



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций, Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения и Управления
Организации Объединенных
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General
14 December 2020
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2021 года
1–4 февраля 2021 год, Нью-Йорк
Пункт 6 предварительной повестки дня
Оценка

**Оценка поддержки, оказываемой ПРООН в деле
адаптации к изменению климата**

Резюме

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Справочная информация	2
II. Результаты оценки	5
III. Выводы	9
IV. Рекомендации	14



I. Справочная информация

1. Независимое управление оценки (НУО) ПРООН провело оценку достижений и эффективности деятельности ПРООН по оказанию помощи странам-партнерам в адаптации к изменению климата. Эта оценка входит в план работы Независимого управления оценки (DP/2018/4), утвержденный Исполнительным советом в его решении 2018/1 в 2018 году. Оценка проводится с целью повысить степень подотчетности ПРООН глобальным и национальным партнерам в целях развития, включая Исполнительный совет ПРООН, а также содействовать накоплению опыта в рамках организации и повысить эффективность развития.

2. Научный консенсус, нашедший отражение в работе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), заключается в том, что деятельность человека привела к повышению глобальной температуры приблизительно на 1,0°C по сравнению с доиндустриальным уровнем и что при сохранении нынешних тенденций это повышение температуры, вероятно, достигнет 1,5°C в период между 2030 и 2052 годами¹. Из докладов МГЭИК ясно, что эта тенденция повышения температуры будет иметь быстрые и далеко идущие последствия для земельных ресурсов, энергетики, промышленности, зданий, транспорта и городов. Эти последствия будут усугубляться увеличением частоты и интенсивности экстремальных погодных явлений, и эта тенденция уже очевидна². Помимо экстремальных погодных явлений, широкие последствия будут иметь медленно протекающие кризисы, вызванные повышением температуры, опустыниванием, деградацией земель и лесов, засолением и подкислением океана и повышением уровня моря.

3. В последние годы значительно активизировались усилия по смягчению последствий изменения климата и адаптации. Однако эти усилия еще не достигли необходимых масштабов для того, чтобы избежать существенного ущерба для экономики, окружающей среды и здоровья человека в предстоящие десятилетия. МГЭИК подсчитала, что повышение температуры даже на 1,5°C — до уровня, установленного в Парижском соглашении, — не считается «безопасным» для большинства стран, общин, экосистем и секторов и представляет серьезную угрозу для природных и антропогенных систем.

4. Расходы на адаптацию будут значительными, даже если будут достигнуты целевые показатели, установленные в Парижском соглашении, а Глобальная комиссия по адаптации предполагает, что в период с 2020 по 2030 годы ежегодные расходы составят 180 млрд долл. США. Тем не менее ожидаемые расходы на адаптацию, вероятно, занижены, поскольку прямые последствия изменения климата, скорее всего, приведут к косвенным последствиям, что резко увеличит расходы таким образом, который сложно предсказать с помощью существующих моделей. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) предположила, что из-за недостатков нынешних оценок расходы на адаптацию могут оказаться в два-три раза выше диапазона, указанного в различных публикациях, и в четыре-пять раз выше к 2050 году³.

¹ МГЭИК, «Глобальное потепление на 1,5°C. Специальный доклад МГЭИК о последствиях глобального потепления на 1,5°C выше доиндустриальных уровней и о соответствующих траекториях глобальных выбросов парниковых газов в контексте укрепления глобального реагирования на угрозу изменения климата, а также устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты», 2018 год.

² United Nations Office of Disaster Risk Reduction and Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, “Human cost of disasters: An overview of the last 20 years, 2000–2019”, 2020.

³ UNEP, “The adaptation finance gap report, 2016”, Nairobi, Kenya, 2016.

5. Обязательство сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), являющихся развитыми странами, мобилизовать еще 100 млрд долл. США в год к 2020 году для удовлетворения потребностей развивающихся стран в области смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним является важным компонентом глобальных мер реагирования на изменение климата. Это обязательство заключалось в оказании помощи сторонам, являющимся развивающимися странами, которые особенно уязвимы для отрицательных последствий изменения климата, в покрытии расходов на деятельность по адаптации⁴.

6. В отсутствие определения того, что будут представлять собой «новые и дополнительные» ресурсы, а также базовых показателей, на основе которых можно было бы судить о достигнутом прогрессе, трудно оценить, в какой степени нынешние тенденции отражают прогресс в выполнении обязательств по РКИКООН⁵. Финансирование деятельности по адаптации увеличивается, однако сильно отстает от спроса, прогнозируемых потребностей и целевых показателей, установленных в РКИКООН. Льготное финансирование деятельности по адаптации отстает от финансирования деятельности по смягчению последствий изменений климата, значительная доля которого приходится на частные инвестиции, что создает дисбаланс, противоречащий закрепленному в Парижском соглашении стремлению достичь баланса между действиями по адаптации к изменению климата и действиями по смягчению его последствий.

7. Если кризис, вызванный COVID-19, не станет стимулом для более решительных глобальных действий, то, скорее всего, он будет иметь глубокие последствия для глобальных усилий по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним. Нагрузка, которую COVID-19 оказывает на государственные финансовые ресурсы, снижает возможность маневра бюджетными средствами для выполнения правительствами требований по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий в соответствии с Парижским соглашением, а также поиска более устойчивых путей развития.

8. Помимо этого, кризис, вызванный COVID-19, продемонстрировал, что многие из тех факторов, которые способствуют повышению уязвимости к последствиям изменения климата, также служат причиной неудачных, слабых или неэффективных мер по борьбе с пандемией.

