



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ
ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2009/5
27 May 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ

Тридцатая сессия

Бонн, 1-10 июня 2009 года

Пункт 8 предварительной повестки дня

Укрепление потенциала согласно Конвенции

Пункт 9 предварительной повестки дня

Укрепление потенциала согласно Киотскому протоколу

Обобщение опыта и извлеченных уроков в области использования показателей результативности для мониторинга и оценки укрепления потенциала на национальном и глобальном уровнях

Записки секретариата*

Резюме

Настоящий обобщающий доклад был подготовлен с целью развития мониторинга и оценки укрепления потенциала на различных уровнях. Он основан на информации, сведенной воедино из различных документов, включая представленные Сторонами материалы о накопленном ими опыте в деле мониторинга и оценки укрепления потенциала на национальном уровне и доклады о совещаниях экспертов по вопросу о накопленном опыте использования показателей результативности для мониторинга и оценки укрепления потенциала на национальном уровне. В докладе кратко описываются уже определенные и подлежащие применению руководящие принципы и возможные подходы в области мониторинга и оценки, а также трудности и ограничения, связанные с использованием этих подходов. Настоящую записку следует рассматривать совместно с документом FCCC/SBI/2009/4, в котором представлены результаты второго всеобъемлющего рассмотрения осуществления рамок для укрепления потенциала в развивающихся странах, которые были установлены в решении 2/CP.7.

* Настоящий документ был представлен после установленного срока ввиду необходимости проведения внутренних консультаций.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	4
A. Мандат	1	4
B. Сфера охвата записки	2	4
C. Возможное решение Вспомогательного органа по осуществлению	3	5
II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	4 - 12	5
A. Рамки для укрепления потенциала в развивающихся странах, установленные в решении 2/CP.7	4 - 9	5
B. Прогресс в разработке рамок для мониторинга и оценки укрепления потенциала в контексте межправительственного процесса укрепления потенциала в области изменения климата	10 - 12	6
III. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ И ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО МОНИТОРИНГУ И ОЦЕНКЕ УКРЕПЛЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛА В ОБЛАСТИ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА	13 - 36	7
A. Определения и контекст	13 - 18	7
B. Цели и задачи	19 - 25	10
C. Подходы к мониторингу и оценке	26 - 36	12
IV. ОПЫТ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	37 - 55	15
A. Глобальный экологический фонд	38 - 45	15
B. Программа развития Организации Объединенных Наций	46 - 49	17
C. Организация экономического сотрудничества и развития	50 - 53	19
D. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде	54 - 55	20
V. РЕЗЮМЕ	56 - 58	21

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Стр.

Приложения

I.	Основные этапы межправительственной деятельности по разработке рамок для мониторинга и оценки укрепления потенциала	24
II.	Анализ потребностей, определенных в рамках для укрепления потенциала в развивающихся странах, установленных в решении 2/CP.7, в разбивке по уровням укрепления потенциала	26

I. Введение

A. Мандат

1. На своей двадцать девятой сессии Вспомогательный орган по осуществлению (ВОО) просил секретариат подготовить для рассмотрения на его тридцатой сессии обобщающий доклад с целью развития мониторинга и оценки укрепления потенциала на различных уровнях в соответствии с решением 2/СР.7, включающий описание возможного использования показателей результативности¹.

B. Сфера охвата записки

2. Информация, приведенная в настоящем обобщающем докладе, взята из следующих документов:

- a) представленные Сторонами материалы о накопленном ими опыте мониторинга и оценки укрепления потенциала на национальном уровне, содержащиеся в документе FCCC/SBI/2008/MISC.6;
- b) технический документ с изложением подходов к мониторингу и оценке укрепления потенциала на различных уровнях, содержащийся в документе FCCC/TP/2008/5;
- c) доклады о работе двух совещаний экспертов по вопросу об опыте использования показателей результативности для мониторинга и оценки укрепления потенциала на национальном уровне, содержащиеся в документах FCCC/SBI/2007/33 и FCCC/SBI/2008/15;
- d) представленные Сторонами, межправительственными организациями (МПО) и неправительственными организациями (НПО) материалы о накопленном ими опыте и извлеченных уроках, в частности, в области использования показателей результативности для мониторинга и оценки укрепления потенциала на национальном и глобальном уровнях, содержащиеся в документе FCCC/SBI/2009/MISC.1.

¹ FCCC/SBI/2008/19, пункты 90 и 103.

С. Возможное решение Вспомогательного органа по осуществлению

3. ВОО, возможно, пожелает рассмотреть информацию, содержащуюся в настоящем документе, при представлении указаний и вынесении рекомендаций Конференции Сторон (КС) и Конференции Сторон, действующей в качестве Совещания Сторон Киотского протокола, относительно дальнейших мер по проведению на регулярной основе мониторинга и оценки деятельности по укреплению потенциала в соответствии с решениями 2/CP.7, 4/CP.12, 29/CMR.1 и 6/CMR.2.

II. Справочная информация

A. Рамки для укрепления потенциала в развивающихся странах, установленных в решении 2/CP.7

4. Укрепление потенциала в области изменения климата считается одним из важнейших элементов устойчивого развития и имеет основополагающее значение для развивающихся стран в плане осуществления Конвенции и реагирования на изменение климата на национальном уровне. Укрепление потенциала представляет собой непрерывающийся процесс, в контексте которого наличие и доступность средств для осуществления и мониторинга проводимой в его рамках деятельности играют ключевую роль.

5. На своей седьмой сессии КС приняла решение 2/CP.7 об укреплении потенциала в развивающихся странах наряду с другими решениями, в которых были определены компоненты деятельности по укреплению потенциала. Рамки для укрепления потенциала в развивающихся странах, установленные в решении 2/CP.10 (упоминаемые далее как рамки для укрепления потенциала) и изложенные в приложении к нему, призваны служить руководством для осуществления деятельности по укреплению потенциала в области изменения климата, поддерживаемой или финансируемой Глобальным экологическим фондом (ГЭФ) и другими финансирующими организациями.

