Организация Объединенных Наций E/2017/18

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
26 April 2017
Russian
Original: English

Сессия 2017 года
28 июля 2016 года — 27 июля 2017 года
Пункт 15 повестки дня
Региональное сотрудничество

Резюме *Обзора экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2017 год*

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить резюме Обзора экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2017 год.

17-06719 (R) 220517 220517

Просьба отправить на вторичную переработку

Резюме *Обзора экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2017 год*

[Подлинный текст на английском, китайском, французском и русском языках]

Резюме

Хотя в последнее время в странах Азиатско-Тихоокеанского региона наблюдается стабильный экономический рост, по сравнению со сложившейся в недавнем прошлом тенденцией его темпы являются скромными на фоне продолжительного периода слабого внешнего спроса, роста торгового протекционизма и усилившейся глобальной неопределенности. В то же время ценой за десятилетия стремительного экономического роста, которому благоприятствовали глобализация и технологии, стали рост неравенства и деградация окружающей среды. Решение таких проблем в экономической, социальной и экологической сфере последовательным и решительным образом будет играть принципиально важную роль для перспектив региона.

Учитывая эти проблемы и задачи в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2017* («Обзор экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2017 год») упор был сделан на вопросы совершенствования государственного управления и эффективного управления бюджетно-налоговой сферой. В частности, качество государственного управления влияет на результаты в области развития путем воздействия на структуру и эффективность государственных расходов. В то же время слабое

государственное управление отчасти объясняет низкий уровень налоговых поступлений в ряде стран региона. Государственное управление воздействует на то, каким образом осуществляется мобилизация государственных доходов, влияя на налоговую мораль, так как восприятие эффективности использования налоговых поступлений сказывается на готовности платить налоги.

В *Обзоре* за 2017 год высказывается мнение о том, что прозрачность и подотчетность в государственном управлении можно повысить и укрепить путем обеспечения формирования ключевых данных и информации и доступа к ним, а также путем развития потенциала органов государственного управления в плане проведения мониторинга, оценки и ревизий политики и принимаемых мер. Инклюзивные учреждения, в рамках которых пользователи государственных услуг могут обмениваться мнениями с представителями правительств, также могут играть ключевую роль в деле увеличения налоговых поступлений и повышения эффективности расходов. Также подчеркивается роль электронного правительства, информационно-коммуникационных технологий и децентрализации в деле улучшения государственного управления в контексте управления бюджетно-налоговой сферой.

Как особо отмечено в *Обзоре* за 2017 год, потенциальные преимущества совершенствования государственного управления значительны и разнообразны и включают, в том числе, улучшение состояния здоровья населения Тихоокеанского субрегиона, диверсификацию экономики в странах Северной и Центральной Азии, обеспечение достойных рабочих мест в Южной и Юго-Западной Азии, экологические инновации в Восточной и Северо-Восточной Азии и сокращение разрывов в области развития в Юго-Восточной Азии.

Комиссии предлагается рассмотреть вопросы, анализ которых проведен в настоящем документе, и дать руководящие указания и рекомендации по вопросам политики, направленные на укрепление государственного управления и управления бюджетно-налоговой сферой, с тем чтобы улучшить долгосрочные экономические перспективы и решить проблемы социального и экологического характера.

I. Введение

1. Хотя экономический рост в странах Азиатско-Тихоокеанского региона характеризуется стабильностью, по сравнению со сложившейся в недавнем прошлом тенденцией его темпы являются скромными на фоне продолжительного периода слабого внешнего спроса и растущего торгового протекционизма. Хотя динамичный экономический рост не является достаточным условием для достижения более масштабных целей развития, его отсутствие может подорвать деятельность по сокращению бедности и увеличению числа достойных рабочих мест. В то же время ценой за десятилетия стремительного экономического роста, которому благоприятствовали глобализация и технологии, стали рост неравенства и деградация окружающей среды. Решение таких проблем в экономической, социальной и экологической сфере последовательным и решительным образом будет принципиальным для будущего региона.

2. Учитывая возрастающую неопределенность в мире и сужение пространства для маневра в денежно-кредитной политике, в Обзоре экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2017 год приводятся аргументы в пользу отведения бюджетно-налоговой политике более активной роли в решении этих проблем путем производительных инвестиций в такие области, как инфраструктура, социальная защита и ресурсоэффективность. Кроме того, высказывается мнение о том, что необходимым условием является совершенствование и повышение эффективности государственного управления, которое влияет на эффективность государственных расходов и на налоговую мораль.

3. Совершенствование государственного управления и эффективное управление бюджетно-налоговой сферой может не только улучшить долгосрочные экономические перспективы, но и оказать содействие при решении социальных и экологических проблем. Более того, сбалансированный прогресс по всем трем направлениям является самой сутью Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Качеству государственного управления, которое является абстрактным понятием, в той или иной степени было дано определение различными организациями и учреждениями. В Обзоре за 2017 год не затрагиваются политические аспекты, такие как демократическая подотчетность, и государственное управление рассматривается с точки зрения того, каким образом осуществляются полномочия, а не с точки зрения того, каким образом они приобретаются. Этот подход позволяет учесть разнообразие культур, исторического опыта и уровня развития в странах Азиатско-Тихоокеанского региона.

4. Более функциональное определение государственного управления позволяет уделить в Обзоре за 2017 год основное внимание передаточному механизму, посредством которого государственное управление влияет на различные аспекты устойчивого развития. В частности, в Обзоре за 2017 год содержится анализ роли государственного управления в мобилизации и распределении бюджетных ресурсов в целях содействия развитию. Для этой цели проводится оценка государственного управления путем анализа данных по эффективности управления, качеству нормативного регулирования, верховенству закона и борьбе с коррупцией – четырем из шести общемировых показателей в области государственного управления. Хотя государственное управление включено в Цели в области устойчивого развития: Цель 16 содержит призыв к странам к созданию эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях, в Обзоре за 2017 год высказывается мнение о том, что достижение этой цели может также содействовать реализации других целей в области развития посредством более эффективного управления бюджетно-налоговой сферой.

5. Экономическая структура и проблемы в области развития, с которыми сталкиваются различные субрегионы и страны Азиатско-Тихоокеанского региона, значительно различаются. Для обеспечения учета таких различий в Обзоре за 2017 год представлен дезагрегированный макроэкономический анализ по каждому из пяти субрегионов. Также в нем изложены пять отдельных вопросов, касающихся субрегионального развития, которые могут рассматриваться в качестве примеров, иллюстрирующих то, каким образом эффективное управление бюджетно-налоговой политикой и надлежащее экономическое управление могут способствовать улучшению результатов в области развития. При рассмотрении этих тем получает дальнейшее развитие

аргумент, приводимый в Обзоре за 2017 год, о том, что бюджетно-налоговая политика должна играть более активную роль в решении социальных и экологических проблем, и что эффективное государственное управление необходимо для повышения качества управления бюджетно-налоговой политикой и обеспечения проведения действенных структурных реформ на национальном уровне.

6. Были выбраны следующие пять вопросов: выводы, сделанные из опыта проведения в Восточной и Северо-Восточной Азии политики, направленной на поощрение использования экологически чистой энергии; диверсификация источников экономического роста в Северной и Центральной Азии; использование бюджетно-налоговой политики для улучшения состояния здоровья населения Тихоокеанского субрегиона; сокращение неформального сектора экономики и создание производительных рабочих мест в Южной и Юго-Западной Азии; и решение наиболее насущных вопросов государственного управления в целях сокращения разрывов в области развития в Юго-Восточной Азии.

