

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана**

Комитет по макроэкономической политике, борьбе с нищетой и финансированию развития

**Вторая сессия**

Бангкок, 6-8 ноября 2019 года

Пункт 2 предварительной повестки дня\*

**Интеграция целей в области устойчивого развития  
в процесс разработки экономической политики****Интеграция целей в области устойчивого развития в  
процесс разработки экономической политики****Записка секретариата***Резюме*

Экономическая политика долгое время была нацелена главным образом на наращивание темпов роста валового внутреннего продукта, однако сегодня на фоне серьезных проблем, связанных с неравенством, деградацией окружающей среды и изменением климата, становится ясно, что от такого одностороннего подхода следует отказаться. В настоящем документе описаны различные средства, при помощи которых лица, ответственные за разработку экономической политики, могут увеличить вклад в реализацию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в том числе посредством экономического планирования и формирования бюджета, налогово-бюджетной и финансовой политики. Кроме того, в настоящем документе приведены основные результаты некоторых недавно проведенных Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и другими организациями исследований, в том числе исследования *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2019: Ambitions Beyond Growth* («Обзор экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2019 год: амбиции, выходящие за рамки роста»), в котором описаны необходимые для реализации целей в области устойчивого развития меры политики и размеры связанных с ними расходов.

Комитет, возможно, пожелает обсудить то, каким образом интегрировать экономические стратегии, содействующие реализации целей в области устойчивого развития, в работу надлежащих региональных и субрегиональных форумов и соответствующих национальных аналитических центров. Комитет, возможно, также пожелает призвать государства-члены поделиться мнениями по вопросу интеграции целей в области устойчивого развития в процесс разработки экономической политики.

\* ESCAP/CMPF/2019/L.1.



## I. Переход к более широкому понятию прогресса, охватывающему не только валовой внутренний продукт

1. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года государства-члены взяли на себя обязательство отказаться от понимания прогресса, в рамках которого основное внимание уделено показателям валового внутреннего продукта (ВВП), и перейти к применению междисциплинарного подхода, в равной степени учитывающего экономические, социальные и экологические аспекты развития. Они предприняли ряд шагов по выполнению взятых на себя обязательств, о чем свидетельствуют их национальные стратегии устойчивого развития и добровольные национальные обзоры. Однако, из последнего доклада Генерального секретаря о глобальном прогрессе в достижении целей в области устойчивого развития, становится ясно, что для запуска процесса социальных и экономических преобразований, без которых невозможно реализовать цели в области устойчивого развития, необходимы более серьезные, оперативные и энергичные меры.<sup>1</sup> Более того, по данным документа *Asia and the Pacific SDG Progress Report 2019* («Азиатско-тихоокеанский доклад о прогрессе в деле достижения целей в области устойчивого развития за 2019 год»), опубликованного Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), региону не удастся добиться реализации ни одной из 17 целей в области устойчивого развития к 2030 году при сохранении текущего направления развития. В частности, в отношении ряда целей в области устойчивого развития, касающихся экологической устойчивости, ситуация либо остается неизменной, либо ухудшается.

2. Стратегии экономического развития долгое время были направлены на увеличение динамики роста ВВП. Несмотря на хорошо известные недостатки такого подхода и общепризнанную необходимость учета других показателей прогресса, в процессе анализа сильных сторон и перспектив развития экономики лица, ответственные за разработку политики, и частные инвесторы схожим образом практически всегда сосредотачивают внимание исключительно на росте ВВП. Применительно к деятельности в сфере развития такой акцент исключительно на рост ВВП часто оправдывался наличием положительных корреляций между ВВП, с одной стороны, и сокращением масштабов нищеты, и созданием рабочих мест, с другой стороны. Однако такие корреляции менялись с течением времени и в зависимости от того, о какой стране шла речь, позволяя предположить, что полученные результаты зависят также и от реализации более широких политических стратегий. Часто ссылаются также на то, что уверенный рост ВВП важен для получения ресурсов и государственных доходов, необходимых для реализации приоритетных задач в области развития. Однако сам по себе рост ВВП не создает необходимых условий для устойчивого развития и не может способствовать увеличению расходов.

3. Лицам, ответственным за разработку экономической политики, желательно отказаться от такого узкого представления о прогрессе, в рамках которого акцент делается только на рост ВВП, принимая во внимание существование серьезных проблем, связанных с неравенством доходов и возможностей, деградацией окружающей среды и изменением климата. Уже очевидно, к чему приводит бездействие: сохраняющаяся проблема нищеты, рост масштабов загрязнений, увеличивающееся количество стихийных бедствий; и, по существующим прогнозам, в предстоящие десятилетия темпы негативных изменений будут стремительно расти. Кроме того, все большее количество фактов свидетельствует о том, что упреждающее решение таких проблем идет экономике на пользу. В странах, в которых доходы распределены относительно

<sup>1</sup> *The Sustainable Development Goals Report 2019* (United Nations publication, Sales No. E.19.I.6).

справедливо, как правило, высокий экономический рост сохраняется в течение более долгих периодов времени.<sup>2</sup> Заблаговременное принятие мер по адаптации к последствиям изменения климата позволяет замедлить амортизацию капитала, сократить накопление задолженности и повысить ВВП.<sup>3</sup>

4. В настоящем документе описаны различные способы, которые могут быть использованы лицами, ответственными за разработку экономической политики, для увеличения их вклада в устойчивое развитие. Важна также и их роль в создании благоприятствующих условий за счет реализации разумной макроэкономической политики. С использованием многочисленных каналов, таких как экономическое планирование и формирование бюджета, налогово-бюджетная и финансовая политика лица, ответственные за разработку экономической политики, могут содействовать осуществлению коренных преобразований, необходимых для реализации Повестки дня на период до 2030 года.

## **II. Интеграция целей в области устойчивого развития: необходимость применения общегосударственного подхода**

5. Для достижения целей в области устойчивого развития необходимо применять общегосударственный подход, в рамках которого министерства, ответственные за планирование, экономическое развитие, финансы и прочие вопросы будут тесно сотрудничать между собой и субнациональными органами власти. Это связано с тем, что цели в области устойчивого развития охватывают широкий диапазон экономических, социальных и экологических вопросов, в результате чего возникает потребность в применении комплексного подхода, позволяющего воспользоваться преимуществами синергического эффекта и решить проблемы, связанные с необходимостью поиска компромиссов. Например, состояние здоровья человека зависит не только от качества услуг здравоохранения, но и от питания, качества воды, санитарии и качества воздуха. Таким образом, вложение инвестиций в эти области также может способствовать улучшению здоровья человека. Напротив, если расходы, связанные с реализацией новых энергетических стратегий, направленных на поощрение использования возобновляемых источников энергии и повышение энергоэффективности, ложатся прежде всего на плечи малообеспеченных слоев населения, это подрывает прогресс в области обеспечения всеобщего доступа и, соответственно, идет вразрез с предпринимаемыми усилиями по ликвидации нищеты.

6. Что касается институциональных механизмов осуществления целей в области устойчивого развития, то страны, как правило, применяют два широких подхода, либо создавая новые институты власти, либо меняя функции существующих учреждений или возлагая на них новые задачи.<sup>4</sup> Например, парламент Шри-Ланки принял Закон об устойчивом развитии, согласно которому учреждается Совет по устойчивому развитию, ответственный за формулирование соответствующих национальных стратегий и политики и определение направления деятельности национальных и субнациональных органов по реализации новых проектов в сфере развития.

<sup>2</sup> For a technical discussion, see Jonathan D. Ostry and Andrew G. Berg, "Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?", International Monetary Fund (IMF) Staff Discussion Note, No. 11/08 (Washington, D.C., 2011); and Jonathan D. Ostry, Andrew Berg and Charalambos G. Tsangarides, "Redistribution, inequality, and growth", IMF Staff Discussion Note, No. 14/02 (Washington, D.C., 2014).

