Bolaji Ogunseye, and Julio C. Tresierra. 2003. "Third Independent Evaluation of the GEF Small Grants Programme." GEF Small Grants Programme, New York.
- World Resources Institute. 2004. "Climate Data: Insights and Observations." Presentation by Jonathan Pershing at a COP 10 Side Event, Buenos Aires. December 13.





## Примечания

1. Несмотря на то что конкретный характер КРР еще не определен, внедрение такой системы потребует разработки процедур на всех уровнях, включая процессы принятия решений, МИО, информационно-разъяснительную работу и административные функции. Именно исходя из этого, группа ОАД-3 предлагает рекомендации относительно КРР. Необходимость в таких системах для поддержки КРР не зависит от ее конкретного характера, и ОАД-3 предлагает в отношении КРР чисто теоретические рекомендации.
2. В настоящем докладе используется данное О'Тулом (1997, 45) определение сетей как "структур взаимозависимости с множественной иерархической упорядоченностью". Сеть может иметь форму коалиции, союза, партнерства и т. д. Рэнк и Уолд (2000, 3) определяют сеть как "строго определенное, постоянное и структурированное множество частично автономных корпоративных субъектов, вступающих в многочисленные отношения взаимного обмена для совместного достижения целей данной сети".
3. Согласно результатам ОПБ-2004, из прошедших проверку проектов, по которым сообщалось о достигнутых успехах в отношении общей вероятности устойчивости, количество среднемасштабных проектов (СМП) превышало количество полномасштабных проектов (ПМП) в пропорции приблизительно два к одному, при этом среди проектов, относительно которых сообщалось о недостаточной устойчивости, ПМП превышали СМП в пропорции приблизительно два к одному.
4. В многострановых проектах участвует более одной страны, в то время как региональные проекты охватывают более одного региона, а глобальные – более двух регионов.
5. Статистика такого рода, как приведенная ниже, базируется на группе проектов, рассматриваемых в ОПБ-2004.
6. Прямое сокращение определяется как "ощутимое сокращение содержания углекислого газа, относимое непосредственно на счет конкретной проектной деятельности и срока службы технологии, внедренной благодаря реализации проекта", в то время как косвенное сокращение представляет собой расчетный эффект тиражирования, катализатором которого стала деятельность ГЭФ.
7. Хотя благоприятные последствия и результаты ассоциируются с реализацией проекта по Черноморско-Дунайскому бассейну, сокращение стоков вод, содержащих азот, частично стало результатом распада СССР.
8. Руководство ГЭФ отмечало, что в качестве показателей прогресса в работе над проектами по международным водам могли бы использоваться показатели на уровне проекта, включенные в Рабочий документ 10 МИО (GEFM&E 2002).
9. Указанные в приложениях А и В вещества включают ХФУ, галоны, четыреххлористый углерод и метилхлороформ.
10. Предварительная оценка постепенного прекращения производства и потребления ОРВ – это объем ОРВ, производство и потребление которого, как ожидается, будет прекращено в результате реализации соответствующего проекта ГЭФ в каждой стране.
11. Данный расчет приблизителен, поскольку базовый показатель для предварительной оценки постепенного прекращения производства и потребления может варьироваться в зависимости от субпроекта.
12. UNEP (2002).
13. Целью ИНД является более широкое интегрирование деятельности ГЭФ в национальные основы планирования, а также обеспечение координации и усиливающего эффекта тематических областей ГЭФ на национальном уровне посредством развития диалога с участием многих заинтересованных сторон.
14. ССС определяет программу содействия, увязанную с разработанной самой страной стратегией развития и со сравнительными преимуществами Группы организаций Банка в сравнении с деятельностью других доноров.
15. Здесь используется (см. примечание 2) данное О'Тулом (1997, 45) определение сетей. См. также упомянутую в примечании 2 работу Рэнка и Уолда (2000, 3). К сожалению, судя по литературе, общепринятой классификации этих подвидов не существует, поэтому в ОАД-3 ГЭФ будет рассматриваться как сеть в общем смысле этого понятия, сформулированного О'Тулом (1997). Фактически в большинстве работ и исследований сети, как представляется, рассматриваются именно в этом общем плане.
16. Для сетевой организации требуется иной комплекс оценочных критериев, нежели для иерархической организации. См. Provan and Milward (1995, 2001); Rank and Wald (2000).
17. Данные о сетевых проблемах были собраны и переработаны главным образом из работ: Morgan (1986); Rank and Wald (2000); Provan and Milward (1995, 2001); Milward and Provan (2003); Reinicke and Deng (2000); Goldsmith and Eggers (2004).
18. Адаптивное управление определяется в GEF/C.24/Inf.5 (2004) как "приведение изменений в разработке и реализации проекта, вплоть до изменений в контексте (условиях реализации), если таковые имеются, в соответствие с общей задачей достижения целей и решения задач проекта".
19. См. примечание 18.
20. В настоящее время Секретариат ГЭФ проводит анализ требований в отношении МИС. Группа ОАД-3 придерживается мнения, что такое исследование необходимо, но недостаточно для создания полноценного подразделения по управлению информацией. Представленный здесь план управления информацией обеспечит создание более полной системы управления информацией, в которую впишется анализ требований МИС. ОАД-3 не видит препятствий для отдельной проработки этих видов деятельности, поскольку анализ требований МИС проводится при осознании существования этого более широкого контекста и того, что он находится на рассмотрении.
21. Разработку технической архитектуры необходимо осуществлять при поддержке Всемирного банка и с учетом возможности взаимодействия с архитектурой, уже имеющейся у партнеров.



# Приложение 1: Разъяснение технических заданий ОАД-З

ОАД-З дает толкование многих вопросов технических заданий (ТЗ) с целью их разъяснения. Разъясненные таким образом вопросы ТЗ будут служить для ОАД-З рабочим определением ТЗ. Исходные ТЗ и их трактовка представлены ниже.

