



---

**Комитет экспертов по государственному управлению**

Двадцатая сессия

12–16 апреля 2021 года

Пункт 6 предварительной повестки дня\*

**Учет целей в области устойчивого развития  
в процессах бюджетирования и финансового  
управления на национальном и субнациональном  
уровнях**

**Учет целей в области устойчивого развития в процессах  
бюджетирования и финансового управления на  
национальном и субнациональном уровнях  
применительно к Кабо-Верде**

**Записка Секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Юраем Немецом и Линдой Билмес совместно с Катариной Отт, Ламией Мубайед Биссат и Гертом Бауккартом.

---

\* E/C.16/2021/1.



## **Учет целей в области устойчивого развития в процессах бюджетирования и финансового управления на национальном и субнациональном уровнях применительно к Кабо-Верде**

### *Резюме*

Одним из последствий пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) является то, что страны сталкиваются с трудностями в выделении средств на срочное расширение охвата услугами здравоохранения, и это происходит в то время, когда реализация целей в области устойчивого развития (ЦУР) важна как никогда. Для того чтобы добиться прогресса в ЦУР и избежать неудач, странам необходимо включать эти цели в свои национальные бюджеты, а также в свои финансовые системы и системы планирования. На сегодняшний день это делают лишь немногие страны.

По мнению Комитета экспертов по государственному управлению, один из наиболее эффективных способов, который позволил бы странам обеспечить финансирование деятельности по достижению ЦУР, заключается в том, чтобы реорганизовать их системы бюджетирования, привязав их к достижению результатов по программам. Такой подход позволяет включать цели в национальные бюджеты и облегчает контроль за их достижением. Позиция Комитета, уже сформулированная на его девятнадцатой сессии в 2019 году, заключается в том, что для реализации ЦУР путем их включения в национальные системы бюджетирования требуется стратегическое решение политических лидеров, а также технические усилия.

В настоящем документе рассматривается пример Кабо-Верде — страны, которая добилась значительного прогресса в достижении ЦУР. Она смогла сделать это благодаря эффективным структурам управления и руководства, а также благодаря внедрению процедуры бюджетирования по программам.

Анализ прогресса, достигнутого странами на сегодняшний день, явно показывает, что одним из ключевых ограничений является отсутствие политической воли к реорганизации приоритетов расходования средств в привязке к ЦУР. Необходимая политическая воля может быть мобилизована внутри страны, но в то же время международные организации, региональные органы и гражданское общество, со своей стороны, должны играть определенную роль в оказании помощи национальным и субнациональным органам власти в реализации ЦУР на основе механизмов бюджетирования и финансового управления.

## I. Справочная информация

1. Отсутствие достаточного финансирования деятельности по достижению целей в области устойчивого развития (ЦУР) является серьезной причиной для беспокойства для многих стран, в частности во время нынешнего мирового кризиса, вызванного пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19). Согласно анализу, проведенному Департаментом по экономическим и социальным вопросам, во многих странах пандемия COVID-19 и последовавшая за ней глобальная рецессия негативно сказываются на сальдо государственных финансов и внешнеторговом балансе. Еще до начала пандемии нехватка финансирования являлась одной из ключевых проблем на пути достижения ЦУР. Многие страны в своих добровольных национальных обзорах, представленных на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию в 2019 году, указали на нехватку финансовых средств как на одно из основных препятствий<sup>1</sup>.

2. События последних восьми месяцев только усугубили эту проблему. Страны, сталкивающиеся с необходимостью инвестировать значительные суммы для немедленного реагирования на кризис и восстановления, а также с параллельным существенным сокращением доступа к широкому ряду источников финансирования, опасаются за свои перспективы своевременного достижения ЦУР. Многие существовавшие до кризиса риски, например риски, связанные с приемлемостью уровня суверенной задолженности, в настоящее время становятся реальностью. Ограничения в бюджетно-финансовой сфере и в сфере платежного баланса затрудняют способность стран осуществлять срочно необходимые инвестиции в меры реагирования на COVID-19 и в усилия по восстановлению. Это служит суровым напоминанием о том, что стратегии устойчивого развития и связанная с ними политика финансирования должны учитывать существующие риски и быть ориентированы на долгосрочную перспективу.

