

**Комитет экспертов по государственному
управлению****Первая сессия**

Нью-Йорк, 22–26 июля 2002 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Расширение возможностей государственного
управления в целях осуществления Декларации
тысячелетия Организации Объединенных Наций****Финансовый потенциал государственного сектора
в целях осуществления Декларации тысячелетия
Организации Объединенных Наций****Доклад Секретариата***Резюме*

Установленные цели в области развития на рубеже тысячелетия представляют собой количественные цели в области сокращения масштабов нищеты и по другим аспектам благосостояния населения в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. В контексте глобализации эти страны могут добиться достижения целей путем реализации инициатив в области управления; создания институциональных составляющих самообеспечивающейся рыночной экономики; макроэкономической стабилизации; существенного и постоянного повышения эффективности, добросовестности и результативности управления государственным сектором; обеспечения транспарентности и подотчетности систем корпоративного и финансового управления в частном секторе; и применения надлежащих методов управления, способствующих развитию людских ресурсов для государственных служб. Странам придется решать задачи укрепления бюджетно-финансовой дисциплины, приведения структуры распределения ресурсов в соответствие с приоритетами в области развития и обеспечения благоприятных условий для развития и роста частного сектора путем создания соответствующей нормативно-правовой и законодательной базы. Для этого необходимо добиться

* E/C.16/2002/1.

большей мобилизации ресурсов с помощью реформы налоговых систем посредством упрочения принципов нейтральности, простоты и справедливого горизонтального распределения структуры налоговой системы; расширения базы налогообложения; сокращения перекосов, вызываемых налогообложением; и применения таких подходов к расходованию налоговых средств, которые сводили бы к минимуму перспективы возникновения будущих дефицитов государственного бюджета и соответствовали бы административным возможностям. Реформы управления государственными финансами охватывали бы всеобщую бюджетно-финансовую дисциплину, определение стратегических приоритетов в целях эффективного и справедливого распределения средств и техническую эффективность использования бюджетных ресурсов. Необходимо избегать неприемлемо высокого бремени задолженности посредством разумного регулирования государственного долга в сочетании с эффективной политикой учета потенциальных обязательств.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций как финансовое требование в отношении ресурсов, выделяемых на цели развития	1–8	3
II. Управление государственными финансами	9–21	4
III. Мобилизация государственных ресурсов	22–33	7
A. Налоговая политика	22–24	7
B. Налоговые реформы	25–28	8
C. Налоговое ведомство	29–33	9
IV. Налоговая политика и государственный долг	34–38	10
V. Официальная помощь в целях развития	39–42	12
VI. Выводы и рекомендации	43–52	13

I. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций как финансовое требование в отношении ресурсов, выделяемых на цели развития

1. Главная цель настоящего доклада — анализ возможного вклада государственного сектора в дело обеспечения максимального социально-экономического благосостояния населения в контексте Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций с помощью эффективной и действенной налоговой политики и системы управления государственными финансами в условиях преимущественно рыночной экономики.

2. В последнее десятилетие XX века мир вступил в эпоху постепенно усиливающейся интеграции национальных экономик. Один из аспектов этого процесса — формирование глобального рынка торговли и капитала, обеспечивающего беспрецедентное по объему движение товаров, услуг и капитала. Процесс глобализации включает в себе потенциальные возможности для столь же беспрецедентного экономического роста и процветания. Однако его воздействие на развитие людских ресурсов и безопасность людей существенно различается, главным образом в зависимости от того, какую структуру имеют государственные учреждения, как они мобилизуют свои силы на решение новой задачи в области развития и какую политику они проводят. В той мере, в какой глобализация считается фактором ухудшения распределения доходов между странами и внутри стран, она усиливает необходимость государственного вмешательства или, говоря точнее, государственного участия. В то же время глобализация ограничивает возможность государственного вмешательства ввиду сокращения имеющегося объема имеющихся государственных финансовых ресурсов.

3. Хотя свидетельства количественного воздействия глобализации на объем государственных доходов по-прежнему ограничены, имеются факты, указывающие на то, что она может привести к фактическому сокращению налоговых поступлений вследствие усиления конкуренции между странами в налоговой сфере в интересах

привлечения прямых иностранных инвестиций, роста объема электронной торговли в геометрической прогрессии, повышения мобильности факторов производства и растущей важности офшорных и налоговых убежищ.

4. В то же время глобализация вынуждает увеличивать расходы на цели образования, профессиональной подготовки, научных исследований и опытно-конструкторских разработок, охраны окружающей среды, создания экономической и социальной инфраструктуры и осуществления институциональных преобразований, в первую очередь в интересах повышения эффективности. Глобализация может вызывать возникновение дополнительных финансовых потребностей в социальной защите в виде выплаты пособий по безработице и покрытия расходов на переподготовку неквалифицированной рабочей силы, сталкивающейся с перспективой сокращения ввиду закрытия неэффективных отраслей национальной экономики.

5. Именно в таком более широком контексте следует рассматривать финансовые последствия Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. В Декларации перечислены восемь целей в области развития с 18 целевыми направлениями деятельности и 48 показателями. Для достижения большинства из них требуется выделение значительных денежных сумм. Эти суммы могут показаться не такими огромными в соотношении с основными финансовыми показателями мировой экономики, однако в контексте отдельно взятой страны или в сопоставлении с объемом текущих расходов в отдельно взятой области эти суммы значительны.