6. В рамках для укрепления потенциала приведен перечень руководящих принципов и подходов применительно к укреплению потенциала; изложен первоначальный перечень приоритетных областей для укрепления потенциала; и содержится призыв к Сторонам, являющимся развивающимися странами, продолжать представлять информацию о своих конкретных потребностях и приоритетах наряду с развитием сотрудничества друг с другом и содействием участию широкого ряда заинтересованных сторон. Согласно рамкам для укрепления потенциала Сторонам, включенным в приложение II к Конвенции (Сторонам, включенным в приложение II), следует, со своей стороны, предоставлять дополнительные финансовые и технические ресурсы для оказания помощи

развивающимся странам в осуществлении деятельности по укреплению потенциала по линии ГЭФ и по другим каналам, а всем Сторонам следует совершенствовать координацию и повышать эффективность проводимой деятельности.

7. Сроки и процесс рассмотрения осуществления рамок для укрепления потенциала были определены в решении 9/CP.9. В этом решении КС постановила завершить первое всеобъемлющее рассмотрение осуществления рамок для укрепления потенциала до своей десятой сессии и впоследствии проводить дальнейшие всеобъемлющие рассмотрения каждые пять лет.

8. Результаты первого всеобъемлющего рассмотрения рамок для укрепления потенциала отмечены в решении 2/CP.10. Признав достижение определенного прогресса по ряду приоритетных областей, определенных в рамках для укрепления потенциала, КС отметила, что по-прежнему необходимо восполнить имеющиеся значительные пробелы и что доступ к финансовым ресурсам по-прежнему остается вопросом, который еще предстоит решать в дальнейшем.

9. Результаты второго всеобъемлющего рассмотрения, изложенные в документе FCCC/SBI/2009/4, будут рассмотрены ВОО на его тридцатой сессии.

В. Прогресс в разработке рамок для мониторинга и оценки укрепления потенциала в контексте межправительственного процесса укрепления потенциала в области изменения климата

10. За период после принятия рамок для укрепления потенциала был отмечен устойчивый, хотя и незначительный, прогресс в области мониторинга и оценки укрепления потенциала, отраженный в приложении I к настоящему документу. Стороны неоднократно имели возможность провести обсуждения и обменяться накопленным опытом и извлеченными уроками в отношении: концепций потенциала и укрепления потенциала; целей и задач, а также методологий в области мониторинга и оценки укрепления потенциала; и принципов разработки и применения показателей результативности для поддержки процесса осуществления рамок для укрепления потенциала согласно Конвенции на национальном уровне. Обобщенная информация об этих обсуждениях приведена в главе III ниже.

11. Некоторыми Сторонами была отмечена недостаточность опыта применения подходов к оценке укрепления потенциала на национальном и даже на организационном уровнях, наряду с признаваемой всеми Сторонами необходимостью проведения дальнейшей работы по выявлению подходов к мониторингу и оценке, имеющих

актуальное значение на национальном и глобальном уровнях². После представления на совещании экспертов, состоявшемся в ноябре 2008 года, технического документа³, в котором был приведен анализ применяемых в последнее время подходов к мониторингу и оценке укрепления потенциала на различных уровнях, участники рассмотрели актуальность и применимость этого опыта и подходов к мониторингу и оценке укрепления потенциала согласно Конвенции. Они признали, что следует тщательнее изучить более широкие взгляды на эту деятельность, излагаемые в специальной литературе, с целью достижения оптимального баланса между традиционными подходами и альтернативными парадигмами мониторинга и оценки деятельности по укреплению потенциала в области изменения климата.

12. На своей двадцать девятой сессии ВОО отметил, что в мире накоплен значительный опыт в области мониторинга и оценки укрепления потенциала, в частности неправительственными организациями (НПО) и межправительственными организациями (МПО), и что Стороны могли бы использовать этот опыт⁴. В этой связи ВОО предложил Сторонам, МПО и НПО представить в секретариат информацию о накопленном ими опыте и извлеченных уроках, в частности, в процессе использования показателей результативности для мониторинга и оценки укрепления потенциала на национальном и глобальном уровнях⁵. Секретариат получил шесть таких сообщений, включая два от имени региональных групп, которые представлены в документе FCCC/SBI/2009/MISC.1.

III. Национальный опыт и извлеченные уроки в деятельности по мониторингу и оценке укрепления потенциала в области изменения климата

A. Определения и контекст

13. Как отмечалось некоторыми Сторонами, укрепление потенциала имеет важнейшее значение для устойчивого развития, и в частности для деятельности в области изменения климата. Стороны в целом признают, что создание потенциала является длительным процессом, требующим применения долгосрочного подхода, основанного на извлечении уроков из практической деятельности. Они выражают согласие с тем, что в рамках этого процесса должны обеспечиваться национальная ответственность и руководство,

² FCCC/CP/2007/6, пункт 87.

³ FCCC/TP/2008/5. Совещание экспертов состоялось в Рио-де-Жанейро, Бразилия.

⁴ FCCC/SBI/2008/19, пункты 87 и 100.

⁵ FCCC/SBI/2008/19, пункты 88 и 101.

благоприятные для деятельности условия, стимулы и проведение консультаций с различными заинтересованными сторонами, а также принятие решений совместно с ними. В частности, Стороны признают то важное значение для укрепления потенциала, которое имеет наличие политической воли.

14. Все Стороны подчеркивают, что процесс укрепления потенциала должен основываться на инициативах стран с точки зрения реагирования на конкретные потребности и приоритеты страны, а также использования национальных подходов к осуществлению и представлению информации. В силу этой причины некоторые Стороны считают, что глобальный подход к мониторингу и оценке укрепления потенциала может оказаться неприемлемым. Они также подчеркивают ту важную роль, которая отводится в деятельности по мониторингу и оценке развивающимся странам. В частности, они напоминают о взятых на себя развитыми и развивающимися странами обязательствах по обеспечению взаимной подотчетности согласно Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи⁶ и Аккрской программе действий⁷, в соответствии с которыми развитые страны должны привести свою деятельность по мониторингу и оценке в соответствие с системами развивающихся стран. Другие Стороны придерживаются того мнения, что существует необходимость в разработке и согласовании глобальных показателей результативности для оценки осуществления рамок для укрепления потенциала.

