



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
8 January 2020
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Девятнадцатая сессия

30 марта — 3 апреля 2020 года

Пункт 9 предварительной повестки дня*

**Актуальные вопросы управления государственными
финансами и бюджетирования для достижения целей
в области устойчивого развития**

**Бюджетирование для достижения целей в области
устойчивого развития**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Катариной Отт и Юраем Немецом совместно с Линдой Билмес, Криштиной Дуарти, Ламией Мубайед Биссат и Гертом Бауккартом. Авторы хотели бы поблагодарить Клэр Шаутен из Международного бюджетного партнерства и Лорену Риверо дель Пасо из Глобальной инициативы по обеспечению транспарентности в бюджетно-налоговой сфере за их ценные замечания и предложения.

* E/C.16/2020/1.



Резюме

Поскольку государственные бюджеты оказывают значительное влияние на жизнь и благополучие людей, одновременно предоставляя возможности для удовлетворения наиболее насущных общественных потребностей, основной стратегической задачей становится обеспечение их транспарентности, всеохватности и надежности. Кроме того, достижение целей в области устойчивого развития зависит от способности правительств исполнять бюджеты должным образом и с учетом национальных задач и потребностей в области развития. Вместе с тем бичом систем управления государственными финансами остаются непрозрачные методы составления бюджетов и несбалансированность их структуры наряду с недоосвоением выделенных средств в секторах, которые могут иметь принципиальное значение для устойчивого развития, и их перерасходование в других секторах. Эти проблемы усугубляются ограниченными возможностями для участия граждан в процессе бюджетирования, а также другими сложностями, такими как неспособность надзорных органов полноценно следить за процессом бюджетирования.

Повышение эффективности бюджетирования в контексте реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года предполагает обеспечение четкого и поддающегося измерению отражения задач, предусмотренных в рамках целей в области устойчивого развития, в бюджетных ассигнованиях и отчетах, а также в других элементах бюджетного цикла. Это включает в себя информирование законодательных органов, ревизионных учреждений и общественности о бюджетной политике в отношении целей в области устойчивого развития и ее реализации. Это требует обеспечения их участия на протяжении всего бюджетного цикла на основе принципа подотчетности. Следовательно, необходимо наладить всеохватный диалог для обсуждения путей повышения транспарентности и надежности бюджетов, объединив правительства, гражданское общество и все другие соответствующие стороны.

Ориентированный на достижение целей в области устойчивого развития бюджет должен быть составлен исходя из этих целей и предусмотренных в рамках них задач и показателей. Существует множество преимуществ бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития, включая повышение согласованности бюджетов, усиление подотчетности и обеспечение более высокой степени сопоставимости национальных бюджетов. При надлежащем выполнении соотнесение и отслеживание роли бюджетов в достижении каждой цели в области устойчивого развития также могут оказать положительное влияние на оценку исполнения бюджетов. Как правило, правительства увязывают свои национальные задачи с целями в области устойчивого развития, адаптируя эти цели к национальным условиям до определения ключевых показателей эффективности для отслеживания национального развития. Бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития также может использоваться для обоснования бюджетных предложений и аргументирования в пользу увеличения объема ассигнований для осуществления приоритетных программ, в частности на этапе составления бюджета.

Практика бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития все еще находится на этапе становления. В рамках добровольных национальных обзоров несколько стран выразили намерение отразить цели в области устойчивого развития в бюджетных процессах, но лишь немногие из них уточнили, почему это целесообразно и каким образом это может быть реализовано на практике.

Опыт показывает, что цели в области устойчивого развития легче увязать с бюджетами по программам, если уже имеются план или стратегия с перечнем национальных приоритетов. Кроме того, важную роль играет активное участие министерств финансов. Ключевое значение имеет обеспечение того, чтобы сопричастность к бюджетным процессам чувствовали все заинтересованные стороны, в том числе гражданское общество, парламенты и высшие ревизионные учреждения, поскольку правительства несут перед ними ответственность за выполнение обязательств в отношении Повестки дня на период до 2030 года. К числу наиболее важных условий успешного бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития относится обсуждение того, как правительствам следует отслеживать использование государственных ресурсов, предназначенных для достижения целей в области устойчивого развития. В этой связи также могут оказать положительное влияние внедрение системы бюджетной классификации, ориентированной на достижение целей в области устойчивого развития, и применение методов бюджетирования по результатам.

I. Имеющиеся проблемы и настоятельная необходимость в бюджетировании для достижения целей в области устойчивого развития

1. Успешное достижение целей в области устойчивого развития — от «ликвидации нищеты» и «ликвидации голода» (цели 1 и 2) до «мира, правосудия и надежных учреждений» и «партнерских отношений» (цели 16 и 17) — требует существенного финансирования, основная часть которого должна поступать из государственных бюджетов или проходить через них. Должны собираться поступления и производиться соответствующие расходы, и в интересах реального достижения целей в области устойчивого развития все подобные бюджетные мероприятия и многие промежуточные шаги, которые они предполагают, имеют отношение к качеству работы соответствующих органов и возможностям правительств. Эти мероприятия и шаги должны осуществляться на основе принципов транспарентности, подотчетности и широкого участия.

2. Как указано в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, для обеспечения устойчивого развития необходимо наладить всеохватные партнерские отношения между правительствами, частным сектором и гражданским обществом. Всеохватное партнерство возможно только при условии, что все перечисленные партнеры будут иметь доступ к информации, а в данном конкретном случае — к бюджетной информации. Тем не менее, по данным Международного бюджетного партнерства, более трех четвертей стран (из 115 опрошенных) не предоставляют достаточной информации о том, как правительства обеспечивают поступления и расходуют государственные средства¹.

3. В частности, правительства не обеспечивают достаточную транспарентность в отношении влияния бюджетов на ситуацию с нищетой и неравенством, что не позволяет получить полное представление о прогрессе в достижении целей в области устойчивого развития². Во многих странах концентрация богатства в руках определенной части населения и вытекающее из нее нарушение социальной сплоченности могут привести к политической поляризации и снижению темпов экономического роста. Такие проблемы могут усугубляться ограниченными возможностями для участия общественности в процессе бюджетирования и неэффективностью надзорных органов. Следовательно, также существует необходимость в том, чтобы наладить более широкий и осознанный диалог для обсуждения путей повышения транспарентности бюджетного процесса, объединив правительства, организации гражданского общества и другие соответствующие стороны. Правительствам, которые готовы к ведению такого открытого и всеохватного диалога в бюджетных целях, проще обосновывать свои решения в отношении политики, представлять ожидаемые результаты и демонстрировать, каким образом принимаемые меры увязываются как с задачами внутренней политики, так и с международными обязательствами, включая достижение целей в области устойчивого развития.