II. Экономические показатели за последнее время и экономические перспективы

A. Динамика экономического роста

7. В последние годы экономический рост в Азиатско-Тихоокеанском регионе в большей степени опирался на внутренний спрос, однако положительная роль низкой инфляции и благоприятной политики оказалась менее значимой, чем ожидалось. К возможным причинам относятся относительно низкие темпы роста реальной заработной платы и доходов фермерских хозяйств, если рассматривать аспект потребления, и неопределенность, а также избыток мощностей, если рассматривать аспект инвестиций. В ряде стран одним из основных факторов также являлось бремя задолженности частного сектора. Так, в особенности, следует отметить, что во многих странах не обеспечивались необходимые инвестиции, что подорвало рост числа достойных рабочих мест. Надо признать, что основные показатели, такие как использующийся для измерения промышленного производства индекс Национальной ассоциации менеджеров по закупкам и последние данные по экспорту и импорту, указывают на возможность умеренного оживления экономики в 2017-2018 годах. Однако маловероятно, что будет иметь место стабильное восстановление, учитывая, что факторы, препятствующие внутреннему спросу, по большей части не устранены, а при этом растущий торговый протекционизм по сути сводит на нет возможность восстановления внешнего спроса.

8. Согласно прогнозам, средний показатель экономического роста в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона вырастет до 5 процентов в 2017 году и до 5,1 процента в 2018 году, тогда как в 2016 году, по имеющимся оценкам, он составил 4,9 процента (см. диаграмму I). В 2016 году превысившие ожидания экономические показатели Китая и Российской Федерации были нивелированы значительным замедлением экономической активности в Индии и Турции. Скромные, но стабильные экономические перспективы на 2017-2018 годы выведены, ориентируясь на Китай, страну с крупнейшей в регионе экономикой, в которой секторы с более высокой добавленной стоимостью постепенно приходят на смену секторам с

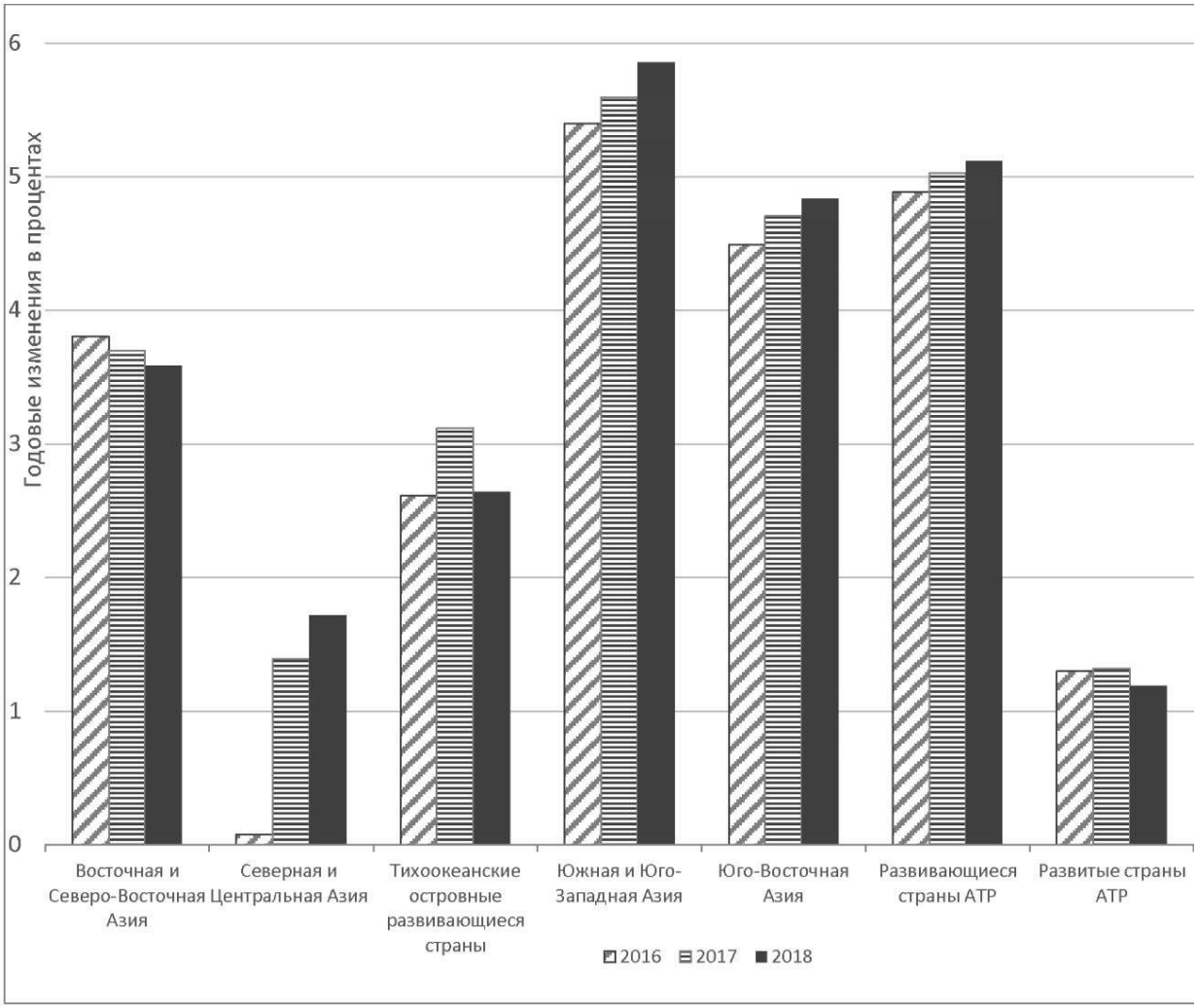
избыточными мощностями в качестве катализатора производства, занятости и экспорта. Несколько более оптимистичным, чем ранее, перспективам экономического роста в остальных странах региона, способствуют восстановление в странах, являющихся чистыми экспортерами сырьевых товаров, и государственные инвестиции в ряде стран, являющихся чистыми импортерами сырьевых товаров.

9. В Восточной и Северо-Восточной Азии в 2016 году наблюдался стабильный экономический рост, который составлял 3,8 процента, хотя этот показатель ниже по сравнению с периодом 2011-2013 годов, когда он составлял 4,6 процента. Основной причиной этого снижения является замедление экономического роста, наблюдающееся в последние годы в Китае на фоне структурных реформ, ориентированных на потребление домохозяйств и на услуги. Однако экономическая конъюнктура в Китае в целом стабильна. Основой для устойчивого субрегионального роста, наблюдавшегося в 2016 году, послужило некоторое оживление экономики в Японии и Республике Корея, где главным проводником экономического роста выступал внутренний спрос, в особенности в области инфраструктурных проектов и жилищного строительства.

10. Краткосрочные экономические перспективы стабильны: ожидается, что в 2017-2018 годах рост производства составит 3,6-3,7 процента. Тенденция постепенного снижения темпов роста в Китае, по всей вероятности, сохранится, в основном из-за продолжающихся усилий по сдерживанию стремительного роста кредитования. Как ожидается, небольшое увеличение темпов экономического роста в других странах субрегиона с крупной экономикой будет способствовать общему экономическому подъему. Так как экономика этого субрегиона ориентирована на экспорт, основным риском для перспектив экономического роста является неопределенность в плане активности мировой торговли. Неотложной политической задачей является решение проблемы растущего бремени задолженности, сохраняя при этом стабильные темпы экономического роста.

11. В Северной и Центральной Азии в 2016 году объем производства расширился лишь на 0,1 процента, хотя этот показатель демонстрирует гораздо более позитивную динамику, чем в 2015 году, когда он сократился на 2,7 процента. Несмотря на оживление экономики, низкие мировые цены на энергоносители по-прежнему ложатся бременем на этот субрегион, зависимый от сырья. В Российской Федерации, на долю которой приходится приблизительно 80 процентов от объема производства в субрегионе, рецессия также была обусловлена международными санкциями и структурными препятствиями внутреннего характера. Аналогичным образом, в Азербайджане и Казахстане наблюдалось значительное ослабление экономической конъюнктуры, так как резкое обесценение валют, произошедшее в конце 2015 года, привело к росту инфляции, бремени корпоративной задолженности и бюджетно-налоговой консолидации. Ожидается, что в 2017-2018 годах в субрегионе будет наблюдаться умеренный экономический рост, показатели которого составят приблизительно 1,4-1,7 процента. Эти перспективы отличаются высокой степенью неопределенности и зависят от дальнейшего роста глобальных цен на энергоносители, устойчивого спроса на импорт сырья в Китае и стабильной геополитической обстановки в регионе.