3. Большая часть конкретной работы по механизмам финансирования в интересах ЦУР включает мероприятия, связанные с комплексными национальными механизмами финансирования, которые призваны помочь странам привести свою политику финансирования в соответствие с долгосрочными стратегиями и планами развития. Они представляют собой принадлежащие странам инструменты планирования и осуществления, которые обеспечивают основу для финансирования устойчивого развития на национальном уровне и учитывают целый ряд источников финансирования, таких как государственные финансы и налоги, помощь, заемные средства и частные инвестиции, в целях поддержки национальных стратегий и планов в области устойчивого развития. Примерно 16 стран проводят новаторскую работу по созданию и внедрению на практике таких рамочных механизмов, и в настоящее время около 60 стран сотрудничают со страновыми группами Организации Объединенных Наций, Программой развития Организации Объединенных Наций и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций в целях дальнейшего внедрения таких механизмов.

4. На своей семнадцатой сессии в 2018 году Комитет экспертов по государственному управлению рассмотрел рамочные механизмы среднесрочного бюджетирования и преимущества увязки систем бюджетирования по результатам с итоговыми показателями, связанными с достижением ЦУР. На своей девятнадцатой сессии в 2020 году в рамках обсуждения вопроса о бюджетировании в интересах ЦУР Комитет подчеркнул, что достижение ЦУР зависит от того,

<sup>1</sup> Первые три пункта настоящего документа взяты из публикации United Nations, “Integrated national financing frameworks: a framework to build back better”. Policy Brief No. 87, October 2020. URL: [un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/PB\\_87.pdf](https://un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/PB_87.pdf).

насколько они интегрированы в бюджеты и насколько эффективно такие бюджеты исполняются. Включение ЦУР в национальные бюджетные процессы дает такие преимущества, как повышение согласованности бюджетов, укрепление подотчетности и обеспечение более высокой степени сопоставимости национальных бюджетов. Практика бюджетирования в интересах ЦУР все еще находится на этапе становления. Несколько стран объявили в своих добровольных национальных обзорах о намерении отразить ЦУР в бюджетных процессах, но лишь немногие из них уточнили, почему это целесообразно и каким образом это может быть реализовано на практике<sup>2</sup>.

5. Комитет далее отметил, что существует множество факторов, затрудняющих переход к бюджетированию в интересах ЦУР. Имеются технические препятствия, связанные с созданием подходящей бюджетной классификации и определением категорий расходов, которые могут быть увязаны с ЦУР и предусмотренными в них задачами. С институциональной точки зрения, усовершенствование бюджетирования в контексте ЦУР включает внедрение принципа участия, в частности путем информирования и привлечения к участию законодательных органов, высших ревизионных учреждений, гражданского общества и общественности. Бюджетная транспарентность и грамотность обеспечивают возможность участия общественности во всем бюджетном процессе.

6. По мнению Комитета, для достижения прогресса в переходе на бюджетирование в интересах ЦУР самым простым и, возможно, самым быстрым решением для большинства стран может стать реорганизация систем бюджетирования по результатам исполнения программ — там, где такие системы используются. В странах, где не практикуется бюджетирование по результатам исполнения программ, может потребоваться создание новой системы бюджетирования, которая будет увязана с реализацией ЦУР. В качестве более долгосрочного подхода можно разработать классификации расходов, привязанные к конкретным ЦУР. Поскольку ЦУР охватывают не все функции правительства, возможно, было бы целесообразно принять бюджетную классификацию в привязке к ЦУР в качестве дополнения к существующим функциональным бюджетным классификациям или пересмотреть классификации в целях более наглядного представления расходов, связанных с ЦУР.

7. Учитывая важность вопроса о финансировании деятельности по достижению ЦУР, Комитет вновь рассмотрит вопрос о бюджетировании на своей двадцатой сессии. В настоящем документе авторы размышляют над тем, можно ли еще что-либо добавить по этому вопросу в настоящий момент, и стремятся внести свой вклад в дискуссию путем рассмотрения важнейших факторов в процессе осуществления, которые позволяют интегрировать ЦУР в национальные и субнациональные процессы бюджетирования и финансового управления. Принятый в Кабо-Верде подход рассматривается в качестве положительного примера<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Резюме обсуждения см. в докладе Комитета о работе его девятнадцатой сессии (E/2020/44, глава III.D).

<sup>3</sup> Информация по Кабо-Верде основана на публикациях Cristina Duarte, “Policies and institutions: a matter of survival for the Sustainable Development Goals in Africa: explaining the Cape Verde experience”, policymaking paper, version 4.22 (Harvard University, New York); Governo de Cabo Verde, *SDG Cabo Verde: Voluntary National Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, June 2018 (available at [sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19580Cabo\\_Verde\\_VNR\\_SDG\\_Cabo\\_Verde\\_2018\\_ING\\_final\\_NU\\_280618.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19580Cabo_Verde_VNR_SDG_Cabo_Verde_2018_ING_final_NU_280618.pdf)); и United Nations Development Group, *The Sustainable Development Goals Are Coming to Life: Stories of Country Implementation and UN Support*, 2016 (available at [undp.org/content/dam/undp/library/SDGs/English/SDGs\\_Coming\\_to\\_Life\\_rev\\_Oct2018.pdf](https://undp.org/content/dam/undp/library/SDGs/English/SDGs_Coming_to_Life_rev_Oct2018.pdf)).