Поддержка, оказываемая ПРООН в деле адаптации к изменению климата

9. ПРООН давно играет важную роль в формулировке повестки дня в области адаптации и осуществлении конкретных мер по адаптации еще со времен Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, прошедшей в 1992 году, Рио-де-Жанейрских конвенций о биологическом разнообразии, изменении климата и борьбе с опустыниванием и создания Глобального экологического фонда (ГЭФ) в качестве главного (на тот момент) механизма осуществления этих конвенций. ПРООН является одним из ведущих учреждений-исполнителей для ГЭФ с момента его создания и укрепила свою роль, участвуя в работе новых фондов, учрежденных в рамках РКИКООН, включая Фонд для наименее развитых стран (ФНРС), Специальный фонд для борьбы с изменением климата (СФБИК), Адаптационный фонд (все созданы в 2001 году) и Зеленый климатический фонд (создан в 2010 году). Поскольку

⁴ Доклад Конференции сторон о работе ее пятнадцатой сессии, Копенгаген, 7–19 декабря 2009 года.

⁵ Overseas Development Institute, 'Coding and tracking adaptation finance: lessons and opportunities for monitoring adaptation finance across international and national scales', ODI, 2012.

ПРООН действует в соответствии с рамочной конвенцией об изменении климата и другими имеющими к ней отношение документами, ее поддержка имеет важный нормативный аспект.

10. Используя свое сильное присутствие на местах, ПРООН получила значительную долю растущих взносов на цели адаптации и имеет все возможности для того, чтобы делать это и далее. На основе солидного портфеля проектов, финансируемых по линии целевого фонда ГЭФ, Фонда для наименее развитых стран и Адаптационного фонда, в последнее время наблюдался значительный рост, обусловленный крупными взносами по линии Зеленого климатического фонда в период с 2016 года. На долю ПРООН приходится приблизительно 16 процентов (30 проектов, 1 млрд долл. США) новых финансовых средств, поступивших по линии Зеленого климатического фонда, в результате чего она стала крупнейшей аккредитованной структурой по количеству утвержденных проектов и второй по величине — по объему финансирования. ПРООН добилась особых успехов в мобилизации средств на связанные с адаптацией проекты, на долю которых пришлось около 41 процента (21 проект — 646,4 млн долл. США) средств, выделенных на цели адаптации по линии Зеленого климатического фонда, в результате чего ПРООН стала первой аккредитованной структурой в портфеле проектов Зеленого климатического фонда в области адаптации.

11. Межотраслевой характер деятельности по адаптации к изменению климата затрудняет определение программ помощи в адаптации к изменению климата и масштабов поддержки со стороны ПРООН. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая разработала набор показателей для отслеживания официальной помощи в целях развития, связанной с изменением климата, в период 2010–2018 годов ПРООН была каналом доставки официальной помощи в целях развития (ОПР) на цели адаптации к изменению климата на сумму приблизительно 2,8 млрд долл. США⁶. Эти данные свидетельствуют о том, что ОПР на цели адаптации к изменению климата направлялась через ПРООН в четыре программные области: а) сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство и продовольственная безопасность; б) предотвращение стихийных бедствий и обеспечение готовности к ним (включая ликвидацию их последствий), а также реагирование на чрезвычайные ситуации и восстановление; в) охрана окружающей среды и ее сохранение; и г) водоснабжение и санитария, в то время как в других категориях объем помощи был ниже. ПРООН определила семь тематических направлений деятельности, которые лежат в основе оказываемой ею поддержки в деле адаптации к изменению климата: всесторонний учет деятельности по адаптации, обеспечение средств к существованию, экосистемная адаптация, продовольственная безопасность и сельское хозяйство, управление водными ресурсами и обеспечение устойчивости прибрежных районов, обеспечение жизнестойкости городов, и климатические информационные системы и системы раннего предупреждения⁷. По оценкам ПРООН, с 2010 года по настоящее время она мобилизовала 1,4 млрд долл. США в виде субсидий, полученных по линии вертикальных фондов и от двусторонних доноров, и мобилизовала 3,2 млрд долл. США по линии совместного финансирования для проектов по адаптации для 99 стран.

⁶ Для целей настоящей оценки используются данные ОЭСР, а не внутренняя база данных ПРООН по программам, поскольку они позволяют получить более четкое представление о секторальной структуре проделанной работы и определить место ПРООН в глобальном финансировании на цели адаптации. Метки во внутренней базе данных ПРООН показывают, что в 2018 и 2019 годах расходы ПРООН на деятельность по адаптации к изменению климата составляли около 280 млн долл. США в год, что в целом соответствует данным ОЭСР, хотя эти данные и не могут быть сопоставлены напрямую.

⁷ См.: <https://www.adaptation-undp.org/about>.

12. Хотя значительная доля финансирования на цели адаптации поступает по линии вертикальных фондов, объем ресурсов, предоставляемых ПРООН, следует оценивать с учетом ситуации в целом. По данным ОЭСР, ПРООН внесла около 2 процентов из 170 млрд долл. США в рамках обязательств по оказанию ОПР, которые были приняты в период 2010–2018 годов и в рамках которых адаптация к изменению климата является одной из важных или главных задач.

Сфера охвата оценки

13. Настоящая оценка посвящена в первую очередь деятельности ПРООН, непосредственно связанной с изменением климата. В практическом плане она включает направление работы ПРООН, в рамках которого в проектную документацию прямо включена цель по адаптации и предусмотрены конкретные меры для достижения этой цели. При этом в оценке не только признается тесная связь между адаптацией и развитием, но и рассматривается вклад, который ПРООН вносит в дело адаптации, проводя мероприятия, не отвечающие этим критериям, но прямо или косвенно способствующие адаптации. В число таких мероприятий входило рассмотрение вопроса о том, каким образом ПРООН выявляет и устраняет климатические риски в рамках всего своего портфеля проектов.

14. В оценке рассматриваются предложения ПРООН по адаптации к изменению климата, но особое внимание уделяется поддержке, оказываемой ПРООН странам, которые особенно уязвимы к климатическим потрясениям. С учетом того, что видное место в этой категории занимают малые островные развивающиеся государства, вопросу о поддержке, оказываемой ПРООН таким странам в деле адаптации к изменению климата, посвящена отдельная глава оценки.

15. Сфера охвата оценки не включает поддержку, оказываемую ПРООН в деле смягчения последствий изменения климата.

