Организация Объединенных Наций E/C.16/2023/6

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
12 January 2023
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению
Двадцать вторая сессия
27–31 марта 2023 года
Пункт 8 предварительной повестки дня*
Управление государственными финансами во время чрезвычайных ситуаций и последствия с точки зрения достоверности бюджетов

Управление государственными финансами во время чрезвычайных ситуаций и последствия с точки зрения достоверности бюджетов

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Юраем Немецем, Катариной Отт и Ламией Мубайед Биссат в сотрудничестве с их коллегами по Комитету Ямини Айяр, Рольфом Альтером, Линдой Билмес, Рональдом Мендосой, Карлосом Сантисо, Аминатой Туре и Наджат Заррук.

* E/C.16/2023/1.

23-00610 (R) 060223 090223

Просьба отправить на вторичную переработку

Управление государственными финансами во время чрезвычайных ситуаций и последствия с точки зрения достоверности бюджетов

Резюме

Управление государственными финансами во время чрезвычайных ситуаций должно обеспечивать дальнейший прогресс стран в достижении целей в области устойчивого развития и гарантировать максимальное соблюдение основных принципов управления государственными финансами, в частности принципов бюджетной дисциплины, легитимности, предсказуемости, достоверности, участия, прозрачности и подотчетности.

По мнению авторов, ввиду нестабильной и неспокойной бюджетной ситуации во многих странах одним из важнейших аспектов эффективного управления государственными финансами является повышение достоверности бюджетов, особенно в развивающихся странах.

В условиях кризиса повышение эффективности управления государственными финансами и принятия бюджетных решений является сложной задачей по ряду причин, включая отсутствие необходимых данных, институциональной гибкости, согласованности политики и многоуровневого управления; разработку бюджетной политики без опоры на фактические данные; и трудности, связанные с цифровым управлением и помощью в целях развития.

Достоверность бюджетов, или надежность бюджетов, относится к числу важнейших принципов надлежащего управления государственными финансами и касается способности органов управления достичь запланированные показатели в отношении поступлений и расходов. Отклонения от утвержденных бюджетов при освоении средств особенно заметны в менее развитых странах и учащаются в условиях кризиса, когда расходы стран могут расти, несмотря на сокращение государственных поступлений.

Достоверность бюджетов относится к принципу прозрачности и тесно связана со всеми другими принципами эффективного управления. Эти связи, а также соответствующие практические примеры описаны в приложении к настоящему документу.

Во время чрезвычайных ситуаций достоверность бюджетов становится более сложным вопросом, прежде всего в связи с тем, что острые кризисы обычно оказывают непредсказуемое и значительное влияние на запланированные государственные поступления и расходы. Изменения в бюджетах неизбежны, но они должны производиться в рамках основанных на фактических данных и прозрачных процессов.

Авторы рекомендуют возможные пути повышения достоверности бюджетов и общего качества управления бюджетами в условиях кризиса.

I. Справочная информация

1. Настоящий документ основан на предыдущей работе Комитета экспертов по государственному управлению, посвященной управлению государственными финансами и бюджетированию для достижения целей в области устойчивого развития. В нем рассматривается вопрос об управлении государственными финансами во время чрезвычайных ситуаций и последствиях с точки зрения достоверности бюджетов.

2. На протяжении многих лет Комитет изучает различные аспекты управления государственными финансами, включая средства наращивания потенциала и эффективной мобилизации, распределения и регулирования бюджетных ресурсов в целях осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года; способы предотвращения и выявления коррупции и борьбы с ней; улучшение бюджетно-налогового управления на национальном и субнациональном уровнях; смежные проблемы в сфере управления государственными финансами; и бюджетирование на основе принципов подотчетности, прозрачности и широкого участия. Некоторые из этих тем напрямую связаны с новыми трудностями, возникающими в сфере управления государственными финансами в результате многочисленных продолжающихся кризисов. Вопрос о достоверности бюджетов прямо или косвенно рассматривался в предыдущих экспертных работах, подготовленных членами Комитета.

3. На своей восемнадцатой сессии Комитет обратил особое внимание на вопрос о прозрачности бюджетов как важном средстве обеспечения подотчетности правительств и государственных органов. Он отметил, что во многих развивающихся странах концепция прозрачности в бюджетно-налоговой сфере все еще только зарождается, и ее реализации могут препятствовать многочисленные факторы, обусловливающие уязвимость бюджетно-налоговых систем. На своей двадцатой сессии Комитет сосредоточил внимание на бюджетировании на основе широкого участия — инструменте, который ввиду его исключительной важности нуждается в большей поддержке со стороны как национальных, так и субнациональных органов управления.

