



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.: General
21 November 2001
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2002 года
28 января — 8 февраля 2002 года, Нью-Йорк
Пункт 5 предварительной повестки дня
Специальные фонды и программы

Вспомогательный документ

**Доклад о деятельности ПРООН, финансируемой
в рамках Глобального экологического фонда
и Монреальского протокола**

Вопросы

При рассмотрении настоящего доклада о двух самых крупных целевых фондах ПРООН Исполнительный совет может пожелать высказать замечания по последующим вопросам:

а) совокупный портфель Глобального экологического фонда (ГЭФ) ПРООН за 1991–2001 годы составил 1,23 млрд. долл. США, при этом еще 2 млрд. долл. США были обеспечены за счет совместного финансирования; это составляет 34 процента от общих ассигнований ГЭФ. Ожидается, что переговоры по пополнению ГЭФ на период 2003–2006 годов будут завершены в начале 2002 года; с учетом расширяющегося мандата ГЭФ ПРООН надеется, что общий объем средств, которые поступят для пополнения ГЭФ, составит примерно 2,5–3,5 млрд. долл. США;

б) в настоящее время рассматривается вопрос об изменении организационной структуры ГЭФ. С учетом положительных результатов ПРООН предпочтет сохранить нынешнюю организационную структуру, которая является результатом взвешенного решения о создании нового и эффективного с точки зрения затрат организационного механизма;

в) ввиду все большей необходимости поиска возможностей совместного финансирования трехлетний цикл пополнения Многостороннего фонда для программы Монреальского протокола (2003–2005 годы) будет, вероятно, включать такие компоненты, как льготные займы, помимо субсидий. Требуется разработать эффективную политику и процедуры, которые позволят ПРООН успешно внедрять новые механизмы финансирования;

d) увеличивается рабочая нагрузка сотрудников Группы по Монреальскому протоколу, которая действует в качестве консультантов по вопросам политики и руководителей небольших, трудоемких проектов; это будет иметь последствия для вспомогательных расходов.

I. Глобальный экологический фонд

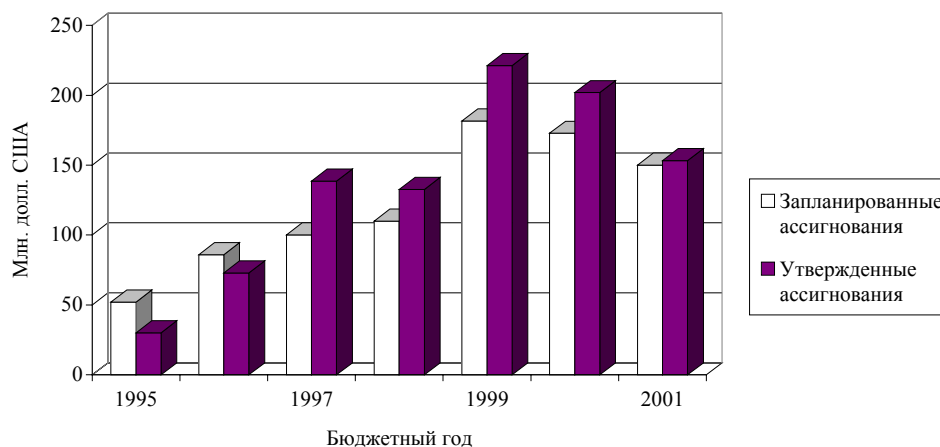
A. Справочная информация

1. Глобальный экологический фонд (ГЭФ) (<http://www.undp.org/gef>), созданный в 1991 году, недавно расширил свой мандат и в настоящее время выполняет функции финансового механизма для программы Протокола по биобезопасности и Конвенции о стойких органических загрязнителях (СОЗ). Учреждениями-исполнителями являются ПРООН, Всемирный банк и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП).

2. **Обзор портфеля.** Совокупный портфель ПРООН-ГЭФ в течение 1991–2001 годов составлял 1,23 млрд. долл. США, при этом еще 2 млрд. долл. США были обеспечены по линии совместного финансирования. ПРООН/ГЭФ превысил целевые показатели ассигнований в последние четыре года, и его доля в настоящее время составляет 34 процента от общих ассигнований ГЭФ. На диаграмме 1 показан рост портфеля за последние семь лет.