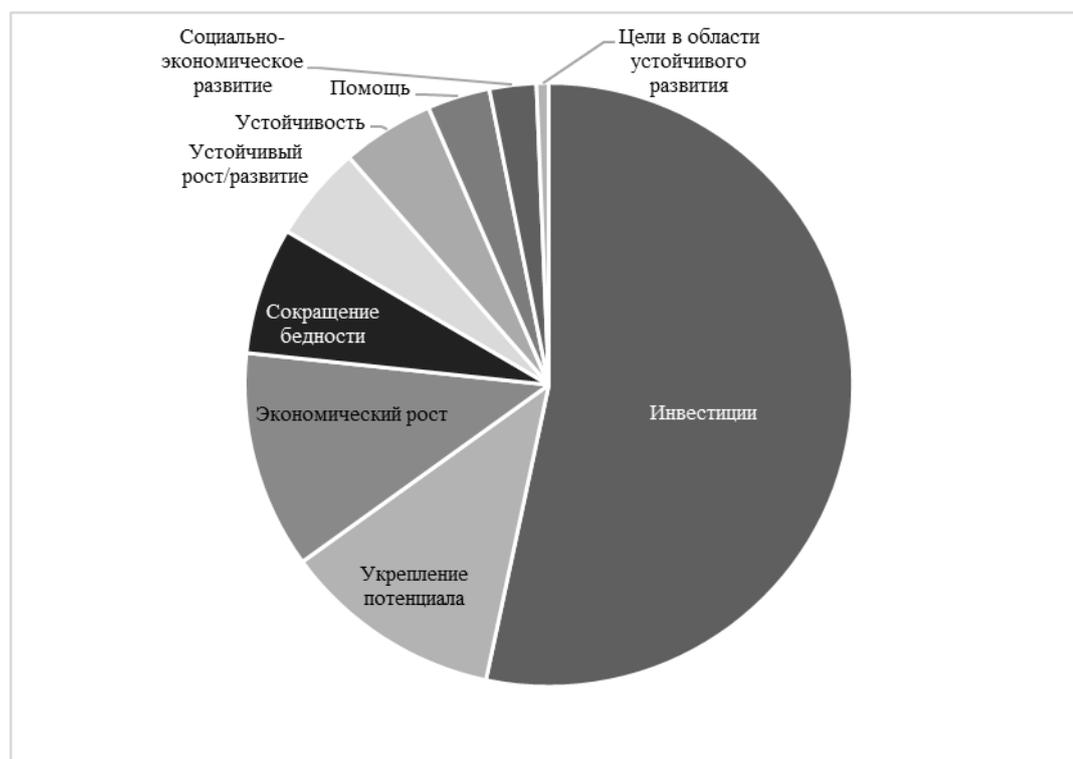
<sup>3</sup> For a technical discussion, see Miria A. Pigato, eds., *Fiscal Policies for Development and Climate Action* (Washington, D.C., World Bank, 2019).

<sup>4</sup> ESCAP/RFSD/2019/INF/3.

7. При помощи таких новых или существующих институтов власти страны начали включать цели в области устойчивого развития в их национальные планы развития. Например, в интересах соблюдения принципа, в соответствии с которым никто не должен быть забыт, страны начали принимать меры по социальной защите и другие меры, охватывающие различные уязвимые группы населения (например, женщин, детей и молодежь; инвалидов и пожилых людей; малоимущие слои населения; расовые, этнические и религиозные меньшинства; беженцев и мигрантов и людей, страдающих от неравенства, обусловленного географическим местоположением), хотя еще многое предстоит сделать для того, чтобы этот принцип был интегрирован в макроэкономические стратегии и комплексные меры, направленные на развитие производственной способности.<sup>5</sup> Результаты библиометрического анализа национальных планов 14 стран региона позволили выявить, что термин «цели в области устойчивого развития» использовался в них 24 раза, а термин «сокращение масштабов нищеты» – 251 раз, что намного реже, чем термин «инвестиции», упоминавшийся 1 967 раз, и «экономический рост» – 430 раз (см. диаграмму I). Частично это объясняется тем, что некоторые из этих планов были подготовлены до 2016 года, однако, даже с учетом этого фактора, ясно, что в этом направлении предстоит еще большая работа.

Диаграмма I

**Основные термины, используемые в национальных планах развития: примеры из Азиатско-Тихоокеанского региона**



*Источник:* Анализ ЭСКАТО, основывающийся на национальных планах следующих 14 стран: Бангладеш, Бутана, Бруней-Даруссалама, Вьетнама, Индии, Китая, Лаосской Народно-Демократической Республики, Малайзии, Мьянмы, Пакистана, Папуа – Новой Гвинеи, Таиланда, Тимора-Лешти и Филиппин. В качестве дополнительной информации см. Admos O. Chimhowu, David Hulme and Lauchlan T.

<sup>5</sup> For a technical discussion, see Committee for Development Policy Subgroup on voluntary national reviews, “Voluntary national reviews reports – what do they (not) tell us?”, Committee for Development Policy Background Paper, No. 46, ST/ESA/2018/CDP/46 (New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2018).

Munro, “The ‘new’ national development planning and global development goals: processes and partnerships”, *World Development*, vol. 120 (August 2019), pp. 76–89.

8. В целях содействия осуществлению национальных стратегий в области развития страны также начали разрабатывать связанные с ними стратегии по финансированию. В Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития содержится призыв к правительствам применять комплексный, целостный подход к финансированию в целях мобилизации необходимых для достижения целей в области устойчивого развития инвестиций. Стратегии в каждой из областей финансирования, касаются ли они бюджета, привлечения внутренних инвестиций, вовлечения диаспоры или других финансовых вопросов, будут наиболее эффективны в том случае, если они будут разрабатываться и осуществляться не по отдельности, а в рамках более широкого, стратегического подхода к финансированию. Обеспечение согласованности между стратегиями в каждой из областей финансирования и целями в области устойчивого развития или национальным планом развития позволяет добиться слаженности, решить проблемы, связанные с необходимостью поиска компромиссов, и воспользоваться преимуществами синергического эффекта. В частности, наличие комплексных национальных рамок финансирования позволяет добиться следующего: а) увязать финансирование с долгосрочными приоритетами; б) акцентировать внимание на ограничениях, препятствующих мобилизации ресурсов; в) определить адресные стратегии и реформы; и д) содействовать определению последовательности реформ.<sup>6</sup>

9. Например, План устойчивого развития Мьянмы на период 2018-2030 годов, который был принят правительством в 2018 году, будет финансироваться за счет ресурсов финансовых рынков, иностранных и местных инвестиций, государственно-частных партнерств, официальной помощи развитию и увеличившихся внутренних налоговых поступлений. Был создан специальный проектный банк для укрепления и координации проектов, касающихся целей в области устойчивого развития. Стратегия финансирования целей в области устойчивого развития Бангладеш, которая была опубликована в 2017 году, включает оценку потребностей для всех 17 целей в области устойчивого развития. Сумма дополнительных расходов в период 2017-2030 годов составляет приблизительно 928 млрд. долл. США, при том, что наибольшие расходы приходятся на долю целей в области устойчивого развития, касающихся энергетики, экономики и инфраструктуры (см. диаграмму II). Ожидается, что самыми значимыми источниками финансирования станут: частный сектор (42 процента), государственный сектор (34 процента) и другие источники. Государственные средства будут в первую очередь выделяться на цели 1-4, 14, 16 и 17 в области устойчивого развития. Частный сектор будет выделять средства прежде всего на реализацию целей 7-9, 11 и 12 в области устойчивого развития, а внешние источники финансирования будут значимы для целей 13 и 17 в области устойчивого развития.

<sup>6</sup> *Financing for Sustainable Development Report 2019* (United Nations publication, Sales No. E.19.I.7).

Диаграмма II  
**Структура дополнительных инвестиционных потребностей в Бангладеш с разбивкой по целям в области устойчивого развития**



Источник: Bangladesh, General Economics Division, Bangladesh Planning Commission, *SDGs Financing Strategy: Bangladesh Perspective* (Dhaka, 2017).

### III. Инвестиции в людей и планету для достижения целей в области устойчивого развития

10. Проведение комплексного анализа потребностей в инвестициях для достижения целей в области устойчивого развития поможет странам эффективно мобилизовать государственные, частные, внутренние и внешние ресурсы и распределять их по приоритетным областям. Принимая во внимание тот факт, что Бангладеш является одной из небольшого количества стран, в которых был проведен такой анализ, ЭСКАТО в сотрудничестве с надлежащими учреждениями Организации Объединенных Наций и другими специализированными учреждениями недавно завершила анализ в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Во всем мире для реализации целей в области устойчивого развития необходимо от 5 до 7 трлн. долл. США в год, из них 2,5 – 3,5 трлн. долл. США – это потребности развивающихся стран.<sup>7</sup> В *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2019* («Обзор экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2019 год») подсчитано, что развивающимся странам Азиатско-Тихоокеанского региона потребуется вкладывать дополнительно 1,5 трлн. долл. США в год для достижения целей в области устойчивого развития к 2030 году, что составляет приблизительно 5 процентов от их совокупного ВВП в 2018 году и приблизительно 4 процента от их среднегодового ВВП за период 2016-2030 годов. Эти оценки основаны на широком определении инвестиций, включающем в себя расходы, приносящие очевидную социальную отдачу в следующих областях:

- а) преодоление проблемы нищеты и недоедания для 400 млн. людей (цели 1 и 2 в области устойчивого развития);
- б) доступ к базовому медицинскому обслуживанию для всех (цель 3 в области устойчивого развития);

<sup>7</sup> *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs – An Action Plan* (United Nations publication, Sales No. E.14.II.D.1).

- с) доступ к качественному образованию для каждого ребенка и молодого человека (цель 4 в области устойчивого развития);
- д) расширение доступа к транспортным услугам, информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ), воде и санитарии (цели 6, 9, 11 и 17 в области устойчивого развития);
- е) всеобщий доступ к электроснабжению и экологически чистым технологиям приготовления пищи (цель 7 в области устойчивого развития);
- ф) более активное использование возобновляемых источников энергии (цели 7 и 13 в области устойчивого развития);
- г) энергоэффективный транспорт, здания и промышленность (цели 7 и 13 в области устойчивого развития);
- h) устойчивая к изменению климата и воздействию стихийных бедствий инфраструктура (цели 9 и 13 в области устойчивого развития);
- і) коренные изменения в модели производства и потребления (цели 8 и 12 в области устойчивого развития);
- ј) охрана природы (цели 14 и 15 в области устойчивого развития).