4. Еще одна системная проблема в области бюджетирования заключается в недоосвоении бюджетных средств. В ходе исследования, охватившего 35 стран с различными уровнями дохода, было установлено, что за период 2009–2017 годов недоосвоение составило в среднем 9,2 процента. Среди стран с низким уровнем дохода недоосвоение оказалось еще более ощутимым — в среднем

¹ International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2017*. URL: www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

² Ibid., “How transparent are Governments when it comes to their budget’s impact on poverty and inequality?”, budget brief, February 2019. URL: www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/government-transparency-of-budgets-impact-on-poverty-inequality-ibp-2019.pdf.

14 процентов³. В ходе другого исследования, проведенного партнерством «Государственные расходы и финансовая подотчетность» и посвященного первичным расходам правительства в процентном отношении к утвержденному бюджету (показатель 16.6.1), также был сделан вывод о том, что недоосвоение бюджетных средств создает глобальную угрозу для достижения целей в области устойчивого развития. По итогам этого исследования было обнаружено, что за период 2004–2017 годов 108 стран с различными уровнями дохода недоосвоили бюджетные средства на 2 процента, причем страны с низким уровнем дохода — в среднем на 5 процентов⁴.

5. Кроме того, необходимо обеспечить способность правительств точно и последовательно достигать целевые показатели по расходам и поступлениям (надежность бюджета). Некоторые отклонения от запланированного бюджета допустимы и зачастую необходимы, даже несмотря на то, что правительства должны основывать свои планы на реалистичных оценках поступлений и расходов. Надзорные структуры, в том числе законодательные органы и высшие ревизионные учреждения, должны тщательнее следить за отклонениями, а гражданское общество должно требовать, чтобы бюджеты были надежными. Бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития может способствовать выполнению этой задачи и было предложено Международным бюджетным партнерством в качестве показателя надежности бюджета⁵. В этой связи может быть полезным показатель 16.6.1 (первичные расходы правительства в процентном отношении к первоначальному утвержденному бюджету в разбивке по секторам (по кодам бюджетной классификации или аналогичным категориям)), по которому партнерство «Государственные расходы и финансовая подотчетность» предоставляет информацию и данные.

6. В то же время, уделяя повышенное внимание надежности бюджета в целом, можно упустить важные изменения на секторальном уровне, которые могут оказывать влияние на способность правительств учитывать некоторые цели в области устойчивого развития. Слишком часто возникают ситуации, когда, как правило, бюджетные средства, предназначенные для осуществления деятельности в экономической сфере, включая сельское хозяйство, горнодобывающую отрасль и обрабатывающую промышленность, оказываются недоосвоенными, тогда как по секторам, связанным с общественным порядком и обороной, наблюдается перерасход. Разница между общей надежностью бюджета и надежностью его структуры проиллюстрирована на примере Папуа — Новой Гвинеи. По итогам анализа, проведенного партнерством «Государственные расходы и финансовая подотчетность» в 2015 году, эта страна получила оценку А за то, в какой степени ее итоговые совокупные бюджетные расходы отражают сумму, изначально предусмотренную в государственном бюджете, и оценку D за надежность структуры бюджета, что в основном объясняется значительным и систематическим недоосвоением бюджетных средств в областях образования и здравоохранения. В 2011 году Национальный департамент здравоохранения недоосвоил бюджетные средства на 16 процентов, Национальный совет по СПИДу — на 44 процента, а Департамент образования — на 18 процентов, тогда как Министерство полиции израсходовало почти на 30 процентов больше, чем должно было⁶.

³ Ibid., “Budget credibility across countries: how deviations are affecting spending on social priorities”, September 2019. URL: www.internationalbudget.org/publications/budget-credibility-across-countries.

⁴ См. <https://blogs.worldbank.org/opendata/credible-government-budgets-are-needed-achieve-sustainable-development-goals>.

⁵ International Budget Partnership, “Budget credibility across countries: how deviations are affecting spending on social priorities”.

⁶ См. <https://pefa.org/node/496>.

7. На прогрессе в достижении целей в области устойчивого развития может отразиться неисполнение бюджетов должным образом. Следует предпринять дополнительные усилия для обеспечения того, чтобы бюджеты по программам способствовали достижению целей в области устойчивого развития и в полной мере направлялись на выполнение задач, для которых они изначально были предназначены. Бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития позволяет создать необходимые условия для того, чтобы бюджеты по программам способствовали достижению этих целей. В контексте осуществления Повестки дня на период до 2030 года цели в области устойчивого развития должны быть отражены в национальных стратегиях и планах устойчивого развития, включающих четко определенные приоритеты, политику, показатели прогресса и сметы расходов. Одно из важнейших преимуществ увязки целей в области устойчивого развития с инструментами планирования и бюджетирования заключается в том, что они служат планом деятельности по обеспечению устойчивого развития, который может способствовать координации действий между секторами, государственными структурами и другими сторонами, тем самым внося вклад в повышение согласованности политики.

II. Что представляет собой бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития?

8. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года упоминается роль национальных бюджетов в достижении целей в области устойчивого развития. В пункте 45 Повестки дня непосредственно обращается внимание на ответственность национальных законодательных органов за утверждение национальных бюджетов, косвенно подчеркивается значимость государственных бюджетов и их роль в достижении целей в области устойчивого развития и отмечается важность взаимодействия с правительствами на всех уровнях, а также с международными и научно-образовательными учреждениями, благотворительными организациями и добровольческими и иными группами.

9. Повышение эффективности бюджетирования в контексте реализации Повестки дня на период до 2030 года предполагает обеспечение четкого отражения задач, предусмотренных в рамках целей в области устойчивого развития, в процессах ассигнования бюджетных средств, исполнения бюджетов, бюджетного контроля и бюджетной отчетности, а также на других этапах и в других элементах бюджетного цикла. Это включает в себя информирование законодательных органов, ревизионных учреждений и общественности о государственной бюджетной политике в отношении целей в области устойчивого развития и обеспечение их участия на протяжении всего бюджетного цикла. Ориентированный на достижение целей в области устойчивого развития бюджет должен быть составлен исходя из этих целей и предусмотренных в рамках них задач и показателей. Цели в области устойчивого развития образуют всеобъемлющую и поддающуюся измерению структуру, позволяющую системам управления оценивать и анализировать государственную политику в отношении национальных и международных целей в области развития.

10. В ходе одного проведенного недавно исследования⁷ были выявлены следующие три конкретных преимущества включения странами целей в области устойчивого развития в свои национальные бюджетные процессы:

⁷ Elisabeth Hege and Laura Brimont, "Integrating SDGs into national budgetary processes", Institute for Sustainable Development and International Relations, Study No. 5 (2018). URL: www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Id드리/Etude/201807-ST0518-SDGs-budget-EN.pdf.