Диаграмма 1

Ежегодно утверждаемые ассигнования в рамках портфеля, 1995–2001 годы: запланированные ассигнования по сравнению с фактически утвержденными ассигнованиями^a



^a Из-за финансовых трудностей общие ассигнования, выделенные ГЭФ в 2001 бюджетном году, составили 450 млн. долл. США при соответствующих последствиях для плана работы.

3. Портфель включает мероприятия в 140 странах, охватывающие свыше 2400 завершенных и продолжающихся и примерно 80 готовящихся проектов. Кроме того, ПРООН-ГЭФ оказывает поддержку примерно 80 странам в подготовке страновых стратегий, планов действий и национальных сообщений в рамках Конвенции о биологическом разнообразии и Рамочной конвенции об изменении климата. В рамках программы малых субсидий ПРООН-ГЭФ поддержка оказывается 1300 проектам в 46 странах.

Диаграмма 2
Портфель ПРООН-ГЭФ за 1991–2001 финансовые годы:
разбивка по регионам

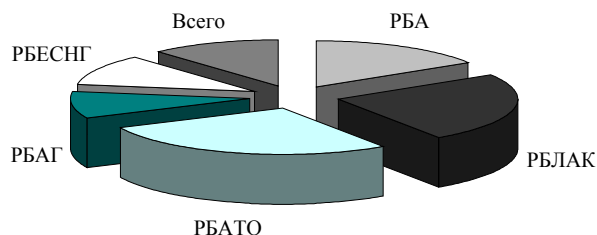
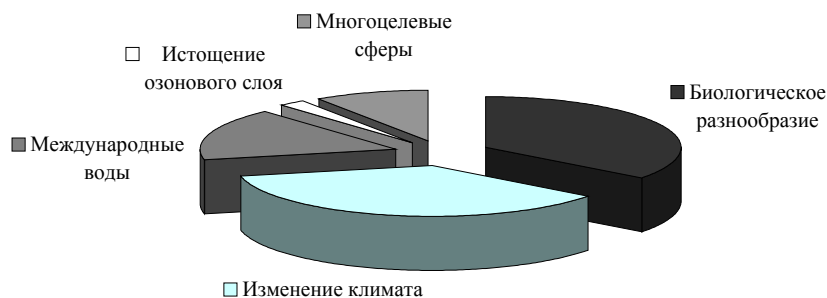


Диаграмма 3
Портфель ПРООН-ГЭФ, 1991–2001 финансовые годы:
распределение по целевым областям



4. **Достижения.** Независимые оценки, такие, как, например, проводимый сейчас второй раунд обследования общей работы ГЭФ, свидетельствуют о позитивном воздействии и результатах, достигнутых в четырех целевых сферах деятельности ГЭФ (биологическое разнообразие, изменение климата, международные воды и истощение озонового слоя), в том числе в рамках сквозной темы ухудшения состояния земель. Последствия связаны с сохранением и устойчивым использованием биологического разнообразия, сокращением выбросов «парниковых газов», устранением загрязнения международных водоемов, постепенным уменьшением объема веществ, истощающих озоновый слой, и борьбой с ухудшением состояния земель.

5. **Политика и законодательство.** Проекты ПРООН-ГЭФ свидетельствуют о том, что в поддерживаемых странах в деле разработки и обзора новых и имеющихся стратегий и законодательства в области охраны окружающей среды на национальном и местном уровнях достигнуты значительные результаты. Например, в рамках реализуемого на Мадагаскаре проекта оперативно-

функционального обслуживания программы охраны окружающей среды была завершена работа над Национальной стратегией сохранения биологического разнообразия, которая была апробирована на национальном уровне после серии региональных консультаций. В стратегии особо отмечается вклад экологического сектора в процесс развития и в ликвидацию нищеты и подчеркивается важность обеспечения полного участия общин в ее осуществлении. Были утверждены два закона, касающиеся прав на интеллектуальную собственность и доступа к источникам живых ресурсов, которые вскоре будут представлены Национальному собранию.