6. Поэтому для осуществления Декларации необходимо также изменить налоговую политику правительств и переосмыслить концепцию международной помощи. В связи с таким изменением и переосмыслением должен расширяться набор критериев, которые традиционно используются, особенно при принятии государственных решений в бюджетно-финансовой сфере, т.е. избежание постоянного дефицита государственного бюджета, недопущение накопления государственного долга и достижение макроэкономической стабильности. Трудно представить, что такое изменение и переосмысление могут произойти без

кардинального пересмотра ценностей, лежащих в основе стратегических решений. Что касается таких решений, то важнейшим фактором является их принятие в контексте новой парадигмы развития, изложенной в Декларации, т.е. при принятии стратегических решений необходимо руководствоваться такими ценностями, которые включали бы принцип свободы, коренящийся в солидарности людей, для всего населения земного шара. Таким образом, говоря о финансовом потенциале государственного сектора в области достижения целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, речь прежде всего должна идти о возможности правительства создать прочную политическую коалицию, которая стала бы твердой опорой для такой новой парадигмы развития — коалицию, которая служила бы ее основой не только в целом (на глобальном уровне), но и на местном уровне, в рамках данного общества, в его городских и сельских общинах, даже в самых отдаленных районах.

7. Несмотря на предпринимавшиеся по отдельным секторам разрозненные попытки рассчитать финансовые последствия достижения целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций¹, составить реалистичную смету расходов практически невозможно. Кроме того, достижение некоторых целей в области развития, а также некоторых целей, не относящихся к категории развития, может и должно принести огромную экономию, а также обеспечить мобилизацию новых ресурсов. Такой эффект могло бы дать достижение более высоких уровней развития человеческого потенциала посредством совершенствования образования и здравоохранения и искоренения нищеты. Такой эффект могла бы дать ликвидация эпидемии СПИДа в большинстве затронутых стран. Обеспечение мира и благого управления также дает множественный позитивный эффект, волнообразно распространяющийся во всех секторах общества и экономики, который может быть представлен также в финансовом выражении.

8. Однако требуются капиталовложения, особенно в краткосрочной перспективе. Задача осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций — задача, согласованная главами государств и

правительств, — вызывает необходимость еще раз внимательно проанализировать структуру расходов и мобилизации государственных доходов. Первое время, даже в свете той обнадеживающей ноты, на которой завершилась Международная конференция по финансированию развития (Монтеррей, март 2002 года), было бы нереально ожидать резкого увеличения объема государственных доходов как из внутренних источников, так и по линии международной передачи ресурсов. Поэтому совершенствование управления государственными бюджетами в целях повышения эффективности использования государственных ресурсов представляется наиболее важным фактором, дающим реальную надежду на более щедрое финансирование целей Декларации. Только со временем в процессе осуществления Декларации могут быть задействованы новые источники финансирования. Однако без повышения эффективности и результативности процесса расходования средств даже это обнадеживающее увеличение объема финансовых ресурсов может не принести желаемых результатов.

II. Управление государственными финансами

9. В последние годы в контексте роста государственных расходов значительное внимание уделяется управлению государственными финансами и эффективности государственного сектора. Разработаны методы выявления непродуктивных видов государственных расходов или по крайней мере тех государственных расходов, которые не оправдываются приносимыми выгодами. Получение большей отдачи от израсходованных средств — основная цель этих мероприятий. Сегодня широко признан тот факт, что эффективность использования государственных средств служит мощным инструментом повышения социально-экономического благосостояния населения.

10. Государственное управление финансами связано с процессом планирования; составления программ и бюджета; исполнения бюджета и учета; а также ревизии и оценки государственных ресурсов. Эти функции правительства направлены на обеспечение того, чтобы государственные ресурсы, мобилизуемые как из внутренних, так и из

внешних источников, насколько это максимально возможно в практическом отношении, использовались в соответствии с законом и приносили оптимальные результаты.

11. В данном контексте одна из главных задач всех стран заключается в том, как согласовать методы осуществления трех взаимосвязанных, хотя и несколько различающихся процессов: а) стратегического макроэкономического управления и контроль за динамикой агрегированных финансовых переменных; б) изменения приоритетных направлений расходования средств; и с) применения эффективных и новаторских методов управления учреждениями, занимающимися предоставлением услуг.

12. Если страны будут продвигаться по пути глобальной экономической интеграции и/или если они примут далеко идущую социальную программу, независимо от того, будет ли она согласована с целями, провозглашенными в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, эффективная и действенная система финансового управления становится обязательным условием, особенно в странах с неэластичным физическим объемом налоговых поступлений. Правительствам таких стран надлежит обеспечивать надлежащее управление всеми мобилизуемыми ресурсами с целью поддержания экономического роста и социального развития.

13. Эффективная и действенная система финансового управления все чаще рассматривается и как непреложное условие сотрудничества развивающихся стран с донорами в контексте международной передачи ресурсов (официальной помощи в целях развития (ОПР)) и в контексте переговоров по вопросам облегчения долгового бремени. Система и практика надлежащего управления государственными финансами служит для стран-доноров гарантией того, что ресурсы, мобилизуемые по линии предпринимаемых ими инициатив в этих областях, будут использоваться правильно и разумно.

14. В течение двух с лишним десятилетий экспериментального проведения реформ в области управления государственными финансами отмечалось внушительное число успехов и серия неудач. Однако основная посылка, лежащая в их основе, остается неизменной: главное в том, как

организовано управление государственными финансами. Эффективная и действенная система управления государственными финансами оказывает благотворное влияние на национальную экономику: она создает более благоприятные условия для достижения конкурентоспособности местными предприятиями; она способствует также социальному развитию; она помогает повысить качество обслуживания; и в случае экономии государственных финансовых ресурсов дает руководящим органам возможность перераспределять их в интересах достижения целей в области развития.