## ТЗ Вопрос 1: Результаты операций и программ

ТЗ вопрос 1А: Каковы количественные и качественные последствия и результаты деятельности ГЭФ на местном, региональном и глобальном уровнях в таких областях, как биоразнообразие, изменение климата, международные воды и истощение озонового слоя?

- ОАД-З трактует слова "последствия и результаты" как "результаты", чтобы эта формулировка соответствовала определению результатов, данному в исходном ТЗ. Это изменение было внесено, поскольку результаты определяются в исходном ТЗ<sup>1</sup> как "отдача, итоги и последствия".

ТЗ вопрос 1В: Если последствия и иные результаты не поддаются количественному определению, в чем причины?

- ОАД-З трактует слова "последствия и результаты" как "результаты", чтобы эта формулировка соответствовала определению результатов, данному в ТЗ (см. выше разъяснение по ТЗ вопрос 1А).

ТЗ вопрос 1С: Отражают ли глобальные приоритеты проекты, разработанные в рамках новых тематических областей – "деградация земель" и "стойкие органические загрязнители"?

- Толкование не требуется.

ТЗ вопрос 1D: Какие ключевые факторы содействовали достижению глобальных экологических выгод?

- Толкование не требуется.

ТЗ вопрос 1E: Как в прошлом средства ГЭФ распределялись географически и находится ли такое распределение в соответствии со стратегическими приоритетами?

- Толкование не требуется.

## ТЗ Вопрос 2: Устойчивость результатов

ТЗ вопрос 2А: В какой мере желаемые глобальные экологические выгоды сохраняются после завершения проектов ГЭФ?

- Толкование не требуется.

ТЗ вопрос 2В: Какие ключевые факторы определяют устойчивость проектов ГЭФ?

- ОАД-З трактует данный вопрос как касающийся устойчивости глобальных экологических выгод, а не устойчивости проектов ГЭФ.

ТЗ вопрос 2С: В какой мере заинтересованность страны, участие заинтересованных сторон в разработке и реализации проекта, а также создание выгод на местном уровне повышают устойчивость деятельности, поддерживаемой по линии ГЭФ?

- ОАД-З трактует данный вопрос как касающийся устойчивости результатов, а не деятельности.

## ТЗ Вопрос 3: Влияние операций ГЭФ на другие учреждения и смежные проблемы

ТЗ вопрос 3А: Насколько ГЭФ преуспел в выполнении своей каталитической роли путем привлечения дополнительных средств, оказания каталитического воздействия на результаты за счет инноваций, демонстрации и тиражирования успешных проектов, содействия международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды, интегрирования экологической проблематики в основную деятельность партнерских учреждений, привлечения частного сектора к участию как в проектах, так и в совместном финансировании?

- ОАД-3 трактует данный вопрос как касающийся четырех различных областей, включая: 1) привлечение дополнительных ресурсов из государственного и частного секторов, 2) оказание каталитического воздействия на результаты за счет инноваций, демонстрации и тиражирования успешных проектов, 3) содействие международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды и 4) интегрирование экологической проблематики в основную деятельность партнерских учреждений. Исходя из дополнительного рассмотрения сферы деятельности в ТЗ, первая и последняя части вопроса были объединены в пункт 1.

ТЗ вопрос 3В: Какие ключевые области деятельности имели каталитическое воздействие и какие вопросы требуют решения в целях его усиления?

- ОАД-3 трактует данный вопрос как касающийся ключевых факторов, а не ключевых областей деятельности.

### ТЗ Вопрос 4: Воздействие институциональной структуры и процедур ГЭФ на результаты

ТЗ вопрос 4А: Выполняют ли структуры ГЭФ – УИ и ОИ, Секретариат ГЭФ, НТКС и Доверенное лицо – свои соответствующие функции удовлетворительно, рентабельно и должным образом реагируя на возникающие проблемы?

- Толкование не требуется.

ТЗ вопрос 4В: Можно ли сделать выводы в отношении рентабельности и способности проектов ГЭФ реагировать на возникающие проблемы по сравнению с аналогичными международными учреждениями?

- Толкование не требуется.

ТЗ вопрос 4С: В полной ли мере политика и программы ГЭФ соответствуют задачам конвенций, для которых он служит финансовым механизмом?

- Толкование не требуется.

ТЗ вопрос 4D: Способствуют ли состав и структура ГЭФ и распределение ролей и функций в Фонде эффективному выполнению им своего мандата и проведению операций?

- Толкование не требуется.

ТЗ вопрос 4Е: В полной ли мере Секретариат ГЭФ и его партнерские учреждения учитывают национальные приоритеты?

- ОАД-3 трактует данный вопрос как касающийся национальных приоритетов стран – получателей помощи.

ТЗ вопрос 4F: Учитывает ли ГЭФ различия в потенциалах стран, в том числе, например, СИДС, НРС и стран с формирующейся экономикой?

- ОАД-3 трактует "страны с формирующейся экономикой" как означающие СПЭ.

ТЗ вопрос 4G: Насколько эффективен отдел МИО, насколько эффективно проходил процесс МИО?

- Толкование не требуется.

### ТЗ Вопрос 5: Последствия процессов реализации проектов ГЭФ

ТЗ вопрос 5А: Какие факторы влияют на результативность деятельности на всех этапах проектного цикла ГЭФ?

- Толкование не требуется.

ТЗ вопрос 5В: Были ли извлеченные уроки и информация, поступившая в порядке обратной связи, надлежащим образом учтены при разработке и выполнении проектов?

- Толкование не требуется.

ТЗ вопрос 5С: Какой прогресс достигнут в выполнении основных рекомендаций Совета ГЭФ относительно политики?

- Толкование не требуется.

### Примечание

1. "Результаты определяются как отдача, итоги и последствия, достигнутые благодаря выполнению проектов и программ. Они должны включать оценку положительных и отрицательных аспектов отдачи, итогов и последствий, как запланированных, так и незапланированных". (Цитируется по сноске 2 к ТЗ в ОАД-3.)