6. **Создание потенциала.** В рамках все большего числа проектов происходит увязка выдвигаемых сверху и снизу инициатив по созданию потенциала, что представляет собой попытку содействовать созданию благоприятных условий (юридических, организационных, социальных) и способствовать межсекторальному взаимодействию при одновременном укреплении технического потенциала учреждений. За счет сосредоточения усилий на формировании культуры комплексного рационального использования окружающей среды при участии различных институциональных и социальных партнеров эти проекты более эффективно содействуют процессам создания потенциала на разных уровнях при условии их адаптации к потенциальным возможностям участников. В рамках нескольких проектов поддержка в области политики и непосредственная подготовка кадров на национальном уровне сочетаются с региональными/национальными экспериментальными инициативами, которые укрепляют децентрализованный потенциал и приносят ощутимые результаты. Это помогает подтверждать жизнеспособность конкретных рекомендаций в области политики и одновременно демонстрировать передовой опыт в целях его внедрения в более широком масштабе.

7. **Финансирование и оперативная структура.** ПРООН-ГЭФ полностью финансируется за счет взносов, получаемых по линии утверждаемых проектов, и его оперативный бюджет не зависит от основных административных ресурсов ПРООН. Страновые отделения ПРООН получают финансовую компенсацию за все услуги, оказанные по проектам. ПРООН-ГЭФ также возмещает центральным службам ПРООН расходы по поддержке, которая оказывается в рамках проектов и операций. ПРООН-ГЭФ оказывает существенную помощь утвержденным координаторам в страновых отделениях, с тем чтобы они располагали навыками и информацией, которые необходимы для выполнения ими своих функций. Поддержка ПРООН-ГЭФ была признана страновыми отделениями в годовых докладах, отражающих результаты проведенной работы (РОАР), и оценках страновых отделений ПРООН товаров и услуг, предоставляемых штаб-квартирой (январь — февраль 2001 года), а также сетью координаторов-резидентов. При оценке услуг, предоставляемых штаб-квартирой, ПРООН-ГЭФ фигурировал первым среди всех подразделений штаб-квартиры по качеству услуг, которые оказываются страновым отделениям.

8. В соответствии с целями структурной перестройки, согласованными с Административной группой в 2000 году, за последние 18 месяцев ПРООН-ГЭФ в значительной степени децентрализовал свои операции.

В. Основные факторы, определяющие успех

9. **Связующие компоненты устойчивого развития.** ПРООН-ГЭФ занимается устранением глобальных угроз окружающей среде в рамках своих проектов при одновременном осуществлении комплексных стратегий устойчивого развития. Проекты ПРООН-ГЭФ всегда являются частью пакета мероприятий, которые финансируются национальными правительствами, двусторонними и многосторонними донорами, неправительственными организациями и частным сектором и направлены на достижение целей устойчивого развития на национальном уровне и одновременно охрану окружающей среды в глобальном масштабе. Эти мероприятия способствуют сокращению масштабов нищеты, защищая жизненно важные экологические товары и услуги, от которых зависят бедные люди. Проекты ПРООН-ГЭФ предусматривают финансирование мер по укреплению потенциала в государственном секторе и гражданском обществе. ПРООН-ГЭФ включает свои мероприятия в национальные программы устойчивого развития в рамках усилий, которые укрепляют руководство комплексом мероприятий по охране окружающей среды, и создают национальный потенциал, требуемый для ее рационального использования.

10. **Партнерство.** В качестве учреждения-исполнителя ПРООН-ГЭФ установил тесные рабочие взаимоотношения с другими подразделениями ГЭФ, особенно Всемирным банком, Программой Организации Объединенных Наций по охране окружающей среды (ЮНЕП), Советом ГЭФ и Секретариатом. Кроме того, доверительные отношения с правительствами стран-получателей, международными и местными неправительственными организациями (НПО) и частным сектором являются одним из ключевых факторов, определяющих оперативную деятельность ПРООН-ГЭФ. В целом в осуществлении портфеля крупных проектов непосредственно участвуют 278 неправительственных организаций, в то время как 600 неправительственных организаций принимают участие в программе малых субсидий.

11. **Привлечение финансовых ресурсов.** Обязательства учреждений-исполнителей перед ГЭФ определяются объемом мобилизованных ресурсов по линии совместного финансирования. ПРООН официально обязалась перед Советом ГЭФ мобилизовать средства по линии совместного финансирования путем а) привлечения средств из двусторонних и многосторонних учреждений и частного сектора и б) обеспечения финансирования странами-получателями. ПРООН-ГЭФ стремится подчеркивать ту посредническую роль, которую он играет в обеспечении совместного финансирования из различных источников. Большинство этих финансовых средств составляют скудные субсидии в отличие от банков развития, которые обычно обеспечивают заемное финансирование. Субсидии позволяют странам проводить некоторые мероприятия, которые они в противном случае не смогли бы осуществить.