15. Стороны согласны с тем, что функции мониторинга и оценки являются различными, но дополняют друг друга: мониторинг предназначен для сбора данных на непрерывной основе с целью определения того, осуществляется ли проект или конкретный вид деятельности запланированными темпами, в то время как оценка представляет собой аналитическую по характеру деятельность и структурированный процесс, осуществляемый с целью определения актуальности и выполнения задач, а также эффективности, воздействия и устойчивости проекта или вида деятельности, и в силу

⁶ Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи является выражением консенсуса международного сообщества в отношении направления реформы деятельности по предоставлению внешней помощи и управления ею в целях повышения эффективности и достижения более весомых результатов. Мониторинг прогресса в выполнении обязательств по декларации обеспечивается Рабочей группой по эффективности помощи. См. <www.oecd.org/dac/effectiveness>.

⁷ Аккрская программа действий была согласована министрами и главами учреждений на третьем Форуме высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, состоявшемся в Аккре, Гана, на котором присутствовали 1 700 участников, включая более 100 министров и глав учреждений. См. <<http://www.accrhlf.net>>.

этого является действенным механизмом получения новых знаний и служит основой для вынесения рекомендаций.

16. Широко признается, что процесс укрепления потенциала должен быть всеобъемлющим и сосредоточенным на трех различных уровнях: индивидуальном, институциональном и системном, как они определены Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и ГЭФ:

- a) индивидуальный - изменение отношения и поведения посредством профессиональной подготовки, практического обучения, участия, формирования заинтересованности, мотивации, морально-психологического воспитания, установления подотчетности и ответственности;
- b) институциональный или организационный - общие оперативные и функциональные возможности, например мандаты, рабочий инструментарий, руководящие принципы и системы управления информацией;
- c) системный - общие политические, экономические и нормативные рамки и рамки подотчетности, в которых функционируют учреждения и отдельные лица.

17. По сфере своего охвата потребности и направления деятельности в области укрепления потенциала, определенные в рамках для укрепления потенциала, могут с некоторым допуском быть распределены по указанным трем уровням укрепления потенциала, как это показано в приложении II к настоящему документу. Наряду с информированием общественности и информационно-коммуникационной деятельностью укрепление потенциала, как правило, составляет неотъемлемую часть национальных программ в области изменения климата и реализуется в рамках отдельных проектов или разделов проектов. Эта деятельность охватывает широкий круг интересов от компилирования кадастров ПГ до процесса переговоров наряду с проведением оценки воздействия и адаптацией и вплоть до механизма чистого развития (МЧР) и "углеродного" финансирования. Несколько Сторон сообщают о том, что для обеспечения рассмотрения вопроса об изменении климата в увязке с их официальными планами развития и в ожидании разработки их национальных программ в области изменения климата в деятельности по тематике изменения климата на национальном уровне участвуют группы и комитеты различных типов.

18. Как правило, деятельность по укреплению потенциала осуществляется по целому ряду направлений, включая: проведение совещаний заинтересованных сторон; проведение совещаний технических рабочих групп; подготовку национальных

сообщений и национальных программ действий в области адаптации (на добровольной основе); распространение информации об изменении климата на основе создания вебсайтов или рассылки электронных бюллетеней; принятие национальных программ в области изменения климата; профессиональную подготовку по обучению необходимым навыкам ведения переговоров; и подготовку документации по МЧР.

В. Цели и задачи

19. В своем решении 4/CP.12 КС признала, что цель регулярного мониторинга должна состоять в том, чтобы содействовать оценке достигнутого прогресса, выявлению пробелов и анализу эффективности осуществления рамок для укрепления потенциала, а также в оказании поддержки проведению всеобъемлющего рассмотрения этих рамок. Стороны согласны с тем, что единого подхода к мониторингу и оценке укрепления потенциала не существует. Важнейшим первоначальным шагом при планировании любых подходов к мониторингу и оценке является подготовка исходных оценок потенциала стран по осуществлению Конвенции. Нередко выявлению тех компонентов потенциала, в которых имеются пробелы, содействуют самооценки национального потенциала (СОНП).

20. Кроме того, Стороны согласны с тем, что процесс мониторинга и оценки следует также использовать для: контроля за освоением средств, предоставленных донорами; извлечения максимальных выгод и уроков из деятельности по укреплению потенциала; и содействия внедрению передовой практики и поощрения более эффективного использования ресурсов, способствуя тем самым успешности мероприятий. Важно, чтобы оценки были объективными и всеобъемлющими и содержали рекомендации, предусматривающие принятие конкретных мер. Мониторинг и оценку следует рассматривать не как угрозу, а как благоприятную возможность, поскольку основную ответственность за этот процесс несет та страна, в которой он осуществляется.

21. При разработке подходов к мониторингу осуществления рамок для укрепления потенциала нередко приходится сталкиваться с необходимостью поиска путей, позволяющих обеспечить достижимость процесса мониторинга без неизбежных колоссальных усилий и значительных дополнительных затрат, причем таким образом, чтобы результаты содействовали оптимизации осуществления рамок для укрепления потенциала, а не создавали бремени представления отчетности о них. Мониторинг и оценка должны быть направлены на поддержку долгосрочного характера укрепления потенциала в практическом плане без какого-либо вмешательства в сам процесс укрепления потенциала. Также важно разрабатывать методы мониторинга, которые, будучи основаны на осуществляющихся усилиях и имеющемся потенциале, были бы направлены на их поддержку и ориентированы не на учет вносимых вкладов и проводимых мероприятий, а на выявление конкретных результатов.