## Приложение 2: Полное описание технического задания Третьего общего анализа деятельности ГЭФ

(Утверждено Советом ГЭФ 21 мая 2004 года)

### Общие сведения о Глобальном экологическом фонде (ГЭФ)

1. Задача Глобального экологического фонда (ГЭФ) согласно Инструменту создания реорганизованного ГЭФ с поправками, внесенными Второй ассамблеей ГЭФ, состоит в нижеследующем:

*На основе сотрудничества и партнерства Учреждений-исполнителей ГЭФ действует в качестве механизма, обеспечивающего международное сотрудничество при предоставлении новых и дополнительных грантов и льготного финансирования для покрытия согласованных дополнительных затрат на осуществление согласованных мер для достижения экологических выгод общемирового значения в следующих тематических областях: изменение климата, биологическое разнообразие, международные воды, истощение озонового слоя, деградация земель, в первую очередь опустынивание и обезлесение, а также стойкие органические загрязнители (СОЗ).*

2. Руководство ГЭФ осуществляет Совет ГЭФ, обслуживаемый Секретариатом ГЭФ. В состав ГЭФ входят три Учреждения-исполнителя (ЮНЕП, ПРООН, Всемирный банк), семь Организаций-исполнителей<sup>1</sup> и Научно-технический консультативный совет (НТКС). ГЭФ работает в тесном взаимодействии с правительствами стран, а также в сотрудничестве с НПО, гражданским обществом и частным сектором.

3. ГЭФ является финансовым механизмом Конвенции ООН о биологическом разнообразии, Рамочной конвенции ООН об изменении климата, Стокгольмской конвенции ООН о стойких органических загрязнителях и Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием.

4. В течение первого десятилетия своего существования ГЭФ предоставил финансирование на сумму примерно 4,5 млрд. долл. США для почти 1200 проектов в более чем 140 странах. Третье пополнение Трестового фонда ГЭФ, обеспечившее дополнительно 3 млрд. долл. США на период с июля 2002 по июнь 2006 года, составило третью фазу ГЭФ (ГЭФ-3), увязанную с соглашением о комплексе политических рекомендаций, в том числе целевых показателей на период до ноября 2004 года.

5. В 1993 году была проведена независимая оценка экспериментальной фазы ГЭФ. Комплексные оценки реорганизованного ГЭФ проводились в 1997 и 2001 годах. Все эти оценки способствовали совершенствованию процессов принятия решений в рамках совещаний о пополнении средств и Ассамблеи ГЭФ. В соответствии с решением Совета ГЭФ Третий общий анализ деятельности (ОАД-3) ГЭФ должен проводиться независимыми внешними экспертами и быть завершен в такой срок, чтобы представить данные к переговорам о Четвертом пополнении средств ГЭФ, которые должны начаться в 2005 году.

### Цели и задачи ОАД-3

6. Цель Третьего общего анализа деятельности ГЭФ (ОАД-3) состоит в оценке успехов, которых достиг или на пути к достижению которых находится ГЭФ, в решении своих основных задач, изложенных в Инструменте ГЭФ и последующих решениях Совета и Ассамблеи ГЭФ, в том числе таких ключевых документах, как Операционная стратегия и Политические рекомендации, рассматриваемые как элементы Третьего пополнения Трестового фонда ГЭФ. По мере дальнейшего совершенствования портфеля ОАД-3 будет уделять больше внимания, чем его предшественники, итогам программ и проектов, вопросам устойчивости и тиражируемости этих итогов и переходить к рассмотрению их последствий.

Существует пять основных тем исследования, а именно:

- a) *Результаты основной деятельности и программные результаты*: Каковы количественные и качественные последствия и результаты деятельности ГЭФ на местном, региональном и глобальном уровнях в области биологического разнообразия, изменения климата, международных вод и истощения озонового слоя? Если последствия и другие результаты не поддаются количественному измерению, в чем причины? Соответствуют ли глобальным приоритетам проекты, разработанные в новых тематических областях, таких как деградация земель и стойкие органические загрязнители? Какие ключевые факторы содействовали достижению глобальных экологических выгод? Как в прошлом средства ГЭФ распределялись географически и соответствует ли это распределение стратегическим приоритетам?
- b) *Устойчивость результатов*: В какой мере достигнутые желаемые глобальные экологические выгоды сохраняются после завершения проектов ГЭФ? Какие ключевые факторы определяют устойчивость проектов ГЭФ? В какой мере заинтересованность стран, участие заинтересованных сторон в разработке и реализации проектов и создание выгод на местном уровне повысили устойчивость деятельности, поддерживаемой по линии ГЭФ?
- c) *Влияние операций ГЭФ на другие учреждения и смежные вопросы*: Насколько ГЭФ преуспел в выполнении своей каталитической роли путем привлечения дополнительных средств, оказания каталитического воздействия на результаты за счет инноваций, демонстрации и тиражирования успешных проектов, содействия международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды, интегрирования экологической проблематики в основную деятельность партнерских учреждений, привлечения частного сектора к участию в проектах и совместном финансировании? Какие ключевые области деятельности имели каталитическое воздействие и какие вопросы необходимо решить в целях его усиления?
- d) *Влияние институциональной структуры и процедур ГЭФ на результаты*: Выполняют ли структуры ГЭФ – Учреждения-исполнители и Организации-исполнители, Секретариат ГЭФ, НТКС и Доверенное лицо – свои соответствующие функции удовлетворительно, рентабельно и должным образом реагируя на возникающие проблемы? Можно ли сделать выводы в отношении рентабельности и способности проектов ГЭФ реагировать на возникающие проблемы по сравнению с аналогичными международными учреждениями? В полной ли мере политика и программы ГЭФ соответствуют задачам Конвенций, для которых он служит финансовым механизмом? Способствуют ли состав и структура ГЭФ и распределение ролей и функций в Фонде выполнению им своего мандата и проведению опе-

раций? В полной ли мере Секретариат ГЭФ и его партнерские учреждения учитывают национальные приоритеты? Учитывает ли ГЭФ различия в потенциалах стран, в том числе, например, малых островных развивающихся государств (СИДС), наименее развитых стран (НРС) и стран с формирующейся экономикой? Насколько эффективен Отдел мониторинга и оценки (МИО) и насколько эффективно проходил процесс мониторинга и оценки?