11. Ликвидация нищеты и голода – это вопрос, касающийся базовых прав человека. В Обзоре экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе предложено четыре основных направления деятельности по достижению этих целей в области устойчивого развития, и подсчитана их стоимость: а) адресные перечисления денежных средств для ликвидации нищеты на основании международного порога бедности; б) минимальный уровень социальной защиты для всех возрастов на основании национального порога бедности, включающий пособия по уходу за ребенком, пособия по беременности и родам, пособия по безработице и пенсии по инвалидности и старости; в) меры по обеспечению надлежащего питания для решения проблем, связанных с низкой массой тела и задержкой в росте, анемией и грудным вскармливанием; г) инвестиции в сельское хозяйство для увеличения вдвое сельскохозяйственной производительности и доходов малых фермерских хозяйств, включающие в себя меры в области первичного сельского хозяйства, переработки сельскохозяйственной продукции, научных исследований и разработок и обучения фермеров. Расходы на все эти меры составят 373 млрд. долл. США в год. Безусловно, для устойчивого сокращения масштабов нищеты потребуется также принимать меры по созданию новых рабочих мест для наименее обеспеченных слоев населения и по оказанию поддержки местным предпринимателям и малым и средним предприятиям.

12. В центре Повестки дня на период до 2030 года находится задача по созданию возможности для каждого полностью реализовать свой потенциал. Для выполнения амбициозных задач по расширению доступа к системам здравоохранения в рамках цели 3 в области устойчивого развития потребуются дополнительные инвестиции в размере 158 млрд. долл. США в год или 38 долл. США на человека в год. Эта сумма будет включать в себя расходы на клиники и больницы, врачей и медсестер, системы поставок и информационные системы, товары и материалы. Для обеспечения всеобщего образования – от дошкольного до среднего уровня, при условии надлежащего качества такого образования, оцениваемого исходя из заработной платы учителей и количества учеников в классе, и надлежащего уровня равенства в области образования, предполагающего выделение дополнительных бюджетных средств на охват находящихся в наиболее уязвимом положении слоев населения, на нужды образования потребуется выделять дополнительные 138 млрд. долл. США в год.

13. Изменение климата несет наибольшую угрозу развитию. В Обзоре экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе приводится оценка стоимости перехода от ископаемого топлива на возобновляемые источники энергии и повышения энергоэффективности в транспортном, строительном и промышленном секторах, а также обеспечения всеобщего доступа к электроэнергии и экологически чистым способам приготовления пищи. Такие инвестиции позволят также получить дополнительную выгоду в виде уменьшения загрязнения воздуха и сокращения связанной с ним преждевременной смертности. Для того чтобы продемонстрировать стоимость создания потенциала противодействия изменению климата в транспортном секторе, секторах ИКТ, водоснабжения и санитарии в исследовании включена информация об увеличении размера общих капитальных расходов и расходов на техническое обслуживание для новых и существующих объектов инфраструктуры в этих секторах. Для реализации пакета стратегических мер в области экологически чистой энергетики и борьбы с изменением климата потребуется вкладывать дополнительные инвестиции в размере 434 млрд. долл. США в год. Что касается охраны окружающей среды, то, по существующим оценкам, для сохранения и восстановления экосистем и биоразнообразия в регионе при условии сохранения обычного хода деятельности в прочих сегментах общества, потребуются дополнительные инвестиции в размере 156 млрд. долл. США в год. В случае достижения прогресса в осуществлении других целей в области устойчивого развития, в том числе в борьбе с изменением климата, можно будет добиться значительного сокращения финансовых расходов на эти задачи.

14. Амбициозные стратегические меры по борьбе с изменением климата и увеличению экологической устойчивости потребуют большого количества финансовых ресурсов в краткосрочной перспективе, но позволят получить долговременную отдачу в долгосрочной перспективе. Они выходят за границы не только государственного и частного секторов, но также и за национальные и региональные границы. Соответственно, таким усилиям, предпринимаемым в Азиатско-Тихоокеанском регионе, должны соответствовать усилия, предпринимаемые в других развивающихся и развитых регионах, и наоборот. Для выполнения столь масштабной задачи по обеспечению координации необходимы инновационные механизмы. Следует отметить, что успешная реализация некоторых целей в области устойчивого развития зависит не столько от финансовых вложений, сколько от изменения мировоззрения, культуры и мобилизации прочих нефинансовых ресурсов.<sup>8</sup>

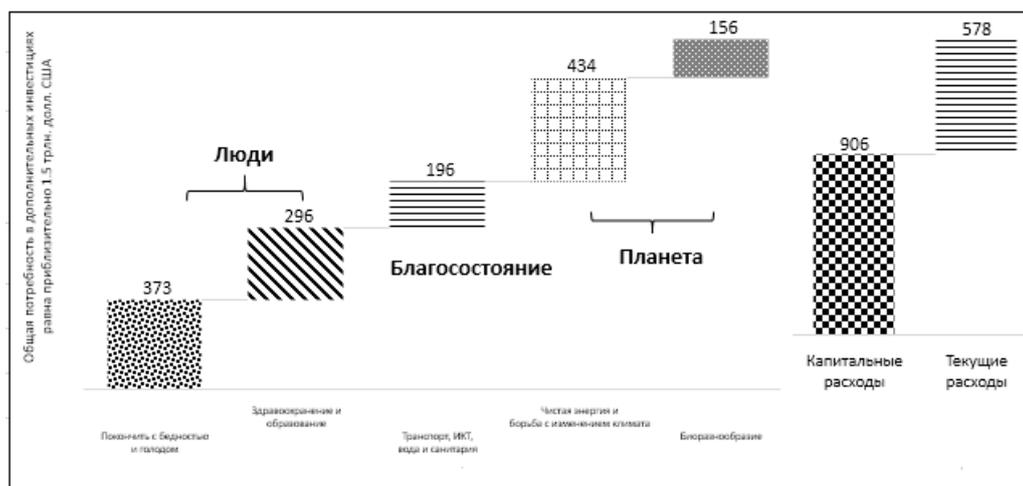
15. На диаграмме III показана разбивка расходов по основным областям инвестиций в цели в области устойчивого развития, описанным в Обзоре экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

---

<sup>8</sup> Несмотря на то что Обзор экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе представляет собой относительно всеобъемлющие рамки для вложения инвестиций в цели в области устойчивого развития, некоторые цели или целевые показатели в нем не были освещены напрямую либо в связи с тем, что их реализация зависит прежде всего от нефинансовых факторов (таких как институциональные и законодательные изменения, необходимые для обеспечения мира и правосудия в рамках целевых показателей 16.a и 16.b), либо в связи с тем, что они, как правило, становятся результатом других инвестиций (например, вложение инвестиций в человеческий потенциал и создание необходимой инфраструктуры способствует экономическому росту и индустриализации). Аналогичным образом, применительно к цели 5 в области устойчивого развития основные политические усилия будут направлены на ликвидацию всех форм дискриминации женщин, повышение уровня общественной информированности и обеспечение гендерного равенства, а также создание равных, безопасных и благоприятных условий для реализации потенциала женщин во всех профессиях и на всех должностях. Для осуществления цели 12 в области устойчивого развития (ответственное потребление и производство) будет необходимо обеспечить изменение поведения людей за счет установления правил и реализации стратегий, стимулирующих необходимые изменения посредством рыночных ценовых сигналов, а также информирующих об их необходимости посредством экологического учета, ведения просветительской работы и просвещения.

Всего приблизительно 62 процента от необходимых дополнительных инвестиций будут связаны с капитальными расходами (в том числе на больницы, школы, дороги, железные дороги, фиксированную широкополосную связь и наземные и морские охраняемые районы) и 38 процентов – с текущими расходами (в том числе на здравоохранение и образование, занятость и материально-техническое обеспечение).

**Диаграмма III**  
**Дополнительные инвестиции, необходимые для достижения целей в области устойчивого развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе (среднегодовая потребность, 2016–2030 годы)**  
**(млрд. долл. США)**



*Источник:* «Обзор экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2019 год: амбиции, выходящие за рамки роста» (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.19.P.F.6).

*Примечание:* Диаграмма составлена в долларах 2016 года.

16. Оценка инвестиционных потребностей позволяет получить представление о диапазоне стратегических мер, необходимых для эффективного достижения целей в области устойчивого развития. Такой обзор инвестиционных потребностей, стратегий и процессов включения целей в области устойчивого развития в стратегии по развитию подтверждает, что для достижения целей в области устойчивого развития необходимо добиться серьезных изменений в мировоззрении, процессах и политике.