22. Стороны признают, что непосредственно в отношении мониторинга и оценки укрепления потенциала и самого укрепления потенциала в области изменения климата был проделан в общем-то небольшой объем работы. Мы располагаем достаточным числом экспертов по изменению климата и экспертов по оценке, но при этом экспертов по оценке укрепления потенциала в области изменения климата не так уж и много. Хотя укрепление потенциала и является одним из предметов пристального внимания ГЭФ в силу того, что деятельность по укреплению потенциала не отражается непосредственным образом в проектно-технической документации ГЭФ, информация об этой деятельности также не включается и в окончательные проектные документы. Это затрудняет проверку достижения прогресса в укреплении потенциала и воздействия этих усилий на национальном и программном уровнях и не позволяет провести количественную оценку созданного потенциала и отнести его к соответствующей области деятельности. Несмотря на тот факт, что подавляющая доля помощи со стороны доноров направляется на осуществление усилий по укреплению потенциала и развитию, оценки подтверждают, что формирование устойчивого потенциала остается одной из наиболее сложных областей в процессе международного развития.

23. Кросс-секторальный характер укрепления потенциала получил широкое признание, и большинство Сторон разделяют то мнение, что процесс укрепления потенциала следует интегрировать в глобальные, национальные, секторальные и тематические усилия в области развития. В этом контексте можно отметить, что в СОНП, поддерживаемых ГЭФ, затрагивается большое число многосторонних природоохранных соглашений; однако мандат на мониторинг осуществления рамок для укрепления потенциала согласно Конвенции требует, чтобы прилагаемые усилия ограничивались областью изменения климата. Ожидается, что прилагаемые усилия будут координироваться на национальном уровне для обеспечения последовательного и комплементарного подхода к процессу укрепления потенциала. Множество проблем возникает в рамках координации деятельности между министерствами, а также НПО и международными организациями.

24. Некоторые Стороны считают, что развивающиеся страны должны взять на себя ведущую роль в деятельности по мониторингу и оценке и обеспечить, чтобы эти процессы составляли неотъемлемую часть цикла управления. Осуществление мониторинга и оценки укрепления потенциала на национальном уровне и переход от проектного уровня к национальному уровню с точки зрения оценки и показателей результативности остаются для развивающихся стран сложной задачей. Весьма часто для поддержания системы оценки требуются дополнительные средства, включая средства на разработку конкретных шагов, процедур и показателей для оценки и мониторинга эффективности деятельности по укреплению потенциала.

25. В некоторых странах мониторинг и оценка деятельности по укреплению потенциала нередко осуществляются на неформальной основе, что обусловлено сложившейся институциональной структурой; эти Стороны указывают на необходимость создания в их странах независимого органа по мониторингу и оценке.

С. Подходы к мониторингу и оценке

1. Методологии

26. В основном страны-доноры используют децентрализованный подход к оценке проектов по укреплению потенциала. Методологии разрабатываются и используются для мониторинга и оценки результатов деятельности; оценка зависит от определения исходных заданий до начала проекта и поставленных целевых показателей, основанных на предварительной оценке потенциала (см. пункт 32 ниже).

27. Как правило, методологии, используемые для мониторинга и оценки деятельности по укреплению потенциала, включают: ориентированный на конкретные результаты подход к управлению, который применяется в течение всего цикла осуществления проекта и ориентирован главным образом на достижение конечных результатов и измерение результативности и представление соответствующей отчетности; управление проектными циклами, которое представляет собой последовательность мероприятий по мониторингу и оценке; матрицу разработки проектов, которая отражает, в каких случаях используются показатели; и "деревья проблем и целей" (см. пункт 54 ниже), которыми определяются цели и показатели проектов.

28. Обычно Стороны используют весьма разнообразные инструменты для проведения оценки, такие как доклады об оценке, поездки на места, опросы, обследования, совещания с партнерами по проекту и заинтересованными сторонами, представление описательной информации и финансовой отчетности.

29. Уроки, извлеченные некоторыми Сторонами из своих оценок, свидетельствуют, в частности, о том, что подготовка надежной оценки может, в среднем, продлиться до одного года и потребовать значительного объема финансовых ресурсов; предварительные и последующие оценки и обследования могут оказаться полезными (например, для целей обучения), но при этом не исключены трудности с измерением воздействия и эффективности; применительно к усилиям по укреплению потенциала наиболее сложным аспектом является нахождение нужного способа для измерения изменений в поведении; полезными для будущих усилий по укреплению потенциала могут быть оценки, основанные на широком участии заинтересованных сторон, хотя их подготовка и может

отличаться высокой степенью сложности, использованием большого объема статистических данных и значительными финансовыми затратами.

30. Некоторые Стороны признают, что они не располагают опытом разработки общесистемных методологий или показателей результативности на глобальном уровне для мониторинга и оценки деятельности по укреплению потенциала в области изменения климата и в силу этого отдают предпочтение укреплению своих систем мониторинга и оценки на местном и национальном уровнях. В то же время другие Стороны ссылаются на свой опыт в осуществлении глобальных целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, - еще одном международном процессе, направленном на достижение ряда согласованных на глобальном уровне целевых показателей развития, из которого отдельные страны могут извлечь необходимые им уроки. Притом что потребности в области развития выявляются на страновом уровне, в этом контексте глобальные цели, реализуемые на национальном уровне, формируют основу для сопоставления достигнутого прогресса и представления соответствующей отчетности не только на уровне отдельной страны, но и на международном уровне.

2. Разработка показателей результативности

31. Показатели результативности являются, по общему мнению, ключевым инструментом для проведения оценки и мониторинга деятельности по укреплению потенциала. Они используются во многих из методологий, указанных в пункте 27 выше. Как говорилось в пункте 16 выше, процесс укрепления потенциала должен быть сосредоточен на индивидуальном, институциональном и системном уровнях. Как следствие, Стороны пришли к единому мнению о том, что подборка национальных показателей должна включать индивидуальные, институциональные и системные показатели потенциала. Некоторые Стороны отмечают, что показатели могли бы использоваться для оценки деятельности по укреплению потенциала с точки зрения ее охвата и сроков, круга бенефициаров и вклада в осуществление проектов.