15. Эффективная и действенная система управления государственными финансами — это не просто набор технических приемов. Действительно, новые технические подходы возможны и очень часто — необходимы. И многие усилия по проведению реформы потерпели неудачу как раз на уровне этих технических подходов. Не все из них приемлемы в культурном отношении в различных социальных условиях. Кроме того, при слишком большом акценте на технические решения менее очевидной становится основная посылка, согласно которой успех системы управления государственными финансами зависит от укрепления трех основополагающих принципов благого управления — прозрачности, подотчетности и участия, — а также их следствия — предсказуемости.

16. Надо помнить, что такие реформы могут быть осуществлены самыми различными путями. Однако любой технический подход — заимствованный или самостоятельно разработанный — должен опираться на твердую политическую волю. Без такой твердой политической воли, которая основывалась бы на коалиции сил, признающих значимость повышения прозрачности, усиления подотчетности и расширения участия, применение новых технических подходов будет неизбежно носить принудительный характер и окажется не таким эффективным. Децентрализации в бюджетно-финансовой сфере должны предшествовать решение и консенсус в отношении расширения участия и усиления подотчетности. Соответствующим усовершенствованиям в сфере управления государственными расходами должны предшествовать решение и консенсус в отношении пресечения коррупции. Мерам по усилению

контроля за расходованием средств, стратегическому распределению ресурсов, рациональному оперативному управлению и соблюдению надлежащих процедур должно предшествовать решение в отношении пресечения бюрократического произвола. И мерам, позволяющим раздвинуть горизонты составления бюджета за пределы ближайшего будущего периода посредством применения, где это целесообразно, официального многолетнего подхода или, как минимум, посредством проведения систематических общественных обсуждений и диалога, должен предшествовать, в условиях изменившихся взаимоотношений между широкой общественностью и правительством, консенсус в отношении усиления подотчетности. Когда речь идет о финансовом потенциале правительств, в эту категорию должны быть отнесены также готовность и способность формировать политические коалиции и придать политический импульс процессу обеспечения транспарентности, подотчетности и участия.

17. Все это не означает, что технические решения не важны. Слишком во многих странах потенциал финансового управления подорван стремлением к финансовому популизму, использованием неэффективных и деформированных бюджетных механизмов или крахом существующих учреждений, занимающихся вопросами финансового управления. В то же время в государственном секторе как развитых, так и развивающихся стран в последнее время были проведены реформы, заслуживающие серьезного изучения со стороны руководящих государственных органов, стремящихся повысить макроэкономическую стабильность и добиться реализации далеко идущей социальной программы.

18. Опыт показывает, что наиболее часто встречающиеся технические недостатки системы управления государственными финансами связаны с несвоевременным и неточным государственным учетом; отсутствием соответствующей информации, негативно отражающимся на процессах проверки исполнения бюджета; отсутствием современных методов управления данными; применением крайне зарегулированных правил и процедур, делающих основной упор на функции контроля; и отсутствием надлежащей системы профессиональной подготовки. Отдельная

группа недостатков связана с финансовым управлением проектами, финансируемыми из внешних источников, включая отсутствие информации о требованиях доноров/кредиторов в отношении подотчетности; проблемы со сбором данных бухгалтерского учета; задержки с выставлением требований о возмещении расходов донорами/ кредиторами; недостаточный финансовый контроль за передачей ресурсов натурой; и проблему приведения внутренних процедур в соответствие с попытками доноров/кредиторов добиться более оперативной выплаты финансовых средств.

19. Вместе с тем имеется общее понимание тех факторов, которые, по-видимому, помогают добиться успеха в области управления государственными финансами. В идеале финансовое управление должно быть непрерывным процессом, обеспечивающим увязку планирования с разработкой бюджета, его исполнением, бухгалтерским учетом, оценкой программ и ревизией. На национальном уровне влияние на процесс планирования среднесрочных и долгосрочных капиталовложений и составления бюджета должны оказывать органы, устанавливающие налоговую политику. Краткосрочные меры по регулированию кризисов, особенно в том, что касается регулирования предельного объема государственного долга и дефицита, должны быть заменены системой макроэкономического управления. Правительства должны осуществлять более эффективную функцию надзора, с использованием нормативов результативного управления, с опорой на регулярный контроль и проведение эффективных ревизий. Все компоненты системы финансового управления должны в комплексе обеспечивать непрерывный поток информации, решений, ассигнований и функцию ревизии/оценки. Все составные части системы должны взаимодействовать друг с другом, а процесс разработки политики на национальном уровне должен дополняться функциями эффективного ведомственного планирования, составления бюджета, контроля и регулирования денежных операций и задолженности, учета и отчетности, ревизии и оценки.

20. Анализ путей достижения таких результатов подводит обсуждение к вопросу о выборе методов

управления государственными финансами, т.е. технических подходов. Методы, позволившие добиться наивысших позитивных результатов и в то же время ставшие причинами наиболее впечатляющих неудач, связаны с революционными реформами в области нового государственного управления. Хотя много говорилось об их уникальной пригодности для стран с прочной демократической системой, имеющей давние традиции гражданской службы и уходящей корнями в общее право, такие методы применяются на практике, прошли проверку временем и по-прежнему не имеют себе равных в достижении результатов среди альтернативных решений. Можно утверждать, что во многих ситуациях пробелы в политических и правовых традициях могут быть, пожалуй, восполнены формированием политической воли и приверженности, а также широкого консенсуса в интересах преобразований. Обязательства, взятые в рамках Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, могут служить стимулом для наращивания такого политического импульса и формирования полезных политических коалиций.