Диаграмма I
Экономический рост в Азиатско-Тихоокеанском регионе



Источник: Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) на основе: национальных источников, *World Economic Situation and Prospects 2017* (United Nations publication, Sales No. E.17.II.C.2); International Monetary Fund, International Financial Statistics databases, доступно по ссылке http://elibrary-data.imf.org (дата последнего обращения: 1 февраля 2017 года); Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 2016: Asia's Potential Growth* и обновления (Manila, 2016); and www.ceicdata.com.

Примечание: Данные за 2016 год являются оценочными, а данные за 2017 и 2018 годы – прогнозными. К развитым странам Азиатско-Тихоокеанского региона относятся Австралия, Новая Зеландия и Япония.

12. В островных развивающихся государствах Тихого океана в 2016 году произошел резкий экономический спад: показатель экономического роста упал до 2,6 процента, тогда как в предыдущие два года он находился в диапазоне от 6,2 до 7,1 процента. Темпы экономического роста в Папуа – Новой Гвинее, на долю которой приходится 60 процентов от объема производства стран этой группы, значительно замедлились, в частности, на фоне низких цен на минеральное сырье. Несмотря на пессимистичную ситуацию, сложившуюся в

целом, приблизительно в половине стран субрегиона темпы роста производства увеличились. Как ожидается, экономические перспективы несколько улучшатся: прогнозируется, что в 2017-2018 годах показатель экономического роста будет находиться в диапазоне 2,6-3,1 процента на фоне некоторого роста мировых цен на сырье, стабильного экономического роста в странах, являющихся основными торговыми партнерами субрегиона, таких как Австралия и Новая Зеландия, и продолжающейся модернизации инфраструктуры. Одним из основных факторов, способных подорвать перспективы экономического роста, является постоянный риск стихийных бедствий. Во многих случаях возможности для принятия стратегических мер реагирования на потрясения являются ограниченными, так как в ряде стран уровень государственного долга уже приблизился к пороговым величинам, установленным в целях сохранения бюджетной стабильности.

13. Что касается Южной и Юго-Западной Азии, несмотря на незначительное замедление показателя экономического роста в 2016 году, – он сократился до 5,4 процента, – в субрегионе наблюдались самые высокие в Азиатско-Тихоокеанском регионе темпы роста. В Индии, на долю которой приходится по крайней мере половина от общего объема производства в субрегионе, экономический рост замедлился на фоне слабой активности обрабатывающего сектора и слабой динамики инвестиций в основной капитал. Неожиданная демонетизация валюты также отрицательно сказалась на экономических показателях Индии. В Турции в результате возросшей политической неопределенности также сократились темпы экономического роста. В Бангладеш, Исламской Республике Иран и на Мальдивских Островах, напротив, наблюдалась активизация экономического роста. В целом потребительские расходы послужили катализатором экономической деятельности, а другими стимулирующими факторами стали самый низкий за многие годы уровень инфляции и благоприятные условия в сфере занятости.

14. Ожидается, что в 2017-2018 годах рост производства продолжится и составит 5,6-5,9 процента. Основной движущей силой роста будут служить частное потребление и государственные инвестиции в ряде стран. В Индии дестабилизирующие последствия демонетизации, по всей вероятности, будут носить временный характер и, как прогнозируется, темпы экономического роста постепенно восстановятся. Одним из основных факторов риска, способных подорвать экономический рост, является более высокий по сравнению с прогнозами уровень инфляции, что может привести к ужесточению денежно-кредитной политики и снижению потребительских расходов. Несмотря на положительные краткосрочные перспективы, экономическому развитию субрегиона препятствуют недостаточность надлежащей инфраструктуры и энергоснабжения. Для ликвидации таких пробелов требуются значительные бюджетные расходы, для чего, в свою очередь, необходимо провести реформы налоговой политики для реструктуризации государственных предприятий, расширения налоговой базы и улучшения налогового администрирования.

15. В Юго-Восточной Азии в 2016 году экономический рост сохранился на уровне 2014 и 2015 годов и составил 4,5 процента. В Индонезии, Таиланде и на Филиппинах в 2016 году наблюдался более высокий показатель экономического роста за счет потребительских расходов и государственного инвестирования в инфраструктуру. В Малайзии и Сингапуре, напротив, наблюдались самые низкие за многие годы темпы экономического роста на фоне вялой международной торговли. Как и в предыдущие годы, экономический подъем в

менее развитых странах субрегиона, а именно во Вьетнаме, Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике и Мьянме происходил более быстро, чем в странах субрегиона с формирующейся экономикой, на фоне значительного экспорта промышленных товаров и более значительногоё притока прямых иностранных инвестиций.

16. Согласно прогнозам, перспективы экономического роста в 2017-2018 годах несколько улучшатся: этот показатель, как ожидается, будет находиться в диапазоне 4,6-4,8 процента. По всей вероятности, благоприятствующая макроэкономическая политика и низкая инфляция будут стимулировать потребление домохозяйств, хотя масштабы воздействия могут оказаться ограниченными из-за высокого уровня задолженности домохозяйств в ряде стран субрегиона. Ожидается, что динамика частных инвестиций останется вялой на фоне значительного числа свободных производственных мощностей и проявляемой инвесторами осторожности. Основными факторами, которые могут привести к снижению экономической активности, являются возможные задержки в реализации проектов государственного инвестирования и вялый спрос на импорт в Китае.

B. Риски для экономических перспектив региона

17. Несмотря на то, что в большинстве субрегионов ожидается некоторый экономический рост, с учетом имеющихся рисков в целом прогнозы экономического роста могут оказаться завышенными. Это отражает тенденцию значительного роста политической неопределенности на глобальном уровне, проявившуюся в последние месяцы. Самым значительным риском является торговый протекционизм. Как было подчеркнуто в документе *Asia-Pacific Trade and Investment Report 2016: Recent Trends and Developments* («Доклад о торговле и инвестициях в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2016 год: последние тенденции и изменения»), уже имело место значительное увеличение числа ограничительных торговых мер, принятых как на глобальном, так и на региональном уровне.

18. Имевшие место в последнее время изменения политики Соединенных Штатов в торговой, валютной, иммиграционной и других сферах могут привести к дальнейшим негативным последствиям для региона, в том числе для экспорта товаров из Китая и экспорта услуг из Индии. Возможные изменения в политике Соединенных Штатов в сочетании с Брекзитом и предстоящими выборами в ряде европейских стран также стали факторами, приведшими к росту глобальной неопределенности, что подрывает инвестиции в регион. В свою очередь, любая утраченная возможность в плане торговли и инвестиций может отрицательно сказаться на перспективах в сфере занятости и затормозить рост производительности на многие годы. Результаты проведенного ЭСКАТО анализа указывают на то, что расхождение между показателем экономического роста в 2017 году и его базовыми прогнозами может составить до 1,2 процентов (в сторону понижения по сравнению с прогнозами), если рост торгового протекционизма и глобальной экономической неопределенности окажутся значительнее, чем ожидается.

19. Это происходит в момент потенциального ужесточения глобальной финансовой конъюнктуры, на которое влияет постепенное повышение Соединенными Штатами учетной ставки в связи с улучшением экономических данных. По сути, это может ознаменовать окончание цикла либерализации

денежно-кредитной политики в регионе. Весьма вероятно, что давление, связанное с оттоком капитала, которое повысилось после выборов в Соединенных Штатах Америки в ноябре 2016 года, а в последнее время ослабло, вновь возрастет в связи с объявлением Соединенными Штатами мер бюджетно-налогового стимулирования и приведет к дальнейшему обесценению региональных валют. В особенно уязвимом положении находятся страны региона с крупным дефицитом по текущим счетам или высоким уровнем краткосрочного внешнего долга, такие как Индия, Индонезия, Малайзия и Турция. Что касается положительных факторов, то региональный экспорт может получить стимулы в виде относительного увеличения внешнего спроса и конкурентоспособности, связанной с курсом валют, однако любой рост, скорее всего, будет носить ограниченный характер в связи с большим числом протекционистских мер в сфере торговли.