32. Прежде чем приступать к определению показателей результативности и целевых показателей, необходимо чтобы принимающая страна и партнерская организация, если это сочтено целесообразным, совместно провели анализ имеющегося потенциала. Стороны согласны с тем, что выбор следует останавливать лишь на ограниченном числе показателей результативности, уделяя при этом пристальное внимание их практической реализуемости и полезности для процесса укрепления потенциала, а не просто для какой-то абстрактной необходимости в проведении мониторинга. Стоимость, продолжительность и сложность процесса мониторинга зависит от количества показателей. Некоторые Стороны отмечают, что вовлечение заинтересованных сторон в

процесс определения показателей и учет разделяемых ими ценностей влияют на то, какие именно показатели будут отобраны для разработки.

33. В целях содействия определению того, какой из показателей или какой из наборов показателей является наиболее эффективным, Агентство международного развития Соединенных Штатов Америки выявило шесть характеристик надлежащих показателей:

- a) действенность: показатель действительно измеряет то, что он должен измерять;
- b) надежность: показатель может использоваться неоднократно и позволяет надежным образом измерить имеющееся изменение;
- c) полезность для управления: результаты измерения являются значимыми для принятия решений на одном или нескольких уровнях управления;
- d) адекватность: если искомый результат является узко определенным, возможно, следует ограничиться использованием одного единственного показателя;
- e) актуальность: показатель позволит получить необходимую информацию к тому времени, когда она потребуется для принятия решений;
- f) практичность: показатель позволяет получить данные при разумных затратах и своевременным образом.

34. Описания в словесной форме, иллюстрирующие произошедшие изменения или достигнутый прогресс, представляют собой важнейшие качественные показатели, дополняющие преимущественно количественные оценки. Кроме того, они помогают лучше разобраться в зачастую весьма сложных "матрицах прогресса", которые используются до сих пор. Для получения надежной информации о том, вполне ли успешно был осуществлен проект, требуются основные показатели результативности, позволяющие оценить как количественные, так и качественные аспекты деятельности. Эти показатели являются важной частью оценки и позволяют сопоставлять текущую деятельность с тем, что делалось раньше.

35. Стороны признают, что показатели могут быть полезны: в качестве средства, содействующего информированию о результатах деятельности или осуществления проектов; в качестве средств проведения более углубленного анализа социально-экономического контекста; и в качестве инструмента управления. Вместе с тем Стороны

также признают ключевые проблемы применения показателей результативности, включая сбор данных, обеспечение сбалансированности представляемых данных и потенциальную потребность в проведении мониторинга в связи с вопросами, которые могут стать важными в будущем. Для оценки результативности на национальном уровне требуется краткая сводка по результативности на уровне проектов, и агрегирование этой информации по-прежнему представляет собой трудную задачу.

36. Стороны также отмечают факторы, ограничивающие использование показателей, и в частности то, что показатели могут быть весьма субъективными, в силу чего их широкое применение во всех странах представляется затруднительным. Общие, стандартные или имеющие широкий охват показатели обеспечивают сбор определенной информации, но отследить с их помощью, что происходит на местном уровне в стране применения, удастся отнюдь не всегда. Полезными могут оказаться индивидуально разработанные показатели, но их подготовка и использование могут быть сопряжены со значительными материальными и временными издержками.

IV. Опыт межправительственных организаций

37. В настоящее время в рамках различных международных организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций осуществляется интенсивный процесс накопления знаний в целях совершенствования деятельности по укреплению потенциала, включая его мониторинг и оценку.

A. Глобальный экологический фонд

38. Укрепление потенциала является предметом основного внимания ГЭФ; соответствующие мероприятия осуществляются либо в качестве составной части средне- и полномасштабных проектов, либо в рамках стимулирующих видов деятельности. Средне- и полномасштабные проекты содержат компонент оценки, на который приходится 7% сметы по проекту. Как правило, этот компонент предусматривает компилирование в течение всего цикла осуществления проекта содержащейся в периодических докладах информации, которая затем служит основой для подготовки независимым экспертам по оценке доклада об оценке по завершении проекта.

39. Об уделении приоритетного внимания мониторингу и оценке со всей определенностью говорится в документе "Политика в области мониторинга и оценки", подготовленном Управлением по оценке ГЭФ (ГЭФ УО)⁸; вместе с тем в этом документе

⁸ См. по адресу <http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Policies_and_Guidelines-me_policy-english.pdf>.

укрепление потенциала не упоминается в качестве особого направления деятельности по мониторингу и оценке. Программой основой для финансирования ГЭФ в области развития потенциала служит "Стратегический подход ГЭФ к активизации деятельности по укреплению потенциала". В этом документе говорится, что конкретные показатели должны служить основой для мониторинга и оценки мероприятий или компонентов проектов, направленных на укрепление потенциала, и что эти показатели будут разрабатываться Группой по оценке ГЭФ (в дальнейшем - ГЭФ УО). ГЭФ УО определило рамочный набор показателей для мониторинга инициатив по укреплению потенциала в рамках операций ГЭФ и внедрило оценочный подход к мониторингу на индивидуальном, институциональном и системном уровнях.

40. Деятельность ГЭФ по разработке показателей для измерения воздействия компонентов проектов, предназначенных для укрепления потенциала, основывается на следующих пяти ключевых типах потенциала:

- a) потенциал для определения концепции и разработки политики, законодательства, стратегий и программ;
- b) потенциал для осуществления политики, законодательства, стратегий и программ;
- c) потенциал для вовлечения всех заинтересованных сторон и достижения консенсуса между ними;
- d) потенциал для мобилизации информации и знаний;
- e) потенциал для осуществления мониторинга, проведения оценок, представления информации и накопления знаний.

41. Благодаря использованию оценочного подхода, предусматривающего градацию каждого показателя по шкале от нуля до трех, показатели позволяют провести количественную оценку процесса укрепления потенциала, носящего качественный характер. Соответствующий набор показателей определен в рамках для мониторинга и оценки, являющихся достаточно гибкими для дополнительного включения в них показателей, учитывающих специфику каждой из основных областей деятельности.

42. Глобальная программа поддержки для СОНП обеспечивает страны методологической поддержкой и механизмами для управления знаниями. Одно из направлений деятельности в рамках данной программы посвящено разработке целей и показателей для установления контрольных параметров и проведения оценок воздействия.

