



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

Distr.: General
29 March 2022
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2022 года
6–10 июня 2022 года, Нью-Йорк
Пункт 8 предварительной повестки дня
Оценка

**Финансирование процесса восстановления:
формативная оценка мер реагирования ПРООН
на пандемию COVID-19 и финансирования
деятельности по достижению целей в области
устойчивого развития**

Резюме

Содержание

Финансирование процесса восстановления: формативная оценка мер реагирования ПРООН на пандемию COVID-19 и финансирования деятельности по достижению целей в области устойчивого развития	1
I. Справочная информация	2
II. Регресс в достижении целей в области устойчивого развития и финансовые и фискальные ограничения, сдерживающие процесс восстановления после пандемии	3
III. Меры реагирования ПРООН на пандемию COVID-19	4
IV. Продолжение работы по восстановлению: оказываемая ПРООН поддержка в финансировании усилий по достижению целей в области устойчивого развития	6
V. Выводы	15
VI. Рекомендации	19



I. Справочная информация

1. Пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) серьезно затормозила прогресс в достижении целей в области устойчивого развития. То, что должно было стать десятилетием действий по ускорению прогресса, грозит обратиться потерянными десятилетием для человеческого развития. В *докладе о достижении целей в области устойчивого развития за 2021 год* Генеральный секретарь однозначно описал масштабы помех, созданных пандемией COVID-19, заявив: «Нынешний кризис ставит под угрозу десятилетия достижений в области развития, еще больше сдерживает остро необходимый переход к более экологичной, более инклюзивной экономике и еще больше тормозит прогресс в достижении [целей]»¹. Данная оценка проводится с учетом ситуации, сложившейся в результате этого кризиса.

2. В настоящем докладе приводится оценка мер реагирования ПРООН на пандемию с уделением повышенного внимания финансированию процесса восстановления в контексте работы по достижению целей в области устойчивого развития. Данный анализ касается начальных мер, принятых в первые месяцы кризиса, включая важную техническую роль ПРООН в подготовке оценок социально-экономического воздействия пандемии и планов восстановления после нее, а также текущих программ, направленных на увязку выделяемых финансовых ресурсов с достижением целей в области устойчивого развития. Проведенная оценка призвана дать ответ на три общих вопроса:

а) Насколько эффективно ПРООН поддерживала меры по борьбе с пандемией в странах осуществления программ?

б) В своей роли технического лидера в области социально-экономического реагирования Организации Объединенных Наций на пандемию насколько эффективно ПРООН способствовала разработке политики, направленной на восстановление?

с) Насколько в инструментах и методах, разрабатываемых для поддержки восстановления после пандемии, учитываются финансовые и фискальные подходы и потребности, связанные с обеспечением более эффективного продвижения вперед, «зеленым» восстановлением и достижением целей в области устойчивого развития?

3. Оценка носит формативный характер, поскольку, во первых, еще слишком рано оценивать достоинства и недостатки мер реагирования ПРООН на пандемию. Во-вторых, кризис, вызванный пандемией, все еще продолжается, и формативная оценка может на раннем этапе дать представление о возникающих тенденциях, проблемах и результатах, что позволит осознанно принимать соответствующие решения. В-третьих, Стратегический план ПРООН на 2022–2025 годы представляет собой директивный документ, которым организация будет руководствоваться при определении направлений своей деятельности, приоритетов и целей на период до середины десятилетия. Будучи направлена на анализ такой важнейшей области, как финансирование развития, эта оценка позволяет получить исходные данные для внесения коррективов, которые потребуются для достижения целей Стратегического плана.

4. В ходе оценки использовался подход к сбору данных с участием многих заинтересованных сторон, что позволило собрать мнения основных участников посредством проведения полуструктурированных виртуальных опросов. Были проведены обстоятельные беседы со старшим руководством и сотрудниками

¹ United Nations publication, 2021, p.2.

страновых отделений, региональных бюро и штаб-квартиры. Для выявления тенденций и потребностей в оказании поддержки, возникающих на страновом уровне в свете пандемии, было проведено десять страновых тематических исследований. Были определены основные источники информации по конкретным тематическим областям, включая фискальную политику, многостороннее финансирование и рынки частного капитала. Всего было опрошено 300 человек.

II. Регресс в достижении целей в области устойчивого развития и финансовые и фискальные ограничения, сдерживающие процесс восстановления после пандемии

5. Даже до пандемии большинство стран мира испытывало серьезные затруднения в достижении целей в области устойчивого развития. Экономические спады, введение карантина и сбои в получении средств к существованию и в предоставлении основных услуг теперь могут свести на нет с таким трудом достигнутые успехи в областях борьбы с бедностью, здравоохранения и образования. При этом, по-прежнему не выполняются намеченные международным сообществом планы по выходу на нулевой уровень выбросов углерода к середине десятилетия. Ожидаемые последствия пандемии включают:

- а) свыше 251 миллиона человек оказались в ситуации крайней нищеты²;
- б) число голодающих в мире в 2020 году увеличилось на 83–132 миллиона человек³;
- в) ограничился доступ к первичной медико-санитарной помощи, что, в частности, привело к снижению показателей иммунизации, дородового ухода и услуг в связи с ВИЧ;
- г) по оценкам Всемирного банка, на пике пандемии закрытие школ затронуло 1,6 миллиарда детей — 94 процента всех учащихся в мире, а «образовательная бедность» в странах с низким и средним уровнем дохода выросла до 70 процентов, затронув еще 100 миллионов детей⁴;
- д) ухудшилась ситуация в области гендерного равенства: из-за закрытия школ женщины и девочки несут основную нагрузку по уходу за детьми и подвергаются большему насилию и жестокому обращению;
- е) в 2020 году было потеряно 8,8 процента часов рабочего времени, что эквивалентно сокращению 144 миллионов рабочих мест⁵.

6. Эти негативные явления нельзя рассматривать изолированно — их воздействие будет кумулятивным и взаимодополняющим. Обособленные системы отслеживания, по линии которых поступает информация о достижении целей в области устойчивого развития, могут затушевывать и преуменьшать долгосрочные последствия.

² Согласно исследованию, проведенному по заказу ПРООН Центром перспективных исследований им. Фредерика С. Парди (Университет Денвера, Соединенные Штаты), прогнозируется сценарий пандемии с «тяжелыми последствиями».

³ ФАО, МФСР, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ, 2020 год. См. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets*. Rome, FAO.

⁴ World Bank, Urgent, Effective Action Required to Quell the Impact of COVID-19 on Education Worldwide, accessed 26 February 2022.

⁵ ILO, 2021, *World Employment and Social Outlook, Trends 2021*.

7. В то же время это ухудшение ситуации увеличило и без того значительный разрыв в финансировании деятельности по достижению целей в области устойчивого развития. По одной из оценок, этот разрыв составляет 4,2 трлн долл. США, что на 40 процентов больше, чем до пандемии⁶. Хотя при оценке нехватки финансовых ресурсов возможны значительные погрешности, наличие такого дефицита говорит о потенциально большой недостатке инвестиций, необходимых для поддержки работы по достижению поставленных целей.

8. Кроме того, сокращающееся фискальное пространство и наблюдаемый в настоящее время двухуровневый подход к восстановлению после пандемии будут тормозить достижение целей. Многие страны с развитой экономикой смогли направить на борьбу с кризисом всю мощь своего фискального и денежного потенциала, выделив на эти цели около четверти своего валового внутреннего продукта (ВВП). Страны с низким уровнем дохода и доходом ниже среднего уровня также сумели использовать фискальную политику для ослабления последствий пандемии, но в гораздо более скромных масштабах: страны с низким уровнем дохода выделили на эти цели средства, эквивалентные менее чем 2 процентам их ВВП. Замедление темпов экономического роста и рост государственного долга в настоящее время сужают фискальное пространство, доступное правительствам, и некоторые из них вынуждены сокращать бюджетные расходы.

III. Меры реагирования ПРООН на пандемию COVID-19

Замечание 1. Стратегический подход ПРООН к реагированию на COVID-19 отражал подход всей системы Организации Объединенных Наций, при этом ПРООН взяла на себя техническое руководство по проведению социально-экономических оценок и внесла вклад в скоординированное реагирование на кризис с переходом к восстановлению.