17. В столь неоднородном по составу регионе, как Азиатско-Тихоокеанский регион, инвестиционные потребности различных субрегионов и групп стран значительно различаются. Наименее развитые страны и страны Южной и Юго-Западной Азии должны в первую очередь решать задачу по ликвидации нищеты и голода и достижению целевых показателей в области здравоохранения и образования, и увеличивать объем инвестиций, направляемых на эти цели, тогда как страны Восточной и Северо-Восточной Азии должны активизировать усилия по развитию экологически чистой энергетики и борьбе с изменением климата. Принимая во внимание высокую уязвимость тихоокеанских малых островных развивающихся государств к изменению климата, они должны вкладывать дополнительные средства в строительство устойчивых к воздействию стихийных бедствий объектов инфраструктуры, так как их среднегодовой экономический ущерб, связанный с последствиями стихийных бедствий, составляет приблизительно 18 процентов от общего размера инвестиций в инфраструктуру, или в девять раз превышает среднее значение для региона.

18. Кроме того, в то время как многие страны располагают необходимыми финансовыми ресурсами, другие сталкиваются с серьезными трудностями. Например, в Обзоре экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе отмечается, что размер дополнительных инвестиционных потребностей превышает 16 процентов от ВВП в наименее развитых странах и 10 процентов от ВВП в странах Южной и Юго-Западной Азии по сравнению с 5 процентами, являющимися средним значением для региона. Помимо того, что от самих заинтересованных стран потребуются значительные усилия, необходимо будет также наладить прочные партнерские отношения по вопросам развития для того, чтобы гарантировать, что эти страны не останутся в стороне. Большую важность приобретут сотрудничество Север-Юг, Юг-Юг и трехсторонне сотрудничество, ориентированные на выполнение Региональной «дорожной карты» по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также сильные многосторонние механизмы финансирования.

#### **IV. Разработка стратегий финансирования: налогово-бюджетная политика и бюджетный процесс**

19. Для того, чтобы помочь государствам-членам увязать стратегии в области устойчивого развития с соответствующим финансированием, Генеральный секретарь опубликовал План действий по финансированию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (2019-2021 годы),<sup>9</sup> в котором содержится три задачи: а) согласование глобальной экономической политики и финансовых систем с Повесткой дня на период до 2030 года; б) укрепление устойчивых стратегий финансирования и инвестиций на региональном и страновом уровнях и с) использование потенциала финансовых инноваций, новых технологий и цифровизации для обеспечения равного доступа к финансированию.

20. В частности, для удовлетворения инвестиционных потребностей необходимы совместные усилия, опирающиеся на оценку финансовых возможностей, с привлечением частного сектора.<sup>10</sup> Достижение некоторых целей в области устойчивого развития в силу их характера зависит от государственного финансирования, например, целей в области устойчивого развития, касающихся образования, здравоохранения, адаптации к изменению климата и охраны окружающей среды, тогда как другие цели в области устойчивого развития обладают большим потенциалом по привлечению частных финансовых средств, такие как, например, цели в области устойчивого развития, связанные с инфраструктурным сектором, включающим ИКТ, энергетику и технологии использования возобновляемых источников энергии. По существующим оценкам, во всем мире приблизительно 75 процентов от текущего размера инвестиций в развивающихся странах в обеспечение продовольственной безопасности и развитие сельского хозяйства и 40-60 процентов от текущего размера инвестиций в развитие телекоммуникационных технологий, энергетику и смягчение последствий изменения климата – это средства частного сектора.<sup>11</sup> В большинстве секторов в развитых странах доля вклада частного сектора

<sup>9</sup> United Nations, *Secretary-General's Road Map for Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development (2019–2021)*. См. [www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/UN-SG-Roadmap-Financing-the-SDGs-July-2019.pdf](http://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/UN-SG-Roadmap-Financing-the-SDGs-July-2019.pdf).

<sup>10</sup> The analysis in this section is based on *Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions – World Public Sector Report 2019* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.H.1); Elisabeth Hege and Laura Brimont, “Integrating SDGs into national budgetary processes”, *IDDRI Study*, No. 05/18 (July 2018); and United Nations Development Programme (UNDP), “Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model – draft concept note” (Bangkok, 2018).

<sup>11</sup> *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs – An Action Plan*.

выше, то есть у развивающихся стран существует возможность с течением времени приблизится к этому более высокому уровню.

21. Один из аспектов финансирования, которому до настоящего времени уделялось сравнительно мало внимания, — это вопрос о том, как национальный бюджетный процесс может содействовать осуществлению целей в области устойчивого развития. Бюджетный процесс представляет собой важное звено цепи, объединяющей цели в области устойчивого развития, стратегии и планы и государственные расходы с результатами. На сегодняшний день примеров такого содействия на национальном и субнациональном уровнях очень мало, в том числе и в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Эти инициативы опираются на делавшиеся ранее попытки увязать Цели развития тысячелетия с национальными бюджетами и усилия по отслеживанию государственных расходов в поддержку секторальных задач, в том числе связанных с экологией и изменением климата.

22. Несмотря на возникающие при этом трудности,<sup>12</sup> все большее количество стран рассматривает возможность включения целей в области устойчивого развития в национальный бюджетный процесс. Из 64 добровольных национальных обзоров, представленных на сессиях Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию в 2016 и 2017 годах, в 23 были упомянуты принимаемые меры по обеспечению учета целей в области устойчивого развития в национальном бюджете, либо отмечалось, что рассматривается возможность принятия таких мер, хотя в этих докладах не совсем четко говорилось о том, как и почему будут приниматься такие меры. Кроме того, результаты анализа 46 добровольных национальных обзоров, представленных в 2018 году, свидетельствуют от том, что в более чем в половине докладов (25) отсутствует информация о включении целей в области устойчивого развития в национальные бюджеты или бюджетный процесс. Десять стран, среди которых Лаосская Народно-Демократическая Республика и Шри-Ланка, заявили, что планируют это сделать. Только шесть стран, включая Вьетнам, доложили о включении целей в области устойчивого развития в их бюджетный процесс тем или иным образом. Хорошим примером среди 42 добровольных национальных обзоров, представленных в 2019 году, стали Филиппины, где было принято решение создать подгруппу по целям в области устойчивого развития в рамках национального комитета по координации бюджета, состоящую из министров, отвечающих за планирование, финансы и бюджет.

23. Бюджетный процесс в разных странах может быть различным, однако он в любом случае состоит из четырех основных этапов в бюджетном цикле, в которых задействованы разные стороны. Планирование и формулирование бюджета, как правило, координируемое министерством финансов, — это первый этап. Законодательные органы затем рассматривают бюджет и вносят в него поправки перед утверждением. После этого начинается этап исполнения бюджета различными министерствами и учреждениями. И, наконец, производится оценка и проверка, иногда с привлечением высших контрольно-ревизионных учреждений. Цели в области устойчивого развития могут быть включены в эти различные этапы в течение всего цикла бюджета.

<sup>12</sup> Во многих странах до сих пор отсутствуют надежные системы учета и бюджетной классификации, которые позволяли бы им подробным образом отслеживать государственные расходы на реализацию конкретных программ или выполнение определенных стратегических задач. Например, в 67 процентах из 115 стран, участвовавших в обзоре, используется функциональная система классификации, и только в 44 процентах — система, основанная на международных стандартах (Международное бюджетное партнерство, *Open Budget Survey 2017* (Вашингтон, округ Колумбия, 2018 год)). Еще меньшее количество правительств было способно обеспечить отслеживание расходов в течение нескольких лет и на разных уровнях государственного управления (*World Public Sector Report 2019*).

24. Страны применяют разные подходы к включению целей в области устойчивого развития в бюджетный процесс. Один из подходов предполагает включение качественных показателей достижения целей в области устойчивого развития в бюджетные документы, передаваемые на рассмотрение законодательного органа. В некоторых странах все министерства подготавливают небольшое объяснение по каждому предложению по бюджету с описанием того, как принципы устойчивого развития будут отражены в их секторальных стратегиях в течение бюджетного года. Другой метод состоит в использовании в бюджетном процессе показателей эффективности, основанных на целях в области устойчивого развития. Например, в Новой Зеландии в бюджетный процесс были недавно включены показатели, касающиеся благополучия. Некоторые страны готовят всеобъемлющий отчет об ограниченной количестве межотраслевых приоритетных задач, а не о конкретных целях в области устойчивого развития. В Организации экономического сотрудничества и развития ведется дискуссия о том, должен ли государственный сектор подготавливать отчетность в области устойчивого развития (по аналогии с частным сектором) в дополнение к традиционной отчетности о результатах работы в целях предоставления информации о ходе осуществления целей в области устойчивого развития.

25. Вместо того, чтобы создавать и применять новую полноценную бюджетную классификацию, страны, в которых коды, имеющие отношение к целям в области устойчивого развития, не были включены в системы информационного обеспечения финансового управления, могут начать с более простой системы кодирования или маркировки. Например, в ряде стран, в том числе в Индии, Индонезии и Таиланде, при составлении бюджета начали учитывать гендерную проблематику или интересы детей.<sup>13</sup> Кроме того, были внедрены системы маркировки бюджетных ассигнований на борьбу с изменением климата или охрану окружающей среды в целях мониторинга и отслеживания соответствующих расходов. В среднем каждый национальный бюджет согласован с целями в области борьбы с изменением климата на 5-10 процентов, хотя это значение в разных странах может быть различным.<sup>14</sup> Внедряя такую систему кодирования бюджетных ассигнований важно следить за тем, чтобы бюджетная система не стала слишком сложной ввиду существования различных классификаций. Для решения этой проблемы можно отражать цели в области устойчивого развития в функциональной классификации национального бюджета, как это делается в Непале.<sup>15</sup> Примером другого подхода является план действий по осуществлению целей в области устойчивого развития Японии на 2019 год, в соответствии с которым национальный бюджет поделен на приоритетные области, увязанные с соответствующими целями в области устойчивого развития.