II. Результаты оценки

Предложение ПРООН по оказанию услуг в области адаптации к изменению климата

16. ПРООН получает значительную долю растущего финансирования на цели адаптации к изменению климата и осуществляет обширный портфель программ, который отличается своим географическим и секторальным охватом по сравнению с поддержкой, оказываемой другими партнерами в области развития. Увеличение портфеля проектов в области адаптации позволило ПРООН накопить большой опыт в ряде секторов, имеющих решающее значение для адаптации, за счет расширения ее портфеля проектов, финансируемых из вертикальных фондов. ПРООН добилась прогресса в деле учета этого опыта в своих рабочих процессах при создании глобальной сети по вопросам политики.

17. На основе этих достижений можно уточнить и расширить роли и обязанности и укрепить механизмы оказания технической поддержки и осуществления надзора за реализацией портфеля проектов в области адаптации, а также укрепить сотрудничество в других ключевых областях деятельности ПРООН. Хотя существует хорошо организованная структура для осуществления технического надзора и оказания поддержки в реализации портфеля проектов, финансируемых по линии вертикальных фондов, имеющая явные преимущества для планирования и надзора, то же самое нельзя сказать о проектах и программах, финансируемых из других источников, и сама задача выявления таких проектов и программ в системах ПРООН является сложной.

18. Не имея таких систем, ПРООН определила сферу своей поддержки в деле адаптации к изменению климата как почти полностью финансируемую за счет средств, поступающих из вертикальных фондов. Только 4 из 125 осуществляемых проектов, которые ПРООН определила как входящие в ее портфель проектов по адаптации к изменению климата, финансируются непосредственно двусторонними донорами. По данным ОЭСР, двустороннее финансирование программ ПРООН имеет такое же — если не большее — значение, как и финансирование по линии вертикальных фондов. К нему относятся, например, крупномасштабные долгосрочные программы в области сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности, проекты, финансируемые по линии инициативы Европейского союза «Глобальный альянс по борьбе с изменением климата», крупные инициативы по повышению жизнестойкости городов, а также работа, касающаяся широкого круга климатических информационных систем и систем раннего предупреждения и финансируемая по линии малых и крупных инициатив в области уменьшения опасности стихийных бедствий.

19. Не имея системы для отслеживания масштабов своих усилий по адаптации к изменению климата, ПРООН столкнулась с трудностями при разработке эффективных моделей межгруппового сотрудничества в качестве основы для поиска более комплексных решений в области адаптации к изменению климата и обеспечения климатоустойчивости в портфеле проектов ПРООН в области развития. Решающее значение будет иметь эффективное сотрудничество между группой ПРООН по уменьшению опасности бедствий Бюро по кризисным ситуациям и группой по адаптации к изменению климата Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ. Циклический и ориентированный на события подход к составлению программ по борьбе с кризисами подразумевает, что существует опасность того, что основные силы экспертов ПРООН по уменьшению опасности бедствий уйдут на удовлетворение стихийно возникающих и краткосрочных потребностей. Увеличение финансирования деятельности по адаптации в целях уменьшения опасности бедствий подразумевает, что большая часть долгосрочной работы по уменьшению опасности бедствий осуществляется под руководством группы по адаптации к изменению климата, действующей в Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ.

20. Неопределенность в отношении траекторий глобальных выбросов и воздействия различных результатов обуславливает необходимость разработки стратегий адаптации, в которых основное внимание будет уделяться обучению на собственном опыте и адаптивному управлению. Принятых в ПРООН системы и культуры управления по результатам не достаточно для того, чтобы это происходило последовательно и эффективно.

Стратегическое позиционирование

21. ПРООН оказывает широкую поддержку во всех областях и географических регионах, в которых адаптация будет играть главную роль в обеспечении того, чтобы достижения в области развития не были сведены на нет из-за изменения климата. В различных областях своей деятельности ПРООН достигла различных успехов в определении основных приоритетов в области адаптации, и были выявлены некоторые пробелы и сохраняющиеся проблемы. Это свидетельствует о необходимости дальнейшей доработки предложений ПРООН об оказании услуг в области адаптации и разъяснения того, как эти предложения связаны с основными направлениями разработки программ в области развития и как они дополняют сильные стороны партнеров Организации Объединенных Наций и других участников процесса развития.

22. ПРООН играет важную роль в качестве связующего звена между глобальными обязательствами, принятыми в конвенции об изменении климата и других международных природоохранных соглашениях, имеющих жизненно важное значение для действий, связанных с изменением климата, и содействует доступу к финансированию деятельности, связанной с изменением климата. Глобальные усилия ПРООН по защите биоразнообразия и предотвращению обезлесения подкрепляют цели адаптации к изменению климата. Одной из постоянных задач ПРООН в области экосистемной адаптации является обеспечение баланса между социально-экономическими и экосистемными аспектами.

23. ПРООН является одним из главных глобальных сторонников повышения эффективности деятельности по уменьшению опасности бедствий и лидером в этой области в системе Организации Объединенных Наций. ПРООН может привести примеры того, как уделение постоянного внимания уменьшению опасности бедствий приносит значительные результаты. В целом, мероприятия ПРООН по уменьшению опасности бедствий зачастую проводятся в условиях дефицита ресурсов и в сжатые сроки, часто в рамках усилий по реагированию, что снижает вероятность достижения устойчивых результатов. Финансирование адаптации дает возможность устранить этот дисбаланс.

24. ПРООН играет менее значимую роль в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности по сравнению с некоторыми другими партнерами Организации Объединенных Наций, но реализует множество инициатив, отражающих важность сельскохозяйственного развития для сокращения масштабов нищеты и обеспечения средств к существованию в сельских районах. Несмотря на наличие примеров передовой практики в портфеле проектов, существует неопределенность в отношении того, что необходимо для целенаправленной и эффективной адаптации к изменению климата мелких, бедных сельскохозяйственных производителей в подверженных риску агроэкологических зонах, и эту неопределенность необходимо устранить.

25. Необходимость согласованных усилий по решению проблемы изменения климата и уменьшению связанной с ним опасности экстремальных погодных явлений была тщательно учтена в программах ПРООН по распоряжению водными ресурсами.