9. Отреагировав на принятие Организацией Объединенных Наций широких мер в связи с кризисом, ПРООН уже на раннем этапе признала серьезность последствий пандемии не только для систем здравоохранения, но и для развития человека и достижения целей в области устойчивого развития. Следует в полной мере отдать должное руководству и сотрудникам ПРООН за то, как они отреагировали на пандемию COVID-19. ПРООН выделила персонал и организовала системы закупок в поддержку принятия срочных мер в связи с чрезвычайной ситуацией, особенно в секторе здравоохранения. Финансовая структура ПРООН (целевое и гибкое финансирование) в определенной степени ограничивала ее возможности по принятию широкомасштабных гибких мер в ответ на пандемию. В ходе реагирования на пандемию первостепенное значение придавалось высвобождению ресурсов за счет перераспределения и/или мобилизации нового донорского финансирования, в основном на страновом уровне. Из 1,6 млрд долл. США, которые, как известно, были выделены в ходе реагирования на COVID-19 по состоянию на ноябрь 2021 года, 54 процента пришлось на новые средства и 46 процентов — на перепрофилированные ресурсы.

Замечание 2. ПРООН быстро адаптировалась к меняющимся условиям пандемии и потребностям правительств и других заинтересованных сторон, приспособив проекты к изменению ситуации и потребностям основных целевых групп.

10. На ранних стадиях пандемии многие страны осуществления программ получали поддержку через Фонд быстрого реагирования ПРООН, а во второй

⁶ OECD (2020), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e3c30a9a-en>.

половине 2020 года — через Фонд быстрого финансирования. Этот новый, оперативный механизм финансирования позволял страновым отделениям быстро реагировать на проблемы, создаваемые пандемией, и на потребности стран, предоставляя им возможности для планирования перераспределения ресурсов или привлечения новых средств. Во многие проекты пришлось внести изменения и перенаправить финансовые потоки на удовлетворение неотложных и насущных потребностей в связи с обеспечением готовности к пандемии и ликвидацией ее последствий, в том числе для закупки средств индивидуальной защиты (СИЗ).

Замечание 3. Поддержка, которую оказывала ПРООН сектору здравоохранения, занимала центральное место в первоначальных мерах реагирования на пандемию во многих странах и была хорошо согласована с мерами, принимаемыми под руководством правительств.

11. В первые месяцы пандемии правительства стран осуществления программ принимали меры с связи с возникающим кризисом в своих системах здравоохранения. ПРООН поддерживала эти меры в том числе посредством закупки средств индивидуальной защиты, аппаратов искусственной вентиляции легких и других предметов медицинского назначения. В Перу, стране, серьезно пострадавшей от пандемии, ПРООН сначала оказала поддержку в приобретении средств индивидуальной защиты для коренных общин, а затем в сотрудничестве с Всемирной организацией здравоохранения и муниципалитетом Лимы разработала технологию производства одной местной компанией из переработанного пластика средств индивидуальной защиты для медицинских работников передового звена. В Бангладеш, стране, также серьезно пострадавшей от пандемии, ПРООН предоставила информационно-справочные материалы о COVID-19 и средства индивидуальной защиты, а также оказала поддержку в создании сетей медицинской помощи. Организация «Партнерство за толерантный, инклюзивный Бангладеш» перестроила работу социальных сетей, изначально созданных для борьбы с насильственным экстремизмом, на пресечение распространения дезинформации в отношении COVID-19. В Армении существующие партнерства по снижению риска бедствий главное внимание стали уделять мерам по обеспечению готовности и реагированию на COVID-19, а в сотрудничестве с молодежными группами удалось пресечь распространение дезинформации о COVID-19.

Замечание 4. ПРООН взяла на себя техническое руководство разработкой оценок социально-экономического воздействия пандемии, благодаря чему были обеспечены четкая стратегическая направленность и согласованность действий страновых отделений ПРООН, а также поддержка правительств и подготовка рекомендаций в связи с мерами реагирования на COVID-19.

12. ПРООН выполняла ведущую техническую роль в разработке от имени системы Организации Объединенных Наций оценок социально-экономического воздействия, обеспечивая на начальном этапе обзор разрастающегося кризиса, не ограничиваясь его непосредственным воздействием на здоровье людей и уделяя внимание социальным и экономическим последствиям, вызванным пандемией. Многие оценки были разработаны в сотрудничестве и диалоге с партнерами, включая Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк. Эта работа показала, сколь уникальными активами располагает ПРООН благодаря своим страновым отделениям, а также продемонстрировала дополнительную ценность организации, способной сочетать оперативные национальные программы с интеллектуальным лидерством. Во многих случаях на основе результатов оценок были разработаны меры реагирования правительств. Разработка

оценок не рассматривалась как шаблонный процесс. В одних случаях проводилась широкая социально-экономическая оценка воздействия COVID-19 на страны, а в других — использовался тематический подход, отражающий ситуацию в стране и запросы правительств на разных этапах пандемии. Уже к июню 2020 года было подготовлено 63 оценки социально-экономического воздействия, что является выдающимся результатом, учитывая сложившуюся ситуацию (введение карантина и кризис здравоохранения). На момент подготовки настоящего доклада проведено 144 оценки.

Замечание 5. На уровне стран координация работы Организации Объединенных Наций строилась вокруг канцелярии координатора-резидента и планов реагирования в социально-экономической области. ПРООН оказывала техническое содействие в разработке планов реагирования, которые были составлены на основе оценок социально-экономического воздействия.

13. На уровне штаб-квартиры Управление Организации Объединенных Наций по координации деятельности в области развития возглавило разработку руководства по составлению планов реагирования в тесном сотрудничестве с ПРООН. На уровне стран этим процессом руководила канцелярия координатора-резидента в сотрудничестве с учреждениями системы Организации Объединенных Наций. В планах социально-экономических мероприятий были подробно отражены предложение Организации Объединенных Наций, касающееся реагирования на COVID-19, и требования к финансированию для всех учреждений Организации Объединенных Наций, включая ПРООН. На начальном этапе планы, составленные на 12–18 месяцев, действовали параллельно с Рамочной программой сотрудничества в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций, а с конца 2021 года были включены в эту программу.

IV. Продолжение работы по восстановлению: оказываемая ПРООН поддержка в финансировании усилий по достижению целей в области устойчивого развития

14. Еще в 2019 году в дорожной карте Генерального секретаря по финансированию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года содержалось предупреждение о том, что «десятилетие действий» потребует значительных государственных и частных инвестиций. Было обращено внимание на нехватку финансирования в объеме от 2,5 до 3 трлн долл. США. Из-за пандемии этот дефицит увеличился до 4,2 трлн долл. США, и эта цифра может возрасти по мере того, как проявятся все последствия регресса в достижении целей в области устойчивого развития⁷. Многим странам осуществления программ, особенно самым бедным, грозит перспектива ощутить на себе растущий дефицит финансирования усилий по достижению целей в области устойчивого развития в условиях сокращающегося бюджетного пространства. Замедление экономического роста, снижение доходов и рост внешнего долга в совокупности побуждают правительства сокращать бюджетные расходы, в том числе урезать бюджет в областях, в которых наблюдается значительный регресс, и наращивать поступления таким образом, что это может повлиять на покупательную способность бедных слоев населения, например путем повышения налогов на потребление.

⁷ Согласно оценке Организации экономического сотрудничества и развития.

15. В свете этих фискальных и финансовых проблем, с которыми сталкиваются страны, в ходе оценки был проанализирован стратегический подход ПРООН к финансированию усилий по достижению целей в области устойчивого развития через Центр устойчивого финансирования. Учитывая то обстоятельство, что некоторые из этих структур находятся на ранних стадиях своего развития, данный анализ следует рассматривать как предварительную оценку продолжающейся работы. В ходе оценки, учитывая ее формативный характер, рассматривается существующий на данный момент инструментарий финансирования ПРООН в сопоставлении с конкретными целями, поставленными в Стратегическом плане на 2022–2025 годы.