а) *повышение согласованности бюджета.* Во-первых, согласованность бюджета помогает избегать несостыковок между различными направлениями использования ресурсов с учетом целей в области устойчивого развития. Например, бюджетные предложения по транспортному и сельскохозяйственному секторам должны быть тесно увязаны с задачами, имеющими отношение к климату. Во-вторых, согласованный бюджет должен соответствовать международным обязательствам правительства, в том числе по Повестке дня на период до 2030 года. Даже несмотря на то, что такие обязательства редко носят обязательный характер, они стимулируют сменяющие друг друга правительства не забывать об этих среднесрочных задачах и учитывать их при осуществлении политической деятельности и в бюджетах. Согласованный с целями в области устойчивого развития бюджет отражает эти цели и предусмотренные в рамках них задачи;

б) *усиление подотчетности.* Формирование связей между бюджетами и целями в области устойчивого развития, особенно на уровне показателей, позволяет продемонстрировать прогресс той или иной страны в достижении этих целей и способствует оценке работы правительства в этой связи. Хотя большинство стран осуществляет бюджетирование по результатам, основывающееся на показателях результативности, они отличаются друг от друга по степени достигнутого прогресса. Цели в области устойчивого развития могут послужить дополнительными целостными критериями оценки устойчивости того или иного бюджета. Они могли бы использоваться в качестве основы для оценки, обеспечивая более комплексный анализ бюджетных предложений и тем самым повышая степень транспарентности, в том числе в рамках внутреннего процесса принятия решений и межправительственного обмена информацией и данными, необходимыми для эффективной координации политики;

с) *повышение степени сопоставимости национальных бюджетов.* Это может способствовать анализу политики обеспечения устойчивого развития, при этом без популяризации стандартных подходов и с учетом особенностей стран. Кроме того, это могло бы внести конструктивный вклад в усилия по обеспечению перехода к устойчивому развитию, способствуя коллективному обмену между теми, кто несет ответственность за разработку политики, и экспертами в различных странах и ведению диалога на международном уровне.

11. Однако бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития не всегда является легкой задачей, поскольку национальные бюджетные процессы и политика могут не осуществляться по одному графику или на основе одной и той же законодательной базы и необязательно предполагают участие одного и того же круга сторон. В таком случае могут потребоваться дополнительные усилия по согласованию национальной политики с бюджетным циклом. Кроме того, во многих странах до сих пор отсутствуют надежные системы учета, которые могли бы обеспечить представление отчетности об операциях на всеобъемлющей, комплексной и сопоставимой основе. Другая проблема связана с системами бюджетной классификации, которые во многих странах также отсутствуют.

12. Правительствам следует принимать меры, чтобы увязать цели в области устойчивого развития со своими национальными бюджетными системами, а не просто обозначать эти цели в директивных документах. Повестку дня на период до 2030 года можно с пользой интегрировать в процессы стратегического и оперативного планирования той или иной страны на различных этапах разработки политики, начиная от формулирования и планирования политики и заканчивая мониторингом, оценкой и отчетностью. Однозначно отразив цели в области

устойчивого развития в национальной политике, страны могли бы обеспечить более согласованный подход к управлению на национальном уровне.

III. Факторы и препятствия, связанные с бюджетированием для достижения целей в области устойчивого развития

13. Перейти на бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития может быть проще, в частности, при предварительном внедрении практики бюджетирования по результатам. Различные факторы, способствующие бюджетированию по результатам, совпадают с факторами бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития, в том числе: требования стран-доноров относительно расходования и отчетности; перенимание передовой практики; управленческий потенциал (кадры, ноу-хау, информационные технологии и данные); стратегия реформирования бюджетного процесса как часть более широкой стратегии реформирования системы управления; и поддержка со стороны исполнительной и законодательной ветвей власти. Конечно, можно достичь успехов и без системы бюджетирования по результатам, но так труднее распределять обязанности и обеспечивать подотчетность за прогресс. Помимо бюджетирования по результатам, для повышения отдачи от использования показателей эффективности при осуществлении политики и оказании услуг могут быть применены и другие методы, такие как анализ расходов, определение директивной базы на несколько лет, оценка политики, стратегическое планирование и постановка целей.

14. И бюджетирование по результатам, и бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития основаны на принципах транспарентности, подотчетности, горизонтальной и вертикальной согласованности и интегрированности политики и взаимного обучения. В контексте бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития существуют задачи со стороны спроса и со стороны предложения. Некоторые инструменты, которые предназначены для решения задач со стороны спроса, предусматривают более активное вовлечение парламентов, организаций гражданского общества, средств массовой информации и общественности, а также подготовку отчетов и выделение ассигнований с учетом целей в области устойчивого развития. Инструменты, которые предназначены для решения задач со стороны предложения, предусматривают укрепление потенциала соответствующих учреждений для удовлетворения растущего спроса на бюджеты, ориентированные на достижение целей в области устойчивого развития⁸.

Задачи со стороны спроса

15. К задачам со стороны спроса относятся пропагандирование бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития среди тех, кто несет главную ответственность за принятие решений, и других заинтересованных сторон, таких как парламентарии и высшие ревизионные учреждения, соотнесение целей в области устойчивого развития с национальной программой развития (исходя из того, что впоследствии они будут отражены в бюджетной системе) и разработка предназначенной для широкой общественности версии бюджета, ориентированного на достижение целей в области устойчивого развития, с бюджетной информацией о связанных с целями ассигнованиях и ожидаемых

⁸ Дополнительную информацию по вопросам, рассматриваемым в пп. 15–21, а также о задачах со стороны спроса и предложения см. в Suren Poghosyan, “Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model”, concept note for Bangkok Regional Hub, United Nations Development Programme (2018).

результатах, изложенной в упрощенном и сокращенном виде. Крайне важную роль играет институционализация процесса увязки целей в области устойчивого развития с бюджетом, что может включать в себя создание целевой группы по целям в области устойчивого развития, входящей в структуру кабинета правительства и/или действующей под руководством комитета по бюджетным вопросам в парламенте, учреждение подразделений по бюджетированию для достижения целей в области устойчивого развития в министерствах финансов, отражение целей в области устойчивого развития в должностных инструкциях в этих структурах и применительно ко всем соответствующим государственным служащим и укрепление потенциала в плане расчета расходов и бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития в профильных министерствах.

16. Ключевое значение также имеет взаимодействие с организациями гражданского общества и гражданами на всех этапах процесса бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития, в том числе на этапе бюджетного контроля, прежде всего путем обеспечения поддержки в составлении бюджетов, ориентированных на достижение целей в области устойчивого развития, их исполнении, осуществлении бюджетного контроля, отчетности и статистическом анализе, включая решение вопросов, касающихся транспарентности и информационно-просветительской работы в связи с данными о целях в области устойчивого развития, со стороны исследовательских институтов, организаций гражданского общества и научно-образовательных учреждений.

Задачи со стороны предложения

17. К задачам со стороны предложения относятся корректировка бюджетных заявок (циркуляров) с учетом целей в области устойчивого развития при обосновании бюджетных предложений и простых контрольных перечней с указанием актуальности целей на этапе составления бюджета. Эти контрольные перечни могут быть проработаны и могут включать веса при приведении предусмотренных в бюджете задач и программ в соответствие с целями в области устойчивого развития. Другой подход заключается в кодировании отдельных смежных вопросов, таких как изменение климата или гендерная проблематика. Однако у такого подхода есть недостаток: он не учитывает неделимость Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и взаимосвязи между целями и задачами.