С. Задачи

12. **Пополнение ресурсов.** Переговоры по пополнению ГЭФ-3 начались при целевом показателе пополнения ресурсов, который составляет 2,5–3,5 млрд. долл. США (обязательства в отношении ГЭФ-2 составляют 2,75 млрд. долл. США). Ожидается, что переговоры по вопросу о пополнении завершатся в начале 2002 года. С учетом расширенного мандата ГЭФ в свете новых междуна-

родных протоколов и конвенций, таких, как Конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ) и Протокол по биобезопасности, можно надеяться на успешное пополнение ресурсов.

13. **Организационная структура.** В настоящее время проводится обзор организационной структуры ГЭФ. Документ о ГЭФ был принят после раунда трудных переговоров с участием всех подразделений ГЭФ. Структура ГЭФ является результатом взвешенного решения о создании нового и эффективного с точки зрения затрат организационного механизма на основе имеющегося административного и оперативного потенциала трех учреждений и полного использования их соответствующих сравнительных преимуществ. Поскольку эти соображения по-прежнему актуальны, ПРООН предпочитает сохранить нынешнюю организационную структуру.

14. **Обязательство ПРООН.** Однако, несмотря на достижения, будущий успех ПРООН-ГЭФ не гарантирован. Сегодня как никогда важно, чтобы ПРООН сосредоточилась на обеспечении своей конкурентоспособности в рамках ГЭФ и направлении своих инвестиций на контроль качества и управление проектными циклами. ПРООН должна также продолжать учитывать директивы Совета ГЭФ и особые потребности учреждений-партнеров. Для ПРООН успех будет основываться на ее способности и впредь выносить технические, административные и управленческие рекомендации для стран-клиентов и использовать новые возможности, которые возникают в результате расширения мандата ГЭФ, а также на ее способности обеспечить совместное финансирование.

II. Монреальский протокол

A. Справочная информация

15. ПРООН — это одно из четырех учреждений-исполнителей (ПРООН, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), ЮНЕП и Всемирный банк) в рамках Многостороннего фонда (МСФ), который является финансовым механизмом, учрежденным для оказания технической и финансовой помощи развивающимся странам, действующим по пункту 1 статьи 5 Монреальского протокола (страны, подпадающие под статью 5). Пополнение МСФ происходит каждые три года, при этом взносы поступают от стран-доноров (не подпадающих под статью 5) на основе шкалы начисляемых взносов Организации Объединенных Наций. Исполнительный комитет МСФ проводит свои заседания три раза в год и состоит из 14 членов, которые в равной степени представляют развивающиеся страны и страны-доноры. Секретариат МСФ находится в Монреале. Четыре учреждения-исполнителя участвуют в заседаниях Исполнительного комитета в качестве наблюдателей. Каждые два-три года по мере развития науки в график постепенного свертывания использования веществ, истощающих озоновый слой, согласно Монреальскому протоколу, вносятся изменения.

16. **Обзор портфеля.** С момента своего создания в 1990 году объем совокупных выплат из Многостороннего фонда составил на июль 2001 года 1,3 млрд. долл. США, из которых ПРООН получила 349,7 млн. долл. США, в том числе в виде вспомогательных расходов. Максимальная доля ПРООН в бюджетах инвестиционных проектов установлена на уровне 30 процентов от общего объема

утвержденных ресурсов, хотя явное ограничение на утверждение неинвестиционных ресурсов отсутствует. Еще 4,4 млн. долл. США поступают от осуществления ПРООН двусторонних программ для Австралии, Бельгии, Германии, Дании, Италии, Соединенных Штатов и Швеции. Утверждение ресурсов в объеме 354 млн. долл. США сделало Программу для Монреальского протокола вторым самым крупным целевым фондом ПРООН после ГЭФ. ПРООН получила также 21,3 млн. долл. США через ГЭФ на цели мероприятий в рамках Монреальского протокола в странах с переходной экономикой; эти проекты осуществляются совместно группами Многостороннего фонда и ГЭФ.