Замечание 6. В Стратегическом плане ПРООН на 2022–2025 годы поставлена амбициозная задача способствовать инвестированию более 1 трлн долл. США государственных расходов и частного капитала в достижение целей в области устойчивого развития на основе сотрудничества с правительствами, международными учреждениями и частным сектором в масштабной мобилизации финансовых средств.

16. В Стратегическом плане ПРООН поставлена задача способствовать инвестированию более 1 трлн долл. США государственных расходов и частного капитала в достижение целей в области устойчивого развития. В случае успеха это существенно улучшит перспективы восстановления. В проекте комментариев, предоставленных группе по оценке, указаны три канала для выполнения этой задачи: а) выделение государственного финансирования в объеме 500 млрд долл. США на достижение целей посредством распределения бюджетных ассигнований по конкретным целям в 70 странах в рамках комплексных национальных схем финансирования; б) выделение 500 млрд долл. США частного капитала в результате принятия крупными фондами и предприятиями прямого инвестирования стандартов воздействия на достижение целей в области устойчивого развития; и с) мобилизация непосредственно ПРООН 42 млрд долл. США по линии партнерских связей, включая долговые обязательства, венчурный капитал и налогообложение.

17. До сих пор отсутствуют какие-либо показатели или стратегия, которые позволили бы судить о том, как выполняются и что дают эти цели финансирования. Ожидается, что вклад ПРООН в эту работу будет заключаться в предоставлении технических консультаций, взаимодействии и сотрудничестве с правительствами и частным сектором в проведении масштабной мобилизации финансовых средств. Что касается привлечения внутренних государственных средств, то пока мобилизация новых и дополнительных ресурсов не рассматривается отдельно, а о выделяемых ассигнованиях можно судить лишь по размеру справедливых и эффективных государственных расходов. Что касается частного капитала, то здесь также отсутствует общая методика, содержащая показатели результативности. В более широком смысле, цель мобилизации 500 млрд долл. США еще не подкреплена конкретными стратегиями взаимодействия с основными участниками рынка капитала и правительствами и подробным описанием того, каким рынкам и каким участникам ПРООН будет уделять первостепенное внимание. Это же относится и к 42 млрд долл. США, привлечением которых предлагается заняться ПРООН.

Замечание 7. Центр устойчивого финансирования позиционируется как важнейшая платформа для выполнения ПРООН своих обязательств по финансированию развития, но он использует проектно-ориентированный подход для поддержания спроса со стороны стран осуществления программ.

18. В рамках стратегии развития и партнерства с частным сектором (на 2018–2022 годы) ПРООН в 2019 году создала Центр устойчивого финансирования в

качестве объединенной структуры для формулирования своих подходов к финансированию. Этот центр объединяет в единую систему Стамбульский международный центр по вопросам вовлечения частного сектора в процесс развития, группу «Повлияй на достижение целей в области устойчивого развития» и ряд нынешних механизмов и проектов, включая комплексные национальные схемы финансирования, инициативу «Налоговые инспекторы без границ», недавно созданный Фонд финансирования страхования и рисков и партнерство с Фондом капитального развития Организации Объединенных Наций в целях поддержки цифровых финансовых решений. Структура Центра устойчивого финансирования предусматривает семь направлений деятельности, 25 областей услуг и предоставление 128 финансовых инструментов.

19. Хотя ПРООН подчеркивает важность предоставления услуг с ориентацией на спрос, на практике значительную роль играют подходы, ориентированные на предложение. Основные используемые инструменты по-прежнему тесно связаны с такими флагманскими инициативами и проектами, предлагающими финансирование в поддержку своих начинаний, как комплексные национальные схемы финансирования, инициатива «Налоговые инспекторы без границ», Фонд финансирования страхования и рисков и составление инвестиционных карт. Признается ограниченность возможностей, имеющихся в распоряжении страновых отделений, где поддержка зачастую оказывается через региональных координаторов, способность которых быстро реагировать на все запросы сама по себе ограничена. Несколько страновых отделений сообщили, что они не получают своевременной поддержки, необходимой для дальнейшего финансирования деятельности по достижению целей в области устойчивого развития. Зачастую это происходит несмотря на наличие повышенного спроса на уровне страновых отделений, которые отмечали, что ограниченная региональная техническая поддержка не позволяет эффективно внедрять конкретные инструменты. Проведенная оценка выявила наличие несбалансированности поддержки по регионам.

Замечание 8. Важную роль в оказываемом ПРООН содействии финансированию мероприятий по достижению целей в области устойчивого развития играют поддержка и внедрение комплексных национальных схем финансирования, которые потенциально могут восполнить важный пробел в планировании и выделении бюджетных средств на достижение поставленных целей.

20. Создание комплексных национальных схем финансирования явилось следствием обеспокоенности по поводу заметного расхождения между обязательствами по достижению целей и выделяемыми на это бюджетными ассигнованиями. Этот подход предполагает создание единой комплексной системы, которая позволит правительству и партнерам по развитию увязывать обязательства по достижению целей с конкретными статьями бюджета, и может сыграть ключевую роль в согласовании национальных планов развития с целями в области устойчивого развития и в мобилизации финансовых ресурсов для их реализации. Такая схема представляет собой инструмент планирования, призванный обеспечить большую согласованность между поставленными целями и выделением необходимых финансовых ресурсов, в противовес модели планирования, в рамках которой министерства планирования и другие отраслевые министерства принимали амбициозные планы в отношении достижения целей, что не всегда находило свое отражение в бюджетных процессах. В настоящее время ПРООН в координации с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций оказывает поддержку 70 странам по двум направлениям, включая разработку рамочных программ для создания благоприятных финансовых условий и для привлечения каталитических инвестиций. Соответствующее методическое

руководство было подготовлено Межучрежденческой целевой группой по финансированию развития, а ПРООН и Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН) разработали обширный инструментарий.

21. Многие говорят в пользу подхода, предполагающего применение комплексных национальных схем финансирования, но пока неясно, как в рамках этих схем будут согласовываться, привлекаться или выделяться финансовые средства на достижение целей в области устойчивого развития, как это предусматривается в Стратегическом плане. Схема финансирования в первую очередь является инструментом административного планирования для увязки бюджетных ассигнований с обязательствами по достижению целей, а не платформой для мобилизации финансовых средств. Учитывая широту и масштабность поставленных целей в области устойчивого развития, национальные схемы финансирования призваны решать сложные технические вопросы, но ни один инструмент планирования не может устранить политических разногласий по поводу того, что является, а что не является статьей расходов, связанных с реализацией поставленных целей. Явно есть смысл попытаться установить более надежные связи между министерствами, занимающимися вопросами финансов, планирования и такими конкретными секторами, как здравоохранение и образование. Успешные схемы финансирования могут помочь правительствам в ходе диалога с донорами и частным сектором лучше сформулировать приоритеты, связанные с достижением целей, а также оценить возможные компромиссы. Некоторые наблюдатели рассматривали этот процесс как дополнительную административную нагрузку для и без того перегруженного аппарата правительств и ставили под сомнение его одобрение некоторыми партнерами. Высказывалось мнение, что существующие инструменты планирования можно было бы адаптировать и скорректировать для решения задач, которые ставятся перед схемами финансирования.

Замечание 9. Нынешняя работа ПРООН по планированию и выделению бюджетных средств на деятельность, связанную с изменением климата, опирается на солидный послужной список, при этом ПРООН играет важную роль в содействии выделению государственных ассигнований на достижение других целей в области устойчивого развития.

22. Эта область деятельности предполагает использование целого ряда инструментов, с помощью которых ПРООН следит за тем, чтобы в национальные бюджеты закладывались государственные расходы на проведение климатической политики. Составление бюджетов и выделение бюджетных ассигнований на мероприятия по достижению целей в области устойчивого развития четко соответствуют задаче выявления пробелов в финансировании и поиска вариантов их устранения. Разработка этих инструментов позволила получить полезные технические знания о национальных бюджетных процессах и их увязке с планированием и отчетностью в связи с достижением целей в области устойчивого развития в небольшом числе стран. ПРООН признается другими международными учреждениями, включая МВФ и Всемирный банк, в качестве первопроходца в этой области. Несколько стран, которые совместно с ПРООН разрабатывали эти инструменты, в какой-то мере благодаря знаниям, полученным в ходе сотрудничества с ПРООН, впоследствии заняли лидирующие позиции в международных кругах, занимающихся вопросами финансирования климатической деятельности.