26. Страновые отделения ПРООН, опираясь на опыт региональных и глобальных отделений, служат важной платформой для налаживания партнерских отношений в поддержку основных международных рамок действий в отношении изменения климата. У ПРООН имеются возможности для дальнейшей систематизации ее отношений с другими партнерами на основе более глубокого понимания соответствующих сильных и слабых сторон основных организаций-участников.

27. В стратегиях ПРООН признается важность частного финансирования для восполнения нехватки средств на финансирование деятельности по адаптации. Несмотря на то, что прогресс в развитии государственно-частных партнерств до сих пор был незначительным, в настоящее время реализуются инициативы по внедрению новых инструментов, в том числе партнерских связей для расширения страхового покрытия на случай стихийных бедствий и климатических потрясений. Для успешного расширения возможностей в новых областях, например внедрения новых механизмов финансирования или расширения масштабов поддержки страхования, потребуются четкая расстановка приоритетов и тщательный подход к принятию решений.

Разработка программ

28. ПРООН постепенно разрабатывает более точные методы учета климатологии при разработке проектов, руководствуясь растущими ожиданиями со стороны вертикальных фондов. Новые проекты, финансируемые по линии Зеленого климатического фонда, должны предоставить возможности для усиления влияния и эффекта масштаба.

29. У ПРООН имеются возможности для повышения качества проектов и их позиционирования в целях усиления влияния и воздействия в ряде областей, две из которых требуют неотложного внимания.

30. Во-первых, ПРООН не рассматривает климатические риски на систематической основе в рамках всего своего портфеля проектов в области развития. В настоящее время наблюдается заметная тенденция к присвоению проектам низкого уровня риска, что повышает вероятность того, что неточные оценки и недостаточные меры по управлению в конечном итоге нанесут вред людям и окружающей среде. С помощью более тщательной оценки климатических рисков в качестве основы для определения приоритетных задач ПРООН также следует более широко применять точные методы учета климатологии при разработке проектов, не ограничиваясь проектами, финансируемыми из вертикальных фондов.

31. Во-вторых, ПРООН необходимо повысить стратегическую ясность в отношении того, каким образом программы и проекты будут способствовать масштабным изменениям в политике и системным изменениям. Нечеткое определение путей воздействия иногда проявлялось в принятии экспериментальных проектов в качестве механизмов влияния на политику, а также в том, что во многих страновых программах основное внимание уделялось разработке планов, стратегий и внесению изменений в законодательство. Всесторонний учет климатических рисков при разработке стратегий является серьезной долгосрочной задачей, для решения которой потребуются настойчивая информационно-пропагандистская работа с учетом политической специфики по вопросу о том, в каких областях и каким образом необходимо пересмотреть стратегии и реформировать учреждения. Экспериментальные проекты могут быть эффективным инструментом в решении этой задачи, но они должны подкрепляться уделением целенаправленного внимания тщательной оценке и распространению результатов, чего часто не хватало в рассмотренных мероприятиях.

32. Постоянное внимание и усилия при разработке проектов следует уделять и другим областям, таким как разработка проектов, которые могут осуществляться в течение нескольких программных циклов; упреждающее разрушение внутренних барьеров, препятствующих выработке более комплексных решений проблем уязвимости к последствиям изменения климата; и обеспечение наличия конкретных и проработанных целей по улучшению гендерного равенства в рамках всего портфеля проектов по адаптации.

Поддержка малых островных развивающихся государств

33. Малые островные развивающиеся государства отличаются разнообразием, однако обладают характеристиками, которые делают их весьма уязвимыми к экологическим и экономическим потрясениям, и они сталкиваются с непропорционально высоким риском негативных последствий глобального потепления. Уязвимость малых островных развивающихся государств к последствиям изменения климата делает их основной целевой группой для усилий ПРООН по стимулированию действий, связанных с изменением климата, и поддержке адаптации к новым и возникающим климатическим рискам.

34. На сегодняшний день среди всех организаций системы Организации Объединенных Наций ПРООН имеет самое значительное присутствие в малых островных развивающихся государствах. По результатам недавнего обзора деятельности многострановых отделений Организации Объединенных Наций, проведенного в 2019 году, в ПРООН насчитывается около 400 сотрудников, распределенных по 33 малым островным развивающимся государствам, что примерно вдвое превышает численность персонала и страновое присутствие следующей за ней структуры Организации Объединенных Наций.

35. Присутствие ПРООН на местах дает ей некоторые преимущества в оказании помощи островным государствам в деле адаптации к изменению климата, включая важную роль в облегчении доступа стран к финансовым средствам, предоставляемым по линии вертикальных фондов. Как свидетельствуют проектные, страновые и тематические оценки, а также регулярная отчетность о достигнутом прогрессе, поддержка, оказываемая ПРООН малым островным развивающимся государствам, как правило, является эффективной и хорошо отлаженной. Тем не менее ПРООН сталкивается с целым рядом серьезных проблем в деле расширения своей поддержки малых островных развивающихся государств и повышения ее эффективности. В силу небольших размеров малых островных развивающихся государств ПРООН в основном оказывает им поддержку через многострановые отделения, что ограничивает возможности осуществления надзора и участия, а также возможности для разработки индивидуальных решений. Кроме того, потенциал ПРООН в плане оказания поддержки малым островным развивающимся государствам ограничен из-за дефицита ресурсов и недостаточной предсказуемости их поступления за исключением тех, которые поступают из вертикальных фондов или в рамках периодических мер реагирования на гуманитарные кризисы.

III. Выводы

36. **Вывод 1. ПРООН эффективно использует свое страновое присутствие для того, чтобы получить значительную долю растущего финансирования на цели адаптации, поступающего по линии вертикальных фондов. ПРООН разработала комплексное предложение об оказании услуг в области адаптации к изменению климата, оказывая широкую поддержку во всех географических регионах и секторах, подверженных климатическим рискам. Это обеспечивает ПРООН прочную основу для обоснования необходимости ускоренного и более масштабного реагирования на климатические риски.**

37. Хотя ПРООН является небольшим поставщиком услуг в области адаптации к изменению климата в контексте глобального финансирования деятельности по адаптации, она обладает двумя видными преимуществами.