## II. Приведение финансовой политики и политики финансирования в соответствие с долгосрочными стратегиями и планами развития

8. Сегодня правительства расходуют до 60 процентов своего валового внутреннего продукта (ВВП) в рамках программ государственных расходов. Большинство из них не располагают надежными данными о доле государственных расходов, выделяемых на достижение ЦУР, а также о том, как эти ресурсы распределяются по конкретным целям и задачам в области устойчивого развития. В такой ситуации приоритеты расходования средств являются чисто политическим вопросом, и невозможно оценить, расходуют ли страны достаточно средств, сколько еще средств может понадобиться для реализации национальных приоритетов в отношении ЦУР и как можно наиболее эффективным образом изменить нынешнюю структуру расходов для ускорения действий в интересах ЦУР.

9. Что касается финансирования в интересах ЦУР, то Межучрежденческая целевая группа по финансированию развития в своем последнем по времени докладе, опубликованном в 2020 году<sup>4</sup>, указала, что в большинстве национальных стратегий и планов по устойчивому развитию не содержится подробной информации о том, каким образом эти стратегии и планы будут финансироваться. Один из обзоров показал, что 79 из 107 национальных планов не имеют калькуляции затрат. Поскольку такие планы не обеспечены финансированием, существует риск того, что они останутся просто концепцией, а не средством проведения преобразований. Хотя в большинстве стран имеются регламентированные подходы к финансированию и стратегии в конкретных областях, эти подходы, как правило, не сводятся воедино в рамках согласованной стратегии и неполностью увязаны с национальными приоритетами в области устойчивого развития и с ЦУР.

10. Согласно вышеупомянутому докладу, правительства на протяжении десятилетий стремятся усовершенствовать свои методы управления государственными финансами<sup>5</sup>. Хотя процедуры и инструменты каждого правительства могут несколько отличаться, страны имеют стандартные способы составления бюджета и расходования ресурсов. Однако многие из них ищут новые инструменты, средства и инновационные подходы, позволяющие расходовать средства таким образом, который был бы в большей степени ориентирован на достижение ЦУР.

11. Организация Объединенных Наций сотрудничает с рядом стран в разработке их комплексных национальных механизмов финансирования. Межучрежденческая целевая группа по финансированию развития занимается дальнейшей разработкой методологии и инструктивных материалов, касающихся таких комплексных механизмов. Ожидается, что этот сложный инструмент позволит увязать все потенциальные источники финансирования со стратегиями устойчивого развития стран. Однако на сегодняшний день большинство стран значительно отстают в реализации ЦУР. Они не располагают долгосрочными стратегическими планами или стратегиями осуществления в отношении ЦУР и не знают, сколько средств расходуется на усилия по достижению каждой из предусмотренных в рамках ЦУР задач и, соответственно, сколько средств выделяется на каждое направление работы в рамках ЦУР.

<sup>4</sup> См. *Financing for Sustainable Development Report 2020* (United Nations publication, 2020), chap. III.A, sect. 5).

<sup>5</sup> Там же.

12. Первым и относительно несложным шагом на пути к бюджетированию в интересах ЦУР в странах, которые не хотят или не могут непосредственно перейти к полноценному использованию комплексных национальных механизмов финансирования, может стать среднесрочное бюджетирование по программам. Такой шаг может быть реализован путем надлежащего пересмотра существующих среднесрочных бюджетов по программам на национальном и субнациональном уровнях в странах, которые уже имеют такие системы, или путем создания таких систем в других странах, как это предложил Комитет на своей девятнадцатой сессии. Ниже приводятся аргументы в пользу того, что важнейшим фактором успеха является политическая воля к таким переменам, а не специальные технические знания и умения.

### **III. Технические аспекты осуществления среднесрочного бюджетирования по программам с акцентом на целях в области устойчивого развития**

13. Как указывалось выше, на своей девятнадцатой сессии в 2019 году Комитет выразил мнение о том, что достижение ЦУР путем их включения в национальные системы бюджетирования не является сложной задачей с технической точки зрения. Для подтверждения этого Комитет связался с министерствами финансов ряда стран, которые в основном подтвердили, что включение ЦУР в национальную систему бюджетирования и стратегического планирования действительно является реальным в техническом плане. Во многих странах уже имеются программы с предусмотренными в них целями, задачами и финансовыми ассигнованиями, и в них уже включены многие задачи в рамках ЦУР, хотя и не обязательно на систематической основе.