Эта работа осуществляется во взаимодействии с подразделениями по мониторингу и оценке ГЭФ, ПРООН, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Всемирного банка.

43. Совместно с партнерами и донорами ГЭФ УО в настоящее время проводит работу по оказанию поддержки формирующейся неформальной сети, или "сообщество практиков", для экспертов по оценке, специалистов-практиков и научных исследователей, которые занимаются разработкой систем мониторинга и оценки, передовых методов практической деятельности, руководящих принципов и показателей для оценки деятельности в областях изменения климата и развития. Данная инициатива, ориентированная в первую очередь на учет потребностей развивающихся стран и совершенствование потенциала этих стран для реагирования на изменение климата, является непосредственным результатом проявления самого активного интереса к этим направлениям деятельности на Международной конференции по оценке деятельности в областях изменения климата и развития, которая была организована ГЭФ УО и проведена 10-13 мая 2008 года в Александрии, Египет.

44. Упомянутое сообщество практиков будет разрабатывать, проверять и распространять информацию и знания в области оценки. У сообщества имеется три основные инициативы, а именно: создание электронного хранилища оценок деятельности в области изменения климата; разработка интерактивного форума для членов сообщества; и проведение четырех исследований по вопросам предотвращения изменения климата и адаптации к нему.

45. ГЭФ УО возьмет на себя посреднические и организационные функции в отношении деятельности сообщества практиков, обеспечивая основу для финансирования и проведения исследований и метаоценок, а поддержка сообществу будет оказываться за счет усилий нескольких партнеров.

В. Программа развития Организации Объединенных Наций

46. В силу характера своей деятельности ПРООН стремится к получению целостного представления о деятельности по укреплению потенциала. ПРООН использует термин "развитие потенциала", отражающий всеобъемлющий подход к этому процессу, в рамках которого существующая база потенциала используется в качестве отправной точки для последующей деятельности по оказанию поддержки национальным усилиям, направленным на развитие потенциала и закрепление достигнутого. Поскольку деятельность ПРООН охватывает также области, предполагающие формирование в них новых возможностей, она оказывает поддержку созданию нового потенциала.

Процесс развития потенциала



Источник: Программа развития Организации Объединенных Наций.

47. В Стратегическом плане ПРООН на 2008–2011 годы⁹ развитие потенциала определяется в качестве главной задачи по оказанию ПРООН содействия странам, в которых она осуществляет свои мероприятия. Соответствующей деятельностью занимается главным образом Группа по развитию потенциала. Некоторые элементы мониторинга, оценки и показателей развития потенциала приведены на страницах вебсайта ПРООН, посвященных этой теме¹⁰.

48. Подход, используемый ПРООН, основан на той идее, что развитие потенциала представляет собой процесс, включающий целый комплекс направлений деятельности, осуществляемых на текущей основе. ПРООН и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития выделяют пять этапов, представленных на диаграмме выше, которые составляют основной подход к развитию потенциала. Этими основополагающими этапами и следует руководствоваться в любом контексте: процесс начинается с совместного выявления необходимости в применении последовательного подхода к развитию потенциала, после чего проводятся оценки с целью определения исходного потенциала, затем на основе результатов этих оценок выдвигаются предложения относительно принятия необходимых мер, предоставляется поддержка

⁹ Размещен по адресу <<http://www.undp.org/execbrd/word/dp07-43.doc>>.

¹⁰ <<http://www.undp.org/capacity/index.shtml>>.

в целях осуществления этих мер и оказывается помощь в измерении прироста потенциала. При этом данный общий подход может также быть адаптирован и приспособлен к конкретной ситуации.

49. В поддержку программы СОМП ПРООН разработала рамки для инициатив по мониторингу развития потенциала. Этот подход согласуется со Стратегическим подходом к активизации деятельности по укреплению потенциала и рамками для ориентированного на результаты управления, разработанными ГЭФ.

С. Организация экономического сотрудничества и развития

50. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) руководствуется принципами Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи и Аккрской программы действий, в соответствии с которыми укрепление потенциала должно являться внутренним процессом, определяемым самими странами, в которых он осуществляется, и соответствующим системам и согласованным подходам этих стран. Учитывая многообразие национальных контекстов, в которых должна реализовываться деятельность по укреплению потенциала в области климата, показатели результативности для мониторинга и оценки укрепления потенциала в контексте деятельности, осуществляемой при поддержке ОЭСР, как правило, разрабатываются на национальном уровне национальными органами управления.

51. ОЭСР осуществляет целый ряд мероприятий, связанных с мониторингом укрепления потенциала, включая несколько мероприятий по укреплению потенциала в области природоохранной деятельности, но на данный момент ни одно из этих мероприятий не ориентировано непосредственным образом на деятельность в области изменения климата. В число этих мероприятий входят: деятельность по мониторингу укрепления потенциала, осуществляемая в рамках Обследования мониторинга осуществления Парижской декларации о повышении эффективности внешней помощи; разработка показателей и контрольных параметров для природоохранных министерств и учреждений развивающихся стран с целью проведения оценки их потенциала в области разработки, соблюдения и обеспечения применения природоохранного законодательства; и обновление руководящих указаний в отношении укрепления потенциала для природоохранной деятельности.

52. Комитет содействия развитию (КСР) публикует статистические данные и доклады об оказываемой помощи и других потоках ресурсов. Эти статистические данные, размещаемые в посвященной деятельности по оказанию помощи базе данных Системы отчетности перед кредиторами (СОК), касаются развивающихся стран и стран с переходной экономикой и основываются главным образом на докладах членов КСР.

СОК предоставляет набор легкодоступных базовых данных, позволяющих всем членам КСР анализировать и сопоставлять то, куда направляется помощь, достижению каких целей она служит и для поддержки или осуществления какой политики она используется. СОК располагает "рио-де-жанейрскими маркерами" (по конвенциям об изменении климата, по борьбе с опустыниванием и о биоразнообразии), которые позволяют отслеживать потоки помощи на цели осуществления Рио-де-Жанейрских конвенций. Однако на данный момент какого-либо способа, позволяющего вычленив деятельность по укреплению потенциала из контекста усилий, связанных с рио-де-жанейрскими маркерами, пока еще не найдено.