Замечание 10. ПРООН содействовала выпуску в ряде стран государственных облигаций в связи с реализацией целей в области устойчивого развития, что является важным направлением для привлечения нового и дополнительного финансирования усилий по достижению этих целей. Однако в настоящее время у организации нет стратегической нацеленности на проведение масштабной работы по выполнению задач финансирования, поставленных в Стратегическом плане.

23. ПРООН располагает компетентным персоналом, способным мобилизовать средства на рынках ценных бумаг, о чем свидетельствует опыт ее работы в Индонезии. В 2020–2021 годах Индонезия вышла на зарождающийся рынок «зеленых» облигаций сукук с эмиссией этих ценных бумаг на сумму 2,75 млрд долл. США. Программа выпуска облигаций включала подробные положения о бюджетной маркировке и отчетности. ПРООН участвовала на этапе, предшествующем эмиссии, оказывая поддержку в разработке программы выпуска «зеленых» облигаций сукук и в определении проектов, а также после выпуска оказывала содействие в составлении отчетов о результатах эмиссии, работая с различными экспертами из международных финансовых учреждений, банковского и бухгалтерского секторов, чтобы помочь правительству управлять выпуском «зеленых» облигаций сукук. Это наглядный пример того, как технические консультации ПРООН способствовали разработке инструмента, который обеспечил доступ к финансированию деятельности по реализации целей в области устойчивого развития, что может претендовать на получение «премии за достижение целей в области устойчивого развития». С тех пор ПРООН сотрудничает с правительствами Бенина, Мексики, Руанды и Узбекистана в выпуске государственных облигаций, связанных с целями в области устойчивого развития. Тем не менее, предлагаемые услуги в этой сфере по-прежнему считаются фрагментарными и нерегулярными, при этом некоторые страновые отделения сообщают об ограниченной поддержке, и лишь некоторые из них способны давать авторитетные консультации правительствам.

Замечание 11. Предложение ПРООН в области налогообложения в рамках инициативы «Налоговые инспекторы без границ» дает результаты, но по своим масштабам носит ограниченный характер и сводится к разработке проектов и решению общих системных проблем.

24. Налоговые поступления являются основой государственных финансов, необходимых для достижения целей в области устойчивого развития и предоставления базовых услуг, которые расширяют возможности беднейших слоев населения, повышают устойчивость и позволяют справляться с возможными потрясениями. В настоящее время многие правительства сталкиваются с проблемой сокращения фискального пространства по мере того, как поступления сокращаются ниже ранее намеченных уровней. Хотя ПРООН работает в этой области по линии комплексных национальных схем финансирования и поддерживает более широкий диалог по ряду вопросов налоговой политики, инициативу «Налоговые инспекторы без границ» следует рассматривать как особое, целевое предложение. Это совместная инициатива ПРООН и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), предусматривающая направление квалифицированных экспертов в страны осуществления программ для оказания помощи в укреплении налогового потенциала в ряде областей, включая аудит, расследование уголовно наказуемых нарушений налогового законодательства, трансфертное ценообразование и эффективное использование автоматического обмена налоговой информацией. Правительства могут запрашивать поддержку по этим и другим темам. Данная инициатива призвана восполнить пробел между политическим диалогом на высоком уровне по налоговым проблемам между правительствами и такими субъектами, как Всемирный банк, МВФ и региональные

банки развития, и практической поддержкой по конкретным вопросам системы налогообложения. Хотя эта инициатива ориентирована на спрос и уже проявила себя в качестве инструмента оказания поддержки государственным налоговым органам, ее способность удовлетворить растущий спрос не безгранична, поскольку число налоговых инспекторов, услугами которых она может пользоваться, ограничено. Однако укрепление этого проекта за счет выделения ему дополнительных средств и увеличения числа его клиентов открывает путь к расширению оказываемой им поддержки, включая увязку работы налоговых органов с достижением целей в области устойчивого развития.

Замечание 12. То внимание, которое ПРООН в настоящее время уделяет установлению стандартов воздействия на достижение целей в области устойчивого развития для руководства практической деятельностью на рынках частного капитала, в значительной степени дублирует работу других учреждений, не принося практически никакой пользы для привлечения финансовых средств для реализации этих целей.

25. «Стандарты воздействия на достижение целей в области устойчивого развития» направлены на интеграцию этих целей в стандарты принятия решений, а не в стандарты отчетности или операционной деятельности. «Стандарты... призваны помочь организациям ответственно и сбалансированно интегрировать свою деятельность и позитивное содействие устойчивому развитию и [достижению целей] в организационные системы, инвестиционные программы и практику принятия решений»⁸. Хотя установление стандартов воздействия рассматривается в основном как управленческий метод, эту работу можно также подать как рекомендуемую передовую практику в области инвестиционной деятельности (что характерно, например, для стандартов воздействия ОЭСР/ПРООН, касающихся финансирования устойчивого развития).

26. Как показала проведенная оценка, существующий набор стандартов носит весьма общий характер, а рекомендуемые подходы к принятию решений и управлению активно продвигаются по другим каналам. К ним относятся такие учреждения и партнерства Организации Объединенных Наций, как «Принципы ответственного инвестирования», «Глобальный договор», «Глобальная инициатива по отчетности», Всемирный совет деловых кругов по вопросам устойчивого развития и Международная организация по стандартизации, а также ряд субъектов частного сектора. Многие инструменты, применяемые этими и другими учреждениями, активно работающими с компаниями, инвесторами и организациями, имеют то же назначение, что и стандарты воздействия. Считается, что эти стандарты «основываются на существующей работе, проводимой в рамках других отраслевых инициатив по управлению и измерению воздействия, и дополняют ее»⁹. Заинтересованные стороны, работающие в кредитных учреждениях и на рынках облигаций, с которыми проводились консультации в ходе оценки, сомневаются в целесообразности введения ПРООН дополнительных стандартов и принципов в и без того перенасыщенной сфере в то время, когда международные усилия направлены на объединение стандартов и систем отчетности.

27. Несмотря на то, как это подается в «зеленой рекламе», в настоящее время в системах финансовой отчетности о инвестициях в экологическую, социальную и управленческую сферы наблюдается несоответствие между относительно надежными механизмами мониторинга, которые используются для контроля за

⁸ В отношении стандартов воздействия на достижение целей в области устойчивого развития, ПРООН, см. на сайте <https://sdgimpact.undp.org/assets/About-the-SDG-Impact-Standards.pdf>.

⁹ Там же.

национальной, муниципальной и корпоративной отчетностью о выбросах парниковых газов и о достижении экологических целей, и гораздо менее достоверными инструментами, применяемыми в отчетности о достижении целей в области устойчивого развития. Это несоответствие может создать затруднения в деле мобилизации финансовых ресурсов на рынках частного капитала из-за опасений инвесторов стать жертвами «зеленой рекламы» или «рекламы целей в области устойчивого развития». Все это области, в которых ПРООН могла бы оказать поддержку правительствам в разработке рамочных программ, способных стимулировать инвестиции в достижение целей в области устойчивого развития и снизить капитальные затраты за счет предоставления инвесторам надежных доказательств результативности их инвестиций.

Замечание 13. Составление ПРООН инвестиционных карт пока находится на начальной стадии, но остается неясным, в какой степени это будет способствовать привлечению частного финансирования к инвестированию в достижение целей в области устойчивого развития. Применяемые подходы сложны и требуют как упрощения, так и придания им способности оказывать реальную поддержку страновым группам и правительствам.