21. Для справки, к числу наиболее важных технических подходов в области нового государственного управления относятся:

а) перенос акцента на усиление конкуренции в государственном секторе: переход к срочным контрактам и процедурам проведения государственных торгов, поскольку конкуренция является ключевым фактором снижения затрат и улучшения стандартов;

б) больший акцент на контроль за конечными результатами: распределение ресурсов и вознаграждение за достижение установленных рабочих показателей;

с) четкие рабочие нормативы и показатели: определение целей, плановых заданий, показателей достижения успеха, особенно для профессиональных служб, желательно в количественном выражении и с соблюдением гласности;

д) упор на практические методы управления, применяемые в частном секторе: большая гибкость при наборе и вознаграждении персонала; более широкое использование методов связи с общественностью;

е) упор на усиление дисциплины и рациональное использование ресурсов: сокращение прямых издержек, повышение трудовой дисциплины, противостояние требованиям профсоюзов, ограничение издержек деловых предприятий, связанных с выполнением требований;

ф) разделение централизованной системы управления кадрами в рамках всего аппарата;

г) разукрупнение хозяйственных единиц в государственном секторе: разделение бывших монолитных единиц, дробление U-образных систем управления на корпоративные единицы, по видам продукции, действующие на основе децентрализованных «онлайн-бюджетов» и руководствующиеся в отношениях друг с другом принципом независимости сторон;

h) «практические методы профессионального управления» в государственном секторе: активный, гласный, дискреционный контроль за деятельностью организаций со стороны поименованных старших руководителей, обладающих правом «свободного управления».

III. Мобилизация государственных ресурсов

A. Налоговая политика

22. Проводя налоговую политику, страны должны в идеале стремиться к созданию эффективной и справедливой налоговой системы, которая должна обеспечивать мобилизацию необходимых поступлений без образования чрезмерного государственного долга и без оказания дестимулирующего воздействия на экономическую деятельность или радикального отхода от налоговых систем, действующих в других странах. Налоговые реформы должны быть направлены на обеспечение простоты, справедливости и комплексного подхода.

23. В действительности многие развивающиеся страны сталкиваются с серьезными ограничениями при выборе вариантов налоговой политики. Поскольку в их экономике преобладают денежные операции, современные средства мобилизации поступлений, например подоходные и

потребительские налоги, могут играть лишь минимальную роль. Как правило, возможности ведения счетов налогоплательщиками ограничены. Статистические и налоговые органы сталкиваются с проблемой сбора достоверных статистических данных. Даже при отсутствии других факторов такой дефицит данных не позволяет руководителям оценить потенциальное воздействие основных изменений в налоговой системе. Трудно также создать эффективное налоговое ведомство без хорошо обученного и подготовленного персонала, особенно при отсутствии надлежащего вознаграждения для сотрудников налогового ведомства. Трудно провести модернизацию, например компьютеризировать операции по сбору поступлений, а в некоторых случаях даже обеспечить эффективные телефонные и почтовые услуги для налоговых управлений.

24. При таких обстоятельствах способность правительств во многих развивающихся странах оказать влияние на сбор поступлений с помощью внесения изменений в налоговую политику весьма ограничена. Во многих из них проведение налоговой политики нередко представляет собой искусство возможного, а не поиск оптимального результата. Поэтому правительства многих стран идут по пути наименьшего сопротивления, создавая вместо рациональных, современных и эффективных налоговых систем системы, позволяющие им использовать любые имеющиеся возможности. Незначительным изменениям нередко отдается предпочтение по сравнению с крупными структурными преобразованиями, даже в тех случаях, когда последние явно предпочтительнее. Такая практика ведет к закреплению неэффективных налоговых структур и негативно отражается на способности правительств мобилизовывать достаточные внутренние ресурсы на цели достижения и поддержания экономического роста и развития.

В. Налоговые реформы

25. Тем не менее в течение последних двух десятилетий многие страны произвели структурные видоизменения в своих налоговых системах. Как правило, эти видоизменения являются неотъемлемой частью всеобщих программ экономической реформы. Однако слишком часто

реформы проводились «по неверным причинам». В результате они не ставили своей целью принятие систематических мер в интересах совершенствования и повышения долгосрочной продуктивности налоговой системы. Они не были увязаны с последовательной стратегией в области развития людских ресурсов. Побудительным мотивом такого рода реформ служила острая необходимость увеличения сбора налоговых поступлений в целях преодоления надвигающихся бюджетно-финансовых кризисов. В таких случаях, даже если они являлись составной частью пакета мер в области финансовой стабилизации, реформы проводились на разовой основе, только для решения ближайшей бюджетно-финансовой задачи.

26. В случае налоговых реформ, проводимых в рамках более широкой экономической реформы, цель состояла в усилении международной конкурентоспособности отечественной экономики в целях содействия ее эффективному участию в процессе интеграции мировой экономики. При таких обстоятельствах налоговая система должна служить одним из институтов, содействующих укреплению рынка. Действительно, в рамках такой экономики, где распределение ресурсов производится в соответствии с рыночными сигналами, налоговая система необходима не только для мобилизации необходимых поступлений на цели обеспечения социальной и материальной инфраструктуры, но и, что более важно, для сведения к минимуму ценовых диспропорций. Налоговые реформы, которые следуют логике рынка, обнаруживают свою связь не только с очевидной способностью рынков повышать уровень развития человеческого потенциала, но и со столь же очевидной возможностью рынков принести безуспешные результаты, особенно в деле обеспечения общественных благ или достижения цели развития людских ресурсов.