38. Во-первых, ПРООН приняла на себя значительную долю растущего финансирования на цели адаптации, поступающего по линии вертикальных фондов, и примечательна широтой географического и секторального охвата своей поддержки по сравнению с другими участниками процесса развития как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. С 2010 года ПРООН мобилизовала более 2,8 млрд долл. США на осуществление проектов в примерно 100 странах с высоким, средним и низким уровнем дохода, включая 43 наименее развитые страны и 16 малых островных развивающихся государств, с охватом более 82 миллионов человек. Проекты ПРООН по экосистемной адаптации способствуют пониманию важности природных активов, таких как мангровые заросли, рифы, прибрежная растительность и естественные леса, для преодоления кризиса, вызванного изменением климата. Программы, в которых основное внимание

уделяется биоразнообразию и управлению охраняемыми районами, а также сокращению выбросов, обусловленных обезлесением, приносят адаптационные выгоды в виде защиты водосборных бассейнов, защиты активов прибрежных и морских экосистем и обеспечения устойчивых средств к существованию. Трансграничные и страновые усилия обеспечивают защиту жизненно важных пресноводных и морских экосистем, которые находятся под угрозой из-за изменения климата. Работа в области сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности свидетельствует о важности этой области для сокращения масштабов нищеты, особенно в странах Африки к югу от Сахары, и ее высокую подверженность климатическим рискам. На долю ПРООН приходится около четверти ресурсов, направляемых через Организацию Объединенных Наций на цели уменьшения опасности бедствий, и она является одним из двух крупнейших структур Организации Объединенных Наций, оказывающих такую поддержку.

39. Во-вторых, работая в сотрудничестве с ведущими структурами Организации Объединенных Наций, такими как секретариат РКИКООН, Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий (УСРБ ООН), ЮНЕП и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), ПРООН использует свое глобальное присутствие в качестве основы для нормотворческой деятельности Организации Объединенных Наций и международного сотрудничества в деятельности, связанной с изменением климата. Тем самым ПРООН обеспечила увязку глобальных обязательств по конвенции об изменении климата, Сендайской рамочной программе и другим международным соглашениям, имеющим ключевое значение для адаптации к изменению климата, и действий на страновом и местном уровнях, в том числе облегчив доступ к финансированию деятельности, связанной с изменением климата. ПРООН является одним из ведущих глобальных сторонников повышения эффективности деятельности по уменьшению опасности бедствий и действий, связанных с изменением климата, во всем мире, в том числе на основе значимой платформы для оказания поддержки малым островным развивающимся государствам, которая сыграла весьма заметную роль в привлечении внимания к необходимости решения проблемы изменения климата на международной арене.

40. Вывод 2. ПРООН проделала значительную работу и накопила соответствующий опыт в областях, имеющих решающее значение для адаптации, включая всесторонний учет политики, уменьшение опасности бедствий, сельское хозяйство и обеспечение продовольственной безопасности, охрану окружающей среды и экосистемную адаптацию, а также управление водными ресурсами и обеспечение жизнестойкости прибрежных районов. Потенциал ПРООН, ее стратегическое позиционирование и сравнительные преимущества в этих областях и среди страновых отделений неодинаковы, и некоторые аспекты ее предложения нуждаются в дальнейшем уточнении.

41. ПРООН осуществляет широкомасштабную программу поддержки для решения вопросов, касающихся риска бедствий, связанных с климатом, начиная с оценки опасности бедствий, обеспечения готовности и управления риском бедствий на уровне сообществ и заканчивая ликвидацией последствий бедствий и реагированием на них с упором на восстановление по принципу «лучше, чем было». В настоящее время вопросами уменьшения опасности бедствий занимаются два бюро, и львиная доля средств находится под контролем группы по адаптации к изменению климата Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ, что отражает успех в деле мобилизации ресурсов по линии вертикальных фондов на деятельность по адаптации к изменению климата. Однако в Бюро по кризисным ситуациям значительная доля экспертного потенциала не используется, в связи с чем существует серьезная опасность того, что он будет задействован в мероприятиях по реагированию.

42. Всесторонние усилия ПРООН по защите биоразнообразия и борьбе с обезлесением подкрепляют цели адаптации к изменению климата. Одной из неизменных задач ПРООН в области экосистемной адаптации является обеспечение баланса между социально-экономическими и экосистемными аспектами.

43. Необходимость согласованных усилий по решению проблем, связанных с изменением климата, и уменьшению связанной с ним опасности экстремальных погодных явлений была тщательно учтена в программах ПРООН по распоряжению водными ресурсами.

44. ПРООН осуществляет ряд инициатив по адаптации в области сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности, но еще не подготовила предложение об оказании услуг, в котором систематизировались бы ее сильные стороны и желаемое позиционирование в этой области. Во многих проектах не учитывается необходимость целевых и эффективных мер по адаптации для поддержки малых, бедных сельскохозяйственных производителей в подверженных риску агроэкологических зонах.

45. Вывод 3. Хотя был достигнут прогресс в интеграции вертикальных фондов в рабочие процессы ПРООН, в этой области предстоит сделать еще многое. Механизмы сотрудничества между техническими группами, имеющие важное значение для противодействия распылению усилий и всестороннего учета проблематики изменения климата в рамках всей деятельности ПРООН, все еще находятся на ранней стадии разработки.

46. Наблюдается недостаточный уровень эффективного сотрудничества между техническими группами, что отражает тесную взаимосвязь между различными консультантами и потребностями их спонсоров. Недостатки в этой области проявляются в том, что ПРООН определила сферу своей поддержки в деле адаптации к изменению климата практически полностью в рамках проектов, финансируемых по линии вертикальных фондов. В действительности масштабы поддержки, оказываемой ПРООН, и подверженность климатическим рискам являются более широкими и разнообразными. Наличие параллельных информационных систем для финансирования вертикальных фондов усиливает это разделение между различными направлениями деятельности.