- e) *Последствия процессов реализации проектов ГЭФ*: Какие факторы влияют на результативность деятельности на всех этапах проектного цикла ГЭФ? Были ли извлеченные уроки и информация, поступившая в порядке обратной связи, надлежащим образом учтены при разработке и реализации проектов? Какой прогресс достигнут в выполнении основных политических рекомендаций Совета ГЭФ?

**7.** В частности, в задачи Анализа входит: а) проведение комплексной оценки последствий и других результатов, достигнутых за период с начала реорганизации ГЭФ в 1994 году до июня 2004 года, б) оценка эффективности политики, стратегии и программ ГЭФ, с) изучение основных факторов, влияющих на достижение целей ГЭФ, и выявление возможных недостатков, препятствующих их достижению, д) извлечение основных уроков и представление Совету ГЭФ четких и реальных рекомендаций относительно путей повышения эффективности поддержки, которую ГЭФ оказывает деятельности по обеспечению глобальных экологических выгод.

**8.** При подготовке Анализа внимание также будет уделено результативности деятельности ГЭФ по реализации его Оперативной стратегии, в частности десяти оперативных принципов, перечисленных в этом документе ГЭФ, а также необходимости их постоянного учета при разработке и осуществлении программ ГЭФ. В исследовании будут также рассматриваться и оцениваться эффективность инструментов оказания помощи, например программа малых грантов и т. д.

## Сфера охвата и главное направление ОАД-3

**9.** Сфера ОАД-3 будет охватывать пять основных тем:

### 1) Результаты деятельности ГЭФ. В задачи группы по проведению ОАД-3 входит:

- a) проведение оценки как количественных, так и качественных экологических последствий и других результатов на местном, региональном и глобальном уровнях, а также других результатов завершенных и текущих проектов ГЭФ по проблемам биологического разнообразия, международных вод и изменения климата, в том числе прогресса

в достижении целевых показателей<sup>3</sup> ГЭФ-3 по проектам, утвержденным с июля 2002 года. Если эти последствия не поддаются количественному изменению – объяснение причин, например недостатки проектного решения, не отвечающие требованиям исходные данные;

- b) в отношении двух новых тематических областей деятельности ГЭФ – "деградация земель" и "стойкие органические загрязнители (СОЗ)" – анализ первоначальных шагов и оценка того, в какой степени проекты ГЭФ соответствуют глобальным приоритетам, для того чтобы предпринимать действия в этих двух областях;
- c) исходя из результатов исследования проблемы озонового слоя, проведенного Отделом мониторинга и оценки ГЭФ в 2000 году<sup>4</sup>, – уточнение данных о результативности и последствиях деятельности, направленной на постепенное прекращение производства и потребления озоноразрушающих веществ;
- d) определение ключевых факторов, влияющих на результативность, таких как основы политики, стратегия, институциональный потенциал, проблемы реализации.

## **2) Устойчивость результатов на страновом уровне. В задачи группы по проведению ОАД-3 входит:**

- a) определение того, в какой степени глобальные экологические выгоды, являющиеся результатом проектов ГЭФ, сохраняются или могут сохраняться после завершения проекта. Необходимо провести анализ по каждой из тематических областей;
- b) определение обуславливающих устойчивость ключевых факторов финансового, экономического, социального, экологического, институционального либо иного характера и изучение их воздействия на результативность деятельности ГЭФ.

## **3) Каталитическая роль ГЭФ. В задачи группы по проведению ОАД-3 входит:**

- a) оценка эффективности ГЭФ в выполнении им своей каталитической роли в каждой из тематических областей путем: а) привлечения дополнительных финансовых ресурсов из государственного и частного секторов, б) оказания каталитического воздействия на результаты посредством инноваций, демонстрации и тиражирования успешных проектов, в) содействия международному сотрудничеству по экологическим проблемам, г) содействия интегрированию глобальной экологической проблематики в работу Учреждений-исполнителей, Организаций-исполнителей, а также в политику и программы правительств стран;

- b) определение ключевых областей и/или вопросов, связанных с потенциальным каталитическим воздействием, и анализ предпринимаемых ГЭФ действий или его позиции по отношению к таким возможностям.

## **4) Политика, институциональная структура и партнерские связи ГЭФ. В задачи группы по проведению ОАД-3 входит:**

- a) оценка того, насколько адекватно политика и программы ГЭФ реагируют на цели и руководящие указания Конвенций, финансовым механизмом которых он является;
- b) оценка результативности и рентабельности деятельности Учреждений-исполнителей и Организаций-исполнителей ГЭФ по разработке, утверждению и реализации проектов, а также оказанию Учреждениями-исполнителями ГЭФ корпоративных услуг;
- c) оценка того, насколько нынешний состав и структура ГЭФ и распределение функций и обязанностей в Фонде способствуют выполнению им своего мандата и проведению операций;
- d) оценка того, насколько сотрудничество между структурами ГЭФ – Секретариатом ГЭФ, Учреждениями-исполнителями и Организациями-исполнителями, НТКС и Доверенным лицом – влияет на совершенствование портфеля ГЭФ и его результатов. Одной из задач также является изучение эффективности систем связи и распространения информации между структурами и заинтересованными сторонами, в том числе органами Конвенций, финансовым механизмом которых он является;
- e) оценка деятельности Секретариата ГЭФ, а также Учреждений-исполнителей и Организаций-исполнителей по выполнению решений Совета;
- f) оценка способности Секретариата ГЭФ и его Учреждений-исполнителей и Организаций-исполнителей реагировать на национальные приоритеты и стратегию ГЭФ, а также эффективности их деятельности по организации совместного финансирования и интегрированию целей и задач ГЭФ в свои программы содействия развитию;
- g) рассмотрение эффективности стратегии ГЭФ, его информационно-разъяснительной деятельности и диалога с различными заинтересованными сторонами в плане налаживания партнерских отношений и оказания каталитического воздействия в целях обеспечения глобальных экологических выгод. Основное внимание следует уделить оценке участия частного сектора, гражданского общества и местных общин, а также выработке рекомендаций по повышению уровня такого участия. В этой связи необходимо учитывать гендерную проблематику;

- h) оценка воздействия, которое сотрудничество между структурами ГЭФ на уровне стран оказывает на разработку и реализацию страновых портфелей;
- i) оценка эффективности Отдела МИО как учреждения и с точки зрения его методики.