27. Какими бы ни были причины проведения налоговых реформ, в настоящее время в мире преобладает тенденция к снижению ставок подоходного налога и налога на прибыль; сокращению расходования налоговых средств; и расширению базы налогообложения. Сегодня налоговая реформа стала, по сути, означать перераспределение существующего бремени вниз. Конкретные варианты политики могут различаться по странам, однако наблюдаются тенденции к более

всеобъемлющему и менее прогрессивному (с более пологой кривой) подоходному налогу с меньшим количеством ставок и к большей опоре на использование налога на добавленную стоимость. Хотя эти меры нацелены на достижение более высокого уровня сбора налогов, обеспечение справедливости и сокращение перекосов, вызываемых существованием сложных и неэффективных налоговых систем, они могут и не вносить непосредственного вклада в осуществление целей Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Трудно предложить налоговый кодекс, который непосредственно поддерживал бы достижение этих целей, однако перераспределение части богатства с помощью налогообложения и эффективной системы государственных расходов представляется идеей, которая слишком легко отвергается без поиска действенных альтернативных решений.

28. Среди возможностей правительств, необходимых в данном случае, главное место занимает возможность налаживания широкого социального диалога. Именно на основе социального консенсуса надлежит решать вопрос о том, какой тип рыночной экономики отвечает местным ценностям и вкусам. Популярный социально-экономический либерализм имеет множество оттенков. И даже в условиях быстрой интеграции в мире нет единого преобладающего правила относительно того, какие слои общества должны в конечном итоге пользоваться выгодами повышения экономической эффективности. Налоги всегда будут играть перераспределительную роль. Они играют ее в настоящее время и будут играть ее в будущем. Само общество и те ценности, на которых оно зиждется, — главная сила в принятии важного решения относительно направлений перераспределения богатства. Налоговая реформа является лишь формальным выражением таких решений.

С. Налоговое ведомство

29. Эффективное и действенное налоговое ведомство служит основной предпосылкой реализации потенциала налоговой системы в области мобилизации поступлений. Даже самая лучшая из разработанных налоговых систем эффективна лишь настолько, насколько эффективно

налоговое ведомство, занимающее ее осуществлением. Таким образом, эффективное налоговое ведомство является важным элементом обеспечения способности правительства проводить разумную налоговую политику, добиваться оптимального уровня мобилизации налоговых поступлений и создавать надлежащую налоговую структуру.

30. Налоговые законы не обеспечат практического достижения своих целей, если они не будут эффективно осуществляться и если не будут созданы возможности для стимулирования и, если необходимо, принуждения налогоплательщиков к их соблюдению. Для этого налоговое ведомство должно располагать возможностями для осуществления этих законов. Для этого требуется соответствующий персонал, а также материально-технический потенциал. В противном случае местные реалии фактического применения налоговой системы могут оказаться весьма отличными от первоначальных целей: бремя налогов может перекладываться на тех, кто не должен облагаться такими налогами, и распределение налогового бремени может оказаться неизбирательным и усугубить неравномерное распределение доходов.

31. Поэтому правительствам, принимающим решение о проведении налоговых реформ, следует также подумать о проведении сопутствующей реформы налогового ведомства. Налоговое ведомство должно иметь такую организационную структуру, которая позволяла бы ему достигать наивысшей возможной степени добровольного соблюдения со стороны налогоплательщиков и осуществлять эффективное, действенное и справедливое управление налоговыми законами при обеспечении наивысшей степени добросовестности. Стратегии реформы налогообложения являются вполне очевидными:

- Первый принцип — максимальная простота. Например, следует уменьшить количество ставок налогообложения для подоходного налога и в максимально возможной степени ликвидировать льготы, связанные с освобождением от налогообложения и уменьшением подлежащей налогообложению суммы.

- Второй принцип — это потребность в четкой стратегии реформ, а не в разовых мерах. Следует провести оценку нынешней системы налогообложения, с тем чтобы определить нынешние источники поступлений, виды использования административных ресурсов и их взаимосвязь с поступлениями и числом рассмотренных дел, фактическую и потенциальную базы налогообложения и существующие проблемы.
- Третий принцип — обеспечение приверженности процессу реформ, в особенности на самом высоком уровне, но при этом с охватом всех заинтересованных сторон. Восприятие налоговой системы определяется отношением к масштабам уклонения от уплаты налогов, справедливости, сложности, произволу и бремени ее обслуживания для налогоплательщиков.
- Последним принципом является уровень технической компетентности руководителей налогового ведомства и персонала всей налоговой системы. Высокий уровень компетентности не только повышает шансы сбора большего объема налогов, но и способствует укреплению веры и доверия налогоплательщиков.

32. Полезным критерием оценки улучшающегося положения в области сбора налогов является уменьшение «показателя недобора», т.е. разрыва между фактическими и потенциальными поступлениями. Высокие уровни недобора налогов объясняются, как правило: а) дефицитом финансовых и материальных ресурсов; б) низким уровнем квалификации и подготовки персонала; в) неэффективностью процедур; г) неспособностью осуществить меры, которые вели бы к непосредственному сокращению случаев недобора налогов; д) отсутствием эффективной структуры для обслуживания налогоплательщиков; е) высокой текучестью технического персонала и руководителей; и г) практикой коррупции. В случае сбора не всей суммы причитающихся налогов задачи налоговой системы в области эффективности остаются невыполненными, а горизонтальная и вертикальная структуры налогов с точки зрения справедливости оказываются под угрозой.