18. Важнейшей задачей является введение классификации целей в области устойчивого развития. Страны уже используют различные другие системы бюджетной классификации. Добавление еще одной потребует дополнительных усилий и может оказать давление на имеющийся потенциал. Уменьшить объем необходимой дополнительной работы позволит увязка новой классификационной системы с другими системами классификации. Однако разработка полностью взаимосвязанной системы в той или иной стране может быть осложнена тем, что другие системы классификации, применяемые в разных странах, могут быть не унифицированы. Страны отличаются по объему и подробности бюджетной информации, а также по степени дезагрегированности бюджетов и лежащим в ее основе критериям. Определить категории расходов, которые могут быть увязаны с целями в области устойчивого развития или предусмотренными в рамках них задачами, может быть проще, чем ввести абсолютно новую систему классификации.

19. К числу других задач относятся разработка отдельных программ финансирования деятельности по достижению целей в области устойчивого развития и интеграция таких программ в существующие процессы бюджетирования, а

также подготовка специальной отчетности по исполнению ориентированных на достижение целей в области устойчивого развития бюджетов, которая не будет применяться на систематической основе в отсутствие кодирования целей в области устойчивого развития, но все же будет возможной. Необходимо публиковать подробную информацию о фактических расходах за прошедший год наряду с предлагаемым бюджетом в легкодоступной форме с возможностью поиска, чтобы облегчить отслеживание расходов с течением времени. Насколько это возможно, эта подробная информация о фактических расходах за прошедший год должна быть увязана с имеющимися данными об эффективности работы и достигнутых результатах.

20. К числу важных задач также относятся проведение сквозных исследований для представления данных об эффективности, результативности и оценке бюджетной деятельности (по конкретным бюджетным статьям) в связи с достижением отдельных целей в области устойчивого развития; включение задач, предусмотренных в рамках целей в области устойчивого развития, в бюджетные программы в странах, в которых применяется практика бюджетирования по результатам и программам; укрепление потенциала и оказание помощи в плане расчета расходов, связанных с достижением целей в области устойчивого развития, что применимо к любой стране, но конкретная стратегия может варьироваться в зависимости от общего подхода к бюджетированию и методов бюджетирования для достижения конкретных целей в области устойчивого развития; комплексная оценка бюджетных ассигнований на выполнение задач, предусмотренных в рамках целей в области устойчивого развития, и отдачи от них; и содействие включению таких задач в секторальные стратегические планы в тех странах, в которых стратегические планы тесно увязаны с бюджетами.

21. Как и в случае с задачами со стороны спроса, для выполнения задач со стороны предложения важно взаимодействовать в процессе бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития с организациями гражданского общества и надзорными органами, прежде всего путем укрепления потенциала как организаций гражданского общества, так и надзорных органов в плане расчета расходов, связанных с достижением целей в области устойчивого развития, а также определения моделей сотрудничества между организациями гражданского общества, надзорными органами и правительствами.

IV. Практика бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития на примере разных стран

22. Страны сильно отличаются друг от друга по методам интеграции целей в области устойчивого развития в бюджетные процессы. Страны с высоким уровнем дохода используют их больше как основу для подготовки качественной отчетности по бюджетным предложениям, тогда как страны с низким и средним уровнями дохода в основном планируют свои бюджеты исходя из целей в области устойчивого развития, чтобы можно было отслеживать расходы, связанные с различными целями в области устойчивого развития и предусмотренными в рамках них задачами. Такое отслеживание расходов может быть связано со стремлением оправдать ожидания международных доноров в отношении бюджетирования, ориентированного на отражение гендерной проблематики, особый учет интересов малоимущих и решение вопросов, имеющих отношение к климату.

23. Практика бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития все еще находится на этапе становления. В рамках добровольных

национальных обзоров несколько стран выразили намерение отразить цели в области устойчивого развития в бюджетных процессах, но лишь немногие из них уточнили, почему это целесообразно и каким образом это может быть реализовано на практике⁹. В ходе проведенного недавно исследования было установлено, что только 17 из 56 стран в полной мере использовали цели в области устойчивого развития на этапе планирования, только 5 — на этапе контроля (Армения, Бангладеш, Латвия, Мексика, Непал и Словения) и 4 — на этапе составления бюджета (Колумбия, Мексика, Непал и Шри-Ланка). Ни одна из этих стран полноценно не обозначила и не осуществила институциональные изменения¹⁰.

24. Некоторые страны подходят к внедрению практики бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития путем установления соотношений или представления качественной отчетности в основном бюджетном документе. Менее распространены случаи, когда страны используют цели в области устойчивого развития для повышения эффективности систем оценки исполнения бюджета или как инструмент управления при распределении ресурсов. Большинство стран придерживаются технического подхода. Лишь в редких случаях цели в области устойчивого развития используются как часть процесса принятия решений по бюджету или упоминаются при обсуждении бюджета. В качестве примера можно привести ориентированный на обеспечение благополучия бюджет Новой Зеландии, в котором цели в области устойчивого развития прямо не упоминаются, но наблюдается тесная увязка с ними¹¹.

25. Существуют действия и реформы, которые большинство стран могли бы инициировать, не подвергая свои бюджетные процессы значительным системным преобразованиям. Во-первых, в рамках достижения целей в области устойчивого развития и осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года страны могут готовить добровольные национальные обзоры. Для многих стран, которые уже представили такие обзоры, их подготовка послужила первоначальным анализом текущего положения дел. Эти обзоры, которые представляют собой один из наиболее ранних и комплексных документов, демонстрирующих, как страны рассматривают цели в области устойчивого развития и подходят к ним, выступают в качестве одного из первых показателей того, каким образом страны будут заниматься их достижением в будущем¹².

26. Из 46 добровольных национальных обзоров¹³, представленных в 2018 году, более половины (25) не содержали какой-либо информации о включении целей в области устойчивого развития в национальные бюджеты или процессы бюджетирования. В докладах 15 стран однозначно указывалось, что цели в области устойчивого развития не были интегрированы в бюджетные процессы, причем 10 из этих стран (Албания, Бенин, Гвинея, Испания, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Нигер, Словакия, Шри-Ланка, Ямайка и Государство

⁹ Дополнительную информацию см. в Louis Meuleman and Ingeborg Niestroy, "Economics and governance for sustainability", *Public Sector Economics*, vol. 43, No. 4 (2019).

¹⁰ Rivero del Paso and Narvaez Terron, background paper for *World Public Sector Report 2019: Sustainable Development Goal 16 – Focus on Public Institutions* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.H.1).

¹¹ New Zealand Treasury well-being budget (2019). URL: <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/b19-wellbeing-budget.pdf>.

¹² Дополнительную информацию см. в Eric Mulholland, "Budget provisions in the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the SDGs", European Sustainable Development Network office, Vienna, quarterly report 47 (January 2018). URL: www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2018-January-Budget_Provisions_in_the_Implementation_of_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development_and_the_SDGs.pdf?