#### **5) Процессы реализации проектов ГЭФ. В задачи группы по проведению ОАД-3 входит:**

- a) рассмотрение факторов и стратегий, влияющих на показатели и результаты деятельности в трех основных фазах проектного цикла: а) разработка и утверждение проекта, б) реализация, с) мониторинг и оценка. Там, где это необходимо и возможно, в исследовании следует проводить различие между типами стран – получателей помощи, например странами с переходной экономикой, малыми островными развивающимися государствами (СИДС) и НРС;
- б) оценка того, насколько полно извлеченные уроки и замечания членов Совета учитываются при разработке и выполнении проектов. В задачу исследования также входит выработка рекомендаций относительно путей упрощения, стандартизации и повышения эффективности процесса. Особое внимание следует уделить оценке возможностей стран по разработке и реализации проектов ГЭФ;
- с) оценка прогресса, достигнутого в реализации Политических рекомендаций, согласованных в рамках Третьего пополнения Трастового фонда ГЭФ.

### **Выполнение исследования и привлечение заинтересованных сторон**

**10.** Третий общий анализ деятельности ГЭФ (ОАД-3) будет предпринят с мая–июня 2004 года по апрель 2005 года включительно группой независимых внешних экспертов<sup>5</sup>.

**11.** В деятельности ГЭФ участвует целый ряд заинтересованных сторон. Участие заинтересованных сторон служит одним из главных критериев оценки результатов деятельности ГЭФ. Соответственно, рабочая группа ОАД-3 будет проводить консультации с Секретариатом ГЭФ, Отделом МИО ГЭФ, Учреждениями-исполнителями и Организациями-исполнителями, странами – членами ГЭФ, Доверенным лицом, НТКС, секретариатами конвенций, для которых ГЭФ служит финансовым механизмом, непосредственными бенефициарами проектов ГЭФ, а также некоторыми из организаций, осуществляющих совместное финансирование проектов и программ ГЭФ. Будут проводиться консультации и с такими ключевыми партнерами, как частный сектор и сообщество НПО.

**12.** Рабочая группа будет действовать на основе интеграционного подхода и в открытой манере. В целях обеспечения транспарентности и надлежащей связи группа предложит соответствующие механизмы заинтересованного участия, консультаций и сотрудничества с основными партнерами. Среди таких механизмов могут быть консультации, проводимые в рамках заседаний Совета и соответствующих международных или региональных совещаний по проблемам экологии, региональные или местные мероприятия, а также информирование общественности с помощью электронных и иных средств.

**13.** В качестве подготовки к ОАД-3 Отдел МИО ГЭФ осуществляет оценку хода реализации программ в трех тематических областях деятельности ГЭФ – биологическое разнообразие, изменение климата и международные воды. Помимо этого, Отдел также проводил ежегодные обзоры результативности проектов, ряд специальных исследований, в том числе широкомасштабный анализ выгод, полученных на местах от реализации проектов ГЭФ, и соглашений по финансированию проектов в области биоразнообразия. Оценки хода реализации программ и специальные исследования будут проводиться группами независимых консультантов и штатными сотрудниками Отдела МИО ГЭФ. Рабочая группа ОАД-3 проанализирует основную часть работы, проделанной Отделом МИО, и разработанные им выводы, рассмотрит релевантность данного материала для установления состояния текущего портфеля проектов и определения потребности в дополнительных мерах, в том числе сборе и анализе данных, теоретическом анализе и исследованиях на местах. Уроки, извлеченные в результате анализа существующих документов, должны также служить ориентиром для дополнительных мер, которые следует предпринять в целях заполнения пробелов в имеющихся на данный момент знаниях.

### **Рабочая группа ОАД**

**14.** Состав Рабочей группы из 6–9 членов<sup>6</sup> должен отражать ее независимый характер и предмет изучения. Анализ будет осуществляться фирмой (или консорциумом фирм), имеющей (имеющим) международное признание в сфере проведения экспертной оценки, а также прочную репутацию и опыт в области международного развития, значительные достижения в выполнении сложных заказов и представившей (представившим) доказательства отсутствия конфликта интересов (см. ниже, пункт 16). Такая фирма или консорциум должны иметь квалифицированного старшего члена/партнера, который будет руководить работой исследовательской группы, поддерживать регулярные контакты с директором Управления МИО ГЭФ и обеспечивать своевременное представление Рабочей группой выполненной работы в соответствии с договором. Состав Рабочей группы (6 основных членов) должен отражать ее независимый характер и основной предмет изучения.



В соответствии со сферой охвата Анализа Рабочая группа должна обладать:

- высоким уровнем компетентности в области экспертных оценок, особенно в методах оценки результатов организационной деятельности, программных и тематических оценок;
- специальными знаниями и опытом в области охраны глобальной окружающей среды и устойчивого развития;
- компетентностью в смежных аспектах политического анализа, экономического и социального развития;
- специальными знаниями и опытом в области финансов;
- специальными знаниями и опытом в области институциональных и организационных вопросов; а также
- знанием методов управления проектами в области международного содействия развитию в целях согласования анализа с конкретными условиями и оценки вклада в разработку и реализацию проектов.

Руководителем группы должен быть старший специалист, обладающий значительным соответствующим опытом оценочной деятельности на международном уровне, подтвержденным потенциалом и опытом стратегического мышления и политического консультирования, проведения оценки комплексных программ и руководства коллективом.