17. **Финансирование программ и управление ими.** Программа для Монреальского протокола (<http://www.undp.org/seed/eap/montreal>) полностью финансируется за счет вспомогательных расходов в рамках утвержденных проектов и не предусматривает использование основных ресурсов ПРООН из ее оперативного бюджета. ПРООН играет ключевую роль в осуществлении Монреальского протокола и действует через Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и национальные органы исполнения, обеспечивая передачу технологий и техническое сотрудничество, которое требуется для содействия процессу перевода промышленности на применение озоносберегающих веществ в 78 странах.

18. Мероприятия по созданию потенциала и инвестиционно-демонстрационные проекты, направленные на сокращение использования метилбромида (высокотоксичного и озоноразрушающего вещества) в сельском хозяйстве, осуществляются в основном национальными силами с участием страновых отделений ПРООН и аккредитованных национальных учреждений. Страновые отделения ПРООН получают 3 процента субсидий, утвержденных на проекты, которые осуществляются национальными силами, и 1 процент субсидий на проекты, реализуемые ЮНОПС. Страны, которые обладают техническим опытом применения новых альтернативных технологий и располагают соответствующей национальной инфраструктурой для осуществления, выбрали национальное исполнение формой реализации проектов в области перевода промышленности в таких секторах, как производство пенопласта, хладагентов и растворителей.

19. Группа по Монреальскому протоколу (ГМП) Группы по устойчивому экологическому развитию Бюро по вопросам политики в области развития (ГЭУР/БПР), которая руководит программой, состоит из 5 сотрудников категории специалистов и 3 помощников по вопросам программ в Нью-Йорке и использует 6 международных экспертов по секторам, 20 национальных экспертов и 15–20 консультантов, работающих главным образом по заключенным контрактам во всем мире. Некоторые сотрудники страновых отделений ПРООН также финансируются за счет программы, несколько из них как штатные сотрудники, а многие — как почасовики.

В. Основные факторы, определяющие успех

20. **Охват программы.** По состоянию на декабрь 2000 года ПРООН выделила 214 млн. долл. США на осуществление более 1440 проектов в 78 странах во всех регионах, что позволяет уничтожить свыше 41 500 тонн озоноразрушающих веществ. Благодаря утвержденным мероприятиям свертывается использо-

вание озоноразрушающих веществ в секторах промышленности, которые производят аэрозоли, пенопласт, хладагенты, растворители и средства для тушения пожаров, а также в сельском хозяйстве. Ниже показано использование озоноразрушающих веществ, которые необходимо будет уничтожить, с разбивкой по секторам и утвержденные субсидии с разбивкой по регионам:

Диаграмма 4
Уничтожение 41 500 тонн озоноразрушающих веществ, способных разрушить озоновый слой: с разбивкой по секторам

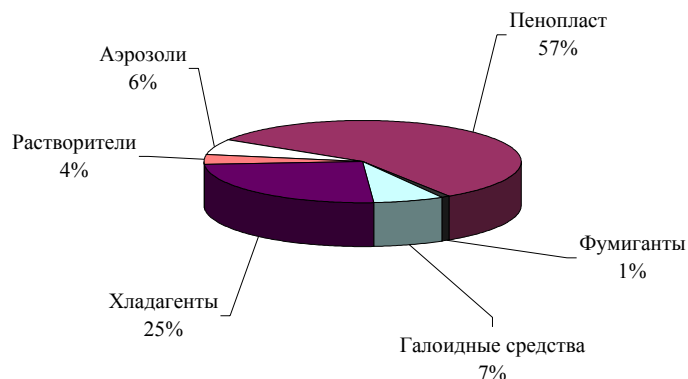
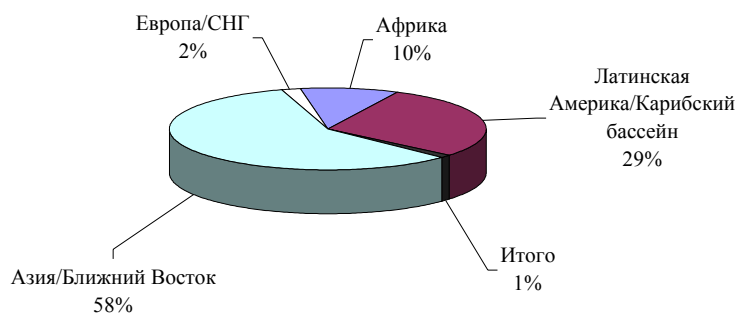


Диаграмма 5
Общий портфель в рамках Монреальского протокола в размере 330 млн. долл. США: с разбивкой по регионам



21. **Связь с устойчивым развитием: сохранение рабочих мест и укрепление национальных учреждений.** ПРООН разработала новаторские подходы для оказания помощи небольшим и средним предприятиям (НСП), что является важным генератором развития в сфере занятости — в рамках процессов их конверсии. Так, ПРООН накопила ценный опыт в работе с частным сектором.