¹³ High-level Forum on Sustainable Development, *Voluntary National Reviews Synthesis Report* (2018). URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/210732018_VNRs_Synthesis_compilation_11118_FS_BB_Format_FINAL_cover.pdf.

Палестина) отметили, что планируют сделать это в будущем. Только шесть стран сообщили о включении целей в области устойчивого развития в бюджетные процессы: Вьетнам, Колумбия, Латвия, Мексика, Уругвай и Эквадор. Эти данные не свидетельствуют о понимании настоящей необходимости внедрения практики бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития.

27. К числу других простых мер по интеграции целей в области устойчивого развития в бюджетный процесс относятся отражение связанных с ними задач и целевых показателей в бюджетных ведомостях и подготовка основной отчетности по прогрессу в достижении целей в области устойчивого развития. Для министерства финансов это может включать в себя такие действия, как отражение целей в области устойчивого развития в посвященных бюджету выступлениях, бюджетной отчетности по отдельным вопросам и задачам или ежегодных отчетах, представляемых в дополнение к бюджету и демонстрирующих роль бюджета в достижении конкретных целей в области устойчивого развития. Такие ситуативные решения могли бы способствовать организации процессов реформирования. Однако они носят ограниченный характер, поскольку могут не оказывать существенного влияния на ассигнования.

28. Принятие краткосрочных решений не мешает правительствам одновременно рассматривать структурные реформы бюджетных процессов. Проведение таких реформ представляется более сложным процессом и требует корректировки методов работы и типовых регламентов, институционализации системы обеспечения подотчетности за выполнение задач, предусмотренных в рамках целей в области устойчивого развития, и создание механизмов контроля и отчетности по итогам работы, включая увязку бюджетных расходов с конкретными целевыми показателями эффективности. Полное проведение таких реформ может занять несколько лет. Странам, которые уже практикуют бюджетирование по программам, возможно, будет проще привести процедуру составления бюджета в соответствие с целями в области устойчивого развития и предусмотренными в рамках них задачами¹⁴.

29. При выборе наиболее подходящей модели с учетом сложившихся в той или иной стране обстоятельств следует принимать во внимание ряд факторов, в том числе состояние национальной системы управления государственными финансами, потенциал системы государственного управления в соответствующих областях, а также спрос на информацию о бюджетировании для достижения целей в области устойчивого развития со стороны профильных министерств и внешних заинтересованных сторон. Уже существует целый ряд инструментов, которые могут облегчить странам выбор между имеющимися вариантами. К ним относятся оценка процесса управления государственными финансами, анализ расходов, анализ заинтересованных сторон и другие диагностические инструменты¹⁵.

30. Исследование, проведенное для Европейского парламента, показало, что только 10 из 28 государств — членов Европейского союза отметили, что они либо прямо, либо косвенно увязывают или планируют увязать цели в области устойчивого развития со своим бюджетным процессом (Дания, Ирландия, Испания, Италия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия и Швеция)¹⁶. Во многих из этих стран это по-прежнему ограничивается включением

¹⁴ *World Public Sector Report 2019: Sustainable Development Goal 16 – Focus on Public Institutions* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.H.1).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ingeborg Niestroy and others, “Europe’s Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward”, Brussels, European Parliament (2019). URL: www.europarl.europa.eu/cmsdata/160360/DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation%20formatted.pdf.

качественных элементов процесса достижения целей в области устойчивого развития в бюджетные документы, представляемые парламенту. В качестве примера передовой практики в этом отношении можно привести опыт Финляндии, где каждому министерству было предложено включить в каждый из основных разделов бюджетного предложения небольшой пункт, в котором было бы продемонстрировано, каким образом устойчивое развитие нашло свое отражение в секторальной политике в 2018 финансовом году. Кроме того, в бюджете Финляндии на 2019 год цели в области устойчивого развития систематически использовались для обоснования расходов по основным статьям.

31. Другим методом, который, как представляется, носит ограниченный характер, является использование показателей эффективности, в основе которых лежат цели в области устойчивого развития, и исключением в данном случае служит Италия, где в бюджетный процесс включены показатели, связанные с благополучием. В Словении также были внедрены 30 ключевых показателей эффективности, связанных с национальными задачами, которые имеют отношение к целям в области устойчивого развития, и приняты планы по интеграции этих показателей в национальный бюджет к 2020 году. Кроме того, в некоторых странах, например в Ирландии, уже имеются средства демонстрации того, как различные бюджетные ассигнования способствуют реализации определенных целей в области устойчивого развития или предусмотренных в рамках них задач, но зачастую они ограничиваются бюджетами, предназначенными для осуществления деятельности по оказанию помощи.

32. Одним из наиболее известных примеров соотнесения целей в области устойчивого развития с национальными процессами планирования и бюджетирования служит Мексика. Как поясняется во вставке 3.3, содержащейся в главе 3 *Доклада о мировом государственном секторе за 2019 год*¹⁷, в этой стране попытки включить цели в области устойчивого развития в национальные стратегии и планы начали предприниматься в 2016 году, когда Министерство финансов и государственного кредита, которое следит за подготовкой общенациональных и секторальных планов, разработало методологию мониторинга и оценки роли исполнения бюджета в достижении целей в области устойчивого развития в рамках партнерства между Администрацией президента — структурой, отвечающей за достижение целей в области устойчивого развития в этой стране, — и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Эта методология была разработана на основе комплексной системы планирования, управления государственными финансами, разработки политики и надзора, которая появилась в стране в 2013 году.

33. В этой методологии были впервые определены связи между секторальными стратегиями и каждой из 169 задач, предусмотренных в рамках целей в области устойчивого развития. Затем в рамках мексиканской системы оценки эффективности было рассмотрено согласование секторальных планов с бюджетными программами, исходя из чего Министерство финансов определило бюджетные программы в привязке к каждой из задач. Впоследствии была проанализирована сопоставимость показателей эффективности, связанных с секторами и бюджетными программами, с глобальными показателями (уровни I и II) по каждой задаче. И наконец, результаты проведенного анализа были изучены и подтверждены профильными министерствами.

34. Результаты первоначального анализа указали на необходимость обеспечения более дезагрегированной информации для оценки конкретного вклада каждой бюджетной программы в выполнение соответствующих задач, предусмотренных в рамках целей в области устойчивого развития, поскольку различные

¹⁷ *World Public Sector Report 2019.*

бюджетные и секторальные программы способствуют реализации различных компонентов каждой из задач. Министерство финансов и ПРООН разбили 102 из 169 задач на подзадачи, чтобы более точно установить роль конкретных действий правительства в реализации различных компонентов каждой задачи и предоставить руководителям бюджетных программ возможность определить, вносят ли та или иная бюджетная программа целиком или некоторые ее элементы прямой либо косвенный вклад в выполнение каждой задачи.