14. Отвечая на вопрос о том, нуждается ли их страна в такой системе и будет ли внедрение такой системы рассматриваться в качестве приоритета, министерства подчеркнули, что основным ограничивающим фактором, препятствующим бюджетированию в интересах ЦУР, является отсутствие политической воли. Они также подчеркнули, что, возможно, будет неоправданно просто скопировать все ЦУР и все связанные с ними задачи в национальные системы среднесрочного бюджетирования и стратегического планирования. Некоторые из целей и задач могут быть менее актуальными или, в некоторых случаях, могут не соответствовать национальным приоритетам.

15. Одно министерство указало, что правительство его страны приняло закон о системе стратегического планирования и управления развитием, определяющий акты стратегического планирования и их комплексную взаимосвязь и закладывающий основы для общего стратегического планирования. Правительство находилось в процессе принятия Национальной стратегии развития на период до 2030 года в качестве иерархически самого главного стратегического плана в стране.

16. На уровне центральных административных органов этой страны впервые используется система краткосрочного стратегического планирования в отношении вопросов национального значения. Все соответствующие органы должны подготовить институциональный документ с изложением их концепции, миссии и объема их работы в течение срока полномочий главы соответствующего органа. Эти документы определяют меры, которые способствуют достижению программных целей правительства и осуществлению среднесрочных и долгосрочных приоритетов стратегического планирования.

17. Когда центральные государственные административные органы разрабатывают программу осуществления, то от них ожидается, что, помимо увязки с целями правительственной программы и высшими актами стратегического планирования, такими как Национальная стратегия развития на период до 2030 года, они также обеспечат увязку с рекомендациями Европейской комиссии и ЦУР.

18. Учитывая, что программа осуществления также требует увязки с программой в государственном бюджете (т. е. с источником финансирования в государственном бюджете), это создает условия, в большей степени способствующие увязке бюджета с ЦУР.

19. В случае другой страны была получена информация о том, что вопросу бюджетирования в интересах ЦУР уделяется значительное внимание и что в процессе подготовки бюджета можно было бы учитывать те цели в области устойчивого развития и связанные с ними задачи, которые являются наиболее актуальными в национальном контексте. Некоторые из ЦУР уже нашли отражение в бюджете, и правительство представило их перечень в национальной стратегии развития. Чиновники планируют охватить и другие цели в рамках существующего процесса, с тем чтобы, по мере возможности, каждая цель, указанная в бюджете, могла быть увязана с соответствующими целями в области устойчивого развития. Такой подход позволит сделать бюджетные обязательства, связанные с ЦУР, более заметными, а также будет стимулировать тех, кто участвует в подготовке бюджета, включать в него другие цели в области устойчивого развития, которые еще не были интегрированы в явном виде.

#### **IV. Осуществление среднесрочного бюджетирования по программам в Кабо-Верде**

20. Страны в целом признают, что их национальные бюджеты должны быть увязаны с целями в области устойчивого развития, для того чтобы обеспечить серьезное отношение к этим целям и финансирование деятельности по их достижению в приоритетном порядке. Однако лишь небольшое число стран сделало важнейший шаг в направлении полного включения ЦУР в национальные бюджетные механизмы и переориентации своих годовых и более долгосрочных комплексных финансовых планов с учетом необходимости достижения ЦУР. Из этого числа стран лишь некоторые имеют эффективную и стабильную структуру управления, которая может обеспечить достижение запланированных результатов.

21. Одним из показательных примеров является Кабо-Верде, которая в явном виде поставила ЦУР на приоритетное место в рамках своих бюджетной и финансовой систем и системы учета, опираясь на предыдущие меры, принимавшиеся в течение примерно 10 лет в поддержку достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В последнее время страна сосредоточила внимание на интеграции ЦУР в свои национальные процессы планирования и бюджетирования, в том что касается постановки целей, расходов и контроля за прогрессом и итогами деятельности. Эти усилия дали поддающиеся количественной оценке результаты (см. таблицу 1). Благодаря увеличению инвестиций в образование и здравоохранение (и сокращению военных расходов) в период с 2001 по 2018 год страна добилась сокращения масштабов крайней нищеты на две трети, повышения уровня грамотности взрослого населения с 62 до 88 процентов и увеличения ожидаемой продолжительности жизни с 69 лет до 73,7 года — что ставит ее на второе место по этому показателю в Африке после Маврикия. Кабо-Верде улучшила целый ряд своих показателей и

перешла из категории бедных стран в категорию стран со средним уровнем дохода. Это единственная не добывающая полезные ископаемые страна из числа стран Африки к югу от Сахары, которая смогла достигнуть этого за относительно короткий период времени.