20. Хотя мировые цены на сырьевые товары в целом стабилизировались за последние несколько лет, они остаются источником как повышательного, так и понижательного риска, в зависимости от того, является ли страна чистым экспортером или импортером сырьевых товаров. Например, если мировые цены на нефть превысят базовые прогнозы, значения которых составляют от 52 до 55 долл. США за баррель, страны региона, являющиеся чистыми импортерами, столкнутся с более высокой инфляцией, в то время как в странах, являющихся чистыми экспортерам, напротив, экономика будет восстанавливаться более быстрыми темпами.

21. В рамках региона в последние годы возросла роль Китая как источника и проводника потрясений. Реальная или предполагаемая экономическая нестабильность в Китае может привести к вспышкам финансовой нестабильности в регионе, как уже произошло в начале 2016 года. Учитывая, что ряд стран региона являются конкурентами Китая в глобальных производственно-сбытовых цепочках, обесценение китайского юаня приводит к девальвационному давлению на другие валюты региона. В плане положительных факторов, если экономические показатели Китая превысят прогнозируемые значения, как произошло в 2016 году, это может привести к положительным сопутствующим эффектам в плане торговли.

22. В среднесрочной перспективе укрепление внутреннего и регионального спроса будет иметь принципиальное значение в условиях сложной конъюнктуры на мировых рынках. В этом отношении ребалансировка и либерализация Китая служат хорошим предзнаменованием для региона. Такие инициативы, как проводимая Китаем инициатива «Один пояс – один путь», могут придать новый импульс региональной связуемости и межрегиональной торговле, в то время как либерализация движения капитала в Китае может привести к значительному увеличению фонда долгосрочного финансирования, которое можно использовать для инвестиций в регион. Перспективы регионального спроса также во многом зависят от того, реализует ли Южная Азия свой потенциал в полной мере, и региональное экономическое сотрудничество и интеграция могут внести принципиально важный вклад в достижение этой цели, дополняя таким образом национальные усилия.

III. Соображения экономической политики

A. Ограниченное пространство для маневра в сфере денежно-кредитной политики

23. В последнее время характер денежно-кредитной политики в регионе сменился с либерального на нейтральный на фоне некоторого увеличения риска инфляции. В первые два месяца 2017 года в Индии, Индонезии и на Филиппинах основные процентные ставки были заморожены, тогда как в Китае были повышены краткосрочные процентные ставки. Эта тенденция являет собой контраст по сравнению с предыдущими двумя годами, когда в этих странах и ряде других стран, таких как Пакистан, Республика Корея и Таиланд, учетные ставки были последовательно снижены или сохранены на рекордно низком уровне. По прогнозам, средний показатель инфляции в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона увеличится с 3,6 процента в 2016 году до 3,8 процента в 2017-2018 годах. Это увеличение более очевидно, если исключить из расчета среднего показателя Северную и Центральную Азию, где после двух предыдущих лет, охарактеризовавшихся высокой инфляцией вследствие значительного обесценения валют, наблюдается снижение инфляции.

24. Низкие учетные ставки оказали относительно ограниченное влияние на внутренний спрос и, таким образом, на инфляцию, что указывает на ограниченное пространство для маневра в области денежно-кредитной политики. Наблюдавшееся в последнее время незначительное увеличение инфляции, хотя оно в основном вызвано факторами, не связанными со внутренним спросом, такими как цены на нефть и снижение валютного курса, также диктует проявление осторожности. Вероятное обесценение валют может привести к дальнейшему ограничению пространства для маневра в денежно-кредитной сфере, не в последнюю очередь из-за своего инфляционного эффекта. Тем не менее, повышение учетных ставок также сопряжено с трудностями. Например, домохозяйства и фирмы, использующие заемные средства, могут оказаться в положении, когда стоимость обслуживания долга растет и его рефинансирование становится более затруднительным, что увеличит риск для финансовой стабильности. Таким образом, странам рекомендуется сохранять статус-кво в плане основных процентных ставок. В то же время им следует рассмотреть возможность совершенствования управления потоками капитала и принятия мер макропруденциального характера, с тем чтобы смягчить отрицательные последствия снижения обменных курсов и обеспечить финансовую стабильность.

B. Необходимость в активной бюджетно-налоговой политике

25. Бюджетно-налоговая политика может играть активную роль в укреплении внутреннего спроса и поддержке выполнения приоритетных задач в области развития, таких как сокращение масштабов бедности, смягчение неравенства и оказание поддержки реализации мер по социальной защите. Однако ее эффективность в решающей степени зависит от совершенствования и повышения эффективности государственного управления. В последние годы бюджетно-налоговая политика в регионе была в целом антициклической и ориентированной на стимулирование роста. Китай внедрил крупные инфраструктурные проекты и налоговые льготы, Индия скорректировала свою траекторию среднесрочной бюджетной консолидации с учетом более высоких

текущих расходов, а Республика Корея и Таиланд приняли различные меры стимулирования. Однако чистые экспортеры сырьевых товаров использовали более осторожный подход, учитывая убытки, связанные с ухудшением условий торговли, которые повлияли на государственные финансы.

26. Помимо усилий, продиктованных соображениями стабилизации, также предпринимались усилия по совершенствованию структуры и повышению качества государственных расходов, направленных на поддержку выполнения приоритетных задач в области развития. В целом наблюдается увеличение социальных расходов на образование, здравоохранение и социальную защиту, хотя оно происходит постепенно и с изначально низких показателей, а у ряда стран имеются масштабные планы развития инфраструктуры (см. диаграмму II). Помимо обеспечения финансирования, странам необходимо проводить более широкие реформы управления государственным сектором, с тем чтобы обеспечить преобразование расходов в более высокие результаты в области развития.