28. Составление инвестиционных карт имеет своей целью помочь инвесторам выявлять инвестиционные возможности, соответствующие задаче финансирования деятельности по достижению целей в области устойчивого развития. Исходная посылка состоит в том, что инвесторы могут не располагать рыночной информацией, знаниями и контактами, необходимыми для развития предпринимательства. На момент проведения оценки ПРООН завершила подготовку 17 инвестиционных карт в увязке с конкретным целями, определив в общей сложности 295 зон инвестиционных возможностей, и еще 24 инвестиционные карты находились в стадии разработки. В Колумбии ПРООН использовала инвестиционную карту для создания портфеля венчурных компаний, оказывающих воздействие на окружающую среду. Ряд страновых отделений, опрошенных в ходе проведения этой оценки, полагают, что составление инвестиционных карт полезно, поскольку они дают повод и основание для взаимодействия отделений ПРООН с частным сектором, инвесторами и правительствами на предмет выявления инвестиционных возможностей, связанных с целями в области устойчивого развития, но считают, что предлагаемые подходы и рекомендации являются слишком сложными. Это особенно характерно для отделений с ограниченными ресурсами и техническими возможностями. Другие отделения считают такие карты полезными в качестве инструмента вовлечения инвесторов, но не уверены в том, насколько они способны содействовать реальным инвестициям.

Замечание 14. Возможностями увязки инвестиций с финансированием деятельности по достижению целей в области устойчивого развития обладают исламские финансы. Одной из наиболее перспективных областей для увязки исламских финансов с такими целями является деятельность по борьбе с изменением климата. Несмотря на имеющиеся возможности, результаты, достигнутые в этой области, все еще ограничены.

29. Исламские финансы становятся все более важным источником финансирования развития. По данным Совета по исламским финансовым услугам, в 2020 году активы исламского финансового сектора достигли 2,7 трлн долл. США. Инвестиции в облигации сукук являются один из самых быстрорастущих сегментов исламского финансового сектора, так как инвесторам предлагаются не процентные платежи, а частичное владение активом, что не противоречит исламскому религиозному праву. Первые государственные облигации сукук в 2001 году выпустило правительство Бахрейна, за которым последовал ряд стран (Малайзия, Катар, Объединенные Арабские Эмираты (Дубай) и Пакистан), что

привлекло международное внимание к данному финансовому инструменту и создало основу для глобального роста этого сектора. ПРООН имеет дело с исламскими финансами при проведении целого ряда операций, начиная с определения проектов, их реализации и составления отчетов о полученных результатах и кончая наращиванием потенциала в виде проведения семинаров, исследований и подготовки рекомендаций по вопросам политики. Исламские финансы являются одним из двух важных направлений работы по оценке эффективности инвестиций Стамбульского международного центра ПРООН по вопросам вовлечения частного сектора в процесс развития.

Замечание 15. Оказываемая ПРООН поддержка финансирования мер по борьбе с изменением климата осуществляется по ряду направлений и с помощью ряда инструментов, включая маркировку бюджетных ассигнований, «зеленые» облигации и проекты глобального климатического фонда. Однако конкретная увязка с целями и задачами Стратегического плана остается слабой, в том числе в вопросах финансирования доступа к чистой энергии.

30. ПРООН располагает большим опытом в области реализации проектов, предусматривающих снижение рисков и привлечение финансирования для инвестирования в мероприятия по борьбе с изменением климата. Работая в партнерстве с такими международными климатическими фондами, как Глобальный экологический фонд и Зеленый климатический фонд, ПРООН оказывает правительствам содействие в разработке и реализации проектов, направленных на снижение коммерческих рисков с помощью смешанного финансирования, государственного финансирования и регламентирования. Работа ПРООН по маркировке бюджетных ассигнований на мероприятия по борьбе с изменением климата сыграла свою роль в разблокировании «зеленого» финансирования, в том числе посредством выпуска облигаций, которые являются средством повышения прозрачности бюджета и обеспечения увязки финансирования с целями в области устойчивого развития.

31. Инициатива ПРООН по снижению риска инвестирования в возобновляемые источники энергии представляет собой аналитический инструмент, который информирует политиков о стратегиях содействия инвестициям частного сектора в возобновляемые источники энергии. Эта инициатива не получила широкой поддержки среди правительств и других учреждений. У ПРООН по-прежнему нет набора стандартизированных финансовых инструментов для принятия по итогам анализа мер, предусматривающих, чтобы банки развития и правительства брали на себя трансфертный риск, и для официального оформления ПРООН участия в инвестировании местных органов финансового сектора или частных инвесторов.

32. В Стратегическом плане поставлена амбициозная цель оказать поддержку 500 миллионам человек в получении доступа к чистой энергии, при этом предполагается, что ПРООН будет действовать напрямую через собственный портфель проектов и через партнеров, косвенно содействуя обеспечению такого доступа для большинства целевых групп. Большинство этих людей живет в странах Африки к югу от Сахары, где решения, основанные на создании автономных сетей и мини-сетей, являются наиболее экономичным способом обеспечения такого доступа, но в этих районах прогресс сдерживается недостаточными инвестициями, бедностью и неразвитой системой регулирования.

33. По линии своей инициативы «Климатическое обещание» ПРООН поддерживает развитие концепции вкладов, определяемых на национальном уровне. Таким образом ПРООН может оказывать содействие странам в обеспечении увязки финансирования определяемых на национальном уровне вкладов с

процессом формирования комплексных национальных схем финансирования. Хотя ПРООН поддерживает обе эти инициативы в нескольких странах, связь между ними не всегда очевидна, и финансовые потребности для реализации концепции определяемых на национальном уровне вкладов не всегда являются непосредственной частью процесса формирования комплексных национальных схем финансирования.

Замечание 16. Стратегический план ПРООН подразумевает изменение политики в таких ключевых областях, как мобилизация внутренних ресурсов, международное государственное финансирование и рынки частного капитала. Реальное продвижение в решении амбициозной задачи привлечения в течение следующих четырех лет государственных инвестиций и инвестиций частного капитала для финансирования усилий по достижению целей в области устойчивого развития в размере 1 трлн долл. США потребует более активной мобилизации внутренних ресурсов и большей сбалансированности государственных расходов, применения новых подходов к международному государственному финансированию и более тесной увязки операций на рынках частного капитала с финансированием целей в области устойчивого развития.

34. Решения, принятые в течение следующих нескольких лет, определяют, остаются ли амбициозные задачи, поставленные в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, достижимыми. В 2018 году в стратегии Генерального секретаря, касающейся финансирования Повестки дня на период до 2030 года, было заявлено, что потребности в финансировании инвестиций в мероприятия по достижению целей в области устойчивого развития являются «огромными и неотложными». Теперь они стали еще более огромными и неотложными. С учетом результатов анализа основополагающих проблем и возможностей актуальность усилий и приоритетов ПРООН, касающихся поддержки финансирования мер по достижению целей в области устойчивого развития, возрастет. В предыдущие периоды учреждения Организации Объединенных Наций играли центральную роль в оспаривании прежних парадигм развития и в формировании новых подходов, которые приобретали преобразовательный характер. Концепция развития человека, впервые предложенная ПРООН, вступила в противоречие с узкой ориентацией на экономический рост как меру развития и явилась обоснованием необходимости инвестиций в глобальные общественные блага. С учетом этого были выработаны альтернативные варианты практической политики.

Замечание 17. ПРООН является той структурой, которая может определять и оказывать влияние на направления изменения политики в сфере финансирования развития и реализации целей в области устойчивого развития, особенно учитывая ее статус основного учреждения Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

35. ПРООН занимает законное место за столом переговоров на форумах высокого уровня по финансированию развития, включая заседания МВФ, Всемирного банка и региональных банков развития, Группы 20 (Г-20) и ОЭСР. Кроме того, ПРООН выступает в качестве интеллектуального лидера в вопросах развития человека, что находит свое отражение в докладе о человеческом развитии, в выступлениях Администратора и на других платформах. Все это представляет собой особый и уникальный набор активов, с помощью которых ПРООН может выдвигать доказательства, предоставлять консультации и обосновывать решения. В 2021 году, собравшись под председательством Италии, министры финансов и руководители центральных банков повысили статус исследовательской группы Г-20 по устойчивому финансированию до уровня рабочей группы по

устойчивому финансированию, в которой ПРООН будет выполнять функции секретариата. В этой роли ПРООН не только оказывает административную поддержку и сотрудничает со всеми членами группы, но и выступает в качестве посредника и организатора рабочей группы.

