



**Indufor** ...forest intelligence

Управление Организации Объединенных Наций  
по обслуживанию проектов (ЮНОПС)

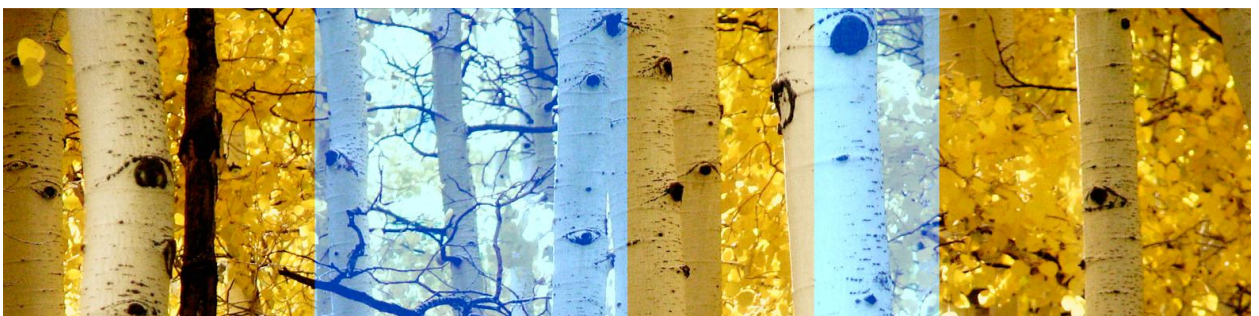
## **Оценка финансов коренных народов**

*Обзор документов*

11 октября 2015 г.

Job No UNOPS\_15\_1

г. Вашингтон





**Indufor** ...forest intelligence



## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Коренные народы исторически являлись маргинализированными, были исключены из процесса принятия политических и программных решений, и, как следствие, пострадали от этого <sup>1</sup>. Благодаря успешной информационно-разъяснительной работе и вовлечению коренных народов, в обществе все больше признают важную роль этих народов в решении глобальных проблем, в том числе проблемы изменения климата. Многие общины коренных народов живут на территориях, на которых находится значительная часть лесов и биологического разнообразия Земли. Международное сообщество начинает осознавать, что коренные народы как исторические хозяева этих земель должны быть вовлечены в соответствующие процессы с тем, чтобы избежать дальнейшей утраты важных экосистем.

Многие общины коренных народов живут в среде, уязвимой к изменению климата, и, как следствие, сталкиваются с серьезными вызовами своему территориальному и культурному выживанию. Несмотря на то, что эти общины исторически имели возможность адаптироваться, внезапные повышения уровня моря, смещения вегетационного периода растений и изменчивая погода создали проблемы, решение которых требует технической и финансовой поддержки.

Коренные общины выступают за расширение права голоса и представительства на переговорах по изменению климата. Некоторые организации признали это требование и в качестве ответа учредили механизмы финансирования, предназначенные для коренных народов. Несмотря на эти усилия, большая часть механизмов оказания помощи пока еще является новой и недостаточна для удовлетворения определенных нужд. Как следствие, многие представители коренных народов требуют более расширенного и прямого доступа к технической поддержке и финансированию.

"Оценка финансов коренных народов" предназначена для использования в качестве справочной информации в ходе дискуссий о том, как могут быть использованы новые источники средств, предназначенные для коренных народов. Целью этого документа является предоставление отчета о существующих источниках финансирования коренных народов, определение трендов и обмен опытом, что в дальнейшем может быть использовано при создании новых механизмов финансирования под управлением представителей коренных народов.

Основные выводы этой оценки приведены ниже в соответствии с разделами доклада.

---

<sup>1</sup>УВКПЧ (2011) *Исследование по вопросу коренных народов и праву участвовать в принятии решений; Совет по правам человека, Доклад об экспертном механизме по правам коренных народов.2011*. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека.