26. На диаграмме IV показаны государственные расходы стран Азиатско-Тихоокеанского региона на основании функциональной классификации, которая может служить отправной точкой для мониторинга ресурсов, выделяемых на выполнение приоритетных задач в рамках целей в области устойчивого развития.

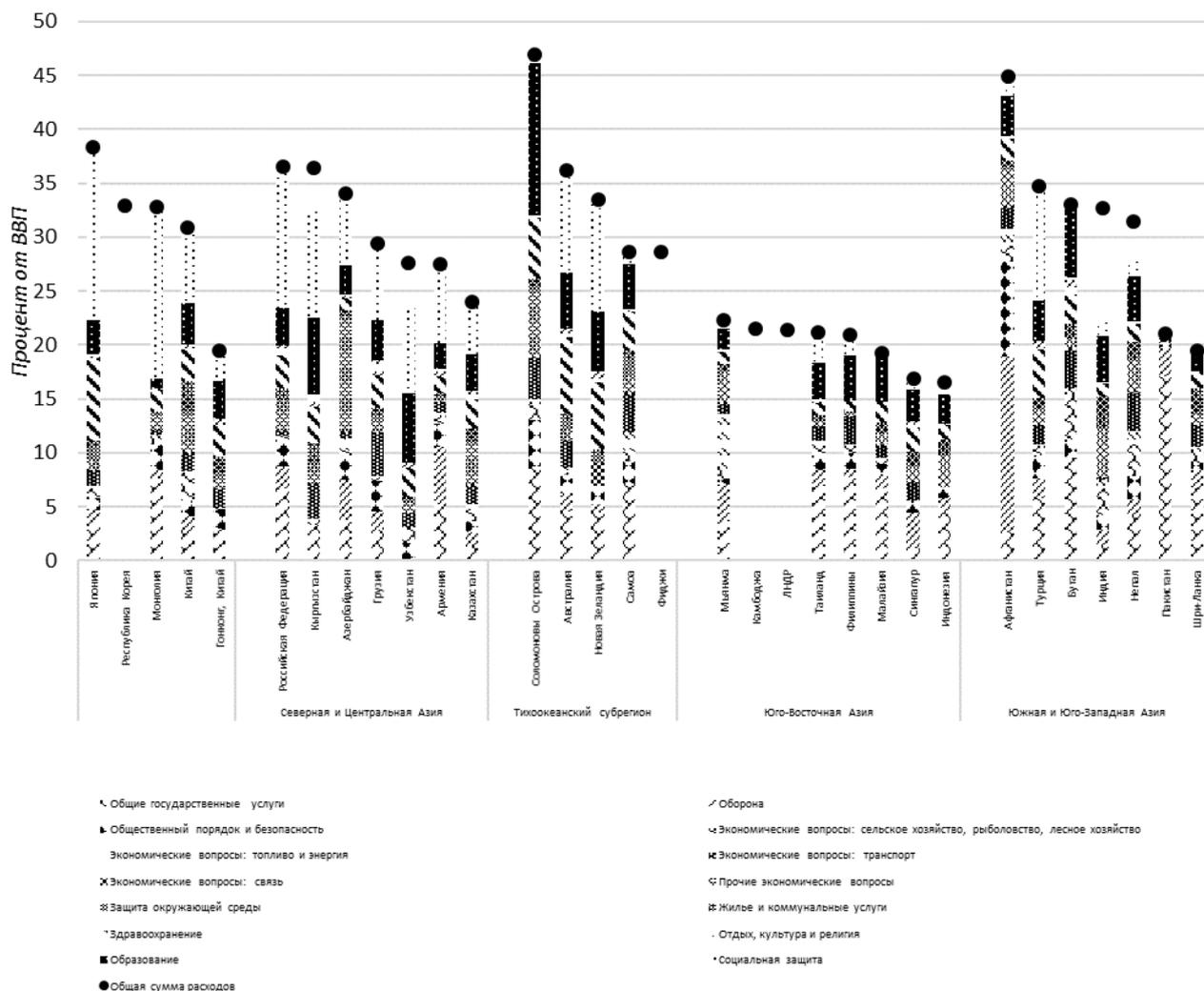
---

<sup>13</sup> For an assessment of the equity implications of existing public financial management systems from a child-oriented perspective in the Philippines and Thailand, see United Nations Children's Fund, *Engagement in Influencing Domestic Public Finance for Children (PF4C): A Global Programme Framework* (New York, 2017).

<sup>14</sup> Tom Beloe, "Financing the response to climate change – we all need to play our part", UNDP, 5 December 2018.

<sup>15</sup> UNDP, "Country briefs on SDG integration into planning – Nepal", 3 October 2017.

Диаграмма IV  
Размер и структура государственных расходов



Источник: расчеты ЭСКАТО, основанные на информации, полученной из базы данных статистики государственных финансов Международного валютного фонда. См. <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405> (по состоянию на 1 августа 2019 года).

Примечание: Суммы за 2017 финансовый год, кроме Республики Корея, Пакистана и Соломоновых Островов (2015 год), Индии и Китая (2016 год), и Грузии, Самоа и Турции (2018 год). Бюджетные расходы центрального правительства показаны для Соломоновых Островов, Самоа, Фиджи, Камбоджи, Лаосской Народно-Демократической Республики, Филиппин, Малайзии, Бутана, Непала, Пакистана и Шри-Ланки; бюджетные расходы центрального правительства и государственные расходы показаны для Индии; и общегосударственные расходы показаны для всех других стран.

27. Усилия по согласованию бюджетного процесса с целями в области устойчивого развития предпринимаются в контексте долгосрочных реформ в секторе государственного управления и системах государственного

финансового управления.<sup>16</sup> Например, программное бюджетирование и бюджетирование, ориентированное на результат, а также среднесрочные программы финансирования позволяют укреплять связь между стратегическими приоритетами и бюджетом. Включению целей в области устойчивого развития и принципов благого управления, описанных в цели 16 в области устойчивого развития, в бюджетный процесс также способствуют открытые бюджетные инициативы и финансовая прозрачность. В то же время реформы по согласованию бюджета с целями в области устойчивого развития должны быть частью более широкой дискуссии о том, как наилучшим образом включить цели в области устойчивого развития в национальные системы управления. Например, помимо национального планирования и других институциональных механизмов, используемых для реализации целей в области устойчивого развития, национальные статистические бюро и высшие контрольно-ревизионные учреждения приступили к мониторингу хода осуществления целей в области устойчивого развития и оценке соответствующих государственных мероприятий.

28. Налогово-бюджетная политика может существенно влиять на реализацию всех целей в области устойчивого развития не только посредством распределения бюджетных средств, но и путем применения налоговых стимулов и корректирующих налогов. Они меняют поведение и стимулируют инновации, что особенно важно, если страны желают преодолеть негативные тенденции, например, в отношении целей в области устойчивого развития, связанных с охраной окружающей среды, и ускорить развитие положительных тенденций. В то же время для уменьшения неравенства важно проявлять внимательность при построении налогово-бюджетной системы, включающей меры по перераспределению доходов, которые должны учитывать эффекты налогообложения (определяя, на кого возлагается бремя), и эффекты расходов (определяя, кто получает выгоду).

29. Необходимо положить конец продолжающейся деградации окружающей среды, вызванной неустойчивым развитием в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в том числе за счет создания правильных стимулов, таких как введение «зеленых» налогов и сборов за выбросы загрязняющих веществ для того, чтобы обеспечить учет реальной стоимости загрязняющих видов деятельности и использования природных ресурсов в процессе принятия решений представителями деловых кругов. В сочетании со стратегиями по промышленной модернизации такие реформы будут способствовать реализации экономических и экологических целей в области устойчивого развития. Относительно низкие цены на нефть позволяют отказаться от топливных субсидий и реформировать систему налогообложения транспортного топлива. Несмотря на недавно предпринятые усилия по ликвидации топливных субсидий в большинстве стран такие субсидии по-прежнему превышают расходы правительства на решение экологических задач, включающих, как правило, управление отходами, управление сточными водами, борьбу с загрязнениями, охрану биоразнообразия и ландшафтов и научные исследования и разработки в области охраны окружающей среды. Принимая во внимание существование большого количества вариантов реформ экологического налогообложения, страны должны исходить из своих задач, а также таких факторов, как воздействие на окружающую среду, экономическая эффективность и эффективность затрат, распределительный эффект и административная и политическая целесообразность<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Несмотря на то, что реформы системы государственного финансового управления, как правило, проводятся из соображений, имеющих отношение к финансовой ответственности/консолидации, или технических соображений, они также позволяют внести такие изменения в бюджетный процесс, которые будут способствовать укреплению его связей с целями в области устойчивого развития.