Замечание 18. ПРООН не имеет четко сформулированной стратегии в области информационно-пропагандистской работы, согласованной с целями финансирования развития, намеченными в Стратегическом плане. ПРООН рассматривается многими как один из важнейших партнеров по осуществлению программ, реализации проектов и применению подходов к финансированию целей в области устойчивого развития, но в настоящее время она не обладает соответствующей структурой и ресурсами для проведения преобразований в том темпе и в тех масштабах, которые необходимы в связи с установленным сроком достижения этих целей к 2030 году.

36. Действующая в штаб-квартире Группа стратегического взаимодействия в области политики имеет широкий круг обязанностей, включая оказание поддержки Администратору в его роли глобального пропагандиста целей в области устойчивого развития, содействие работе Межучрежденческой целевой группы по финансированию развития и внесение конкретного вклада в налаживание межучрежденческого диалога и подготовку публикаций Организации Объединенных Наций. Помимо подготовки доклада о человеческом развитии, ПРООН вносит вклад в решение глобальных вопросов финансирования развития, готова высококачественные директивные документы и аналитические исследования.

V. Выводы

Вывод 1. ПРООН быстро отреагировала на кризис, возникший из-за пандемии COVID-19. Опираясь на всю свою инфраструктуру, организация проявила оперативность и действовала гибко, оказывая поддержку правительствам и сотрудничая с другими учреждениями. Подготовка и проведение оценок социально-экономического воздействия пандемии в сложных условиях помогли государствам выбрать соответствующую политику реагирования на пандемию. Наметив свои планы в деле восстановления после пандемии, ПРООН придает особое значение амбициозной задаче по содействию инвестированию 1 трлн долл. США государственных и частных средств на финансирование мероприятий по достижению целей в области устойчивого развития. Эта задача соизмерима с масштабами возникшего кризиса, но четко сформулированной стратегической программы по ее выполнению пока нет.

37. Неоценимым было лидерство ПРООН в разработке оценок социально-экономического воздействия пандемии. Это помогло наметить более широкие меры реагирования Организации Объединенных Наций, выработать правительствами соответствующую политику и наладить диалог с основными участниками, включая МВФ и Всемирный банк. В стратегических документах ПРООН, посвященных реагированию на пандемию COVID-19, была четко обозначена связь между мерами гуманитарного характера и мерами в области развития (см. *Beyond Recovery: Towards 2030*).

38. Задачи, которые поставила ПРООН в сфере финансирования, учитывают необходимость как государственного, так и частного финансирования усилий по достижению целей в области устойчивого развития. В настоящее время четкая стратегическая программа способствовала бы решению амбициозной задачи мобилизации 1 трлн долл. США. Несоответствие между этой амбициозной задачей и намеченными путями ее реализации находит свое отражение в общих словах

о привлечении ресурсов с помощью различных сетей, партнерств и расширения влияния. Хотя успешное использование рычагов привлечения ресурсов имеет большое значение, это не умаляет важности выработки Программой своего собственного особого плана и подхода. Это не исключает также необходимость для ПРООН определить приоритеты и указать, где, когда и как она будет решать эту задачу. В Стратегическом плане также не определены конкретные и четко сформулированные показатели, касающиеся выявления и привлечения государственных и частных инвестиций в ходе выполнения задачи по мобилизации 1 трлн долл. США.

39. Центр устойчивого финансирования играет важную роль в реализации предложения ПРООН по финансированию развития. Сейчас пока еще слишком рано пытаться в полной мере оценить результаты, достигнутые с помощью этого центра, который был создан для объединения ряда проектов, инструментов и флагманских инициатив. Однозначно центр выполняет определенную полезную работу. Однако некоторые страновые отделения, являющиеся основными получателями поддержки и, в свою очередь, каналами для оказания поддержки правительствам, выражали обеспокоенность по поводу того, что, по их мнению, им предоставляется недостаточно эффективная поддержка, не получают развития проведенные мероприятия и не удовлетворяются конкретные потребности стран. Мнения, выраженные сотрудниками страновых и региональных отделений, указывают на то, что роль центра еще не получила широкого понимания среди сотрудников. Большое количество областей деятельности (7), услуг (25) и инструментов (120+) воспринимается многими как причина фрагментации деятельности, что отражает проектный подход, основанный на предложении, а не на реагировании на потребности стран, то есть на спросе, и на задачах, поставленных в стратегии организации.

Вывод 2. ПРООН разработала несколько основных инструментов и подходов, направленных на обеспечение увязки финансирования с реализацией целей в области устойчивого развития, включая комплексные национальные схемы финансирования и работу по линии инициативы «Налоговые инспекторы без границ». Что касается национальных схем финансирования, то в них следовало бы конкретизировать механизмы финансового планирования на национальном уровне в связи с реализацией целей в области устойчивого развития и устранить некоторую неопределенность в отношении роли этих схем. В предложении ничего не говорится о мобилизации внутренних ресурсов, если не считать подчеркивания роли инициативы «Налоговые инспекторы без границ».

40. Существуют заметные различия в восприятии комплексных национальных схем финансирования со стороны внешних наблюдателей и сотрудников ПРООН. По мнению одних, предлагаемая схема финансирования является новым оригинальным средством включения целей в области устойчивого развития в бюджеты и финансовые планы и мобилизации новых ресурсов для финансирования развития, например, на основе применения новых подходов к налогообложению, более эффективного расходования государственных средств, а также выявления и поддержки начинаний, способствующих росту, и создания благоприятных условий для развития частного сектора и инвестирования. По мнению других, предлагаемая схема является отражением донорского подхода, что создает дополнительную нагрузку для и без того перегруженных процессов, при этом польза от этого шага представляется небольшой и ничего не делается для разрушения давно образовавшихся барьеров между министерствами финансов и отраслевыми министерствами, занимающимися планированием, социальным обеспечением, здравоохранением и образованием. Помимо этих двух

полярных точек зрения высказывался целый ряд мнений, отражающих национальный опыт, организационную практику и подходы к проведению преобразований.

41. Есть области, в которых механизм работы и задачи комплексной национальной схемы финансирования неясны. Такая схема — это прежде всего административный метод планирования. Она не является источником нового и дополнительного финансирования развития на нынешнем этапе действия Стратегического плана. Возможно, что в ходе применения этой схемы будут выявлены значительные статьи расходов, которые не совместимы с инвестициями в реализацию целей в области устойчивого развития (например, субсидии на ископаемое топливо или налоговые льготы для богатых групп населения). Но в большинстве случаев такие статьи можно выявить и с помощью уже имеющихся средств. В инструментарии комплексной национальной схемы финансирования очень мало внимания уделяется тому, чтобы никто не был забыт, а также справедливости и эффективности государственных расходов. Это очень важный момент, учитывая не в последнюю очередь фискальные трудности и вынужденные компромиссы, на которые сейчас приходится идти многим правительствам в связи с достижением целей.

42. Успешная работа ПРООН по маркировке бюджетных ассигнований на борьбу с изменением климата заложила прочную основу для решения организацией более широких вопросов финансирования, включая разработку рамочных программ выпуска государственных облигаций в связи с достижением целей в области устойчивого развития. ПРООН по праву считается новатором и первопроходцем в этой области. По линии инициативы «Налоговые инспекторы без границ» правительствам оказывается реальная и осязаемая поддержка в важнейших областях налоговой реформы, но эта поддержка ограничена по своим масштабам. Она играет важную роль в увеличении объема налоговых поступлений и наращивании потенциала, и при этом отрадно отметить, что особое внимание уделяется сотрудничеству Юг — Юг.

Вывод 3. Рост инвестиций в охрану окружающей среды, социальную сферу и системы управления создает для ПРООН новые возможности по привлечению частного капитала для реализации целей в области устойчивого развития, в том числе с использованием рынков государственных облигаций. Однако эта работа по-прежнему носит ограниченный и ситуативный характер и не имеет четкого и стратегически организованного подхода, основанного на национальном участии.