**15.** Все члены группы и консультанты будут отбираться на конкурсной основе. При формировании состава группы и проведении исследования будет также учитываться сбалансированное географическое и гендерное представительство, а также участие местных и региональных консультантов в целях повышения качества анализа. Члены группы будут заняты на протяжении всего срока проведения исследования. Ко всем членам группы будут применяться следующие минимальные требования в отношении квалификации и опыта работы:

- степень магистра или ее эквивалент в области естественных или общественных наук или смежных дисциплин;
- минимум 10-летний опыт работы в области оценочной, исследовательской, природоохранной деятельности или в области развития; минимум 15-летний опыт работы для руководителя и основных членов группы;
- минимум 5-летний опыт работы в развивающихся странах или странах с переходной экономикой;
- опыт работы с многосторонними, двусторонними или национальными программами развития;
- способность эффективно и конструктивно работать в коллективе и выполнять работу в сжатые сроки. Умение и готовность работать в мультикультурной среде и выезжать в загранкомандировки;

- подтвержденная способность представлять аналитические материалы высокого качества;
- с июня 2004 года по май 2005 года – возможность работать в течение не менее 80 дней в периоды, необходимые для проведения исследования;
- отличные навыки составления аналитических материалов и общения на английском языке, желательно знание испанского или французского языка.

**16.** Проведение оценки ОАД-3 предусматривается в виде независимой экспертизы, представляющей профессиональные, объективные, непредвзятые рекомендации. Поэтому в экспертной группе не должно быть какого-либо конфликта интересов, реальных или видимых, с иными, прошлыми, настоящими или возможными будущими заданиями или собственными корпоративными интересами. Экспертная группа должна демонстрировать строго коммерческие взаимоотношения со структурами, относящимися к ГЭФ, и правительствами стран-членов. Ни один из членов группы или сотрудников фирмы не должен участвовать в проведении оценки, если это будет противоречить прежним или текущим обязательствам перед другими клиентами или если он не сможет быть независимым в выполнении задания.

Без ограничения общей применимости данного правила подрядчик и члены группы не должны:

- иметь параллельное задание (в качестве подрядчика) в Секретариате ГЭФ или НТКС, связанных с ГЭФ отделами Учреждений-исполнителей или Организаций-исполнителей (в дальнейшем совместно именуемых "Учреждения ГЭФ")<sup>8</sup>, или состоять на службе правительства какой-либо страны-члена или структуры, находящейся в собственности государства-члена. Государственные высшие учебные заведения, в том числе университеты или эквивалентные им учебные заведения и научно-исследовательские институты при университетах, могут рассматриваться в данном случае как исключение при условии, что они имеют репутацию независимой организации;
- иметь предыдущий опыт работы с Секретариатом ГЭФ или осуществления надзорных/управленческих функций в рамках связанной с ГЭФ деятельности, в том числе проведения каких-либо внешних проверок/аудитов или экспертиз, или стаж работы в рамках связанной с ГЭФ деятельности более 15 процентов рабочих дней за последние пять лет<sup>9</sup>;
- получать в среднем за последние пять лет непосредственно или через своих работодателей более 35 процентов своих средств, контрактов или доходов из какого-либо единого источника, занятого деятельностью, связанной с охраной окружающей среды, или от правительственных органов по международным делам/содействию развитию какой-либо страны-члена, или более 20 процентов от какого-либо Учреждения ГЭФ.

Помимо этого, прошедшим отбор кандидатам будет запрещено участвовать в конкурсах по контрактам, связанным с деятельностью ГЭФ, на срок один год после завершения данной оценки, за исключением продления срока проведения данной оценки по запросу Совета ГЭФ.

**17.** Департамент оценки операционной деятельности (ДООД), полностью самостоятельное подразделение Всемирного банка, будет руководить процессом отбора (включая размещение объявлений и рассмотрение "сообщений о заинтересованности" (СоЗ), проверку СоЗ и проведение прозрачного конкурсного отбора) и проводить отбор членов группы для осуществления анализа в соответствии с Техническим заданием. Группа должна быть полностью укомплектована к июню 2004 года.

**18.** После начала работы вступающий в должность руководитель нового независимого Отдела МИО ГЭФ будет осуществлять общий надзор за процессом работы, главным образом обеспечивая выполнение Технического задания ОАД-3. Отдел МИО ГЭФ ознакомит Группу ОАД-3 с соответствующими документами и источниками данных МИО ГЭФ. Он также предоставит Группе ОАД-3 техническую помощь и административную поддержку, в том числе в подготовке контрактов и материально-техническом обеспечении выездов на места и в проведении региональных консультаций. Отдел также представит Группе ОАД-3 письменные замечания по всем подготовленным ею документам.

**19.** Секретариат ГЭФ и Учреждения-исполнители и Организации-исполнители ГЭФ также будут своевременно и в полной мере реагировать на запросы ОАД-3 о предоставлении информации и документации, а также оказывать некоторую материально-техническую поддержку Группе ОАД-3 в поездках на места.

## Методика

**20.** Сложность вопросов, организационная структура и уровни результатов, охватываемых ОАД-3, требуют применения согласованной и целенаправленной методики оценки. Главная задача состоит в создании концепции исследования, обеспечивающей сбор данных по иерархии результатов, полученных на уровне проектов, программ и тематических областей, и позволяющей при этом анализировать общие результаты деятельности на организационном и институциональном уровнях и в рамках общих областей и вопросов. Эта концепция будет подробно описана в Предварительном отчете Группы ОАД-3 вместе с планом проведения анализа.