### **Оценка финансирования коренных народов:**

- Минимум **2 823 090 00** долларов США было выделено и/или выплачено для финансирования проектов, связанных с коренными народами, с 1992 года.

- Минимум **35%** или около **991 680 000** долларов США из общего финансирования коренных народов было выделено и/или выплачено за последние пять лет. Это свидетельствует о возросшем внимании к проблемам коренных народов и их финансированию, в частности, в ответ на изменение климата.

- Минимум **67 700 000** долларов США или **2%** финансирования коренных народов было выплачено напрямую организациям этих народов с 1992 года.

- В процессе оценки того, насколько ежегодное финансирование коренных народов выросло, уменьшилось или же сохранилось на прежнем уровне в рассматриваемых механизмах, было выявлено, что **41%** (9 из 22) организаций увеличили ежегодное финансирование.

### **Размеры грантов, выделяемых коренным народам:**

- **60%** (10 из 17) финансовых механизмов отличаются максимальным размером грантов менее 500 000 долларов США;

- **48%** (8 из 17) организаций выделяют гранты размером 250 000 долларов США или меньше;

- Механизмы финансирования, выделяющие меньшие гранты, как правило, имеют больший процент грантов, переданных напрямую организациям коренных народов.

- Кроме того, механизмы финансирования, выделяющие меньшие гранты, как правило, выплачивают их в более короткие сроки.

- Организации, финансирующие более крупные гранты и проекты, обычно не имеют представителей коренных народов в управляющих органах (см. Секцию 6). Исключением является Международный механизм прав собственности на землю и лесные угодья, который выделяет гранты размером до 3 000 000 долларов США.

### **Тематическое распределение финансирования коренных народов:**

- **53%** (10 из 19) рассматриваемых организаций отдают приоритет проектам, связанным с изменением климата; **47%** (9 из 19) - проектам по устойчивому управлению земельными ресурсами; **37%** (7 из 19) - проектам, связанным с обеспечением прав коренных народов на землю.



Indufor ...forest intelligence

- От **165 000 000** до **215 000 000** долларов США было выделено и/или передано для решения проблем, связанных с изменением климата.
- Малое количество организаций уделяют внимание поддержке коренных народов в адаптации к последствиям изменения климата.
- Несмотря на то, что обеспечение прав коренных народов на землю является одной из главных тематических областей, предполагаемое финансирование подобных проектов гораздо меньше суммы, необходимой для решения этой проблемы. Международный механизм прав собственности на землю и лесные угодья является единственным механизмом, предназначенным для решения вопросов земле- и лесовладения.
- Большая часть средств, предназначенных для решения проблем, связанных с изменением климата, выделяется новыми механизмами финансирования коренных народов, созданными за последние 7-8 лет. Прогнозируемая доля финансирования проектов, связанных с изменением климата, составит около **20%** (198 335 000 долларов США) всех средств, выделяемых на нужды коренных народов, за рассматриваемый период.

#### **Географическое распределение финансирования коренных народов:**

- Азия является крупнейшим получателем средств, выделяемых для коренных народов - на нее приходится около **33%** финансирования (915 500 808 долларов США), при этом большинство грантов и программ поступают от Международного фонда сельскохозяйственного развития (IFAD) и Азиатского банка развития.
- Северная Америка является вторым крупнейшим получателем - по оценкам, около **30%** финансирования (845 132 000 долларов США), при этом гранты в основном выделяют частные фонды из США.
- На третьем месте находятся страны Латинской Америки и Карибского бассейна - около **26%** общего финансирования коренных народов (731 486 471 доллар США). Остаточные средства распределены между Африкой - **9%** (256 073 540 долларов США), Европой и Центральной Азией - **1%** (23 065 074 долларов США) и международными программами - **1%** (41 982 425 долларов США).
- При этом Азия получает гораздо меньше финансирования в расчете на долю ее коренного населения. Северная Америка, напротив, получает гораздо больше средств в расчете на долю коренного населения. В этой связи возникает вопрос, в какой степени региональные группы коренного населения должны влиять на распределение новых финансовых потоков.