43. ПРООН сыграла новаторскую роль в выпуске облигаций, связанных с достижением целей в области устойчивого развития. ПРООН помогла выпустить в Индонезии первую в развивающемся мире «зеленую» облигацию сукук, связанную с климатической проблематикой. Многие страновые отделения сообщают о заинтересованности правительств в выпуске облигаций, связанных с достижением целей в области устойчивого развития, и этот интерес, видимо, будет возрастать по мере роста фискальных трудностей, поиска инвесторами рыночных возможностей, обещающих более высокую доходность, и роста спроса на инвестиции в охрану окружающей среды, социальную сферу и системы управления. С учетом задач, поставленных в Стратегическом плане, рынки облигаций являются перспективными в плане привлечения значительных новых и дополнительных финансовых средств и их использования для достижения целей в области устойчивого развития, хотя доступность такого финансирования очень изменчива и часто находится в обратной зависимости от фактических потребностей в финансировании. В ответ на заинтересованность, проявленную

правительствами, страновые отделения выдвинули соответствующие инициативы в этой области.

Вывод 4. Сейчас, когда ПРООН позиционирует себя как организация, способная играть определенную роль в выпуске облигаций, связанных с целями в области устойчивого развития, нынешнее внимание, уделяемое разработке стандартов, является нецелесообразным, и, скорее всего, польза от этого будет невелика, учитывая то обстоятельство, что на рынке уже действует большое количество стандартов. В то же время ПРООН может выдвинуть в принципе оригинальную и уникальную инициативу по увязке национальных действий с проведением на международном уровне соответствующей информационно-разъяснительной работы, возможности которой еще не использованы в полной мере.

44. Группа ПРООН под названием «Повлияй на достижение целей в области устойчивого развития» разработала набор стандартов для фондов прямых инвестиций, эмитентов облигаций и предприятий. Кроме того, она сотрудничает с ОЭСР в разработке стандартов совместного влияния в области финансирования устойчивого развития. В настоящее время международные усилия направлены на объединение стандартов и систем отчетности, и неясно, содержат ли стандарты ОЭСР/ПРООН что-либо новое. Методики, которые используются для оценки соблюдения экологических, социальных и управленческих стандартов, в настоящее время являются несовершенными и противоречивыми, и в них не уделяется должного внимания надежным критериям воздействия и отслеживания в связи с достижением целей в области устойчивого развития. Обеспокоенность инвесторов и регулирующих органов по поводу агрессивной «зеленой рекламы» и растущий аппетит к целевым инвестициям дают ПРООН возможность восполнить существующие пробелы на рынке.

Вывод 5. ПРООН разработала особое предложение по финансированию «зеленого» роста, что позволяет организации играть важную роль в смягчении последствий изменения климата и адаптации к ним. ПРООН также занимает лидирующие позиции в области обеспечения доступа к чистой энергии.

45. ПРООН выступает в качестве ключевого партнера в деле реализации концепции многостороннего финансирования развития, связанного с климатом, осуществляемого через Зеленый климатический фонд и Глобальный экологический фонд. Поскольку доноры и учреждения увеличивают финансирование мероприятий по адаптации к изменению климата, организация вполне может выделять средства на финансирование программ, направленных на устранение конкретных рисков, с которыми сталкиваются бедные и уязвимые группы населения. Ускорение прогресса в достижении цели 7 в области устойчивого развития (Обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех) имеет решающее значение для любой стратегии справедливого перехода. Поставленная в Стратегическом плане задача оказать поддержку в получении доступа 500 миллионов человек к чистой энергии предполагает обеспечение электроэнергией двух третей всех домохозяйств, которые в настоящее время лишены ее. Важнейшей составляющей решения этой задачи является финансирование. Масштабное создание мини-сетей и автономных сетей требует снижения связанного с этим финансового риска, что может быть достигнуто за счет смешанного финансирования в сочетании с увеличением государственного финансирования и принятия регламентационных мер, которые создавали бы стимулы для частных инвестиций. Программа создания мини-сетей в странах Африки открывает возможность серьезного преодоления разрыва в уровнях обеспечения электроэнергией.

46. ПРООН сыграла важную роль в поддержке разработки концепции определяемых на национальном уровне вкладов, которая будет приобретать все большее значение по мере того, как правительства будут стремиться повысить показатели декарбонизации энергетических систем и достичь более широких целей, согласованных на двадцать шестой Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Согласование и координация между поддержкой, оказываемой ПРООН в развитии концепции определяемых на национальном уровне вкладов в рамках инициативы «Климатическое обещание», и более широкими проектами, связанными с финансированием, включая комплексные национальные схемы финансирования, не достигли оптимального уровня и пока не позволяют воспользоваться возможностями синергизма и взаимодополняемости между этими двумя подходами.

Вывод 6. Для содействия решению амбициозной задачи, касающейся мобилизации 1 трлн долл. США для инвестирования в деятельность по достижению целей в области устойчивого развития, ПРООН уже участвует в информационно-пропагандистской работе и в мероприятиях по оказанию влияния, направленных на проведение соответствующих преобразований. Необходимы широкие преобразования и изменения в глобальных и страновых подходах к мобилизации внутренних ресурсов и задействованию международного государственного финансирования и рынков частного капитала, но пока отсутствует какая-либо четкая стратегическая программа на этот счет, основанная на упомянутой информационно-пропагандистской работе.

47. Информационно-пропагандистская работа и работа ПРООН по оказанию влияния проводится по различным каналам. Сотрудники ПРООН тесно сотрудничают с коллегами из системы Организации Объединенных Наций, включая ДЭСВ ООН, в решении задач финансирования развития. Выполнение ПРООН функций секретариата Рабочей группы Г-20 по устойчивому финансированию, а также ее роль сопредседателя механизма «ООН-энергетика» дают ПРООН возможность формировать и разрабатывать новые подходы к решению целого ряда вопросов финансирования энергетики. Однако несмотря на высокое качество своей текущей работы во многих областях, ПРООН все еще недостает ясности в определении того, как она будет способствовать изменению политики в области финансирования развития. Для достижения успеха требуется четко определенный набор целей, подкрепленных ресурсами, расстановкой приоритетов и стратегиями вовлечения заинтересованных сторон.

VI. Рекомендации

Рекомендация 1. Для решения поставленной в Стратегическом плане ПРООН амбициозной задачи привлечения государственных ассигнований и частного капитала в объеме более 1 трлн долл. США на реализацию целей в области устойчивого развития необходима четко сформулированная стратегическая программа.

48. В такой стратегической программе, охватывающей осуществление проектов и вовлечение заинтересованных сторон, оказание влияния и информационно-пропагандистскую работу, должны быть определены специальные подходы и конкретный вклад ПРООН и установлены четкие приоритеты, под которые необходимо выделить соответствующие ресурсы. Цели стратегической программы должны быть подкреплены практическими и реалистичными подходами с перспективой получения намеченных результатов, а также показателями, которые можно было бы использовать в ходе отчетности о достижении этих

результатов. При разработке нового стратегического подхода ПРООН следует начать с оценки того, какой вклад она может внести в финансирование мероприятий по реализации целей в области устойчивого развития по трем направлениям: мобилизация внутренних ресурсов и эффективные/справедливые государственные расходы; международное государственное финансирование; и рынки частного капитала — без задействования имеющихся на данный момент инструментов, флагманских программ и подходов.

Рекомендация 2. Поскольку ПРООН разрабатывает более целенаправленный подход к своей работе по финансированию деятельности, связанной с реализацией целей в области устойчивого развития, ей следует также консолидировать свои многочисленные предложения и инструменты для обеспечения большей ясности и укрепления кадрового состава в технических областях стратегического характера, перейдя от выделения людских ресурсов и установления ограничений с ориентацией на проекты к ресурсам, ориентированным на спрос и потребности.