33. В контексте Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций важно помнить, что эффективная и действенная система сбора налогов играет не просто бюджетно-финансовую, но и гораздо более широкую роль. Более качественное обслуживание налогоплательщиков, включая упрощение систем регистрации и сбора налогов; более качественные программы образования в области налогообложения; принятие согласованных и транспарентных решений по налоговым вопросам подкрепляют усилия, направленные на усиление чувства гражданственности. Вся цепочка — от формирования налоговой политики и разработки налоговых реформ до управления сбором налогов, составления расходной части государственного бюджета и фактического предоставления общественных услуг — дает ценный урок гражданственности. С его помощью удается (или не удается) усилить принцип широкого участия в рамках государственных структур, которые считаются наилучшими механизмами осуществления целей, провозглашенных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций.

IV. Налоговая политика и государственный долг

34. Государственный долг как таковой не является ни положительным, ни отрицательным фактором. Он должен рассматриваться в более широком контексте налоговой политики. Лучше всего, если сложные взаимосвязи между факторами, ведущие к возникновению бюджетных дефицитов, решения о заимствовании средств и стоимость заемных средств понятны всем соответствующим сторонам. Лучше всего, если лица, расходующие заемные денежные средства, сознают их стоимость, а лица, заимствующие денежные средства и регулирующие государственный долг, сознают причины для заимствования средств и ограничения, создаваемые долговыми обязательствами для налоговой политики в более широком контексте. Благодаря транспарентности и подотчетности эти процессы находят опору в хорошо осознанном консенсусе конечных бенефициаров, т.е. широкой публики.

35. По данным издания “World Economic Outlook” («Перспективы мировой экономики») за октябрь

2001 года, общая сумма внешней задолженности развивающихся стран на конец 2000 года составила 2,14 трлн. долл. США. Она складывалась из краткосрочных долговых обязательств в объеме 279 млрд. долл. США и долгосрочных долговых обязательств в объеме 1,861 трлн. долл. США. Из этой общей суммы официальная задолженность составила 912,8 млрд. долл. США, долговые обязательства перед банками — 557,2 млрд. долл. США и прочая задолженность частным кредиторам — 670 млрд. долл. США. Выплаты в счет обслуживания долга составили 337,8 млрд. долл. США. В 2002 году предполагался рост совокупного объема внешней задолженности до 2,186 трлн. долл. США, при выплатах в счет обслуживания долга в объеме 374,7 млрд. долл. США. Эти агрегированные показатели отражают многочисленные случаи абсолютно неприемлемого уровня задолженности. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций признает эту проблему, провозглашая одной из своих целей осуществление расширенной программы по облегчению долгового бремени бедных стран с высоким уровнем задолженности и списание официальной двусторонней задолженности в случае наименее развитых стран. Этот призыв повторен в Монтеррейском консенсусе, итоговом документе Международной конференции по финансированию развития (март 2002 года).

36. В свете той огласки, которую получают неприемлемые уровни дефицита государственного бюджета и бюджетно-финансовые кризисы, нередко забывается, что заимствование средств является законным инструментом мобилизации государственных ресурсов. При надлежащем использовании государственного долга он может способствовать экономическому росту и сокращению масштабов нищеты и сглаживать уровень потребления в ответ на потрясения. Государственные капиталовложения осуществляются в ожидании будущей социальной отдачи, которая может принимать или не принимать форму поступления наличных платежей. Если социальная норма отдачи превышает социальные альтернативные издержки использования государственных средств, то капиталовложение считается целесообразным. Социальные альтернативные издержки включают издержки использования будущих налогов для обслуживания любых долговых обязательств, принятых в целях

финансирования капиталовложений. Правительство вкладывает также средства в обеспечение общественных потребительских благ длительного пользования, возмещение полной стоимости которых за счет платы за пользование может оказаться неэффективным. Некоторые проекты государственного сектора могут требовать чистой затраты наличных средств на протяжении всего срока службы проектов. Это не означает, что правительству не следует использовать заемные средства для финансирования таких проектов. Это предполагает лишь необходимость либо повышения будущих налогов, либо сокращения будущих трансфертных платежей и будущих государственных потребительских расходов. Это повышение или сокращение должно производиться на сумму, равную в текущем стоимостном выражении первоначальной стоимости капиталовложений за вычетом текущей стоимости любых будущих чистых поступлений наличных средств от реализации проекта. Солидарность с будущими поколениями — важный фактор, который следует учитывать при определении нынешних уровней использования заемных средств.

37. При неэффективном распределении государственного долга стоимость внешних заемных ресурсов может способствовать возникновению проблем макроэкономического управления в виде высокого и неприемлемого объема обязательств по обслуживанию внешнего долга. С 70-х годов бремя внешнего долга многих развивающихся стран с низким уровнем дохода существенно возросло вследствие допущенных ошибок в сфере распределения, неблагоприятных условий торговли, войн, стихийных бедствий и бедствий, вызванных деятельностью человека. Негативную роль сыграли также недостаточно последовательное проведение макроэкономической перестройки и структурных реформ, сокращение объема кредитования на коммерческих условиях, проведение кредиторами политики рефинансирования, а также отсутствие надлежащей системы регулирования задолженности. Здесь следует упомянуть, что нерациональное использование заемных финансовых ресурсов является еще одним отходом от принципа солидарности, на этот раз с нынешним поколением.