35. В 2017 году Министерство финансов интегрировало эту методологию в бюджетное послание по бюджетному предложению президента на 2018 год. Это имело последствия для информационно-технологических систем, используемых при подготовке бюджета, включая модуль, предназначенный для увязки бюджетных программ с задачами и отслеживания исполнения бюджета в привязке к конкретным задачам. В дополнение к этому были также приняты меры по обеспечению транспарентности в бюджетно-налоговой сфере, такие как включение краткого изложения методологии в подготовленную для общественности версию бюджета и обнародование результатов проделанной работы в формате открытых данных.

36. Реформированию бюджетного процесса способствовало несколько факторов, в том числе наличие программной структуры национального бюджета, включающей целевые показатели эффективности, тот факт, что процессы планирования и бюджетирования координировались различными способами, а также наличие надежных систем контроля и оценки эффективности работы. Важную роль сыграла политическая воля, так как разработка методологии увязки задач с бюджетом осуществлялась небольшой группой, подотчетной непосредственно заместителю министра финансов по вопросам, касающимся расходов. Как и в других странах, которые приступили к внедрению практики бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития, еще предстоит выяснить, будут ли новая система и производимая ею информация по-прежнему использоваться лишь для целей обозначения и соотнесения или же новая система будет применяться для мониторинга, оценки и корректировки государственной политики, что будет в значительной степени способствовать достижению целей в области устойчивого развития¹⁸.

V. Роль гражданского общества в бюджетировании для достижения целей в области устойчивого развития

37. Организации гражданского общества участвуют в бюджетном процессе на всех его этапах — от составления бюджета до надзора, и государственные субъекты, в частности министерства финансов, законодательные органы и высшие ревизионные учреждения, взаимодействуют с общественными движениями и средствами массовой информации и налаживают связи на местном, национальном и глобальном уровнях в целях обеспечения подотчетности правительств¹⁹. Кроме того, они используют бюджетную информацию для оценки согласованности с национальными планами развития и процесса осуществления, анализа имеющихся диспропорций и содействия разработке политики и методов работы.

¹⁸ Дополнительную информацию об опыте разных стран мира см. в Suren Poghosyan, “Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model” (URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99000.pdf>) и Ingeborg Niestroy and others, “Europe’s Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward”.

¹⁹ Глобальный пример см. в Global Initiative for Fiscal Transparency, “Episode 1: Sustainable Development Goal 16: focus on public institutions”, webinar, 1 August 2019. URL: www.fiscaltransparency.net/eng/webinar_open_public.php?IdToOpen=20190826105.

38. В частности, организации гражданского общества отслеживают расходы, связанные с достижением целей в области устойчивого развития. Они взаимодействуют с парламентариями и другими заинтересованными сторонами при анализе бюджетов, ориентированных на достижение целей в области устойчивого развития (в частности, в Объединенной Республике Танзания), готовят альтернативные отчеты по целям в области устойчивого развития (в Бенине и Бразилии), разрабатывают предназначенные для общественности версии бюджетов (в Непале), чтобы помочь общественности понять, как правительство решает проблему изменения климата, и сотрудничают с высшими ревизионными учреждениями при проведении ревизий в государственном секторе.

39. В Объединенной Республике Танзания достижение целей в области устойчивого развития регулируется вторым рассчитанным на пять лет планом развития, согласно которому местные власти должны отражать цели в своих стратегических планах. Для обеспечения того, чтобы местные власти были осведомлены о целях в области устойчивого развития и приводили свои стратегии в соответствие с планом развития, рабочая группа по вопросам местного самоуправления, известная под названием «Форум по вопросам политики» и представляющая собой сеть неправительственных организаций, наладила сотрудничество с парламентским комитетом по административным вопросам и вопросам местного самоуправления. Была подготовлена специальная записка, посвященная динамике ассигнования Министерством по вопросам региональной администрации и местного самоуправления бюджетных средств для деятельности по достижению целей в области устойчивого развития, в частности цели 3, касающейся здравоохранения, и цели 4, касающейся образования. Форум по вопросам политики изучил динамику ассигнования бюджетных средств в Министерстве здравоохранения, развития общин, гендера, по делам пожилых людей и детства и Министерстве образования, науки и технологии, приняв во внимание важные аспекты, имеющие отношение к соответствующим секторам, с учетом показателей достижения целей и плана развития. Этот анализ стал результатом обзора бюджета на 2018/19 год и динамики расходования средств в Министерстве здравоохранения, развития общин, гендера, по делам пожилых людей и детства и соответствующей оценки на предмет того, способствуют ли бюджетные ассигнования достижению целей в области устойчивого развития.

40. Форум по вопросам политики закрепил за отдельными парламентариями ведущую роль в пропагандировании достижения целей в области устойчивого развития на парламентских обсуждениях. Кроме того, в рамках работы этого форума было проведено стратегическое совещание с руководством Министерства здравоохранения, развития общин, гендера, по делам пожилых людей и детства, на котором руководство этого министерства заявило о необходимости повысить осведомленность о важности увязки целей со вторым пятилетним планом развития. Впоследствии эта сеть в сотрудничестве с Танзанийской платформой по устойчивому развитию провела для руководства и других сотрудников Министерства специальный семинар по плану развития, Повестке дня Африканского союза на период до 2063 года, Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и целям в области устойчивого развития. Благодаря проведению работы по учебной подготовке и налаживанию взаимодействия сотрудники и советники Министерства повысили свою осведомленность о важности увязки целей в области устойчивого развития и планов развития, а также стали лучше разбираться в вопросах, касающихся бюджетного процесса, управления ресурсами и обеспечения рационального использования средств²⁰.

²⁰ Transparency, Accountability and Participation Network, *SDG Accountability Handbook: A Practical Guide for Civil Society* (2019), p. 23. URL: www.partners-for-review.de/wp-content/uploads/2019/05/SDG-Accountability-Handbook.pdf?

41. В качестве примера также можно привести Ирландию, где организация гражданского общества «Социальная справедливость в Ирландии» разработала для страны бюджет на 2019 год, в котором представила предлагаемые ею статьи расходов с подробными расчетами по каждой из них и мероприятия в области налогообложения для покрытия соответствующих расходов. В Непале неправительственная организация «Форум свободы», которая занимается вопросами, касающимися права на информацию, совместно с ПРООН работала над составлением предназначенной для общественности версии бюджета по климатической деятельности в целях улучшения понимания общественностью того, как правительство финансирует мероприятия по борьбе с изменением климата, и над содействием участию граждан в принятии касающихся бюджета решений в привязке к цели 13, посвященной борьбе с изменением климата²¹.

VI. Возможные результаты бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития

42. Имеет смысл задаться вопросом о том, обеспечивает ли бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития более эффективный, гибкий, всеохватный, широкий и репрезентативный процесс принятия решений; помогает ли оно соответствующим структурам обращать более пристальное внимание на взаимосвязи между целями в области устойчивого развития в интересах обеспечения кардинальных изменений в системе управления и государственной политике; и способствует ли оно устранению пробелов в плане финансирования деятельности по достижению целей в области устойчивого развития. Хотя не факт, что можно дать положительные ответы на все эти вопросы, существуют примеры стран, которые добились позитивных результатов, внедрив практику бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития. Наиболее важные из них описываются ниже.