#### **Критерии отбора:**



Indufor ...forest intelligence

- Наиболее распространенным критерием отбора для механизмов финансирования коренных народов является тот факт, что получатели грантов соблюдают требования отчетности и способны продемонстрировать наличие необходимых финансовых и фидуциарных систем. Это условие являлось критерием отбора в 15 из 18 рассматриваемых организаций (**83%**).

- **68%** (13 из 18) организаций требуют, чтобы заявления на гранты соответствовали общим финансовым или страновым стратегиям. **50%** (9 из 18) организаций требуют, чтобы заявления на гранты демонстрировали значительную вовлеченность коренных народов в разработку гранта, или же применялись условия свободного, предварительного и осознанного согласия.

- Другое распространенное требование для **39%** (7 из 18) механизмов финансирования заключается в том, что гранты должны использоваться непосредственно коренными народами, местными общинами, фермерскими организациями и/или организациями гражданского общества.

- Существует тренд к большей гибкости в критериях отбора, так, некоторые организации снимают требование о том, что получатели грантов должны быть юридически зарегистрированы, а также позволяют местным управляющим грантами определять страновые или региональные процедуры.

#### **Гарантии:**

- **65%** (13 из 20) рассматриваемых организаций приняли политику гарантий. Многие из этих организаций требуют значительного участия коренных народов или применения условия свободного, предварительного и осознанного согласия в разработке программы и процессе ее применения.

#### **Условия управления:**

- **65%** (13 из 20) рассматриваемых механизмов финансирования формально включают коренные народы в свое правление или руководящие комитеты. **45%** (9 из 20) включают представителей коренных народов в качестве официальных участников.

- Около **90%** (8 из 9) из новых финансовых механизмов вовлекают представителей коренных народов в качестве активных участников в свое правление или управляющие комитеты, что свидетельствует о смещении в сторону участия коренных народов в качестве прямых собственников.

- При рассмотрении институционального уровня, на котором происходит принятие решений, было обнаружено, что пристальное внимание уделяется децентрализации и созданию национальных и региональных филиалов. **74%** (14 из 20) рассматриваемых организаций представлены на национальном или региональном уровнях.



**Indufor** ...forest intelligence

- Используются разнообразные модели управления, включая: (i) централизованные управляющие комитеты, включающие представителей коренных народов; (ii) децентрализованные модели управления, в которых имеется национальный управляющий комитет в составе представителей коренных народов и других неправительственных субъектов; (iii) децентрализованные национальные управляющие комитеты с местными представителями коренных народов, которые участвуют в управлении грантами и финансами на основе принципа аутсорсинга; (iv) местные организации коренных народов, которые играют роль посредников, управляя и присуждая гранты для глобальных механизмов.

### **Эффективность и результативность механизмов финансирования:**

- **77%** (10 из 13) организаций присуждают часть своих грантов напрямую организациями коренных народов.

- 4 организации, включая Программу по созданию потенциала Механизма лесного углеродного партнерства (**FCPF**), Фонд для оказания помощи коренным народам Международного фонда сельскохозяйственного развития, Фонд для коренных народов и Международный механизм прав собственности на землю и лесные угодья передали **76-100%** своих грантов непосредственно коренным народам.

- Программа малых субсидий Глобального экологического фонда, Программа ООН и Глобального экологического фонда по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов (СВОД-плюс) для экспериментальных проектов местных общин, Фонд для оказания помощи коренным народам Международного фонда сельскохозяйственного развития, Механизм лесов и сельскохозяйственных угодий Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН и Международный механизм прав собственности на землю и лесные угодья быстрее всех выделяют гранты, в среднем это занимает **от 1 до 4 месяцев**.