38. Ущерб, причиняемый экономике и обществу неприемлемо тяжелым бременем задолженности,

поняты всем. Менее известен тот факт, что создание возможностей для регулирования задолженности правительством должно быть почти что обязательным для любой страны-заемщика. К сожалению, такие возможности имеются весьма редко, особенно в тех странах, где они больше всего необходимы. Институциональные структуры регулирования задолженности неизбежно различаются по странам, однако их деятельность должна быть так или иначе направлена на разработку политики и стратегий в области регулирования задолженности. Они должны составлять макроэкономические прогнозы и аналитические исследования для поддержки процесса разработки политики; принимать меры для выполнения положений соглашений о предоставлении кредитов; и вести отчетность по кредитам (т.е. осуществлять контроль и вести информацию о расчетах и выплатах в счет обслуживания долга). Слабая система регулирования задолженности является причиной многих кризисных ситуаций. Например, ведение портфелей долговых обязательств с ненадлежащей структурой по срокам погашения, валютам или процентным ставкам и с большим объемом не обеспеченных финансированием потенциальных обязательств является серьезным фактором подстегивания или ускорения экономического кризиса во многих странах. Независимо от действующего валютного режима или от того, выражена ли имеющаяся задолженность в местной или иностранной валюте, кризисы нередко возникают из-за уделения правительствами чрезмерного внимания возможной экономии расходов, связанной с наличием большого объема краткосрочных долговых обязательств или долговых обязательств с плавающей процентной ставкой. В результате при возникновении потребности в продлении срока таких долговых обязательств государственные бюджеты оказывались совершенно незащищенными перед изменениями конъюнктуры финансового рынка, в том числе изменениями показателей кредитоспособности страны. Долговые обязательства, выраженные в иностранной валюте, сопряжены с особыми рисками, которые необходимо внимательно учитывать. Чрезмерное использование долговых обязательств в иностранной валюте может вызвать давление в валютной и/или кредитно-денежной сфере, если

инвесторы проявят нежелание рефинансировать их. Путем сокращения риска, обусловленного ненадлежащим регулированием собственного портфеля долговых обязательств правительства, можно устранить опасный источник нестабильности для частного сектора. Разумное регулирование государственного долга в сочетании с эффективной политикой регулирования потенциальных обязательств может повысить степень устойчивости стран перед лицом распространяющегося кризиса и финансовых рисков.

V. Официальная помощь в целях развития

39. Дополняя собой усилия по мобилизации внутренних государственных поступлений, а также приток иностранного частного капитала, ОПР может сыграть исключительно важную роль в оказании развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в осуществлении целей Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Для этого она должна направляться на поддержку стратегий, обеспечивающих достижение цели развития людских ресурсов, особенно цели сокращения масштабов нищеты. Она должна содействовать обеспечению устойчивого, справедливого роста. Кроме того, она должна опираться на политику и программы, учитывающие принцип ответственности правительств и гражданских обществ стран-получателей.

40. Объем ОПР, предоставленной странами Комитета содействия развитию развивающимся странам, составил 51,9 млрд. долл. США в 1998 году (48,3 млрд. долл. США в 1997 году). В процентном отношении к показателю ВВП стран-доноров объем ОПР сократился с 0,33 процента в 1992 году до 0,24 процента в 1999 году по сравнению с установленным Организацией Объединенных Наций целевым показателем оказания помощи в размере 0,7 процента. В пропорциональном отношении к совокупному показателю ВВП стран-доноров приток ОПР в наименее развитые страны сократился с 0,09 процента в 1986–1987 годах до 0,05 процента в 1997 году. Почти 20 процентов обязательств индивидуальных членов КСР в области ОПР были в

2000 году полностью или частично связаны дополнительными условиями; 53,5 процента предназначались на цели развития социальной и административной инфраструктуры, например в области образования, здравоохранения, народонаселения, водоснабжения и санитарии и других видов социального обслуживания. Только 1,1 процента были выделены на мероприятия по регулированию задолженности, включая выплаты в счет погашения задолженности, не связанной с ОПР. Предложенные в последние годы меры для повышения качества и эффективности помощи включают перенос акцента на среднесрочное сотрудничество в целях развития, переход от проектов к программам и усиление акцента на диалог по вопросам политики, партнерские отношения, эффективное управление государственными финансами и обеспечение участия всех секторов экономики.

41. Монтеррейский консенсус укрепил единое понимание политики, необходимой развивающимся странам для мобилизации внутренних ресурсов, привлечения частных инвестиций и эффективного использования помощи. В нем была подтверждена важность рациональной политики и благого управления для обеспечения эффективности ОПР и подчеркнута необходимость национальной ответственности, партнерских связей и согласования. В нем признано также, что требуется значительное увеличение ОПР для того, чтобы беднейшие страны могли сократить вдвое масштабы нищеты и достичь другие согласованные на международном уровне цели в области развития.

42. В Монтеррее международное сообщество обязалось наращивать и активизировать усилия по оказанию развивающимся странам помощи в достижении согласованных на международном уровне целей в области развития путем выделения ресурсов по линии помощи в объеме, достаточном для выполнения обязательства о дальнейшем проведении реформ политики в развивающихся странах. Однако до тех пор, пока решения относительно уровней и направлений ОПР будут приниматься в рамках старой парадигмы развития, далеко не ясно, могут ли развивающиеся страны создать конкретный потенциал для привлечения большего объема ОПР. При распределении ОПР наряду с глобальными потребностями в развитии человеческого потенциала во внимание

принимаются и стратегические экономические и политические расчеты. Кроме того, во многих случаях возможности расходования средств стран КСР по-прежнему ограничиваются самой налоговой политикой, проводимой этими странами. Как бы то ни было, повышение эффективности использования ОПР — дело самих стран-получателей. Они должны также нести ответственность за обеспечение благого управления и проведение разумной социально-экономической политики. Это предполагает, в частности, борьбу с коррупцией, вложение средств в развитие людских ресурсов и создание инвестиционного климата для привлечения частного капитала.

VI. Выводы и рекомендации

43. Главный вывод из настоящего анализа заключается в том, что в краткосрочной перспективе в той мере, в которой возникнет потребность в новых финансовых ресурсах, государственный сектор в развивающихся странах столкнется с серьезными трудностями в области внесения значимого вклада в осуществление целей, провозглашенных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций.