Совершенствование описательной части бюджетного предложения

43. Государственные бюджеты и связанные с ними документы включают качественные и — реже — количественные элементы, касающиеся достижения целей в области устойчивого развития²². В ходе проведенного Европейским парламентом исследования было обнаружено, что в Финляндии в ходе подготовки бюджета на 2018 год Министерство финансов обратилось к каждому министерству с просьбой включить в каждый из основных разделов бюджетного предложения небольшой пункт, в котором было бы продемонстрировано, каким образом устойчивое развитие будет отражено в секторальной политике в 2018 финансовом году²³. В Норвегии каждое министерство несет ответственность за по меньшей мере одну цель в области устойчивого развития. Как и в Финляндии, каждое министерство составляет пункт о своей деятельности в отношении тех или иных цели или целей, за которые оно отвечает, чтобы продемонстрировать связи между своим бюджетным предложением и его вкладом в достижение соответствующих цели или целей. Проекты таких пунктов направляются другим министерствам на рассмотрение, после чего Министерство финансов составляет

²¹ Suren Poghosyan, “Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model”. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99000.pdf>.

²² Дополнительную информацию см. в Elisabeth Hege, Laura Brimont and Félicien Pagnon, “Sustainable development goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable?”, *Public Sector Economics*, vol. 43, No. 4 (2019). URL: www.pse-journal.hr/en/archive/sustainable-development-goals-and-indicators-can-they-be-tools-to-make-national-budgets-more-sustainable_4883/.

²³ Ingeborg Njåstoy and others, “Europe’s Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward”.

текст и включает его в посвященную достижению целей главу основного документа бюджетного предложения.

44. В Швеции министерствам предлагается описать связь между их направлениями деятельности и целями в области устойчивого развития, обозначенными в бюджетных документах. В документе, представляющем бюджет на 2016 год, цели в области устойчивого развития были упомянуты около 100 раз, а в 2017 году — около 200 раз. Различные министерства по-разному относятся к целям в области устойчивого развития; одни ссылаются на них чаще, чем другие. В частности, в социальных секторах связи между целями в области устойчивого развития устанавливались относительно нечасто. Чтобы обеспечить использование целей в области устойчивого развития в этих секторах, имеет смысл предпринять намеренные усилия, определив, что цели в области устойчивого развития, касающиеся, в частности, ликвидации нищеты и всеобщего медицинского обеспечения, могут означать для Швеции.

45. Из опыта этих стран можно извлечь несколько уроков. Во-первых, в некоторых странах политическая воля к включению элементов устойчивого развития в документы по бюджетным предложениям существовала и до принятия целей в области устойчивого развития. В Норвегии на протяжении 11 лет в докладе для парламента содержится глава об изменении климата, а национальные показатели устойчивого развития были разработаны еще в 2005 году. Во-вторых, существуют официальные требования относительно объема бюджетной документации, которые не позволяют включать в нее всеобъемлющий анализ по всем целям в области устойчивого развития и предусмотренным в рамках них задачам. Таким образом, необходимо организовать цели в области устойчивого развития, сосредоточив внимание на национальном контексте.

46. Финляндия провела независимый анализ пробелов и выбрала в качестве основы для осуществления на национальном уровне деятельности по достижению целей в области устойчивого развития две главные темы (углеродная нейтральность и рациональное использование ресурсов), которые затем были отражены в бюджетном документе. Финляндия планирует включить в раздел своего бюджета, посвященный общему обзору стратегии, непосредственный анализ связи между бюджетными ассигнованиями и целями в области устойчивого развития, который будет сосредоточен на одном из приоритетных направлений, обозначенных в правительственном плане работы. Следовательно, чтобы включить цели в области устойчивого развития в бюджетный документ, может быть необходимо сначала определить наиболее сложные цели и задачи.

Соотнесение и отслеживание роли бюджета в достижении целей в области устойчивого развития

47. Правительства следят за своими бюджетами с учетом целей в области устойчивого развития, чтобы определить долю целей, увязанных с той или иной бюджетной программой, и наоборот. Правительство Мексики увязывает свои бюджетные программы с целями в области устойчивого развития, чтобы: а) повысить осведомленность о Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и важности ее реализации в Мексике; б) знать цели, задачи и предлагаемые показатели; в) соотносить предлагаемые цели, задачи и показатели с институциональной работой; г) выявлять имеющиеся недостатки в области институционального планирования в интересах достижения целей в области устойчивого развития; и е) устанавливать бюджет каждой бюджетной программы, способствующей выполнению задач, предусмотренных в рамках целей в области устойчивого развития.

48. Правительство Колумбии провело аналогичную работу, создав инструмент для автоматического текстового анализа в интересах установления связей между бюджетными программами и каждой из целей в области устойчивого развития. Непал и индийский штат Ассам пошли еще дальше, произведя кодирование своего бюджета исходя из целей в области устойчивого развития в интересах отслеживания процесса выделения ресурсов для достижения каждой цели. В этих двух случаях ресурсы, предназначенные для достижения целей в области устойчивого развития, отслеживались на уровне бюджетных статей. Как правило, предположения, которые ложились в основу использовавшейся системы соотношения и отслеживания, делались каждым министерством или департаментом, что свидетельствовало о вероятности расхождений между ведомствами. Классификация расходов, связанных с целями в области устойчивого развития, не позволяет узнать, как эти расходы влияют на достижение целей в области устойчивого развития. Хотя это способствует повышению транспарентности расходования, можно было бы усилить подотчетность путем добавления показателей эффективности, как в случае Мексики. Это позволило бы установить четкую связь между расходами и ожидаемыми результатами.

Использование целей в области устойчивого развития в качестве инструмента управления при ведении переговоров

49. Некоторые министерства используют цели в области устойчивого развития для обоснования своих бюджетных предложений и аргументирования в пользу выделения большего объема денежных средств. В Ассаме в настоящее время цели в области устойчивого развития используются профильными департаментами для получения приоритетного финансирования. В Афганистане цели в области устойчивого развития служат основой для принятия решений о том, по каким заявкам о субсидировании, поступившим из провинций, будет предоставлено финансирование со стороны центрального правительства. В каждой заявке должно содержаться описание того, как предоставление финансирования будет способствовать достижению целей в области устойчивого развития, что позволяет Министерству экономики определять приоритетные проекты в области развития и следить за их осуществлением. Следовательно, цели в области устойчивого развития используются как инструмент управления и ведения переговоров при составлении бюджета, хотя в денежном выражении фактическая отдача от такого подхода по-прежнему носит ограниченный характер.