47. С учетом различий в потоках финансирования и последствий общеорганизационной реструктуризации кадровый потенциал ПРООН, связанный с уменьшением опасности бедствий, уменьшился, несмотря на значительный рост объемов финансирования деятельности по уменьшению опасности бедствий, мобилизованного по линии вертикальных фондов. Включение группы ПРООН по уменьшению опасности бедствий в состав Бюро по кризисным ситуациям создает дополнительный риск того, что ее внимание будет сосредоточено на реагировании и краткосрочных потребностях, обусловленных цикличным и ориентированным на события подходом к разработке программ борьбы с кризисами. Необходимо принять решительные меры для снижения этого риска, с тем чтобы ПРООН могла эффективно пропагандировать преимущества предотвращения и решений, учитывающих риски, в условиях медленно развивающегося кризиса, вызванного глобальным потеплением.

48. Вывод 4. ПРООН постепенно стала все более строго подходить к учету климатологии при разработке проектов по адаптации, финансируемых по линии вертикальных фондов.

49. Отсутствие надежных метеорологических данных и долгосрочных прогнозов изменчивости климата и климатических тенденций ограничивает способность местных сообществ и органов власти разрабатывать соответствующие стратегии адаптации. В результате даже в тех проектах, которые непосредственно

ориентированы на адаптацию, слабо учитывается климатология и климатические последствия при подготовке мероприятий. Для решения этой проблемы ПРООН уделяет повышенное внимание климатическим рискам при разработке проектов, финансируемых по линии вертикальных фондов, при этом наблюдается некоторое улучшение ситуации в том, что касается разработки проектов на основе сценариев. Кроме того, ПРООН осуществляет значительные инвестиции в развитие климатической информационной инфраструктуры, которая будет иметь решающее значение для устранения пробелов в базе знаний.

50. Вывод 5. Изменение климата имеет последствия для большинства программ ПРООН в области развития, однако климатические риски не учитываются на систематической и всесторонней основе.

51. ПРООН утвердила процедуры и стандарты проверки, направленные на обеспечение устойчивости всех проектов ПРООН к климатическим рискам. Тем не менее в применении этой системы существуют значительные и давние недостатки, а тенденция к присвоению проектам низкого уровня риска увеличивает вероятность того, что они в конечном итоге нанесут вред людям и окружающей среде. Примечательно, что подверженность климатическим рискам не была признана в некоторых из крупнейших мероприятий по борьбе с кризисами, проводившихся в секторах, подверженных влиянию изменения климата.

52. Вывод 6. В условиях дефицита ресурсов ПРООН во многих странах сталкивается с трудностями при внедрении необходимых для успешной адаптации к изменению климата существенных изменений в политике и системных изменений.

53. Хотя целевые местные инициативы приносят ценные ощутимые результаты, главным критерием ценности ПРООН как партнера в области развития является ее способность оказывать положительное воздействие на усовершенствование политики и систем в масштабах всей страны. ПРООН может удовлетворить потребности правительств стран-партнеров в области адаптации только в той степени, в какой ей позволяют ситуативные факторы, циклы краткосрочных проектов и финансовые ограничения. С учетом того, что правительства и доноры помощи по-прежнему склонны финансировать меры реагирования на бедствия и деятельность по восстановлению, трудно уделять надлежащее внимание превентивным мерам, направленным в первую очередь на уменьшение опасности бедствий и адаптацию в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Краткосрочные циклы финансирования, поступающего от многих основных доноров, и недостаточная предсказуемость приоритетов правительств стран-партнеров и доноров создают трудности при согласовании приоритетов и объемов ресурсов и повышении координации и укреплении сотрудничества вместо поощрения конкуренции. Различные акценты и приоритеты в потоках финансирования на цели адаптации, которые охватывают климатическую и гуманитарную сферы и сферу развития, подрывают цель разработки более комплексных мер реагирования на климатические риски.

54. В этом контексте и за некоторыми исключениями ПРООН прилагала усилия для обеспечения того, чтобы масштабы ее поддержки были равны глубине, качеству и продолжительности участия, необходимого для достижения максимальных результатов в отношении изменений в политике и системных изменений. Основная проблема ПРООН заключается в том, что ее ресурсы — технические и финансовые — расплылись по всей обширной сети ее отделений. Во многих случаях скудные ресурсы не соответствуют спросу, особенно в странах, которые не получают значительную официальную помощь в целях развития и в которых финансовые ограничения препятствуют совместному несению расходов на местном уровне. Благодаря успешной мобилизации средств на проекты по адаптации по линии Зеленого климатического фонда ПРООН может расширить масштабы оказываемой

поддержки во многих странах. Ключевое значение для сохранения этой динамики будет иметь способность ПРООН разрабатывать в сотрудничестве с многочисленными партнерами проекты и программы, объединяющие различные источники финансирования.

55. Вывод 7. Наблюдаются некоторые хронические проблемы в том, что касается определения возможных способов обеспечения изменений в политике и системных изменений, а также в системах, предназначенных для поддержки обучения и обеспечения подотчетности.

56. Независимо от того, какой объем средств может мобилизовать ПРООН, она могла бы более эффективно использовать имеющиеся рычаги для оказания воздействия на изменения в политике и системные изменения в ее работе по адаптации. Имеются возможности для повышения стратегической ясности в отношении намеченных путей воздействия на программные и системные изменения в процессах разработки программ и проектов. При осуществлении экспериментальных проектов в качестве механизма воздействия на политику ПРООН зачастую не хватает веского обоснования или тщательно продуманных шагов для оценки и разъяснения результатов и учета накопленного опыта в секторальных программах, планах и процессе принятия решений. Как правило, в таких случаях были достигнуты незначительные результаты, а экспериментальные проекты не расширились или не воспроизводились. Другая тенденция заключалась в том, что ПРООН уделяла основное внимание разработке или пересмотру планов, стратегий или руководящих принципов на бумаге, не уделяя при этом особого внимания качеству этих мер и последующей отдаче от них.