<sup>17</sup> *Tax Policy for Sustainable Development in Asia and the Pacific* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.F.7).

30. Что касается социальных задач, то опыт государств-членов Организации экономического сотрудничества и развития и недавний опыт стран Латинской Америки свидетельствует о том, что прогрессивные прямые налоги способны внести вклад в уменьшение экономического неравенства и обеспечение межпоколенческого равенства возможностей. В связи с исторически сложившейся традицией использования косвенных налогов для быстрой мобилизации доходов и недостаточно развитым потенциалом для применения эффективных подходов большинству развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона еще только предстоит ввести прогрессивные прямые налоги, такие как подоходный налог на доходы физических лиц, налог на недвижимость или налог на богатство в качестве стратегических инструментов борьбы с укоренившимся неравенством. Сравнительный анализ данных до и после налогообложения и перечислений свидетельствует о том, что в развитых странах налогово-бюджетная политика компенсирует приблизительно одну треть от рыночного неравенства доходов в среднем, при этом на 75 процентов такая компенсация происходит за счет перечислений, тогда как в развивающихся странах масштабы перераспределения с помощью налогово-бюджетных инструментов гораздо более ограничены<sup>18</sup>. Необходимость принятия безотлагательных мер очевидна, однако структура прогрессивных налоговых ставок на бумаге зачастую менее важна, чем детальная проработка системы налогообложения и соответствующие поведенческие факторы. Сроки, порядок и структура налогообложения и соответствующих стратегий должны учитывать местные экономические, социальные и культурные условия, а также соблюдение налогового законодательства, административные ограничения и потенциал.

31. Другие примеры того, какими различными способами налогово-бюджетная политика может содействовать наращиванию темпов осуществления целей в области устойчивого развития, приведены в приложении.

## V. Разработка финансовых стратегий: реформа финансового сектора

32. Для реализации целей в области устойчивого развития также необходимы существенные преобразования финансовой системы. В своем Плане действий по финансированию Повестки дня на период до 2030 года Генеральный секретарь обратился к лицам, ответственным за разработку политики, и регулирующим органам с призывом: а) учитывать стоимость внешних факторов в экономической и социальной системе; б) включать экологические, социальные вопросы и вопросы управления в концепцию фидуциарной обязанности; и с) реализовывать стратегии и вводить правила, создающие стимулы для долгосрочного рыночного инвестирования в развитие устойчивой к изменению климата инфраструктуры и вывод инвестиций из проектов, основанных на использовании углеродоемких технологий.

33. Рыночные инновации безусловно имеют фундаментальное значение для развития устойчивого финансирования, однако одних только рыночных действий скорее всего будет недостаточно для того, чтобы преодолеть основные барьеры и сбои рыночного механизма в интересах реализации целей в области устойчивого развития и задач Парижского соглашения<sup>19</sup>. Такими преградами могут быть: асимметричность информации, неправильно выстроенные стимулы, недостаточный доступ к финансированию, замороженные инновации и отсутствие финансовой стабильности. Для того чтобы привлечь внимание финансовых

<sup>18</sup> *Financing for Sustainable Development Report 2019*.

<sup>19</sup> United Nations Environment Programme, "Greening the rules of the game: how sustainability factors are being incorporated into financial policy and regulation", Inquiry Working Paper, No. 18/01, (Nairobi, 2018).

учреждений и рынков на имеющие первостепенное значение вопросы устойчивости необходимы действия со стороны государственных органов, включающие в себя принятие политических решений, законодательную деятельность, регулирование, надзор, передачу информации и прочие меры.

34. Результаты проведенного на глобальном уровне обзора свидетельствуют о том, что в последние несколько лет во все большем количестве стран и в отношении широкого спектра классов активов набирает темпы деятельность по принятию стратегических и регуляторных мер, направленных на согласование финансовой системы с задачами устойчивого развития. В развивающихся странах, в том числе в Азиатско-Тихоокеанском регионе, такие меры принимаются в основном в банковском секторе, секторе страхования и ценных бумаг, тогда как в развитых странах, в частности в Европе, эти меры сконцентрированы в инвестиционном секторе и секторе ценных бумаг, что является отражением раннего этапа формирования ответственного инвестиционного рынка. В ряде стран принимаются меры на уровне системы, включающие в себя разработку национальных «дорожных карт» и стратегий и проведение пруденциальной оценки риска, воздействующие на более чем один класс активов<sup>20</sup>.

35. В банковском секторе, который по-прежнему занимает доминирующие позиции в финансовой системе большинства развивающихся стран региона, можно найти ряд примеров мер, принятых для согласования финансовых систем с задачами устойчивого развития. В Китае Руководство по экологическому кредитованию (и связанные с ним механизмы мониторинга и оценки «зеленых» кредитов и основные показатели эффективности) оказало значительное воздействие на приток капитала в опасные для окружающей среды отрасли промышленности. В Индии в настоящее время производится обновление требований по кредитованию приоритетных секторов для включения капитала для инвестиций в возобновляемые источники энергии. В Индонезии была разработана «дорожная карта» для создания «зеленых» банковских рамок в целях развития потенциала по оценке экологических рисков и «зеленого» кредитования с обязательными элементами<sup>21</sup>. В Бангладеш банковский сектор находится в центре схем налогово-бюджетной поддержки, направленных на ликвидацию барьеров, препятствующих доступу к финансированию «зеленых» проектов, таких как льготные ставки рефинансирования<sup>22</sup>.

36. Комплексный анализ устойчивых банковских операций в странах Юго-Восточной Азии позволяет сделать вывод о том, что некоторые банки начали воспринимать устойчивость как часть своей бизнес стратегии и понимают, что их основные экологические, социальные риски и возможности, а также риски и возможности корпоративного управления зависят прежде всего от их портфелей, а не от собственных операций. Однако очевидно также и то, что вопросы устойчивости по-прежнему не включены официально в мандат комитетов советов директоров, и не в полной мере встроены в механизмы и

---

<sup>20</sup> В последнее время стремительными темпами увеличивается количество инициатив, направленных на обмен опытом, стимулирование действий и поощрение сотрудничества в области устойчивого финансирования. В их число входят: Целевая группа Совета по финансовой стабильности по вопросам, касающимся раскрытия финансовой информации, имеющей отношение к изменению климата, Группа по изучению «зеленого» финансирования Группы двадцати, Форум по устойчивому страхованию и Сеть центральных банков и надзорных органов по «озеленению» финансовой системы.

<sup>21</sup> UNEP, “On the role of central banks in enhancing green finance”, Inquiry Working Paper, No. 17/01 (Nairobi, 2017).

<sup>22</sup> В 2011 году Центральный банк Бангладеш опубликовал Руководящие принципы «зеленых» банковских операций и Руководство по управлению экологическими рисками в целях поощрения осуществления банками систематического анализа экологических рисков в рамках экспертизы кредита. Кроме того, им была внедрена «зеленая» схема рефинансирования и обязательная кредитная квота для займов.

процессы корпоративного управления. Например, только 11 из 34 банков указали на то, что они периодически пересматривают свои экологические и социальные стратегии и процедуры, только 19 банков располагают стандартизированными рамками для оценки экологических и социальных рисков, и только 3 банка раскрыли информацию об ориентированных на конкретные секторы стратегиях или требованиях<sup>23</sup>. Это свидетельствует о необходимости более энергичных изменений для перехода к устойчивому банковскому делу. Банки смогут ознакомиться с полезными для них указаниями в Принципах ответственного банковского дела, которые будут опубликованы в сентябре 2019 года<sup>24</sup>.

37. В любом случае необходимо принципиально отказаться от поиска экономического обоснования повышения устойчивости и вместо этого сконцентрироваться на необходимости обеспечения устойчивости в процессе ведения бизнеса. В первом случае речь идет о том, что финансовый сектор обращает внимание на вопросы устойчивости лишь в том случае, когда повышение устойчивости позволяет добиться лучших финансовых результатов, тогда как во втором случае основная идея состоит в том, что финансовый сектор отталкивается от необходимости решения основных задач в области устойчивости, и в последующем создает товары и услуги, способные решать такие задачи и в тоже время привлекательные с финансовой точки зрения. В таблице ниже представлены товары и услуги, которые могут быть значимыми для различных целей в области устойчивого развития. Например, несмотря на то что государственный сектор по-прежнему играет главную роль в финансировании задач, связанных с сохранением биоразнообразия и охраной экосистем (цели 14 и 15 в области устойчивого развития), в настоящее время стремительными темпами развиваются инвестиции природоохранного назначения или намеренные инвестиции в компании, фонды и организации в целях получения как финансовой прибыли, так и поддающегося измерению результата в области охраны окружающей среды<sup>25</sup>.