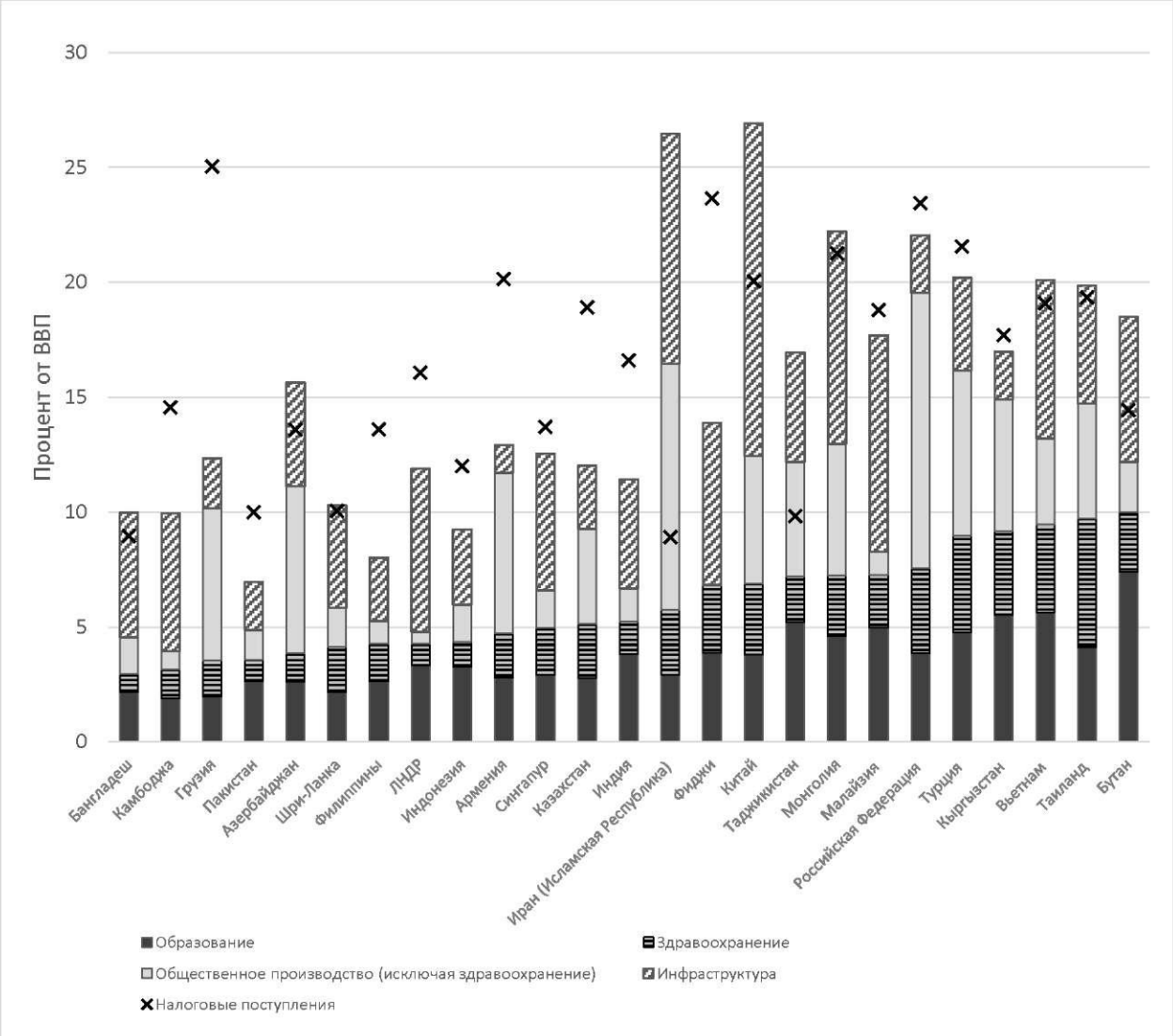
27. Обеспечение бюджетно-налоговой устойчивости потребует проведения налоговых реформ и эффективного управления задолженностью. Налоговые поступления в Азиатско-Тихоокеанском регионе по-прежнему находятся на относительно низком уровне, и возможности повышения доходов посредством улучшения налоговой дисциплины и расширения налоговй базы особенно широки. В странах, где наблюдается понижение внутреннего спроса, определенные налоговые льготы могут быть компенсированы финансированием за счет заемных средств, которому благоприятствует относительно низкая доходность правительственных облигаций в последние годы, хотя, возможно, благоприятный период для этого завершается.

28. При оценке бюджетно-налоговой устойчивости странам следует учитывать потенциальный долгосрочный положительный сопутствующий эффект социальных и инфраструктурных инвестиций с точки зрения экономики. Если сопутствующий эффект достаточно масштабен, например, в результате активизации частного финансирования вследствие увеличения государственных расходов, финансируемых за счет заемных средств, соотношение между государственным долгом и внутренним валовым продуктом (ВВП) в долгосрочной перспективе может быть стабильным. Это область, в которой требуется проведение дополнительных исследований, учитывая, что эмпирические данные неоднозначны. В то же время эффективность расходов и усилия по увеличению доходов – аспекты, на которые влияет более совершенное управление, - может способствовать поддержанию устойчивости первичного сальдо и уменьшить воздействие, которое разница между процентными ставками и ростом номинального ВВП оказывает на динамику задолженности.

29. В островных развивающихся государствах Тихого океана очевидна важная роль, которую управление бюджетно-налоговой политикой играет в содействии социальному развитию. Данные указывают на то, что наблюдающиеся в настоящее время относительно крупные расходы на здравоохранение в Тихоокеанском субрегионе могут быть более эффективными, если больше ресурсов будет выделяться на оказание специализированными службами здравоохранения лечебно-профилактической помощи и проведение ими лечения на ранних стадиях заболеваний. Что касается политики в области доходов, были введены налоги и сборы в целях снижения потребления вредных для здоровья продуктов, хотя представляется, что имеются возможности для более высоких

налоговых ставок. Такая политика, как оплата услуг в области здравоохранения пользователями и государственно-частные партнерства, также является возможным вариантом, но она требуют тщательности при реализации и эффективного управления, с тем чтобы обеспечить доступ к услугам.

Диаграмма II
Общая сумма государственных расходов и доходов



Источник: International Monetary Fund (IMF), Fiscal Monitor Database доступно по ссылке: www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/02/app/FiscalMonitoring.html; дата последнего обращения: 1 февраля 2017 года); IMF, World Economic Outlook Database (доступно по ссылке: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx; дата последнего обращения: 1 февраля 2017 года); IMF, Investment and Capital Stock Dataset (доступно по ссылке www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/data.xlsx; дата последнего обращения: 1 февраля 2017 года); United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Institute for Statistics database (доступно по ссылке: http://uis.unesco.org/; дата последнего обращения: 1 февраля 2017 года); World Bank, World Development Indicators database (доступно по ссылке: http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators; дата последнего обращения: 1 февраля 2017 года).

C. Важность структурных реформ

30. Структурные реформы могут служить дополнением бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики и способствовать повышению производительности и потенциального роста, однако необходимо в достаточной мере учитывать их распределительные последствия. В последнее время при проведении обсуждений политических вопросов наблюдается рост интереса к структурным реформам, хотя не было выработано их согласованного определения. В целом под ними подразумеваются политические, законодательные и нормативные изменения, которые повышают эффективность работы рынков факторов производства (земли, труда и капитала) и рынков продуктов. Недавними региональными примерами являются либерализация процентных ставок в Китае и новый национальный закон о банкротстве в Индии, которые, как ожидается, будут стимулировать частные инвестиции. Необходим тщательный анализ распределительных и экологических последствий таких реформ, направленных на стимулирование роста, с тем чтобы можно было принять надлежащие компенсационные меры. При проведении таких реформ также можно рассматривать в качестве ориентира не только показатель ВВП, а еще и учитывать социальные и экологические аспекты, влияющие на социальную защиту.

31. Во многих случаях движущей силой внедрения национальных структурных реформ служат новые возможности, открывающиеся в результате внешних обстоятельств. Так, например, если говорить о Северной и Центральной Азии, Евразийский экономический союз стремится стать единым рынком со свободной торговлей между его членами, а инициатива Китая «Один пояс – один путь» направлена на улучшение торговой и инфраструктурной связуемости между Китаем и Европой через континентальный массив Евразии. Чтобы в максимальной степени воспользоваться потенциальными преимуществами Евразийского экономического союза и инициативы «Один пояс – один путь», странам субрегиона необходимо снизить бремя нормативного регулирования на национальном уровне, таким образом, давая компаниям возможности извлечь выгоду из снижения расходов, связанных с трансграничной торговлей. По мере повышения производительного потенциала более активное участие в глобальных сбытовых цепочках может способствовать расширению экономической базы субрегиона.

IV. Повышение качества экономического роста

32. В дополнение к обеспечению устойчивости и высоких темпов экономического роста разработчикам политики будет необходимо решить ряд ключевых социальных и экологических проблем, с тем чтобы повысить качество такого роста. В Обзоре за 2017 год за обсуждением последних региональных изменений, касающихся рынка труда, борьбы с бедностью и неравенством, следует анализ последних тенденций в области социальной защиты и ресурсоэффективности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, выбранных в качестве тем.

A. Создание достойных рабочих мест в интересах сокращения масштабов бедности и обеспечения справедливого роста

33. Увеличение числа достойных рабочих мест по-прежнему остается сложной задачей. В 2016 году средний рост занятости в Азиатско-Тихоокеанском регионе был скромным, однако стабильным, составив 1,1 процента, тогда как доля нестабильной занятости оставалась неизменно высокой: она составляла приблизительно 50 процентов. Судя по официальным данным в области статистики труда за последний год, лишь немногим странам удалось добиться прогресса и в количественном, и в качественном плане (к таким странам относятся, например, Филиппины), тогда как ряд стран добились успехов лишь по количественному показателю (Индонезия) или лишь по качественному показателю (Таиланд, Вьетнам), а еще ряд стран не смогли улучшить ни количественные, ни качественные показатели (Шри-Ланка).