Совершенствование оценки исполнения бюджета

50. Как правило, правительства увязывают цели в области устойчивого развития со своими национальными задачами и адаптируют их к национальным условиям до принятия ключевых показателей эффективности для оценки национального развития, включая исполнение бюджета. Эти ключевые показатели эффективности косвенно отражают цели в области устойчивого развития отчасти потому, что они переводятся в национальный контекст. Такой их перевод в национальный контекст играет важную роль в обеспечении того, чтобы цели в области устойчивого развития могли использоваться для оценки исполнения бюджета. Во-первых, задачи, предусмотренные в рамках целей в области устойчивого развития, преобразуются в четкие национальные задачи. Затем они измеряются как тенденции в привязке к лишь относительным целевым показателям, предусмотренным в рамках целей в области устойчивого развития. В Словении цели в области устойчивого развития были увязаны с национальными задачами и адаптированы с учетом национальных условий. В стране предусмотрено 30 ключевых показателей эффективности для оценки национального развития, включая исполнение бюджета. Эти показатели косвенно отражают цели в области

устойчивого развития, но были переведены в национальный контекст, что имеет большое значение для того, чтобы цели в области устойчивого развития могли использоваться для оценки исполнения бюджета.

51. Опыт Словении показывает, что, если говорить о конкретных мерах, прежде всего необходимо преобразовать задачи, предусмотренные в рамках целей в области устойчивого развития, в четкие национальные задачи. Многие задачи, предусмотренные в рамках целей в области устойчивого развития, сформулированы как тенденции с лишь относительными целевыми показателями. В связи с этим Словения провела анализ пробелов и приняла стратегию развития страны на период до 2030 года, охватывающую 12 целей и директивную программу национального развития. Наличие 30 ориентированных на результаты ключевых показателей эффективности, разработанных с целью повлиять на будущие бюджеты, ясно свидетельствует о том, что практически нет смысла использовать согласованные с целями в области устойчивого развития показатели для бюджета, который изначально не планировался на основе этих целей. Отсюда вытекает необходимость преобразовать цели в области устойчивого развития в долгосрочные национальные политические задачи. Словения также планирует интегрировать стратегические планы развития начиная с 2020 года.

52. Пример Словении также показывает, что использование целей в области устойчивого развития для оценки исполнения бюджета требует определенных усилий по адаптации задач и показателей. Кроме того, интегрировать показатели достижения целей в области устойчивого развития в систему оценки исполнения бюджета становится легче, если они уже отражены в национальных политических задачах. То, что, скорее всего, можно сделать с меньшими затратами, — это дезагрегировать существующие показатели исполнения бюджета. Это могло бы обеспечить важную информацию, которую можно было бы использовать для лучшего отражения принципа «никого не забыть» при разработке политики. Использование целей в области устойчивого развития для оценки исполнения бюджета способствует усилению подотчетности. Что касается согласованности, то решающее значение имеет то, как разрабатывается система оценки и отражают ли показатели соответствующие взаимосвязи. Кроме того, может иметь смысл организовать пересмотр показателей исполнения бюджета с учетом целей в области устойчивого развития при условии, что это будет сделано должным образом²⁴.

VII. Создание условий для бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития

53. В конечном счете возникает вопрос о том, какие меры странам и международным организациям следует взять на вооружение в интересах повышения эффективности бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития и когда им следует их принимать с учетом сложившихся в стране обстоятельств. Первое условие успешной интеграции целей в области устойчивого развития в бюджетный процесс связано с применением страной более широкой стратегии достижения целей в области устойчивого развития и способностью правительства адаптировать обширные цели в области устойчивого развития с учетом ситуации в стране и ее приоритетов, а также ее задач в области устойчивого развития.

²⁴ Дополнительную информацию о возможных результатах и дальнейших действиях см. в Elisabeth Hege, Laura Brimont and Félicien Pagnon, “Sustainable development goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable?”; и Elisabeth Hege and Laura Brimont, “Integrating SDGs into national budgetary processes”.

54. Проще увязать цели в области устойчивого развития с бюджетом, если имеется национальный план или стратегия осуществления, отражающие национальные приоритеты. Эти приоритеты могут носить межсекторальный характер, а процессу адаптации может способствовать организация независимого анализа имеющихся пробелов. Важным залогом успеха также является политическая поддержка на высоком уровне, поскольку в конечном счете весь процесс бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития носит политический характер.

55. Второе условие успеха касается степени вовлеченности министерства финансов и того, осуществляется ли такая бюджетная деятельность при ведущей роли или поддержке министерства, является ли она результатом внутренней мотивированности министерства и инициирована ли она им или же министерство участвует в ней на разовой основе либо неохотно занимается ею. При этом крайне важно заручиться поддержкой представителей всех компонентов и уровней правительства, а не только министерства финансов.

56. Другой вопрос состоит в том, использует ли министерство финансов цели в области устойчивого развития в качестве инструмента управления при согласовании распределения ресурсов и содействии повышению согласованности в рамках общего национального бюджета. Один из признаков того, что цели в области устойчивого развития оказывают свое влияние, пусть даже незначительное, в качестве аргумента при обсуждении бюджета, заключается в том, что министерства выражают обеспокоенность по поводу некоторых целей в области устойчивого развития и используют их для защиты своих предложений и борьбы за свою долю бюджета.

57. Третьим условием успешной интеграции целей в области устойчивого развития в бюджетный процесс являются политический диалог и усиление подотчетности. Крайне важно, чтобы инструменты и процедуры, разработанные для интеграции целей в области устойчивого развития в национальные бюджеты, использовались заинтересованными сторонами, такими как неправительственные организации, парламентарии и высшие ревизионные учреждения, поскольку они играют решающую роль в обеспечении подотчетности правительств за выполнение их обязательств по Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

58. На интеграцию целей в области устойчивого развития в бюджеты могут положительно влиять и другие факторы, такие как введение универсальной системы бюджетной классификации, ориентированной на достижение целей в области устойчивого развития. Появление такой системы позволит добиться более высокой степени международной сопоставимости, чем при случайном внедрении систем обозначения, применимых к смежным целям в области устойчивого развития, в частности к тем из них, которые касаются гендерной проблематики или изменения климата. Тем не менее в предложениях по содействию внедрению практики бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития предпринимается попытка определить различные варианты для стран в зависимости от их институционального контекста, характеристик бюджетного процесса и спроса на бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития.

59. Установление реального соотношения между бюджетной информацией и целями в области устойчивого развития также зависит от увязки бюджетов с информацией о достигнутых результатах. В данном случае странам проще определить показатели в отношении итогов и результатов по различным целям и задачам. В одних случаях они могут совпадать с глобальными и/или национальными показателями достижения целей в области устойчивого развития, тогда как в

других случаях более подходящими могут быть конкретные показатели, которые более тесно связаны с расходами.

60. Страны, имеющие систему бюджетов, ориентированных на достижение эффективности или результатов, могут рассмотреть вопрос о включении в свои бюджетные системы показателей достижения целей в области устойчивого развития. Даже в случае их отсутствия правительства могут создать простую систему для их отслеживания и представления отчетности по ним наряду с мониторингом и представлением финансовых данных. Более важную роль играет содействие дальнейшему обсуждению того, как правительствам во всем мире найти способы эффективного отслеживания государственных ресурсов, направленных на достижение целей в области устойчивого развития. Это в значительной степени облегчит общий контроль и позволит усилить подотчетность в связи с осуществлением деятельности в области устойчивого развития.