**21.** Методика должна соответствовать оптимальной практике, представленной в Техническом задании независимого Отдела МИО (утвержденном Советом 28 июля 2003 года), в том числе методам случайной выборки, а также пяти основным областям в рамках диапазона анализа при соблюдении соответствующего баланса между следующими ключевыми компонентами:

- анализ имеющихся данных и информации, собранных в ходе теоретического анализа и выездов на места;
- консультации, которые должны проводиться с международными, национальными и местными заинтересованными сторонами и бенефициарами с использованием соответствующих методов организации их участия непосредственно на региональных/национальных совещаниях, путем взаимодействия на международных мероприятиях, с помощью опросов или анкет, собраний целевых групп и т. д.;
- опросы ключевых заинтересованных сторон, включая бенефициаров проекта, группы местного населения, НПО и организации гражданского общества и частный сектор, а также Секретариат ГЭФ, Учреждения-исполнители и Организации-исполнители ГЭФ, членов Совета ГЭФ и представителей секретариатов конвенций ООН, финансовым механизмом которых служит ГЭФ;
- выборочные выезды на места – приблизительно в 10–15 стран, отобранных в соответствии с критериями, указанными в Предварительном отчете, и на основании оптимальной практики в отношении случайной выборки. Эти критерии могут включать: а) количество проектов ГЭФ и объем выделенных средств, б) представленность проектов в различных тематических областях, в) результативность проектов, г) различные институциональные модели реагирования на инициативы ГЭФ, е) географические и иные различия между регионами и странами, ф) пробелы в информации;
- любые другие подходы, которые могут дать существенную информацию (выборочные проверки проектов, конкретные исследования, страновые исследования, анализ временных рядов и т. д.).

## Представляемые документы

**22.** В течение трех месяцев после своего создания Группа ОАД-3 представит Предварительный отчет на отзыв Совету ГЭФ<sup>10</sup>, Секретариату ГЭФ и Отделу МИО ГЭФ. Предварительный отчет будет содержать подробную, прозрачную и реально осуществимую концепцию проведения исследования, в которой указывается как минимум:

- цель и масштаб исследования согласно определению в Техническом задании;
- другие области/вопросы для глубокого анализа (ключевые области, стратегические партнеры, сквозные проблемы, глобальные, региональные и страновые проекты), критерии отбора;
- методология работы по пяти тематическим областям ОАД-3;
- необходимые данные и сведения, их наличие, пути получения недостающих данных. Данные и результаты анализа должны быть разбиты по гендерному принципу там, где это целесообразно и возможно;
- стратегия и механизмы привлечения заинтересованных сторон, установления и поддержания контактов, проведения консультаций и организации сотрудничества с ключевыми партнерами;
- организационная структура и рабочая программа исследования, в том числе с указанием выездов на места и конкретных функций членов исследовательской группы и представляемых ими материалов;
- предложения по взаимодействию с Советом ГЭФ и представлению ему промежуточных отчетов.

**23.** Главным исходным документом является всеобъемлющий проект доклада о результатах исследования, который должен быть представлен Совету не позднее первого квартала 2005 года, при этом окончательный доклад о результатах исследования должен быть представлен Совету вместе с соответствующими приложениями, содержащими подробные данные, ко второму кварталу 2005 года. Окончательный доклад Группы ОАД-3 должен содержать:

- краткое изложение с конкретными и практическими выводами и рекомендациями;
- историю вопроса с анализом конкретных условий;
- анализ результатов и деятельности в пяти тематических областях;
- ключевые вопросы политики;
- извлеченные уроки;
- основные выводы и рекомендации;
- приложения (в случае необходимости).

**24.** Группа ОАД-3 должна также представлять отчеты о ходе работы Отделу МИО ГЭФ согласно графику, предложенному в Предварительном отчете, или по запросу Совета в период проведения ОАД-3. После завершения исследования Группа ОАД-3 представит по запросу сопроводительную документацию или аналитические материалы в качестве справочного материала к основному докладу.

## Примечания

1. Организации-исполнители включают четыре основных региональных банка развития (Азиатский банк развития, Африканский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития, Межамериканский банк развития) и три специализированных учреждения (Международный фонд сельскохозяйственного развития (ИФАД), Продовольственную и сельскохозяйственную организацию ООН (ФАО), Организацию Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)).
2. Результаты определяются как отдача, итоги и последствия, достигнутые благодаря выполнению проектов и программ. Они должны включать оценку положительных и отрицательных аспектов отдачи, итогов и последствий, как запланированных, так и незапланированных.
3. Целевые показатели ГЭФ-3 были представлены в GEF/C.21/Inf.11.
4. Анализ результатов деятельности ГЭФ по постепенному сокращению производства и потребления озоноразрушающих веществ (Отчет об оценке ГЭФ #1-00). (Study of Impact of GEF Activities on Phase-Out of Ozone Depleting Substances (GEF Evaluation Report #1-00)).
5. Это соответствует Техническому заданию Отдела МИО ГЭФ, утвержденному Советом: ОАД проводятся внешними экспертами под руководством Отдела.
6. Планируемые бюджетные затраты рассчитываются как оплата полной занятости руководителя группы и 5 человеко-месяцев на пять дополнительных консультантов исследовательской группы в период с июня 2004 года по май 2005 года.
7. Нецелесообразно формировать группу технических специалистов по многим ключевым областям или ОП ГЭФ. В случае необходимости могут временно привлекаться технические эксперты.
8. Термин "связанные с ГЭФ отделы Учреждений-исполнителей или Организаций-исполнителей" включает подразделения тех учреждений, которые работают с проектами ГЭФ, занимаются деятельностью ГЭФ или природоохранной деятельностью в более общем смысле. Например, подрядчик может одновременно иметь контракт с Всемирным банком по проектам в области борьбы со СПИДом, но не может одновременно иметь контракт по его природоохранным проектам.
9. Термин "связанная с ГЭФ деятельность" понимается в ограниченном смысле как деятельность, финансируемая ГЭФ, или деятельность, финансируемая Учреждениями-исполнителями или Организациями-исполнителями, осуществляемая совместно с деятельностью, финансируемой ГЭФ.
10. Предварительный отчет будет представлен Совету на неформальной основе с целью получения отзывов.