34. В Китае рынок труда продолжает адаптироваться к структурной ребалансировке экономики. В Индии демонетизация привела к краткосрочной неопределенности на рынках труда, однако, она может помочь в решении проблемы неформальной занятости в долгосрочном плане. В региональном масштабе удалось добиться определенных успехов в снижении безработицы, хотя молодежь по-прежнему находится в неблагоприятном положении. В 2015 году (по последним данным) реальная заработная плата росла относительно высокими темпами в Южной Азии, возможно, благодаря дезинфляции, и в Китае, где наблюдалось восстановление доли труда в национальном доходе.

35. Как свидетельствует рост неравенства доходов, малообеспеченные слои населения получили относительно меньше преимуществ от экономического подъема. В неустанных усилиях по снижению масштабов бедности в условиях замедления экономического роста будет необходимо в большей степени опираться на улучшение распределения доходов и решение проблем, не связанных с доходом, таких как социальная изоляция. Однако во многих странах неравенство доходов возросло или по-прежнему остается значительным: наблюдается большая концентрация богатства в верхних слоях общества. Существенное неравенство доходов также подрывает сплоченность общества и отрицательно сказывается на долгосрочном экономическом росте, так как оно ведет к укоренению неравенства возможностей.

36. Для решения проблемы неравенства необходимы комплексные меры, включая политику на рынке труда, такую как установление минимальной заработной платы и обучение низкоквалифицированных работников, и бюджетно-налоговые меры, такие как прогрессивное налогообложение и социальная помощь. Например, для решения проблемы роста неравенства и серьезных масштабов бедности в Южной и Юго-Западной Азии принципиальное значение будет иметь наличие достойных и высокопроизводительных рабочих мест, так как для большинства домохозяйств единственным источником средств к существованию является доход от трудовой деятельности. Также необходимо сократить масштабы неформальной занятости, которая, как правило, характеризуется низким уровнем оплаты труда и ограниченностью социальной защищенности. В этой связи необходимо активизировать усилия по созданию новых высокопроизводительных секторов, а также по увеличению добавленной стоимости уже ведущейся экономической деятельности, включая сельскохозяйственный сектор.

37. К факторам, которые могут способствовать процессу формализации экономики, относятся рационализация требований к оформлению документов и увязка систем стимулирования, таких как финансовая поддержка, с регистрацией предприятий и с соблюдением основных норм трудового законодательства. Правительствам также необходимо активизировать поддержку лиц, занятых в неформальном секторе, в том числе путем отказа от привязки социальных выплат к отчислениям работников. В рамках всех подобных усилий потребуется уделить первоочередное внимание улучшению различных элементов государственного управления.

B. Расширение объемов финансирования и охвата социальной защиты

38. Надежная система социальной защиты может обеспечить соблюдение принципа «никто не будет забыт» и способствовать укреплению внутреннего спроса более справедливым и устойчивым образом. Ключевые аспекты базового минимума социальной защиты включают всеобщий доступ к приемлемым по стоимости услугам здравоохранения, бесплатное начальное и среднее образование, пособия для категории лиц, относящихся к наемным работникам, и меры по оказанию материальной помощи малоимущим лицам, пенсионные выплаты на основе отчислений сотрудников и социальные пенсионные выплаты, а также полный доступ к социальным выплатам для инвалидов.

39. Помимо того, что оно является осуществлением прав людей, повышение уровня социальной защиты может способствовать укреплению внутреннего спроса путем снижения объема сбережений на случай непредвиденных обстоятельств так, чтобы малообеспеченные люди могли адекватным образом потреблять товары и услуги, а также инвестировать в более доходные стратегии обеспечения средств к существованию. Социальная защита также может улучшить функционирование рынков труда, способствуя повышению квалификации и создавая благоприятные условия для занятости, что особенно важно в странах, в экономике которых происходят стремительные структурные перемены.

40. В настоящее время Азиатско-Тихоокеанский регион отстает от остального мира в плане финансирования и охвата социальной защиты, хотя в регионе имеется ряд успешных примеров такой защиты. Средний показатель общих расходов, в том числе на социальное страхование, социальную помощь и программы рынка труда, в регионе составляет 5,3 процента от ВВП, тогда как средний общемировой показатель составляет 8,6 процента. Фактический охват социальной защитой ограничен: например, пособия по безработице (как основанные, так и не основанные на отчислениях), выплачиваются лишь 7 процентам от общей численности рабочей силы региона, в то время как средний общемировой показатель составляет 12 процентов. В частности, расширение охвата таким образом, чтобы он распространялся на обширный неформальный сектор, остается сложной задачей, хотя такие страны, как Китай и Таиланд, смогли успешно создать системы всеобщего здравоохранения и пенсионного обеспечения, сочетая схемы, предусматривающие и не предусматривающие отчисления работников. Также наблюдается применение новаторских подходов к расширению охвата, таких как страхование от производственного травматизма в Бангладеш и Малайзии и гарантирование занятости в сельских районах в Индии.

41. Разработка базовых минимумов социальной защиты является многоэтапным процессом, который включает национальный диалог по социальным вопросам, стратегию финансирования и механизмы реализации. Социальная защита, как и общественные блага в целом, является политическим выбором, для которого необходим надлежащий национальный диалог. Это в особой степени относится к разработке национальных минимумов и программ всеобщего охвата, возможность внедрения которых рассматривает все большее число стран. Успешный опыт стран, а также меры стимулирования показывают, что программы всеобщего охвата могут быть приемлемыми по стоимости.

42. К вариантам финансирования программ социальной защиты относятся перераспределение бюджета, как, например, постепенное прекращение неадресного субсидирования и ограничение фонда заработной платы; обеспечение эффективности расходов, например, инициатива по прямой передаче выгоды; реформы пенсионной системы и системы здравоохранения, такие как повышение стимулов к использованию патронажных социально-медицинских услуг; и повышение доходов. Охват может быть постепенно расширен, как было сделано в Китае в случае населения сельских районов, а затем – не охваченной страхованием части городского населения. Необходимо стремиться к обеспечению синергизма, например, путем совершенствования инфраструктуры общественного здравоохранения посредством государственных программ занятости. Программы рынка труда, хотя они менее широко применяются в регионе, могут усилить воздействие социальной защиты на экономический рост.

C. Интернализация издержек деградации окружающей среды

43. Хотя они не учитываются при измерении ВВП, деградация окружающей среды и выбросы углерода снижают уровень социального благополучия и подрывают устойчивость экономики стран. На сегодняшний день загрязнение воздуха занимает четвертое место в списке общемировых факторов смертельного риска для здоровья людей: в 2013 году им был вызван каждый десятый летальный исход; по оценкам, приведенным в недавнем исследовании, сопутствующие потери в плане благополучия составляют приблизительно 5 триллионов долл. США. Даже при продолжающемся повышении эффективности прогнозируется, что к 2035 году общемировой объем выбросов углерода возрастет на 13 процентов при базовом сценарии, что намного превышает целевой показатель по снижению объемов таких выбросов на 30 процентов, достичь которого необходимо для выполнения целей, сформулированных в Парижском соглашении. Стихийная урбанизация и преобразование сельского хозяйства, лесного хозяйства, водно-болотных угодий и других экосистем также повысили степень уязвимости перед лицом стихийных бедствий и последствий изменения климата. На глобальном уровне изменение климата стало серьезной угрозой для человечества.

44. Стремительный экономический рост в регионе, наблюдавшийся в последние несколько десятилетий, был достигнут частично за счет деградации окружающей среды и, соответственно, воздействия на здоровье людей, а также за счет интенсивного и неэффективного использования ресурсов и природных богатств. Регион весьма уязвим перед лицом изменения климата, неблагоприятные последствия которого могут в значительной степени подорвать успехи в плане экономического развития, достигнутые в нем, и ввергнуть более 100 миллионов его жителей в нищету к 2030 году. Также наблюдаются

неблагоприятные последствия с точки зрения чистоты воздуха, наличия чистой питьевой воды, достаточного продовольствия и безопасного жилья, которые являются ключевыми факторами, влияющими на здоровье людей.