Таблица 1  
**Ключевые показатели социального развития в Кабо-Верде**

Показатель	1975 год	1990 год	2000 год	2005 год	2010 год	2015 год
Доля населения, живущего в нищете (%)	≥70,0	50,0	39,0	26,6	21,0	25,0
Доля населения, живущего в крайней нищете (%)	≥30,0	..	20,5	..	12,0	..
Уровень грамотности, 15 лет — 24 года (%)	≤60,0	88,2	88,0	94,0	95,0	98,1
Уровень грамотности, 15 лет и старше (%)	36,0	62,8	75,0	81,0	85,3	86,7
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (число лет)	57,8	64,8	69,7	70,5	71,9	72,6
Коэффициент смертности, 5 лет и младше (на 1000 живорождений)	115,4	62,7	35,5	26,3	25,1	19,7
Уровень грамотности, 15 лет и старше в странах с низким уровнем дохода (%)	43,4	46,4	50,7	53,2	54,8	59,8
Уровень грамотности, 15 лет и старше в странах с уровнем дохода ниже среднего (%)	49,9	57,8	66,7	69,4	72,7	75,8

*Источник:* Всемирный банк, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), платформа “Кноема”, портал “IndexMundi” и портал “Encyclopedia of the Nations”.

22. Для Кабо-Верде характерны как явные преимущества, так и неблагоприятные обстоятельства. С одной стороны, в стране существует демократическая система управления и сильные экономические и правовые институты, способные поддерживать и осуществлять политику, проводимую правительством. В то же время это небольшая страна с населением в 549 000 человек, которое в основном является бедным, при этом она обладает ограниченными природными ресурсами и инфраструктурой и характеризуется отсутствием географической непрерывности, поскольку ее территория представляет собой архипелаг. Экономика страны в значительной степени зависит от иностранной помощи и денежных переводов от членов диаспоры. В период с 2015 по 2019 год соотношение задолженности к ВВП составляло около 125 процентов<sup>6</sup>.

23. Принятый Кабо-Верде подход включает три основных элемента, которые позволили добиться заметного прогресса в достижении ЦУР. Во-первых, страна поддерживает надежно функционирующие институты и инвестирует в укрепление своего институционального потенциала для содействия устойчивому и инклюзивному развитию в соответствии с целью 16. Это создало условия, позволяющие сосредоточить усилия на достижении ЦУР в качестве одного из национальных приоритетов. Во-вторых, в Кабо-Верде были введены в действие конкретные процессы, системы, методы, технические решения и стандарты, которые обеспечивают эффективность институциональной поддержки. Например, страна внедрила системы планирования, составления программ, бюджетирования и оценки результатов, инструменты калькуляции издержек, бюджетирования по результатам, управления по результатам и финансового контроля, позволяющие правительству устанавливать реалистичные цели деятельности, контролировать расходы, количественно оценивать результаты деятельности и вносить

<sup>6</sup> См. [tradeconomics.com/cape-verde/government-debt-to-gdp](http://tradeconomics.com/cape-verde/government-debt-to-gdp).



коррективы. В-третьих, ее руководители показали реальную заинтересованность в этих усилиях и взяли на вооружение технологии больших данных и обеспечили проведение тщательного анализа данных для отслеживания и мониторинга инвестиций и результатов деятельности. Также важно отметить, что эти усилия осуществляются на транспарентной основе.

#### **Эффективно действующие институты**

24. Переход Кабо-Верде в категорию стран со средним уровнем дохода можно объяснить умелым руководством, эффективной системой управления и пристальным вниманием, уделяемым формированию институционального потенциала. Пример этой страны является показательным, поскольку директивные органы еще в 1975 году пришли к пониманию того, что для преодоления неблагоприятных обстоятельств и уязвимости необходимо уделять первоочередное внимание нематериальным аспектам, таким как государственные институты, в целях обеспечения социального развития. Институциональная инфраструктура была поставлена на более высокий уровень стратегической значимости, чем физическая инфраструктура, при том понимании, что рост ВВП сам по себе не обеспечивает инклюзивного развития и что недостающим звеном является роль государственной политики и институтов в содействии устойчивому и инклюзивному росту.

25. Институциональный потенциал Кабо-Верде сформировался в результате государственных реформ, проводившихся с 1980-х годов по 2010 год. Эти реформы предусматривали повышенное внимание к поддержанию стабильной макроэкономической среды; стимулирование транспарентности; поддержку организаций гражданского общества и координацию деятельности с ними; и создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности. Кроме того, правительство инвестировало в человеческий капитал и подготовку гражданских служащих, а также осуществляло грамотное управление процессами, связанными с иностранной помощью и денежными переводами.