49. В соответствии с новой стратегией и с учетом упомянутой выше программы, касающейся стратегического финансирования целей в области устойчивого развития, ПРООН следует упорядочить свои многочисленные сферы услуг и инструменты, чтобы предложить более четкий и стратегически выверенный набор подходов, которые можно было бы согласовать с намеченными стратегическими целями и которые помогли бы организации в достижении этих целей. В этой работе следует руководствоваться подходом, ориентированным на спрос и учитывающим потребности и возможности страновых отделений. ПРООН необходимо будет отказаться от своей структуры, основанной на проектах, и от упора на техническую поддержку в областях, финансируемых из бюджета конкретных проектов, что позволит ей в большей степени ориентироваться на спрос.

Рекомендация 3. Концепцию комплексных национальных схем финансирования следует уточнить, с тем чтобы ее можно было внедрить в государственные системы в качестве инвестиционной платформы и не рассматривать ее исключительно как одну из форм составления бюджета. Этот процесс должен включать приоритетную маркировку бюджетных ассигнований и предусматривать содействие выпуску государственных облигаций, а также обеспечение большей справедливости в сфере государственных финансов.

50. Концепция комплексных национальных схем финансирования нуждается в дополнительном уточнении, что предполагает четкое разъяснение того, какие преимущества она дает правительствам (и партнерам), с тем чтобы способствовать привлекательности, принятию и включению этой схемы в правительственные системы. В нынешний период действия Стратегического плана эта концепция может сыграть важную роль в обеспечении того, чтобы цели в области устойчивого развития занимали главное и центральное место в ходе финансового планирования, что позволит теснее привязать государственное и частное финансирование к этим целям. Чтобы преодолеть восприятие комплексной национальной схемы финансирования как внешнего, донорского подхода и обеспечить ее будущее как важного механизма финансирования развития, необходимо конкретизировать структуру этой схемы и установить краткосрочный период финансирования (два года), в отличие от среднесрочного и долгосрочного подхода. В комплексной национальной схеме финансирования следует уделять больше внимания справедливости и эффективности государственных расходов в соответствии с содержащимся в Повестке дня на период до 2030 года обязательством обеспечить, чтобы никто не был забыт. Содействие вовлечению

общественности и составление и исполнение бюджета на основе широкого участия должны поощряться и занять видное место в комплексных национальных схемах финансирования.

Рекомендация 4. ПРООН следует расширить свои планы в отношении мобилизации внутренних ресурсов. Это должно включать активизацию деятельности в области налогообложения, в том числе информационно-разъяснительную работу и поощрение прогрессивного налогообложения, а также целевую поддержку налогообложения с упором на конкретные сектора, где можно добиться высоких результатов.

51. По линии инициативы «Налоговые инспекторы без границ» правительствам оказывается важная поддержка в конкретных областях налогообложения и в наращивании потенциала, но ПРООН могла бы сделать больше для решения системных налоговых проблем. Опыт работы по линии инициативы «Налоговые инспекторы без границ» может быть использован для выявления повторяющихся тем, общих проблем и их решения на основе применения передовой практики. Это может способствовать информационному обеспечению пропагандистской работы и расширению числа участников через Секретариат Организации Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам и другие учреждения. ПРООН и участникам инициативы «Налоговые инспекторы без границ» следует рассмотреть вопрос об усилении внимания к проблеме уклонения/ухода от уплаты налогов в добывающем секторе. На основе прогрессивного налогообложения и государственных ассигнований можно добиться возобновления прогресса в достижении целей в области устойчивого развития. ПРООН следует рассмотреть возможность выделения особого направления работы в области эффективных и справедливых государственных расходов, создания небольшой группы экспертов по вопросам государственных финансов и расширения поддержки ограниченного числа страновых программ, в которых организация может добиться реальных результатов.

Рекомендация 5. ПРООН следует развивать свой первоначальный опыт поддержки выпуска государственных облигаций и подготовить отдельное предложение по финансированию государственных облигаций, связанных с целями в области устойчивого развития, увязывая при этом национальные системы отчетности с усовершенствованными системами отчетности об инвестициях в охрану окружающей среды, социальную сферу и системы управления.

52. Следует рассмотреть вопрос о создании небольшой группы по государственному облигационному финансированию с задачей расширить и углубить механизмы устойчивого финансирования суверенного долга для достижения целей в области устойчивого развития. Эта группа могла бы работать с правительствами, страновыми отделениями и учреждениями Организации Объединенных Наций, выявляя интересные предложения по финансированию таких целей, подкрепленные надежными системами маркировки бюджетных ассигнований и отчетности. Используя наилучшие примеры передовой практики, ПРООН могла бы установить стандарт сертификации, отчетности и оказания воздействия, который выходил бы за рамки деятельности существующих организаций по сертификации облигаций, связанных с достижением целей в области устойчивого развития. Это послужило бы основой для диалога с основными субъектами, отвечающими за финансирование облигаций, связанных с достижением целей в области устойчивого развития. Начало такого диалога на высоком уровне должно стать одной из первоочередных задач руководства ПРООН и заложить основу стратегии организации в отношении взаимодействия с членами Г-20.

Рекомендация 6. ПРООН необходимо подготовить предложение в отношении финансирования деятельности по борьбе с изменением климата, используя при этом свой богатый опыт осуществления проектов, которые снижают риск инвестирования в мероприятия по борьбе с изменением климата и делают такие инвестиции привлекательными. Выполнение задачи, касающейся содействия предоставлению 500 миллионам человек доступа к чистой энергии, потребует разработки специальной стратегии мобилизации финансовых средств для обеспечения того, чтобы ПРООН могла действовать в этом направлении и привлекать финансирование из других источников. Следует продолжить работу по маркировке бюджетных ассигнований на борьбу с изменением климата, а поддержка концепции определения на национальном уровне вкладов должна быть непосредственно включена в предложение ПРООН о финансировании усилий по реализации целей в области устойчивого развития.

53. Процесс реализации задачи по расширению доступа к чистой энергии проходит особенно медленно в странах Африки к югу от Сахары, а пандемия еще больше замедлила его в этом регионе. Для улучшения ситуации следовало бы резко увеличить число мини-сетей и автономных сетей, но в этой области имеется очень мало проектов, удовлетворяющих критериям банковского финансирования, что, в свою очередь, является одной из причин дефицита финансовых средств. ПРООН должна указать, как она будет решать эти финансовые проблемы. Изыскание внутренних ресурсов будет иметь определяющее значение для финансирования деятельности по борьбе с изменением климата. Процесс применения комплексных национальных схем финансирования наряду с продолжением и внедрением маркировки бюджетных ассигнований на борьбу с изменением климата является тем направлением работы, которое необходимо поддерживать и продолжать в будущем для обеспечения того, чтобы решения о выделении национальных ассигнований соответствовали задачам борьбы с изменением климата. Для обеспечения адекватного финансирования обязательств, касающихся климата, потребуется внедрение определяемых на национальном уровне вкладов и их увязка с комплексными национальными схемами финансирования. Маркировка бюджетных ассигнований на борьбу с изменением климата также тесно связана с поддержкой выпуска государственных облигаций климатической направленности и с финансированием климатических и «зеленых» проектов, что потребует организовать мониторинг и отчетность о воздействии принимаемых мер на климат.

Рекомендация 7. ПРООН следует стремиться более энергично и более целенаправленно играть роль пропагандиста, оказывая влияние на политику в области финансирования развития посредством взаимодействия с многосторонними учреждениями и межправительственными форумами на глобальном уровне и с правительствами на национальном уровне.

54. ПРООН следует определить небольшое количество смелых приоритетных задач по изменению политики, которые будут хорошо понятны всей организации. Это не означает, что ПРООН нужно отказаться от своей более широкой повестки дня, но в рамках этой повестки дня ей следует наметить небольшое число «крупных побед», которые она будет стремиться добиться в областях, где она обладает особой компетенцией. В этой связи для рассмотрения предлагается несколько областей, в том числе поддержка более справедливых государственных расходов и прогрессивного налогообложения (мобилизация внутренних ресурсов); изменение практики кредитования многосторонних банков развития и механизмов распределения специальных прав заимствования; и увязка рынков государственных облигаций с финансированием мероприятий по достижению целей в области устойчивого развития.