- Существует достаточно тесная связь между размером гранта или программы финансирования и временем, необходимым для передачи денежных средств, при этом больше всего времени уходит на реализацию грантов размером от **500 000 долларов США** и более.

### **Вызовы и накопленный опыт:**

- Трудности, связанные с управлением грантами и участием коренных народов, упоминались чаще всего - у **47%** (9 из 19) организаций, в то время как проблемы, связанные с потенциалом, были обозначены только у **21%** (4 из 19) организаций.



- Управленческие трудности в основном были связаны с ненадлежащим управлением грантами, препятствиями в осуществлении финансирования и высокими операционными расходами. В этих условиях многие механизмы финансирования отделили фидуциарные обязанности от ассигнования средств и отбора бенефициаров. Организации также перешли к децентрализованной модели управления, чтобы поддерживать баланс между участием коренных народов, организаций гражданского общества или других жителей лесных районов, являющихся получателями финансовой помощи, и максимизацией эффективности в процессе управления грантами.

- Трудности, связанные с участием коренных народов, заключались в недостатке потенциала для подготовки заявок на гранты, обременительных критериях отбора, недостаточной представленности коренных народов в механизмах финансирования и необходимости гарантировать права коренных народов на землевладение и поддерживать связь между местными, национальными и международными программами с тем, чтобы обеспечить устойчивость. В ответ организации упростили критерии отбора, привлекли представителей коренных народов к более формальным ролям и включили выделение грантов коренным народам в более широкие стратегии на уровне стран.

- Проблемы, связанные с потенциалом, относятся к слабому финансовому и административному управлению, недопониманию коренных народов и политики гарантий, а также к трудностям, связанным с предоставлением отчетности по грантам. В этих условиях организации стали уделять более пристальное внимание созданию потенциала, в частности в сферах, связанных с администрированием и финансами, а также нацелились принять требования по отчетности к размеру, сущности и контексту получателя гранта.

- Важно, чтобы представители коренных народов в международных и национальных управляющих комитетах были обеспечены жалованием или рабочим бюджетом для осуществления простых задач, таких как участие в телефонных переговорах, печать и рассмотрение документов, участие во встречах и др.

- Два ключевых фактора, считающихся важными для эффективности программ и устойчивости, - это признание прав коренных народов на землю и ресурсы и введение мероприятий для улучшения условий существования коренных общин.

- Рассмотрение микропроектов показало, что устойчивость наиболее вероятна в тех случаях, когда проект является частью более крупной программы поддержки коренных народов или же если уже осуществляется постоянная поддержка.

- Рекомендуется, чтобы планирование проекта, составление его бюджета и его разработка были более гибкими на случай задержек, различных





**Indufor** ...forest intelligence

возможностей партнеров из числа коренных народов, а также непредвиденных расходов (например, переводы на местный язык).

- В таблице на следующей странице приведен расширенный список вызовов и выводов.