53. ОЭСР считает достижение консенсуса по глобальным показателям результативности и параметрам мониторинга в отношении укрепления потенциала для деятельности в области изменения климата сложной задачей и подчеркивает необходимость в конечной привязке таких показателей и параметров мониторинга к национальным контекстам.

D. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

54. Одним из наиболее убедительных и потенциально полезным методов решения проблемы повышения эффективности деятельности по мониторингу и оценке является применяемый в отношении извлеченных уроков подход на основе построения "проблемного дерева", разработанный ЮНЕП¹¹. Процесс построения "проблемного дерева" начинается с определения наиболее серьезной проблемы, подлежащей изучению, т.е. стержневой или центральной проблемы. Анализ проблемного дерева продолжается на основе дальнейшего выявления причин возникновения центральной проблемы и установления иерархической причинно-следственной связи между ними, начиная с непосредственно связанных с центральной проблемой и заканчивая глубинными причинами. Цель такого подхода заключается в повышении качества извлекаемых уроков и обеспечении учета этих уроков при разработке будущих программ, что позволяет добиться позитивного сдвига.

55. Этот инструмент содействовал выяснению того, в каком контексте поднятые проблемы упоминались в предыдущих докладах об оценке. Кроме того, сопровождающая графическая "схема связей" послужила основой для проведения обсуждений с сотрудниками по проекту и использовалась в качестве эффективного инструмента для "освобождения" системы оценки от накопившихся многочисленных уроков, извлеченных в связи с ней. Один из основных выводов заключался в том, что около 50% "уроков",

¹¹ <http://www.unep.org/eou/Pdfs/Lessons_Learned_rpt.pdf>.

извлеченных из ранее проводившихся оценок, не соответствуют установленным критериям качества. Таким образом, одним из итогов этой деятельности стала выработка более предметных указаний относительно совершенствования методов описания извлеченных уроков в будущем.

V. Резюме

56. Почти десять лет назад были приняты изложенные в приложении к решению 2/CP.7 рамки для укрепления потенциала, в которых были определены сфера охвата деятельности по укреплению потенциала, соответствующие руководящие принципы и подходы к этому процессу в развивающихся странах. Разработанный с течением времени процесс рассмотрения (ежегодные рассмотрения и пятилетние всеобъемлющие рассмотрения) служит основой для мониторинга осуществления рамок для укрепления потенциала и позволяет отслеживать прогресс и выявлять пробелы в ряде приоритетных областей.

57. Два совещания экспертов и многочисленные материалы, представленные Сторонами и НПО, содействовали обмену опытом и мнениями в отношении мониторинга и оценки укрепления потенциала на национальном и глобальном уровнях, включая использование показателей результативности. Хотя, как представляется, Стороны и организации пока еще обладают ограниченным опытом в плане применения различных подходов к оценке укрепления потенциала в области изменения климата на организационном, национальном и глобальном уровнях, некоторые руководящие принципы и возможные процессы уже определены и подлежат применению. Также были признаны имеющиеся сложности и ограничения, касающиеся применения этих подходов, и Сторонам необходимо рассмотреть пути их устранения. Резюме этих руководящих принципов и сложности, связанные с их применением, представлены во вставке ниже.

58. В целях оказания дальнейшей поддержки осуществляемым на национальном уровне усилиям по мониторингу и оценке деятельности по укреплению потенциала в области изменения климата можно было бы разработать руководство или набор показателей, опираясь на упомянутые руководящие принципы и накопленный опыт.

Подходы к мониторингу и оценке, включая разработку и использование показателей результативности: руководящие принципы и ограничивающие факторы*Подходы к мониторингу и оценке и соответствующие методологии*

- Процесс мониторинга и оценки должен инициироваться странами.
- Развивающимся странам следует взять на себя ведущую роль в деятельности по мониторингу и оценке и обеспечить, чтобы этот процесс составлял неотъемлемую часть цикла управления.
- Цель регулярного мониторинга должна заключаться в содействии оценке достигнутого прогресса, выявлению пробелов и оценке эффективности осуществления рамок для укрепления потенциала и в оказании поддержки их всеобъемлющему рассмотрению.
- Подготовка исходных оценок имеющегося у стран потенциала для выполнения ими своих обязательств согласно Конвенции является важнейшим первым шагом при планировании любых подходов к мониторингу и оценке - выявлению компонентов потенциала, в которых имеются пробелы, способствуют самостоятельные оценки национального потенциала.
- Мониторинг и оценка должны быть направлены на поддержку долгосрочного характера укрепления потенциала в практическом плане без какого-либо вмешательства в сам процесс укрепления потенциала.
- Подготовка надлежащих оценок может занять до одного года и потребовать значительных финансовых затрат.
- Для обеспечения функционирования системы оценки требуются дополнительные ресурсы, в том числе на разработку конкретных мер, процедур и показателей для оценки и мониторинга эффективности.
- Сторонам, включенным в приложение II, многосторонним учреждениям и другим соответствующим заинтересованным сторонам, оказывающим поддержку деятельности по укреплению потенциала в развивающихся странах, следует привести осуществляемые ими усилия по мониторингу и оценке в соответствии с системами развивающихся стран.

Разработка и использование показателей результативности

- Выбор следует останавливать лишь на ограниченном числе показателей результативности, уделяя при этом пристальное внимание их практической реализуемости и полезности для процесса укрепления потенциала, а не просто для какой-то абстрактной необходимости в проведении мониторинга.
- По уровням деятельности национальная подборка показателей должна включать в себя индивидуальные, институциональные и системные показатели потенциала.
- К основным проблемам в плане применения показателей результативности относятся: сбор и обобщение данных; обеспечение сбалансированности при представлении информации; и потенциальная необходимость мониторинга вопросов, которые могут стать весьма значимыми в будущем.
- Показатели могут быть весьма субъективными, что осложняет их общее применение во всех странах.
- Достижение консенсуса по глобальным показателям результативности и параметрам мониторинга применительно к укреплению потенциала в области изменения климата, по всей видимости, будет сопряжено с трудностями, и в конечном итоге такие показатели и параметры мониторинга придется адаптировать к национальным контекстам.
- Описания в словесной форме, иллюстрирующие произошедшие изменения или достигнутый прогресс, представляют собой важнейшие качественные показатели, дополняющие преимущественно количественные по характеру оценки.
- Показатели результативности должны быть четко определенными, легко поддающимися пониманию и несложными в применении, не слишком дорогостоящими, объективными, поддающимися обобщению и основанными на имеющихся данных и информации.