## Список сокращений в ОАД-3

|         |  |
|---------|--|
| ВЦМП    | Всемирный центр мониторинга природоохраны  |
| ГТЭО    | Группа по технической и экономической оценке   |
| ГФУ     | гидрофторуглерод   |
| ГХФУ    | гидрохлорфторуглерод   |
| ГЭФ     | Глобальный экологический фонд  |
| ГЭФ-1   | Реорганизованный ГЭФ (1995–1998 ф. г.)   |
| ГЭФ-2   | 1999–2002 ф. г.  |
| ГЭФ-3   | 2004–2006 ф. г.  |
| ГЭФ-4   | 2007–2010 ф. г.  |
| ДСИВ    | доступ и совместное использование выгод  |
| ЕС      | Европейский союз   |
| ИНД     | Инициатива национального диалога   |
| ИОО     | итоговая обзорная оценка   |
| КБР     | Конвенция о биологическом разнообразии   |
| КМЭ     | крупная морская экосистема   |
| КООНБО  | Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием                    |
| KPP     | Концепция распределения ресурсов   |
| КС      | Конференция Сторон   |
| МГЭИК   | Межправительственная группа экспертов по изменению климата                             |
| МИО     | Мониторинг и оценка  |
| МИС     | Система (системы) управления и информации  |
| МоВ     | Меморандум о взаимопонимании   |
| МСОП    | Международный союз охраны природы и природных ресурсов (Всемирный союз охраны природы) |
| МСФ     | Многосторонний фонд Монреальского протокола  |
| мт      | метрическая тонна  |
| МЧР     | Механизм чистого развития  |
| НПДА    | национальная программа действий в области адаптации                                    |
| НПО     | неправительственная организация  |
| НПО     | национальный план осуществления (в рамках Конвенции о СОЗ)                             |
| НРС     | наименее развитая страна   |
| НС      | национальное сообщение   |
| НТКС    | Научно-технический консультативный совет   |
| ОАД     | Общий анализ (Общие анализы) деятельности  |
| ОВП     | обзор хода выполнения проектов   |
| ОИ      | организация-исполнитель  |
| ОМО ГЭФ | Отдел мониторинга и оценки Глобального экологического фонда                            |
| ООН     | Организация Объединенных Наций   |
| ОП      | Оперативные программы  |
| ОП-1    | Экосистемы засушливых и полузасушливых земель  |
| ОП-2    | Прибрежные, морские, пресноводные экосистемы   |
| ОП-3    | Лесные экосистемы  |

|                 |   |
|-----------------|---|
| ОП-4            | Горные экосистемы   |
| ОП-5            | Устранение препятствий к рациональному энергопотреблению и энергосбережению   |
| ОП-6            | Продвижение возобновляемых источников энергии посредством устранения препятствий к их использованию и снижения затрат на их внедрение |
| ОП-7            | Перспективное удешевление энергетических технологий с низким уровнем выбросов парниковых газов  |
| ОП-8            | Оперативная программа по водоемам   |
| ОП-9            | Комплексная оперативная программа по береговым зонам, совмещающая несколько направлений деятельности                                  |
| ОП-10           | Оперативная программа по загрязнителям  |
| ОП-11           | Развитие экологически безопасного транспорта  |
| ОП-12           | Комплексное управление экосистемами   |
| ОП-13           | Сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, имеющего важное значение для сельского хозяйства                   |
| ОП-14           | Стойкие органические загрязнители   |
| ОП-15           | Устойчивое землепользование   |
| ОПБ             | Оценка хода реализации программ по биоразнообразию  |
| ОПИК            | Оценка хода реализации программ по изменению климата  |
| ОПМВ            | Обследование программ по международным водам  |
| ОРВ             | озоноразрушающие вещества   |
| ОРП             | отчет о реализации проекта  |
| ОРС             | озоноразрушающая способность  |
| ПГ              | парниковый газ  |
| ПДСП            | План действий по осуществлению страновых программ (ПРООН)   |
| ПМГ             | Программа малых грантов   |
| ПМИС            | Система отслеживания проектов и управленческой информации ГЭФ   |
| ПМП             | полномасштабный проект  |
| ПОРВ            | приоритетная область результативного воздействия (МСОП)   |
| ПРООН           | Программа развития Организации Объединенных Наций   |
| РИЗ             | рациональное использование знаний   |
| РКООНИК         | Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата  |
| СИДС            | малые островные развивающиеся государства   |
| СМП             | среднемасштабный проект   |
| СНД             | семинар в рамках национального диалога  |
| СОЗ             | стойкие органические загрязнители   |
| СОНП            | собственная оценка национального потенциала   |
| СПД             | стратегическая программа действий   |
| СПЭ             | страны с переходной экономикой  |
| ССС             | Стратегия содействия стране (Всемирный банк)  |
| СУ              | Совещание участников Монреальского протокола  |
| СУОР-МВ         | Сеть учебных обменов и ресурсов по международным водам  |
| СФБИК           | Специальный фонд для борьбы с изменением климата  |
| ТДА             | Трансграничный диагностический анализ   |
| ТЗ              | техническое задание   |
| УИ              | учреждение-исполнитель  |
| УМО             | Управление мониторинга и оценки ГЭФ   |
| ФЭ              | фотоэлектричество   |
| ХФУ             | хлорфторуглерод   |
| ЦГМВ            | Целевая группа ГЭФ по международным водам   |
| ЮНЕП            | Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде  |
| ЮНЭЙДС          | Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу  |
| СО <sub>2</sub> | углекислый газ  |



## Фотографии представлены:

Фотография на заднем плане первой странички обложки и на второй страничке обложки: © Grant V. Faint/ Getty Images.

Первая страничка обложки (слева направо сверху вниз): © Plush Studios/Getty Images, © S. Meltzer/ PhotoLink/Getty Images, © Don Farrall/Getty Images, © H. Castro, © Curt Carnemark/World Bank.

Иллюстрации по тексту: с. xii © Glen Allison/Getty Images; с. 2, 8, 11, 13, 18, 20, 28, 40, 44, 50, 55, 60, 63, © Curt Carnemark/World Bank; с. 5 и 48 Daniel Lieberman/ICFConsulting; с. 18, © Thomas Sennett/World Bank; с. 24, © Paul Chesley/National Geographic/Getty Images; с. 33, © Alex Baluyut/World Bank; с. 52, © Tim Cullen/World Bank; с. 58, © Alex Baluyut/ World Bank; с. 64, © Tran Thi Hoa/World Bank.