<b>Обобщение вызовов и выводов</b>		
	<b>Вызовы</b>	<b>Выводы</b>
<b>Программы и участие коренных народов</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Привлечение предложений со стороны организаций коренных народов</li><li>• Недостаточный потенциал для развития предложений по грантам</li><li>• Определение надлежащей репрезентативности представителей коренных народов в проектах и механизмах финансирования</li><li>• Недостаточное количество квалифицированных организаций коренных народов</li><li>• Организационные приоритеты затмевают местные нужды и возможности</li><li>• Отсутствие вовлеченных представителей коренных народов в управляющих органах</li><li>• Большое число грантов может вызывать напряженность и расхождения между различными группами коренных народов</li><li>• Многие коренные общины не желают регистрироваться в качестве неправительственных организаций, чтобы иметь возможность претендовать на гранты</li><li>• В некоторых странах нет четкого определения, какие народы считаются коренными</li><li>• Привлечение равноценных вкладов со стороны коренных общин</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Рассмотреть возможность принятия предложений для грантов в альтернативных форматах (например, видео) или на иностранных языках</li><li>• Использовать небольшие гранты для поддержки коренных народов в подготовке предложений</li><li>• Убедиться в своевременном и эффективном участии коренных народов в разработке программ и их применении</li><li>• Обеспечить регулярную подготовку в сфере управления финансами, грантами и др. для представителей коренных народов, участвующих в управлении</li><li>• Обеспечить применение принципа свободного, предварительного и осознанного согласия как части разработки программы</li><li>• Наделить представителей коренных народов властью, предоставив им места в управляющих комитетах или в правлении</li><li>• Признать право коренных народов на землю и ресурсы в качестве предварительного условия</li><li>• Нельзя ограничивать получателей грантов</li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"><li>• Некоторые страны (например, Индия) не позволяют организациям (в том числе коренных народов) получать иностранное финансирование</li></ul>	<p>неправительственными организациями, необходимо обеспечить прямой доступ к ним самих общин</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Необходимо осуществлять попытки связывания местных грантов с грантами на национальном и международном уровнях</li><li>• Устойчивость наиболее вероятна в тех случаях, когда грант является частью более крупной программы поддержки коренных народов или же частью постоянно оказываемой поддержки</li></ul>
<b>Управление грантами</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Управленческие трудности связаны с передачей грантов</li><li>• Чрезмерные затраты времени и финансов на присуждение грантов</li><li>• Недостаточный уровень подготовки сотрудников</li><li>• Конфликт интересов в результате недостаточной системы сдержек и противовесов</li><li>• Чрезмерное использование организационных средств сотрудниками, а также накладные расходы</li><li>• Концентрация грантов в одной стране или у одной группы получателей</li><li>• Неопределенные правила и процедуры</li><li>• Устойчивость принимаемых мер</li><li>• Обременительные требования предоставления отчетности</li><li>• Зачастую представителям</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Отделить фидуциарные функции от ассигнования средств и отбора бенефициаров</li><li>• Учредить механизм рассмотрения жалоб</li><li>• Убедиться, что жалобы и претензии записаны и обнародованы</li><li>• Допустить большую гибкость при разработке и применении программ</li><li>• Децентрализация при управлении средствами, передача этих функций коренным народам, в частности, на региональном уровне</li><li>• Наличие четкого стратегического плана может привести к более упорядоченному ассигнованию ресурсов, облегчить процесс оценки воздействия проектов и достичь большей координации между различными грантами</li><li>• Необходимо обеспечить компенсации и рабочий бюджет для коренных</li></ul>



	<p>коренных народов, участвующим в управляющих комитетах на национальном или международном уровнях, не предоставляются денежные компенсации или рабочий бюджет, что ограничивает уровень их участия в программах</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Конфликт интересов между представителями коренных народов в управляющих комитетах и их собственных организациях</li></ul>	<p>народов, участвующих в управленческих механизмах на национальном и международном уровнях</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Необходимо разработать правила для стимуляции участия представителей коренных народов в управлении финансовыми механизмами, избегая конфликта интересов с их собственными организациями</li></ul>
<b>Нехватка ресурсов</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Мониторинг и оценка являются слишком сложными процессами для местных ресурсов</li><li>• Задержки в предоставлении отчетности</li><li>• Слабое финансовое и административное управление</li><li>• Недопонимание коренных народов и политики гарантий со стороны сотрудников</li><li>• Ограниченный бюджет и доступ к электронной почте могут представлять собой препятствия для более активного участия представителей коренных народов в управляющих органах механизма финансирования</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Гранты для коренных народов должны включать создание потенциала в сочетании с поддержкой развития</li><li>• Использование мониторинга и оценки показателей, более подходящих для коренных народов</li><li>• Легче работать с организациями коренных народов, которые уже имеют опыт в управлении грантами</li><li>• Создание ресурсного потенциала имеет ключевое значение как часть грантов, однако является процессом, эффективность которого сложно оценить</li></ul>