За счет успешной передачи технологий небольшие и средние предприятия смогли сохранить свою конкурентоспособность, благодаря чему сохраняются имеющиеся рабочие места и создаются новые. Таким образом, ПРООН играет ключевую роль в обеспечении устойчивых условий существования сектора небольших и средних предприятий в развивающихся странах, в которых существуют такие программы.

22. ПРООН ассигнует свыше 6,6 млн. долл. США в рамках утвержденных проектов, которые помогут отказаться от использования метилбромида в качестве фунгицида почв в сельском хозяйстве. Эти программы включают важные компоненты подготовки фермеров и охвата населения (свыше 300 000 участников), помогая фермерам понять, каким образом применять новые альтернативные подходы при одновременном сохранении или во многих случаях повышении урожайности. Эта помощь имеет исключительно важное значение для исключения любых негативных экономических последствий для стран, которые сильно зависят от сельского хозяйства и экспорта сельскохозяйственной продукции.

23. ПРООН оказывает помощь 21 развивающейся стране в рамках проектов создания потенциала, которые помогли разработать более эффективную политику и процедуры для достижения целевых показателей соблюдения по Монреальскому протоколу. В случае правильного исполнения они обеспечат соответствующую поддержку в сфере управления и создания потенциала, что существенным образом скажется на других сферах управления и тем самым поможет усовершенствовать процесс выработки решений в области политики.

24. **Синергическая связь с другими конвенциями.** Поскольку эффективность использования энергии на новом оборудовании выше, чем на старом, и основана на осуществляемой конверсии промышленности, Монреальский протокол также способствует более эффективному использованию энергии, что является одной из основных целей Киотского протокола. Подготовка технического персонала к работе с хладагентами также предотвращает непроизводительное использование химических веществ, а также сокращает расходы и выбросы.

C. Задачи

25. **Воздействие странового подхода на вспомогательные расходы.** Новый стратегический план выделения субсидий в рамках МСФ требует активного участия всех стран и обязует учреждения-исполнители действовать в рамках строгих страновых подходов на всех этапах подготовки, представления и осуществления проектов. Рекомендации в сфере политики и контроль за осуществлением трудоемких проектов играют в настоящее время более значительную роль для Группы по Монреальскому протоколу ПРООН, рабочая нагрузка небольшого персонала которой существенно возросла.

26. Ввиду этих последствий не только для ПРООН, но и других учреждений может оказаться необходимым новый метод исчисления вспомогательных расходов. Одно из предложений заключается в том, чтобы вспомогательные расходы основывались на двух компонентах: переменном компоненте для средних и крупных проектов технологической конверсии и фиксированном более высокочасовом компоненте для небольших и более трудоемких проектов. Другой

подход заключается, во-первых, в выделении основных средств на цели выполнения корпоративных функций (как в ГЭФ) и, во-вторых, в покрытии вспомогательных расходов по отдельным проектам; это позволило бы ПРООН компенсировать свои расходы при выработке рекомендаций в сфере политики и контроле и оценке проектов и программ, что помогало бы странам в достижении ими целевых показателей соблюдения существующих требований.

27. Пополнение Многостороннего фонда. Пополнение Многостороннего фонда в трехгодичный период 2003–2005 годов будет обсуждаться в ходе следующего заседания сторон во второй половине 2002 года. Объем средств в рамках предыдущих пополнений составлял примерно 400–500 млн. долл. США в трехгодичный период, при этом ПРООН получала примерно 40 млн. долл. США в год. На переговоры могут повлиять следующие факторы:

а) замедление темпов развития экономики в мире и реакция на террористические нападения, совершенные в сентябре 2001 года;

б) возможные предоставления льготных займов в рамках обсуждаемого пакета. В настоящее время на долю субсидий приходятся все распределяемые средства. В случае утверждения льготных займов ПРООН должна иметь механизмы для того, чтобы она и впредь избиралась в качестве одного из учреждений, занимающихся осуществлением любого финансово значимого портфеля в рамках Многостороннего фонда.