26. Правительство приняло решения, в которых непосредственно предусматривалось, что ЦУР должны стать главным организующим элементом. В 2016 году оно получило от Организации Объединенных Наций поддержку применительно к разработке «дорожной карты», призванной обеспечить ЦУР центральное место в процессе планирования национального развития, в том числе при разработке процедур планирования, последующей деятельности и обзора.

27. При поддержке Совместного фонда для осуществления целей в области устойчивого развития правительство внедрило систему бюджетирования на основе ЦУР, под названием «Ambition 2030» («Замысел на период до 2030 года»). В сотрудничестве с различными государственными органами, частным сектором и заинтересованными сторонами гражданского общества оно стремится с помощью этой рамочной основы ликвидировать существующие пробелы в работе по достижению ЦУР на основе своей национальной системы планирования, которая увязывает бюджет и планирование с комплексным национальным механизмом финансирования. Министерство финансов возглавляет и координирует национальные усилия.

28. Достижения Кабо-Верде основываются на политической стабильности, продуманной экономической политике и сильных институтах, которые обеспечивают верховенство права и поддерживаются открытой демократической системой и эффективными усилиями по борьбе с коррупцией.

### **Системы, процессы и процедуры для поддержки осуществления**

29. Важной особенностью подхода Кабо-Верде является то, что страна приняла рамочную основу, включающую бюджетную и финансовую политику, процедуры и методы, которые позволили руководству страны реализовать свое видение и стратегию достижения прогресса в реализации ЦУР. Эта рамочная основа включает в себя процедуры, направленные на поощрение участия заинтересованных сторон и приведение процессов государственных закупок, бюджетирования и аудита в соответствие с принятыми концепцией и стратегией.

30. Страна также утвердила систему планирования, составления программ, бюджетирования и оценки, которая служит основой для определения способов мобилизации, распределения и пересмотра ресурсов. Эта система содержит очень конкретные указания в отношении политики, программ, подпрограмм и видов деятельности, в частности в том, что касается уровня государственных расходов на образование, здравоохранение и социальные программы для молодежи. Руководство страны полагает, что такой подход будет иметь крайне важное значение для достижения цели 16.

31. Выполнение задач 16.4, 16.5, 16.6, 16.7 и 16.8 зависит от наличия эффективных систем планирования, составления программ, бюджетирования и оценки, которые помогают обеспечить учет сквозного характера цели 16. Однако потенциал таких систем может быть задействован только в том случае, если: а) информация собирается, обрабатывается, классифицируется, организуется, анализируется и распространяется таким образом, чтобы содействовать интеграции и согласованности политики; и б) обеспечивается доступ к такой информации на институциональном уровне, с тем чтобы все заинтересованные стороны имели надлежащую подготовку и возможности для понимания своей социальной и моральной ответственности за то, что они являются частью соответствующих систем. Такой доступ к информации не может обеспечиваться только за счет использования социальных сетей.

32. Главной целью этих усилий является повышение прозрачности распределения ресурсов посредством использования учета затрат, в том числе связанных с ним бюджетирования по видам деятельности и бюджетирования по программам, для постановки целей и задач и контроля за их выполнением в рамках всей экономики. Этот процесс предусматривает структурирование кластеров смежных видов деятельности из различных секторов, например объединение всех видов деятельности, связанных с морем, в один морской кластер, включающий судостроительные заводы, переработку морепродуктов, остановки круизных судов, лодочные прогулки, морскую флору и фауну, холодильные установки, энергетическую инфраструктуру и другие подобные узлы и виды деятельности. Это позволило правительству сформировать более четкое представление о частично пересекающихся и носящих взаимодополняющий характер расходах по линии различных платформ, уменьшить разобщенность, рассмотреть последствия действий частного сектора, получить лучший контроль над государственными расходами различных министерств и программ, установить реалистичные целевые показатели деятельности и оценить объем расходов, необходимых для достижения этих целевых показателей. Результатом этих усилий также стало то, что в рамках некоторых программ была проведена реорганизация процессов в целях повышения их эффективности. И, прежде всего, таким образом была обеспечена подотчетность в рамках каждой программы и увязка процессов планирования, расходования средств, осуществления и обзора.

33. Страна также использует систему планирования, составления программ, бюджетирования и оценки для интеграции своего процесса стратегического

планирования и процесса постановки краткосрочных и долгосрочных целей, а также для вовлечения в этот процесс частного сектора и гражданского общества.