#### **Финансовые продукты и услуги, содействующие реализации целей в области устойчивого развития**

	<i>Цель в области устойчивого развития</i>	<i>Продукты и услуги</i>
1	Ликвидация нищеты	Частное международное финансирование развития посредством социально-преобразующих инвестиций
2	Ликвидация голода	Микрофинансирование для малых фермерских хозяйств
3	Хорошее здоровье и благополучие	Инвестиции в развитие систем здравоохранения
4	Качественное образование	Благотворительные пожертвования на нужды школ
5	Гендерное равенство	Микрофинансирование и выдачи займов женщинам, в частности предпринимателям
6	Чистая вода и санитария	Инвестиции в водоснабжение из средств социально ответственных общих фондов
7	Недорогостоящая и чистая энергия	Инвестиции в возобновляемые источники энергии

<sup>23</sup> World Wide Fund for Nature and National University of Singapore, *Sustainable Banking in ASEAN: Update 2018* (Gland, Switzerland, 2018).

<sup>24</sup> Additional information about the Principles for Responsible Banking is available at [www.unepfi.org/banking/bankingprinciples/](http://www.unepfi.org/banking/bankingprinciples/).

<sup>25</sup> Kelly Hamrick, *State of Private Investment in Conservation 2016: A Landscape Assessment of an Emerging Market* (Washington, D.C., Forest Trends Association, 2016).

8	Достойная работа и экономический рост	Общие инвестиции в реальный сектор экономики
9	Индустриализация, инновации и инфраструктура	Учет социальных и экологических критериев в процессе принятия решений о финансировании проектов и выдаче коммерческих займов
10	Уменьшение неравенства	Справедливая оплата труда для работников финансового сектора
11	Устойчивые города и населенные пункты	Ипотечное кредитование
12	Ответственное потребление и производство	Социально ответственные инвестиции
13	Борьба с изменением климата	Климатическое финансирование
14	Сохранение морских экосистем	Финансирование экологических услуг
15	Сохранение экосистем суши	Финансирование экологических услуг
16	Мир, правосудие и эффективные институты	Выдача кредитов государственным учреждениям

*Источник:* Olaf Weber, “The financial sector and the SDGs: interconnections and future directions”, Centre for International Governance Innovation Papers, No. 201 (Waterloo, Canada, 2018).

38. В процессе согласования финансовой системы с задачами устойчивого развития приоритетом является подготовка к связанным с изменением климата рискам. Климатические риски – это источник финансового риска. Соответственно, в задачи центральных банков и надзорных органов входит обеспечение устойчивости финансовой системы к этим рискам<sup>26</sup>. Изменение климата является далеко не единственной причиной структурного преобразования финансовой системы, но его последствия будут особенно масштабными и затронут все субъекты экономики во всех секторах и вне зависимости от географического местоположения. Вероятно также увеличение климатических рисков в переломные моменты, а значит и возникновение еще более тяжелых последствий<sup>27</sup>. Кроме того, несмотря на то что не совсем ясно, какими точно будут эти последствия, о каких временных рамках идет речь, и чего ждать в будущем, можно с высокой степенью уверенности утверждать, что некоторые сочетания рисков материализуются в будущем. Масштаб и характер будущих последствий будут зависеть от того, какие меры будут приняты сегодня, а значит необходим четкий и дальновидный политический курс.

39. В свете вышеизложенного, некоторые центральные банки и финансовые надзорные органы взяли на себя обязательство принять следующие меры: а) добиться полноценного и согласованного на международном уровне

<sup>26</sup> Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System, “A call for action: climate change as a source of financial risk” (Paris, 2019).

<sup>27</sup> В частности, существуют такие физические риски, как ураганы, наводнения и засуха, которые могут влиять на стоимость реальных или финансовых активов, а также оказывать потенциальное негативное воздействие на всю экономику в целом. В то же время могут возникнуть риски, связанные с переходом на менее опасную для окружающей среды, более экологичную экономику. Такой переход будет означать, что некоторые отрасли экономики (такие как угольная и нефтегазовая промышленность), а также компании, занимающиеся производством автомобилей, судов и самолетов, столкнутся с большими изменениями в стоимости их активов или более высокими расходами на ведение деятельности. Более подробная информация представлена в публикации Банка международных расчетов «Research on climate-related risks and financial stability: an ‘epistemological break?’», 23 мая 2019 года; и в публикации Банка Англии «Climate change: what are the risks to financial stability?» (по состоянию на 1 августа 2019 года).

раскрытия информации, касающейся климата и окружающей среды<sup>28</sup>, b) поддерживать разработку классификации видов экономической деятельности в целях упрощения для финансовых учреждений процесса управления климатическими рисками и мобилизации капитала для необходимых новых инвестиций в «зеленую» экономику, c) обеспечить учет климатических рисков в процессе мониторинга финансовой стабильности и пруденциального надзора, d) учитывать факторы устойчивости в процессе управления собственными портфелями, в том числе собственными фондами, пенсионными фондами и возможно даже резервами и e) решать проблему нехватки данных вместе со статистическими бюро и другими надлежащими учреждениями для оказания содействия в процессе оценки климатических рисков<sup>29</sup>. В условиях наличия большего объема данных и более высокой степени информированности отношение инвесторов к климатическим финансовым рискам должно будет поменяться. Кроме того, в том случае, если оценка и определение стоимости финансовых рисков будут осуществляться надлежащим образом, загрязняющие окружающую среду активы станут более дорогостоящими. В результате чего больше инвестиций будет вкладываться в «зеленые» активы, что, в свою очередь, будет способствовать переходу к низкоуглеродной экономике.

## VI. Вопросы для рассмотрения Комитетом

40. Существуют разнообразные подходы и тактики, облегчающие процесс включения целей в области устойчивого развития в процесс экономического планирования, формирования бюджета и налогово-бюджетные и финансовые стратегии. Для реализации целей в области устойчивого развития необходимы экономические и социальные структурные преобразования. Экономические стратегии, влияющие на структуры инвестиций, производства и потребления, могут стать своеобразным катализатором таких преобразований.

41. Комитет, возможно, пожелает обратиться с просьбой к секретариату укреплять научно-исследовательскую работу по вопросам политики и содействовать взаимному обучению по вопросам того, как добиться наиболее эффективной, согласованной и слаженной реализации экономических стратегий, которые можно широко определить, как стратегии, реализуемые экономическими и финансовыми министерствами, центральными банками и органами финансового регулирования, для содействия осуществлению Повестки дня на период до 2030 года. Комитет, возможно, также пожелает отдельно отметить трудности, с которыми сталкиваются страны с особыми потребностями, для преодоления которых необходимо наращивать партнерские отношения в сфере развития, в частности в области развития потенциала.

42. В связи с этим Комитету предлагается обсудить следующие вопросы:

a) включили ли государства-члены цели в области устойчивого развития в национальные планы и стратегии развития?

b) разработали ли страны систему комплексной оценки стратегических мер и соответствующих финансовых расходов, необходимых для реализации целей в области устойчивого развития?

<sup>28</sup> Финансовые надзорные органы могут призвать все компании, выпускающие государственные долговые или долевые инструменты, а также учреждения финансового сектора согласовать раскрываемую ими информацию с рекомендациями Целевой группы по вопросам, касающимся раскрытия финансовой информации.

<sup>29</sup> Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System, “A call for action” (Paris, 2019).

с) рассматривали ли государства-члены возможность перехода на альтернативные варианты налогово-бюджетной политики, включая изменение бюджетного процесса и мер налогового стимулирования для содействия реализации целей в области устойчивого развития?

d) рассматривала ли государства-члены возможность реформирования финансового сектора для подготовки к климатическим рискам и выделения большего количества ресурсов на развитие «зеленой» экономики?

43. В целях содействия взаимному обучению Комитет, возможно, также изучит, как наилучшим образом заострять внимание на дискуссиях, касающихся экономических стратегий, направленных на реализацию целей в области устойчивого развития, на сессиях Комиссии и Азиатско-тихоокеанского форума по устойчивому развитию, и вести их в рамках надлежащих региональных и субрегиональных форумов, таких как Сеть управления государственными расходами в Азии и Исследовательская группа по вопросам управления налоговой деятельностью и научными исследованиями в Азии. В то же время Комитет, возможно, пожелает рассмотреть возможность создания специальной рабочей группы или групп для содействия взаимному обучению по конкретным аспектам принятия экономических решений, направленных на реализацию целей в области устойчивого развития.