45. Несмотря на постепенные улучшения, регион отстает от остального мира в плане снижения энергоемкости и углеродоемкости. В среднем развивающиеся страны Азиатско-Тихоокеанского региона используют в два раза больше ресурсов на доллар ВВП, чем остальной мир. Несмотря на стабильное сокращение, продолжающееся с 1990-х годов, уровень энерго- и углеродоемкости производства в регионе остается относительно высоким. Учитывая возрастающий вес региона в мировой экономике, это означает, что доля региона в мировом энергопотреблении и объеме выбросов парниковых газов также увеличилась, несмотря на улучшение показателя потребления ресурсов из расчета на доллар ВВП. Хотя показатели энергопотребления на душу населения и объема выбросов стартовали с изначально низкого уровня, они демонстрировали неуклонный рост и сейчас равны показателям в остальном мире.

46. Для устранения экологических дисбалансов может применяться сочетание нормативных, рыночных и добровольных и информационных инструментов политики. Если сравнивать их с нормативными, экономические инструменты, в основе действия которых лежат цены или рынки, являются менее информационно насыщенными и обладают большей эффективностью в плане распределения ресурсов, однако в меньшей степени могут влиять, собственно, на улучшение состояния окружающей среды. К таким инструментам относятся налоги, субсидии и системы торговли квотами на выбросы. Добровольные и информационные меры, такие как экологическая маркировка и отчетность по корпоративной устойчивости, имеют относительно низкую стоимость реализации, однако могут носить ограниченный характер в плане секторального охвата.

47. Наглядным примером политических усилий по достижению более экологичного экономического роста может служить Восточная и Северо-Восточная Азия. После многолетнего периода активной индустриализации, которая привела к ухудшению состояния окружающей среды, сейчас субрегион сосредоточивает внимание на «зеленом» росте и разработке энергоэффективных и возобновляемых технологий. На совокупную долю Китая и Японии приходится почти половина от общемирового объема коммерческих инвестиций в экологически чистые технологии, а Китай является мировым лидером по числу заявок на патенты на технологии смягчения последствий изменения климата.

48. Опыт субрегиона указывает на три желательных аспекта государственной политики, направленной на поощрение использование экологически чистой энергии, все из которых подчеркивают важную роль эффективного государственного управления. Первый аспект – это хорошо продуманная структура государственного управления, предусматривающая общеправительственный подход, эффективные механизмы мониторинга и оценки и партнерства с участием многих заинтересованных сторон, начиная от стадии разработки технологий и заканчивая стадией их распространения. Второй аспект – это сбалансированная рамочная основа политики, в которой правительства предусматривают сочетание различных стимулов, таких как благоприятные цены на возобновляемые источники энергии, и нормативное регулирование, как, например, установление минимальных стандартов энергоэффективности. Третьим аспектом является благоприятная система финансирования, особенно

нетрадиционные инструменты финансирования «зеленого» роста, такие как торговля квотами на выбросы углерода и «зеленые» облигации.

V. Государственное управление, управление бюджетно-налоговой сферой и результаты в области развития

A. Государственное управление и результаты в области развития

49. Согласно показателям эффективности государственного управления в странах мира, в среднем за последние два десятилетия в Азиатско-Тихоокеанском регионе наблюдается незначительное улучшение качества институционального управления. Эта тенденция главным образом отражает улучшение ситуации в Восточной и Северо-Восточной Азии и в не имеющих выхода к морю развивающихся государствах, особенно в Северной и Центральной Азии. Эти улучшения могут объясняться общим ростом уровня доходов и спросом на более эффективные учреждения, который вытекает из расширения среднего класса и повышения уровня образования населения. Более того, внесение поправок в законы и положения, а также их реализация сыграли принципиально важную роль в изменении восприятия качества государственного управления.

50. Как показано в Обзоре за 2017 год, более эффективное государственное управление и более эффективные учреждения влияют на все три аспекта устойчивого развития. Например, с точки зрения экономических результатов, государственное управление влияет на возможности экономики в плане доступа к квалифицированной рабочей силе, улучшения инвестиционных перспектив и поддержки инноваций. Все эти факторы, в свою очередь, повышают уровень и темпы производительности, улучшая, таким образом, долгосрочные экономические перспективы экономики.

51. Когда учреждения являются слабыми, как правило, неравенство возрастает, а темпы сокращения масштабов бедности снижаются. Основными вопросами, обсуждаемыми в Обзоре за 2017 год, являются ненадлежащее распределение ресурсов и недостатки рыночных механизмов; менее прогрессивная система налогообложения, создающая более благоприятные условия для влиятельных лиц и для домохозяйств с высоким уровнем доходов; и более значительные трудности, с которыми сталкиваются домохозяйства с низким уровнем доходов при заеме средств, вызванные слабым обеспечением соблюдения норм. Слабые учреждения также отчасти объясняют неравенство доступа к социальным услугам, особенно для женщин, а также для наименее обеспеченных и наиболее уязвимых слоев населения.

52. Качество государственного управления также имеет значение с точки зрения экологических результатов: например, оно влияет на способность разрабатывать и применять экологические нормы и меры по охране окружающей среды. В то же время надлежащее государственное управление может способствовать экологическим инновациям и передаче технологий, которые вносят положительный вклад в снижение уровня деградации окружающей среды, как показано на приведенном ранее примере Восточной и Северо-Восточной Азии.

53. Эффективное государственное управление также может способствовать сокращению разрывов в области развития между странами, способствуя успеху реформ, позволяющих более бедным странам более активно пользоваться преимуществами региональной экономической интеграции. Если рассматривать Юго-Восточную Азию, в странах с формирующейся экономикой средний доход на душу населения в 10 раз превышает аналогичный показатель во Вьетнаме, Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике и Мьянме. Значительны и разрывы в области развития, касающиеся образования и состояния здоровья населения. Сокращение таких разрывов имеет большое значение, потому что оно поможет Вьетнаму, Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике и Мьянме в полной мере воспользоваться потенциальными преимуществами Экономического сообщества Ассоциации государств Юго-Восточной Азии. В частности, структурные реформы, направленные на совершенствование общественной инфраструктуры, повышение квалификации рабочей силы и улучшение социальной защиты во Вьетнаме, Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике и Мьянме, имеют ключевое значение для сокращения такого разрыва в области развития.

54. Необходимыми условиями для успешного проведения этих реформ являются эффективное экономическое управление и высокое институциональное качество. Во Вьетнаме, Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике и Мьянме может быть активизирована деятельность по различным вопросам, касающимся государственного правления, таким как повышение эффективности правоохранительной деятельности, обеспечение соблюдения прав собственности и повышение уровня независимости судебной власти. Аналогичным образом, содействие более активному использованию системы уголовного правосудия в борьбе с коррупцией, повышении уровня межведомственной координации во избежание дублирования одной и той же работы и внедрение более прозрачных механизмов регулирования предпринимательской деятельности могут внести значительный вклад в повышение результатов в области развития во Вьетнаме, Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике и Мьянме.

B. Более эффективное государственное управление в целях увеличения налоговых поступлений и совершенствования управления государственными расходами

55. Слабое государственное управление отчасти объясняет низкий уровень налоговых поступлений в ряде стран региона (см. диаграмму III). Такое положение дел может являться следствием высокой степени распространения коррупции, которая, как правило, ведет к снижению соотношения между налоговыми поступлениями и ВВП и к росту масштабов уклонения от уплаты налогов. Другими факторами, способствующими или благоприятствующими коррупции в бюджетно-налоговой сфере, являются сложное налоговое законодательство; чрезмерные дискреционные полномочия представителей налоговых органов и необходимость частого взаимодействия между налогоплательщиками и сотрудниками налоговых органов; слабые правовая и судебная системы; недостаточная подотчетность и прозрачность налогового администрирования; и низкий уровень заработной платы в государственном секторе.