57. Для решения этих проблем потребуется усовершенствовать системы управления результатами деятельности ПРООН. Эти системы не дают ясного представления о ее вкладе в содействие адаптации или о характере и масштабах влияния ПРООН с учетом благоприятных и неблагоприятных ситуативных факторов. В настоящее время они не содействуют активному внутреннему обсуждению эффективности деятельности и не обеспечивают эффективного адаптивного управления и обучения, которые имеют крайне важное значение из-за неопределенности траекторий глобальных выбросов.

58. Вывод 8. ПРООН оказывает широкую и ценную поддержку малым островным развивающимся государствам в деле адаптации к изменению климата. Однако уязвимость таких государств и проблемы, связанные с тем, что поддержка оказывается им через многострановые отделения, не учитываются в стратегиях ПРООН, что ограничивает ее возможности по оказанию специализированной поддержки.

59. Из-за небольшой налоговой базы и высокой степени уязвимости к стихийным бедствиям малые островные развивающиеся государства занимают ведущие позиции по индексам экономической уязвимости. В ходе кризиса, вызванного COVID-19, эти факторы уязвимости вновь стали очевидны, при этом экономика малых островных развивающихся государств пострадала особенно сильно по сравнению с другими странами, и многие из них вынуждены делать неоправданный выбор между обязательствами по обслуживанию долга и сокращением базовых услуг.

60. При оказании поддержки малым островным развивающимся государствам ПРООН сталкивается с более серьезными проблемами, чем при оказании поддержки другим странам. Из-за финансовых ограничений малые островные развивающиеся государства обладают малыми возможностями для мобилизации ресурсов по линии правительственных партнеров. Официальная помощь в целях развития, предоставляемая малым островным развивающимся государствам, в

основном приходится на небольшую долю стран, что ограничивает возможности мобилизации ресурсов. Как подчеркивается в недавно проведенной НУО оценке услуг в области поддержки развития, оказываемых ПРООН странам со средним уровнем дохода, принятая ПРООН модель распределения ресурсов учитывает только такие факторы, как рост населения и доход на душу населения, которые являются приближенным измерением потребностей. Эти факторы обуславливают зависимость от вертикальных фондов или нестабильных гуманитарных потоков при разработке программ по адаптации к изменению климата в малых островных развивающихся государствах.

61. Экономия за счет эффекта масштаба ограничивает возможности ПРООН по обеспечению присутствия на местах в большинстве малых островных развивающихся государств, в результате чего деятельность осуществляется через много-страновые отделения, которые сокращают возможности для эффективного надзора и участия в разработке политики и усугубляют проблемы, связанные с приведением поддержки в разработке программ по адаптации в соответствие с потребностями стран.

IV. Рекомендации

62. Рекомендация 1. ПРООН следует уделять повышенное внимание всестороннему учету климатических рисков во всем портфеле проектов в области развития.

63. Для этого потребуется более строго применять принятую в ПРООН систему социальных и экологических гарантий при разработке проектов и отслеживании хода их реализации, а также будут нужны специальные руководящие указания и рекомендации в отношении того, как оценивать и смягчать риски, связанные с изменением климата и его изменчивостью в различных секторах, в особенности секторах, подверженных влиянию изменения климата. В этом случае потребуется проводить периодические выборочные проверки применения стратегий оценки климатических рисков.

64. Кроме того, для этого потребуется повысить в программах ПРООН, основанных на научных данных, ясность в отношении масштабов среднесрочных и долгосрочных рисков, связанных с изменением климата, и мер, необходимых для их устранения. Хотя результаты усилий по смягчению последствий изменения климата будут определять параметры этих рисков и их последствия, в настоящее время, даже при самых оптимистичных сценариях смягчения последствий, требуются более масштабные усилия по адаптации.

65. Рекомендация 2. ПРООН следует создать систему для отслеживания всех инвестиций, в рамках которых поставлены важные задачи в области изменения климата, обеспечивая надлежащую техническую помощь, надзора и наглядность в рамках портфеля проектов ПРООН в области адаптации и в качестве основы для укрепления внутреннего сотрудничества.

66. Цель должна заключаться в обеспечении того, чтобы в рамках всех проектов, имеющих важные задачи в области адаптации, оказывалась помощь в интеграции наиболее эффективных имеющихся методов учета климатологии при разработке и осуществлении проектов и признании их частью портфеля, который охватывает значительную часть деятельности ПРООН. Это также способствовало бы повышению координации при разработке программ, финансируемых из вертикальных

фондов и других источников финансирования, а также продолжающимся усилиям по повышению координации работы специалистов по климату и уменьшению опасности бедствий в Бюро по вопросам политики и Бюро по кризисным ситуациям.

67. Рекомендация 3. ПРООН следует принять меры по предотвращению распыления усилий, прилагаемых в рамках ее программ по адаптации к изменению климата, с тем чтобы более эффективно достичь намеченных масштабных выгод.

68. В целях предотвращения распыления усилий и более эффективного содействия реализации намеченных масштабных выгод ПРООН следует изыскивать возможности для разработки более широкомасштабных программ, сочетающих финансирование деятельности в области развития и деятельности по адаптации, работая в сотрудничестве с многочисленными партнерами. Независимо от объема мобилизуемых ею средств, ПРООН следует уделять больше внимания масштабируемости при отборе и разработке проектов и более четко формулировать, как выгоды будут получены после окончания экспериментальных проектов. Кроме того, ПРООН следует развивать успех своей модели ГЭФ, разработанной для международных вод, посредством подготовки большего числа многоэтапных проектов для одних и тех же географических районов и объектов, особенно в тех случаях, когда выгоды могут стать очевидными только по прошествии более длительного периода времени.

69. Рекомендация 4. ПРООН следует укрепить техническую основу своего предложения по оказанию услуг в области адаптации в каждом секторе, уделяя особое внимание наращиванию потенциала в плане уменьшения опасности бедствий.

70. С учетом важности уменьшения опасности бедствий для усилий по адаптации необходимо принять меры по наращиванию потенциала ПРООН в этой области, воспользовавшись увеличением объемов официальной помощи в целях развития, выделяемой на цели уменьшения опасности бедствий, в связи с тем, что адаптации к изменению климата уделяется особое внимание.