Приложение I

**Основные этапы межправительственной деятельности по разработке рамок
для мониторинга и оценки укрепления потенциала**

Решения и/или выводы	Соответствующее решение/документ
Конференция Сторон (КС) на своей седьмой сессии просила секретариат собирать, обрабатывать, компилировать и распространять информацию, необходимую КС или ее вспомогательным органам для рассмотрения процесса осуществления рамок для укрепления потенциала в развивающихся странах, принятых решением 2/СР.7 (упоминаемых далее как рамки для укрепления потенциала).	Решение 2/СР.7
КС на своей девятой сессии просила Глобальный экологический фонд учитывать в своей работе, относящейся к разработке показателей результативности укрепления потенциала по линии его основного направления деятельности в области изменения климата, рамки для укрепления потенциала.	Решение 4/СР.9
Также на КС 9 были определены периодичность и процесс рассмотрения эффективности рамок для укрепления потенциала.	Решение 9/СР.9
Вспомогательный орган по осуществлению (ВО) на своей двадцать четвертой сессии рассмотрел сводный доклад о шагах, которые необходимо предпринять для регулярного мониторинга деятельности по укреплению потенциала в развивающихся странах.	FCCC/SBI/2006/5
КС на ее десятой сессии призвала Стороны включать информацию об эффективности и устойчивости программ по укреплению потенциала в их национальные сообщения и другие соответствующие документы.	Решение 2/СР.10
КС на своей двенадцатой сессии постановила ежегодно принимать дополнительные меры в целях регулярного мониторинга осуществления рамок для укрепления потенциала и содействовать их ежегодному и всеобъемлющему рассмотрению.	Решение 4/СР.12
ВОО на своей двадцать шестой сессии рассмотрел предложение о сборе, обработке и распространении информации о мониторинге потенциала и деятельности по укреплению потенциала в развивающихся странах.	FCCC/SBI/2007/5
Также на ВОО 26 он принял решение о необходимости организации рабочего совещания экспертов продолжительностью в два дня, на котором основное внимание должно быть уделено подходам к мониторингу и оценке деятельности по укреплению потенциала и повышению эффективности укрепления потенциала.	Рабочее совещание, проведенное 5–6 ноября 2007 года в Сент-Джонсе, Антигуа и Барбуда, – доклад о работе совещания содержится в документе FCCC/SBI/2007/33

Решения и/или выводы	Соответствующее решение/документ
КС на своей тринадцатой сессии предложила Сторонам представить информацию об их опыте мониторинга и оценки на национальном уровне. Она также просила секретариат подготовить технический документ о подходах к мониторингу и оценке на различных уровнях и созвать совещание с целью обсуждения на нем опыта использования показателей результативности для мониторинга и оценки укрепления потенциала на национальном уровне.	Совещание экспертов, состоявшееся 6–7 ноября 2008 года в Рио-де-Жанейро, Бразилия, – доклад о работе совещания содержится в документе FCCC/SBI/2008/15
ВОО на своей двадцать восьмой сессии одобрил круг ведения для второго всеобъемлющего рассмотрения, заявив, что на основе этого всеобъемлющего рассмотрения ВОО должен выработать рекомендации в отношении дальнейших мер в целях регулярного мониторинга и оценки деятельности по укреплению потенциала.	Круг ведения, изложенный в приложении IV к документу FCCC/SBI/2008/8
ВОО на своей двадцать девятой сессии рассмотрел информацию, представленную Сторонами, технический документ и доклад об итогах работы совещания экспертов, состоявшегося в Рио-де-Жанейро, о котором упоминалось выше.	FCCC/SBI/2008/MISC.6 и FCCC/TP/2008/5
Также на своей двадцать девятой сессии ВОО предложил Сторонам, межправительственным организациям и неправительственным организациям представить в секретариат информацию о накопленном ими опыте и извлеченных уроках, в частности в процессе использования показателей результативности для мониторинга и оценки укрепления потенциала на национальном и глобальном уровнях.	FCCC/SBI/2009/MISC.1

Приложение II

Анализ потребностей, указанных в рамках для укрепления потенциала в развивающихся странах, установленных в решении 2/СР.7, в разбивке по уровням укрепления потенциала

Уровень укрепления потенциала	Потребности, указанные в рамках для укрепления потенциала
Индивидуальный	• Просвещение и профессиональная подготовка
Институциональный	• Укрепление институционального потенциала, включая укрепление или создание, когда это необходимо, национальных секретариатов по проблемам изменения климата или национальных координационных центров • Подготовка национальных сообщений • Ведение кадастров парниковых газов, управление базами данным по выбросам и создание систем для сбора, управления и использования данных по источникам выбросов и факторам выбросов • Оценка уязвимости и адаптации • Оценка реализации вариантов по предотвращению изменения климата • Исследования и систематические наблюдения, включая метеорологические, гидрологические и климатологические службы • Обмен информацией и создание сетей, включая создание баз данных
Системный	• Улучшение и/или создание благоприятных для деятельности условий • Разработка национальных программ в области изменения климата • Совершенствование процесса принятия решений, включая оказание помощи участникам международных переговоров
Потребности и области, охватывающие более чем один уровень	• Укрепление потенциала для осуществления мер по адаптации • Разработка и передача технологий • Использование механизма чистого развития • Потребности, возникающие в связи с осуществлением пунктов 8 и 9 статьи 4 Конвенции • Повышение уровня информированности общественности