### **Поддержка со стороны руководителей и использование данных**

34. Третьим компонентом подхода Кабо-Верде является использование данных для отслеживания, мониторинга и достижения результатов при обеспечении ответственности руководителей за эти результаты. Этот подход был частично смоделирован по образцу подхода с использованием целевых показателей в сфере государственных услуг, который применялся Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии в 2000-х годах<sup>7</sup>.

35. В настоящее время общества производят огромный объем информации, которую можно собирать, обрабатывать и распространять в целях использования при разработке государственной политики. В контексте Кабо-Верде это означает сбор и анализ данных о реализации инициатив, связанных с ЦУР, в том числе посредством отслеживания доступа к электричеству, воде и санитарным системам и их использования в сельских районах, а также отслеживания незаконных подключений к центральным сетям, при содействии со стороны частного сектора. Такой подход помог стране обеспечить всеобщий доступ к электроэнергии и воде для бытового потребления, а также сократить потери коммерческих предприятий энерго- и водоснабжения, связанные с незаконными подключениями.

36. Усилия по сбору данных выходят за рамки того, что было необходимо для целей официальной отчетности, и служат решению собственных конкретных задач правительства. Например, в связи с целью 3, касающейся обеспечения здорового образа жизни, правительство отслеживает расходы на здравоохранение в расчете на душу населения, которые выросли с 66,5 долл. США в 2015 году до 83,9 долл. США в 2018 году. Оно также сконцентрировало внимание на решении более конкретных задач, таких как снижение уровня смертности среди детей в возрасте до одной недели. Коэффициент ранней детской смертности снизился с 11,2 смертей на 1000 живорождений в 2010 году до 7,6 в 2017 году благодаря принятию специальных мер, таких как повышение доступности квалифицированной акушерской помощи во время родов.

37. Уроки, извлеченные из опыта Кабо-Верде, заключаются в том, что страны могут использовать ЦУР в качестве основы для структуризации государственных расходов и при определенных условиях добиться в этом весьма значительных успехов. Такие условия включают в себя наличие эффективной институциональной поддержки, реальную заинтересованность руководства страны в соответствующих усилиях и готовность к сотрудничеству между различными секторами экономики.

38. Пример Кабо-Верде свидетельствует о том, что, даже если выполняются указанные предварительные условия, требуется внедрить новые системы и процедуры для интеграции ЦУР в циклы планирования, бюджетирования и оценки, а также в национальные экономические и финансовые рамочные механизмы. Успех этих усилий, в свою очередь, будет зависеть от того, внедряют ли правительства системы и процедуры сбора и агрегирования данных о расходах, показателях деятельности и результатах и готовы ли они осуществлять мониторинг и корректировку политики на основе этой информации. Аналитические наработки в этом отношении могут послужить ценным материалом для правительств как в развитых, так и в менее развитых странах.

<sup>7</sup> См. Michael Barber, Andy Moffitt and Paul Kihn, *Deliverology 101: a Field Guide for Educational Leaders* (Corwin, Thousand Oaks, California, 2011).

## V. Выводы и рекомендации

39. Комитет высоко оценивает приложенные усилия по разработке комплексных национальных механизмов финансирования. Однако многие страны, возможно, предпочтут улучшить увязку своих практических методов финансового управления с усилиями по достижению ЦУР путем более медленной, поэтапной трансформации своих национальных систем планирования и бюджетирования.

40. Опыт Кабо-Верде иллюстрирует один успешный подход к интеграции целей в бюджетную политику, осуществляемый под руководством и при координации Министерства финансов в рамках всей экономики. В то же время по меньшей мере 23 страны объявили о своем намерении включить ЦУР в свои бюджеты с использованием нескольких различных моделей<sup>8</sup>.

41. С учетом широкого разнообразия структур государственных финансов следует подчеркнуть, что не существует единого для всех оптимального подхода. Например, некоторые страны с высоким уровнем дохода, такие как Норвегия, Финляндия и Франция, уже в течение многих лет учитывают некоторые аспекты ЦУР при составлении своего бюджета и публикуют доклад по ЦУР при представлении бюджета. В настоящее время их усилия включают требования о сотрудничестве к отдельным министерствам и использование ЦУР для стимулирования национальных дебатов по таким темам, как национальный «углеродный след». В то же время некоторые национальные и субнациональные правительства уделяют повышенное внимание оценке результатов деятельности и аудиту расходов. Колумбия, Мексика и индийский штат Ассам, например, применяют бюджетные коды для определения расходов, соответствующих конкретным целям в области устойчивого развития, и отслеживают такие расходы с помощью лепестковых диаграмм. Цель состоит в том, чтобы повысить прозрачность, облегчив визуальное представление прогресса и областей недостаточного расходования средств<sup>9</sup>. В некоторых странах ЦУР послужили стимулом для экспериментирования с новыми идеями. Таиланд, например, в экспериментальном порядке ввел в использование субсидируемую «карту социального обеспечения», чтобы помочь поднять уровень доходов беднейшего сектора общества. На сегодняшний день эта программа оказалась трудноосуществимой, и неясно, будет ли она эффективной с точки зрения сокращения масштабов нищеты среди целевой группы населения<sup>10</sup>. Тем не менее это одна из многих интересных мер, которые опробуются во всем мире в рамках усилий по достижению ЦУР.