44. Как это ни удивительно, главным представляется не вопрос денег, а вопрос управления. Речь в данном случае идет о налаживании диалога и партнерских связей, мобилизации политической воли, обеспечении широкого участия общественности в процессе принятия решений и транспарентности. Речь идет также о выполнении широкой общественностью функций органа государственного надзора в системе подотчетности, и все это — в рамках новой парадигмы развития, изложенной в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Нельзя переоценить также важность институционального аспекта управления. При отсутствии структур разработки, утверждения и осуществления политики, не существует и самой политики. Однако даже наиболее эффективная система управления, достигающая более высокой эффективности за счет применения технологии ИКТ (электронное правительство), добилась бы лишь тех результатов, которые

диктуются политической волей, выражающей интересы и ценности политических коалиций, на которые опирается правительство.

45. Обнадеживает тот факт, что крупные доноры уехали из Монтеррея, по-видимому, с новым пониманием необходимости увеличения международной передачи ресурсов. Обнадеживает и то, что между странами-получателями, с одной стороны, и странами и учреждениями-донорами, с другой, по всей видимости, формируется новый дух партнерства и сотрудничества. Тем не менее решить вопрос управления на местах, по-видимому, не так-то легко. Решение зависит от того, насколько широк круг участников этих новых механизмов партнерства, или от того, насколько эффективна система подотчетности, обеспечивающая надзор за деятельностью сторон, участвующих в новых партнерских отношениях.

46. Это не означает, что нельзя предпринять важные практические шаги по наращиванию финансового потенциала развивающихся стран для осуществления целей Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций.

47. Пожалуй, наиболее важный шаг — сокращение разрыва между формальным одобрением Декларации во всей ее полноте, включая парадигму и цели развития, и повседневной социальной и общественной практикой и жизнью во всех странах мира. Это потребовало бы переоценки способности институтов обеспечивать общественный диалог и участие, транспарентность и подотчетность.

48. Другая возможность — поощрение активного участия большего числа сторон в государственной сфере, включая деловые круги и гражданское общество, в том числе индивидуальных граждан. Государственные финансовые ресурсы расходуются, в частности, для того, чтобы воспользоваться временем и возможностями, находящимися в частной собственности. Часть необходимых финансовых ресурсов может заменяться созданием эффективно регулируемой государственной сферы, обеспечивающей благоприятные условия для партнерских отношений и инициатив.

49. Бюджетный процесс в потенциале представляет собой важную область возможных преобразований. Три ключевыми принципами, по-видимому, являются согласование, транспарентность и подотчетность. Бюджет может развиваться в направлении более полного согласования с утвержденными на политическом уровне целями в области развития и с проводимой налоговой политикой и реальным положением. Бюджет может развиваться в рамках более открытой государственной сферы, где серьезно ставится вопрос соблюдения принципов транспарентности и подотчетности.

50. В области мобилизации налоговых поступлений в большинстве случаев реформа политики представляется менее важной, чем укрепление работы налоговых ведомств. Это не означает, что налоговые кодексы нельзя усовершенствовать, особенно в области справедливого распределения налогового бремени. Вместе с тем налоговая политика и налоговые реформы, по-видимому, далеки от завершения из-за слабости налоговых ведомств, что чревато огромными негативными финансовыми последствиями и, как упоминалось выше, сопряжено с высокими издержками, которые выражаются в ослаблении позиции налогоплательщиков как граждан.

51. Имеются также важные международные вопросы, связанные с налогообложением, которые международное сообщество может и должно быстро решать. Например, решения о налогообложении в сфере электронной торговли, об избежании двойного налогообложения и трансфертном ценообразовании могут и должны отражать интересы более слабых участников мировой сетевой экономики.

52. Наконец, имеются важные шаги, которые страны могут предпринять для повышения эффективности и действенности своих органов государственного управления. Имеется перечень технических методов, в том числе в бюджетно-финансовой сфере, которые прошли проверку в разных странах мира, и извлеченные из этого уроки хорошо известны и документально зафиксированы. Решения, связанные с применением технологии электронного правительства, становятся все более

многообразными и, по-видимому, занимают приоритетное место в программах технического сотрудничества многих доноров. В периоды дефицита финансовых ресурсов едва ли можно переоценить значение эффективности как средства достижения бóльших результатов при меньших затратах.

Примечания

¹ Приведем несколько произвольно взятых оценок: по данным Всемирного банка, достижение к 2015 году целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, потребовало бы удвоения нынешних уровней международной помощи, т.е. выделения новых ресурсов в объеме около 40–70 млрд. долл. США в год (см. Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller and Eric V. Swanson, *Goals for Development: History, Prospects and Costs*). Стоимость обеспечения всеобщего начального образования к 2015 году составляет, по оценкам, от 8 млрд. долл. США (оценка ОКСФАМ) до 15 млрд. долл. США (оценка ЮНЕСКО) (см. UNESCO, *Monitoring Report on Education for All (2001)*). По оценке Международной конференции по пресной воде (2001 год), глобальные потребности в финансовых ресурсах для целей капиталовложений в водном секторе составляют 180 млрд. долл. США в год по сравнению с 70–80 млрд. долл. США в настоящее время (см. выступление Хайдемари Вечорек-Цойль на закрытии Конференции). И согласно оценке в контексте специальной сессии Генеральной Ассамблеи по ВИЧ/СПИДу (2001 год), для принятия эффективных мер в странах с низким и средним уровнем дохода в рамках глобальной кампании по борьбе с эпидемией ежегодно требуется 7–10 млрд. долл. США.