## Приложение

### Каким образом налогово-бюджетная политика может содействовать реализации целей в области устойчивого развития

<p>Цель 1: Ликвидация нищеты</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Налогово-бюджетная политика может способствовать сокращению масштабов нищеты прямым и косвенным образом.</li> <li>• Напрямую – это через выделение бюджетных средств на реализацию программ ликвидации нищеты в форме выдачи наличных средств, предоставления продуктов питания и оказания другой натуральной помощи, выдачи трудовых пособий и оказания бесплатных медицинских услуг. Однако для того, чтобы такие меры были эффективными с точки зрения затрат, необходимо повышать уровень координации и совершенствовать систему определения целевых групп.</li> <li>• Косвенно – это расходы, направленные на поощрение роста (например, на образование и развитие инфраструктуры) и макроэкономическую стабилизацию (например, меры стимулирования для сведения к минимуму потери рабочих мест в период экономического спада).</li> </ul>
<p>Цель 2: Ликвидация голода</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Несмотря на то, что большая часть инвестиций в сельское хозяйство поступает от представителей частного сектора, особенно фермеров, для обеспечения доступа к некоторым товарам и услугам необходимы также и государственные инвестиции (например, предоставление доступа к услугам естественных монополий, таких как системы водоснабжения).</li> <li>• Налогово-бюджетная политика может способствовать ликвидации голода и недоедания за счет выделения бюджетных средств на реализацию адресных мер по обеспечению надлежащего питания, которые, как правило, имеют очень высокий коэффициент соотношения выгод и издержек. В то же время введение налогов на менее здоровые продукты питания даст потребителям финансовый стимул от них отказаться.</li> </ul>
<p>Цель 3: Хорошее здоровье и благополучие</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Для обеспечения всеобщего медицинского обслуживания крайне важны государственные расходы на нужды здравоохранения. Страны, обладающие ограниченными финансовыми ресурсами, могут в качестве первого шага работать над расширением охвата услугами первичного медицинского обслуживания (например, средства контрацепции и основные прививки). Для того, чтобы избежать злоупотреблений и оказания ненужных услуг может быть использован механизм долевого оплаты.</li> <li>• Налогово-бюджетная политика также может оказывать влияние на здоровье людей посредством введения налогов на табак, алкоголь и сахар. Положительным образом на здоровье людей также скажется оказание бюджетной поддержки в области питания, водоснабжения, гигиены и санитарии.</li> </ul>

<p>Цель 4: Качественное образование</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• На долю национальных бюджетов приходится приблизительно 80 процентов от общего размера расходов на нужды образования во всем мире, в частности, это касается дошкольного, начального и среднего образования. Для обеспечения равенства в области образования крайне важно оказывать поддержку находящимся в наименее благоприятном положении группам населения.</li> <li>• Для повышения качества результатов образования важна не только заработная плата учителей, но и выделение финансовых средств на подготовку преподавателей, разработку учебных программ и учебники. Налогово-бюджетная поддержка необходима также и для обеспечения профессиональной подготовки и предоставления стипендий учащимся высших учебных заведений.</li> </ul>
<p>Цель 5: Гендерное равенство</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Составление бюджета с учетом гендерной проблематики не означает формирование отдельного бюджета для женщин или одно только выделение большего количества средств на программы, адресованные женщинам. Скорее это означает обеспечение расходования государственных финансовых средств на цели достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.</li> <li>• Введение налога на доходы физических лиц вместо семейного налога будет стимулировать женщин к тому, чтобы выйти на работу.</li> </ul>
<p>Цель 6: Чистая вода и санитария</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Налогово-бюджетные реформы (такие как введение налогов на водозабор, обязательных пошлин и субсидий) и меры по установлению цены на воду (такие как тарифы на водоснабжение и санитарию) позволят повысить качество воды (целевой показатель 6.3), увеличить эффективность водопользования (целевой показатель 6.4) и получить необходимые доходы для расширения доступа к водным ресурсам (целевой показатель 6.1).</li> <li>• Бюджетные реформы (в том числе субсидии и налоговые льготы) в других секторах (таких как сельское хозяйство и энергетика) позволят повысить эффективность государственных расходов, связанных с водоснабжением, таким образом содействуя реализации цели 6 в области устойчивого развития.</li> </ul>
<p>Цель 7: Недорогостоящая и чистая энергия</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Меры налогово-бюджетной политики (такие как налоги на энергоресурсы, механизмы тарификации выбросов углерода и меры стимулирования использования возобновляемых источников энергии) могут способствовать выработке энергии с использованием возобновляемых источников (целевой показатель 7.2), повысить энергоэффективность (целевой показатель 7.3), получать доходы, необходимые для расширения доступа к энергии (целевой показатель 7.1) и стимулировать частные инвестиции в энергетическую инфраструктуру и экологически чистые энергетические технологии (целевой показатель 7.a).</li> <li>• Бюджетные реформы (в том числе субсидии и налоговые льготы) в энергетическом секторе позволяют создать равные условия для развития экологически чистой энергетики, таким образом содействуя реализации целей 7 и 12 в области устойчивого развития.</li> </ul>

<p>Цель 8: Достойная работа и экономический рост</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Налогово-бюджетная политика может стимулировать инновации в области эффективных технологий и повышать уровень экономической производительности (целевой показатель 8.2).</li> <li>• Налогово-бюджетная политика может способствовать увеличению эффективности использования ресурсов в области потребления и производства во всем мире (целевой показатель 8.4).</li> <li>• Налогово-бюджетная политика может способствовать отказу от ряда налогов, оказывающих наиболее искажающее воздействие на рынок (например, на рынок труда), что будет стимулировать рост занятости в целом и полной занятости в частности (целевой показатель 8.5).</li> </ul>
<p>Цель 9: Индустриализация, инновации и инфраструктура</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Налогово-бюджетная политика может способствовать созданию ресурсов и стимулов для частных инвестиций в научно-исследовательскую деятельность в области экологически чистых технологий, модернизации инфраструктуры и внедрению экологически чистых и безопасных технологий и промышленных процессов (целевой показатель 9.4).</li> </ul>
<p>Цель 10: Уменьшение неравенства</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Доходы от налогово-бюджетных реформ могут быть использованы для выплаты компенсаций домашним хозяйствам с низким уровнем доходов, решения социальных проблем или внедрения экологически чистых технологий (в том числе изоляции и энергосберегающих ламп освещения), таким образом содействуя обеспечению социальной защиты и увеличению равенства (целевой показатель 10.4).</li> <li>• Реформирование топливных субсидий (целевой показатель 12.с) может способствовать уменьшению неравенства, так как эти субсидии прежде всего выгодны зажиточным компаниям и потребителям, таким образом, внося вклад в реализацию цели 10 в области устойчивого развития.</li> </ul>
<p>Цель 11: Устойчивые города и населенные пункты</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Налогово-бюджетная политика (например, налоги на полигоны, налоги на сжигание мусора, налоги на загрязнение воздуха, сборы за транспортную перегруженность и налоги на транспорт) может повысить качество воздуха и систем управления муниципальными и прочими отходами и уменьшить размер негативного воздействия городов на окружающую среду на душу населения (целевой показатель 11.6).</li> </ul>
<p>Цель 12: Ответственное потребление и производство</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Налогово-бюджетная политика (например, налоги или сборы в секторах лесоводства и рыболовства, налоги на материалы, налоги на отходы, налоги на продукцию и сборы за загрязнение окружающего воздуха) может стимулировать рациональное управление и эффективное использование природных ресурсов (целевой показатель 12.2) и уменьшать выбросы химических веществ (целевой показатель 12.4), количество пищевых отходов (целевой показатель 12.3) и образование отходов (целевой показатель 12.5).</li> <li>• Реструктуризация налогов и отмена вредоносных субсидий на ископаемое топливо способны сократить объемы расточительного потребления (целевой показатель 12.с) и повысить эффективность расходования государственных средств.</li> </ul>

<p>Цель 13: Борьба с изменением климата</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Доходы от фискальных инструментов могут поддерживать инвестиции в укрепление устойчивости и потенциала по адаптации к изменению климата (целевой показатель 13.1), вносить вклад в выполнение обязательств по финансированию борьбы с изменением климата (целевой показатель 13.a) и содействовать развитию потенциала (целевой показатель 13.b).</li> <li>• Налоговые стимулы (например, налоги на транспорт) могут подтолкнуть потребителей выбирать низкоуглеродные альтернативы, таким образом дополняя усилия, направленные на повышение уровня осведомленности и информированности в области изменения климата (целевой показатель 13.3).</li> </ul>
<p>Цель 14: Сохранение морских экосистем</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Налогово-бюджетная политика (например, налоги на пластиковые пакеты, сборы за вредные выбросы судов и налог на добычу заполнителей) может содействовать предотвращению и ограничению загрязнения морских экосистем (целевой показатель 14.1) и способствовать рациональному управлению и охране морских и прибрежных экосистем (целевой показатель 14.2).</li> <li>• Отмена субсидий на рыболовство (целевой показатель 14.6) будет способствовать реализации цели 14 в области устойчивого развития.</li> </ul>
<p>Цель 17: Партнерство в интересах устойчивого развития</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Налогово-бюджетная политика может содействовать более активной мобилизации внутренних ресурсов (целевой показатель 17.1).</li> <li>• Налогово-бюджетная политика позволяет мобилизовать другие источники финансирования, в том числе финансовые ресурсы частного сектора (целевой показатель 17.3).</li> <li>• Фискальная реструктуризация или реформа может способствовать оптимизации государственных доходов, осуществлению контроля за дефицитом бюджета и уменьшению коэффициента соотношения задолженности и валового внутреннего продукта, а также вносить вклад в обеспечение долгосрочной приемлемости долга (целевой показатель 17.4).</li> <li>• Налоговые стимулы в области экологически чистых технологий могут стимулировать развитие, передачу и распространение безопасных для окружающей среды технологий (целевой показатель 17.7).</li> </ul>

*Источник:* United Nations Environment Programme, “Fiscal policies and the SDGs”, Policy Brief, (Geneva, 2016).