71. Что касается сельского хозяйства и продовольственной безопасности, то четко сформулированный набор целей программы и руководящих принципов ПРООН будет способствовать обеспечению большей стратегической согласованности действий организации и ее региональных и страновых отделений с учетом сравнительных преимуществ ПРООН. Имеющиеся возможности включают повышение координации действий со специализированными сельскохозяйственными организациями, как входящими, так и не входящими в систему Организации Объединенных Наций, в целях оказания правительствам помощи в разработке решений по адаптации, а также содействие сотрудничеству между многими заинтересованными сторонами в целях разработки более преобразующих инновационных решений в области адаптации.

72. ПРООН следует стремиться к более строгому применению своих методов оценки в отношении всего портфеля ее проектов по адаптации на основе уроков, извлеченных из применения методов оценки воздействия в отношении портфеля недавно учрежденных проектов ПРООН, финансируемых по линии Зеленого климатического фонда.

73. ПРООН следует стремиться систематизировать взаимодействие с научно-образовательными учреждениями на глобальном и региональном уровнях в целях укрепления научной базы, необходимой для учета климатических рисков при разработке, осуществлении и оценке проектов ПРООН, и получать регулярную обратную связь по вопросам их совершенствования.

74. Рекомендация 5. ПРООН следует расширять поддержку, оказываемую малым островным развивающимся государствам в деле адаптации к изменению климата.

75. Признавая особую уязвимость малых островных развивающихся государств и высокие издержки, ПРООН должна оказывать поддержку в деле адаптации к изменению климата в первую очередь именно этим странам. В том числе ей следует уделять малым островным развивающимся государствам первоочередное внимание при распределении средств в рамках существующих гибких механизмов финансирования, внести поправки в стратегию распределения ресурсов, с тем чтобы обеспечить возможность увеличения объема основных ресурсов, выделяемых таким государствам, и пересмотреть политику, регулирующую финансирование дифференцированного физического присутствия, в целях снижения ожиданий в отношении взносов местных отделений в малых островных развивающихся государствах. Такие меры важны как с точки зрения признания существующих факторов уязвимости, так и с точки зрения прогнозирования роста уязвимости с учетом рисков, связанных с глобальным потеплением.

76. Принимаемые по этим направлениям меры будут соответствовать рекомендациям Исполнительного совета ПРООН, принятым по итогам недавно проведенной НУО оценки услуг в области поддержки, оказываемых ПРООН странам со средним уровнем дохода. В соответствии с мнением Генерального секретаря, выраженным в его докладе об осуществлении резолюции 71/243 Генеральной Ассамблеи о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций (A/75/79) за 2020 год, системе развития Организации Объединенных Наций следует изучить новые многоаспектные способы оценки потребностей стран, которые не ограничивались бы категорией стран и национальным доходом и учитывали бы аспекты уязвимости.

77. Рекомендация 6. ПРООН должна установить четкие приоритеты для участия частного сектора в деятельности по адаптации к изменению климата.

78. Участие частного сектора и расширение масштабов частного финансирования должны сыграть важнейшую роль в процессе адаптации, и ПРООН может извлечь пользу из приоритетной стратегии расширения участия частного сектора в этой области. Для более глубокого взаимодействия с частным сектором потребуются значительные инвестиции, четкая расстановка приоритетов, тщательный подход к принятию решений и четкие показатели для оценки воздействия. Из-за дефицита технических и финансовых ресурсов необходимо сосредоточить внимание на небольшом числе приоритетных задач, которые можно выполнить эффективно и которые могут стать основой для постепенного расширения.

79. Рекомендация 7. ПРООН следует более тщательно учитывать аспекты гендерного равенства в рамках своих стратегий и поддержки в наращивании потенциала при разработке программ, связанных с адаптацией.

80. Для более всестороннего учета гендерной проблематики следует уделять первоочередное внимание недостаткам в стратегиях и поддержке в наращивании потенциала в рамках портфеля проектов по охране окружающей среды. Для достижения более высоких результатов в обеспечении гендерного равенства необходимо при разработке программ по адаптации ставить практические и хорошо проработанные цели. Внедрение учитывающих контекст гендерных подходов и повышение способности женщин противостоять негативному воздействию изменения климата на экосистемы имеют решающее значение для успеха природоохранных программ.

81. **Рекомендация 8.** В целях повышения координации в рамках все более сложного портфеля экологических проектов, в том числе в области изменения климата, ПРООН следует принять меры по модернизации ее системы управления информацией и избегать использования отдельных/параллельных информационных систем для конкретных портфелей программ.

82. Разработка отдельной информационной системы для портфеля проектов ГЭФ выявила недостатки в основной системе управления проектами ПРООН и дала основания считать, что решение заключается не в упразднении систем управления информацией о персонале, а в расширении возможностей общеорганизационной информационной системы.

83. Наличие двух отдельных систем управления проектами, которые по существу служат одним и тем же целям, не является эффективным использованием ресурсов ПРООН. Оно также способствует сохранению параллельных рабочих процессов, что потенциально подрывает цель более эффективной интеграции финансирования по линии вертикальных фондов в деятельность ПРООН.

84. Возможному повышению результативности может способствовать повышение эффективности механизмов отслеживания и сбора результатов по всему портфелю проектов ПРООН. Это поможет решить более широкую задачу в нынешней системе ПРООН, которая заключается в обеспечении того, чтобы потребности оставались простыми, с тем чтобы можно было применять более адаптивные и гибкие подходы к управлению результатами и их учету. В настоящее время существует большое количество показателей, по которым ПРООН обязана собирать данные в соответствии с потребностями вертикальных фондов и внутренними потребностями. Насколько позволяет гибкость, ПРООН следует уделить основное внимание определению приоритетности своих основных потребностей в информации в целях сведения к минимуму нагрузки на персонал на местах, уделяя особое внимание тем показателям, которые наилучшим образом отражают ценность ее работы в области адаптации.