бюджетно-налоговой сферой. Как утверждается в Обзоре за 2017 год, прозрачность и подотчетность могут быть улучшены и укреплены путем обеспечения формирования ключевых данных и информации и доступа к ним, разработки государственных механизмов, связанных с политикой и мерами по проведению мониторинга, оценки и ревизий, а также путем создания инклюзивных учреждений, в рамках которых пользователи государственных услуг могут обмениваться мнениями с представителями правительства. Использование инструментов электронного правительства, содействие децентрализации и проведение реформ налоговой политики и политики государственных расходов также могут способствовать осуществлению этих мероприятий в качестве одного из средств повышения уровня прозрачности и подотчетности.

60. Региональная оценка показывает, что в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона к государственным служащим различного уровня предъявляется требование декларировать свои финансовые активы – эта мера призвана содействовать повышению уровня добросовестности государственных служащих, а также общественного доверия к ним. Это повысило эффективность государственных расходов и общее качество государственного управления, хотя существует необходимость в дальнейшем улучшении общественного доступа к соответствующей информации и охвата ей, а также в мониторинге осуществления такой политики и надзором за ее осуществлением.

61. Обеспечение доступа к значимой бюджетно-налоговой информации способствует повышению подотчетности. Однако в ряде стран региона получение информации об имеющихся ресурсах, которые выделены различным государственным ведомствам, отвечающим за предоставление государственных услуг, и обеспечение общественного доступа к ключевой информации бюджетно-налогового характера по-прежнему сопряжены со сложностями, хотя проведение такой политики дало положительные результаты в случае Грузии, Республики Корея, Самоа и Сингапура. Более того, в случаях когда информация публикуется, качество и полезность публикуемых государственных финансовых данных представляются низкими, особенно в Северной и Центральной Азии. Помимо формирования и распространения информации, государственным служащим также будет необходимо более успешно управлять операционными рисками, связанными с исполнением бюджета, будь то в отношении налоговых поступлений или в отношении расходов, путем внутреннего контроля и ревизий и внешних ревизий.

62. Как показывает оценка системы государственного финансового управления в отдельных странах Азиатско-Тихоокеанского региона, предстоит еще проделать серьезную работу, чтобы усовершенствовать деятельность по внутреннему контролю и проведению внешних и внутренних ревизий. Так, например, оценки, проведенные в рамках программы «Государственные расходы и финансовая подотчетность» показывают, что в ряде стран существуют проблемы, связанные с полнотой, актуальностью и пониманием правил и процедур внутреннего контроля. Аналогичным образом, уровень соблюдения норм обработки и регистрационного учета операций является низким. Что касается проведения внутренних ревизий, страны Азиатско-Тихоокеанского региона сталкиваются с проблемами, связанными с периодичностью и распространением отчетности, а также степенью соблюдения руководством рекомендаций по итогам внутренних ревизий. Наконец, что касается внешних ревизий, основными вопросами, вызывающими обеспокоенность, являются

сфера охвата внешней ревизии, соблюдение международных стандартов и своевременность предоставления отчетности.

63. Помимо деятельности по проведению ревизий и осуществлению контроля, в рамках системы государственного управления, важное значение также имеет учет мнений граждан и вопросов, вызывающих их обеспокоенность, так как это позволяет проверять эффективность проводимой политики, а также повышать налоговую мораль и уровень налоговых поступлений. Для повышения прозрачности и совершенствования подотчетности необходимо создавать эффективные системы обратной связи, посредством которых пользователи могут получать информацию о таких инструментах и сообщать о нарушениях со стороны должностных лиц или оценивать качество государственных услуг.

64. Реализация вышеизложенной политики может быть оптимизирована посредством применения информационно-коммуникационных технологий, а также посредством более широкого применения финансовых продуктов пользователями государственных услуг и налогоплательщиками. Налоговые поступления могут быть значительно увеличены путем внедрения электронной системы подачи налоговых деклараций. Эффективность государственных расходов также может быть увеличена путем внедрения электронных систем, так как это позволит улучшить координацию между правительственными программами, как, например, это произошло в Малайзии благодаря системе eKasih, или же отслеживать движение средств вплоть до момента, когда они достигают конечного получателя, как происходит в Индии, где социальные выплаты и заработная плата переводятся по банковским счетам. Тогда как системы электронного правительства открывают возможности для системы государственного финансового управления, и за последнее десятилетие был достигнут прогресс, страны Азиатско-Тихоокеанского региона могут более активно пользоваться этими возможностями. В целом страны с особыми потребностями (наименее развитые страны и не имеющие выхода к морю развивающиеся страны), которые испытывают проблемы в области государственного управления, как правило, не применяют платформы электронного правительства, хотя они могли бы извлечь значительную пользу из их применения.

65. Необходимо предпринять усилия для улучшения обмена информацией между соответствующими государственными ведомствами. Например, для осуществления функции контроля за соблюдением налоговой дисциплины необходима централизованная база данных и поток информации из различных источников, особенно применительно к налогу на добавленную стоимость и подоходному налогу. Однако, типичным подходом, применяемым к организации деятельности налоговых органов в развивающихся странах, является создание отдельных налоговых управлений для осуществления надзора за разными налоговыми базами. Это приводит к малоинтенсивному обмену информацией между управлениями и к сложностям в сверке данных и информации по налогоплательщикам. Ряд стран, например, Мальдивские Острова и Филиппины, решили проблему путем реорганизации налогового администрирования по функциональному признаку.

66. Бюджетно-налоговая децентрализация может укрепить подотчетность и повысить эффективность государственных расходов, повышая уровень ответственности за налоговые поступления на местном уровне. Однако в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона на субнациональном уровне

предпочтение отдается получению средств за счет субсидий для устранения дефицита и за счет перераспределения доходов от поступлений, а не за счет доходов из собственных источников. Такие меры, как контроль над структурой ставок на местном уровне, могут оказаться более действенными в формировании культуры подотчетности, даже если управление всеми или некоторыми элементами налогового администрирования будет осуществляться на другом уровне. Учитывая их более ограниченный потенциал, органы государственного управления субнационального уровня также могут рассмотреть возможность введения многоуровневого налогообложения, при котором налоговые поступления взимаются с применением налоговой базы, определенной центральным правительством, и к налоговой ставке добавляется дополнительное начисление. Подотчетность также может быть улучшена путем применения системы начисления налога на имущество, учитывающей размер и расположение собственности и стоимость оказанных государственных услуг.

VI. Заключительные комментарии

67. То, каким образом общества осуществляют инвестиции, внедряют инновации и обеспечивают соблюдение принципа «никто не будет забыт», во многом зависит от качества государственного управления и от уровня доверия населения к учреждениям и уверенности в них. На фоне продолжающихся масштабных структурных преобразований в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, примерами которых являются происходящие в настоящее время ребалансировка в Китае и реформы в Индии, роль государственного управления будет лишь усиливаться. В Обзоре за 2017 год вопрос государственного управления рассматривается в конкретном контексте управления бюджетно-налоговой сферой, учитывая растущую необходимость в том, чтобы бюджетно-налоговая политика поддерживала экономику и способствовала решению различных проблем в социальной и экологической сфере.

68. Все примеры стран региона, которые успешно увеличили расходы на инфраструктуру, расширили сферу охвата социальной защиты и повысили эффективность использования ресурсов, указывают на важность надлежащего государственного управления и эффективного управления бюджетно-налоговой сферой. Сложные среднесрочные задачи, стоящие перед разными субрегионами, такие как диверсификация экономики в Северной и Центральной Азии, также требуют более эффективного государственного управления. Более того, хотя он и не затрагивается в этом документе, еще один аспект государственного управления: климат взаимного доверия и уверенности друг в друге среди стран Азиатско-Тихоокеанского региона – будет иметь принципиальное значение для активизации регионального экономического сотрудничества и интеграции и поддержания динамичного развития региона на фоне сложных внешних условий.