42. С учетом вышесказанного мы считаем, что интеграция ЦУР в национальные системы бюджетирования и стратегического планирования — это не просто технический вопрос. Многие страны уже имеют соответствующие программы с предусмотренными в них целями, задачами и финансовыми ассигнованиями и накопили наработки, которые другие страны могут использовать в качестве примера. Другие страны должны быть в состоянии создать базовые системы или непосредственно перейти к более сложным системам комплексных механизмов финансирования.

43. По мнению авторов, основными факторами, имеющими значение для осуществления бюджетирования в интересах ЦУР, являются политическая воля,

<sup>8</sup> Elisabeth Hege and Laura Brimont, “Integrating SDGs into national budgetary processes”, Study No. 05/2018, Institute for Sustainable Development and International Relations, Paris, 2018.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Thai Health Promotion Foundation and the National Health Commission Office, “The Thai welfare card: is it really inclusive growth?” in *Thai Health* 2018 (2018).

лидерство, эффективные структуры управления и готовность продолжать работать над этими вопросами. Ответы почти всех министерств финансов, к которым авторы обращались с запросами, свидетельствуют о том, что основные составные элементы этого подхода уже существуют во многих странах. Если бюджетирование в интересах ЦУР будет поддерживаться и поощряться на международном уровне, большинство стран должны быть в состоянии быстро перестроить свои существующие системы бюджетирования по программам, с тем чтобы отразить в них ЦУР.

44. На вопрос о том, как сформировать необходимую политическую волю, не существует простого ответа. Политическая динамика и приоритеты в стране, а также другие источники мотивации страны являются крайне важными факторами, как это видно на примере Кабо-Верде. Еще одним фактором может быть внешняя мотивация, которая может быть сформирована благодаря усилиям Организации Объединенных Наций и других международных организаций и региональных органов. Такие усилия могли бы включать систематическую поддержку передовой практики и оказание технических консультаций.

45. Пример Кабо-Верде демонстрирует, что страны могут использовать ЦУР в качестве основы для структуризации государственных расходов и при определенных условиях добиться в этом весьма значительных успехов. Такие условия включают в себя, в частности, наличие эффективной институциональной поддержки, реальную заинтересованность руководства страны в соответствующих усилиях и готовность к сотрудничеству между различными секторами экономики. Использование ЦУР в качестве основы для структуризации государственных расходов, возможно, будет более простой задачей в странах, которые являются относительно небольшими по размеру и серьезно заинтересованы в реализации ЦУР; в более крупных странах, для которых характерны более значительные диспропорции, приоритетной задачей может быть реализация ЦУР на субнациональном уровне. Кроме того, управление такими процессами может представлять собой более трудную задачу в странах с низким уровнем дохода и/или в странах, где отсутствует необходимый финансовый и профессиональный потенциал. Таким странам должна оказываться международная поддержка.

46. Интеграция ЦУР в процессы бюджетирования и финансового управления на национальном и субнациональном уровнях является одним из шагов на пути к реализации принципов эффективного управления в интересах устойчивого развития, разработанных Комитетом и одобренных Экономическим и Социальным Советом в 2018 году. В принципах и широко используемых стратегиях, связанных с 11 принципами, обращается внимание на необходимость внедрения практических и постоянных усовершенствований в государственные и местные системы управления в интересах достижения ЦУР. С содержанием настоящего доклада тесно связаны следующие принципы:

а) эффективность: принцип компетентности (реализуемый, в частности, посредством управления по результатам, финансового управления, а также контроля за управлением поступлениями и совершенствования такого управления) и принцип выработки обоснованной политики (в частности, использование стратегического планирования и прогнозирования);

б) подотчетность: принцип транспарентности (особенно бюджетной транспарентности);

в) инклюзивность: принцип субсидиарности (с акцентом на налогово-бюджетный федерализм и муниципальные финансы); и принцип справедливости по отношению к будущим поколениям (связанный с управлением долгосрочным государственным долгом).