4. На своей двадцать первой сессии Комитет обсудил вопрос об управлении государственными финансами во время чрезвычайных ситуаций, отметив, что следует расширить деятельность по разработке и принятию международных норм и стандартов для регулирования пакетов мер бюджетно-налогового стимулирования и бюджетно-налоговой политики в условиях кризиса. Кроме того, Комитет отметил, что необходимо повышать достоверность бюджетов, поскольку отклонения от бюджетов могут поставить под угрозу оказание даже базовых государственных услуг в ключевых отраслях, особенно в развивающихся странах. Недорасход средств в социальных отраслях часто оказывается значительно больше, чем совокупный недорасход. Необходимо изучить факторы, обусловливающие такие отклонения, которые могут подорвать легитимность правительства и доверие к нему.

5. Продолжающаяся пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19), война на Украине и инфляция, а также вызванный ими надвигающийся кризис усиливают необходимость совершенствования управления государственными финансами и повышения степени достоверности бюджетов, особенно в развивающихся странах. Ввиду масштабов финансовых потребностей развивающихся стран и их вероятной зависимости от развитых стран в мобилизации необходимых финансовых средств бюджетирование может быть особенно сложным.

II. Управление государственными финансами в условиях кризиса

6. Сегодня чрезвычайное положение стало практически постоянным явлением: правительства и государственный сектор сталкиваются с многочисленными, частыми и наслаивающимися друг на друга кризисами, которые порождают непредсказуемые, неопределенные, непоследовательные и сложные проблемы и постоянно меняющиеся угрозы. Необходимо повысить эффективность усилий, предпринимаемых, в частности, в сферах руководства в государственном секторе и управления государственными финансами для решения этой нарастающей проблемы[1].

7. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года государства-члены отметили, что глобальные угрозы здоровью людей, более частые и интенсивные стихийные бедствия, обостряющиеся конфликты, воинствующий экстремизм, терроризм и связанные с этим гуманитарные кризисы и насильственное перемещение людей грозят свести на нет большую часть успехов в области развития, достигнутых в последние десятилетия.

8. В Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития государства-члены отметили, что мировой финансово-экономический кризис 2008 года выявил риски и факторы уязвимости в международной финансово-экономической системе. Это столь же актуально и сегодня, в неспокойные времена, вызванные пандемией COVID-19 и энергетическим и инфляционным кризисами. Кроме того, в Аддис-Абебской программе действий государства-члены обязались поощрять новаторские механизмы финансирования, чтобы страны имели в своем распоряжении больше возможностей в плане предотвращения рисков и управления ими и разработки планов по смягчению последствий.

9. В декларации министров на этапе заседаний высокого уровня сессии Экономического и Социального Совета 2022 года и политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию 2022 года государства-члены обязались поддерживать реализацию комплексных национальных схем финансирования с целью увязать политику и стратегии в области финансирования с национальными инвестиционными приоритетами, правовой базой и стратегиями в области снижения риска бедствий и устойчивого развития, согласующимися с Повесткой дня на период до 2030 года, Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы и долгосрочными целями Парижского соглашения.

10. По данным «Бюджетного вестника» Международного валютного фонда (МВФ), доля доходов сектора государственного управления в валовом внутреннем продукте в период 2013–2027 годов составит в среднем около 36 процентов в странах с развитой экономикой (и до 46 процентов в еврозоне) и лишь около 14 процентов в развивающихся странах с низким уровнем дохода. Наблюдается существенная разница и в показателях доли расходов сектора государственного управления в валовом внутреннем продукте: по прогнозам, в странах с развитой экономикой этот показатель составит в среднем 39 процентов, а в 2021 году он подскочил до более чем 46 процентов (в еврозоне этот показатель в среднем составит 48 процентов, а в 2021 году он подскочил до около 53 процентов), тогда как в развивающихся странах с низким уровнем дохода — лишь около 19 процентов. Кроме того, отличаются показатели доли валового долга сектора государственного управления в валовом внутреннем продукте: по прогнозам, в

[1] См., например, результаты проекта ROBUST. URL: https://robust-crisis-governance.eu/.

странах с развитой экономикой этот показатель составит в среднем более 100 процентов, а в 2020 году он подскочил до более чем 120 процентов, тогда как в развивающихся странах с низким уровнем дохода — лишь 48 процентов, несмотря на его постоянное повышение с 2013 года, особенно с начала пандемии COVID-19. Эти данные свидетельствуют о явной необходимости увеличения как поступлений, так и расходов в более бедных странах, что позволит им действовать на более гибкой основе в условиях чрезвычайных ситуаций и потрясений[2].

11. Правительства по всему миру приняли меры по смягчению экономических и финансовых последствий пандемии COVID-19 для своих бюджетных расходов. Большинство из них приняли меры в областях здравоохранения, образования и общественного обслуживания, а также меры по обеспечению более строгого соблюдения налоговых норм. Некоторые осуществляли проекты по строительству медицинских центров и больниц (Многонациональное Государство Боливия), проекты, связанные с использованием возобновляемых источников энергии для обеспечения постоянного электроснабжения больниц (Западный берег и сектор Газа), и меры по поддержке занятости и малых и средних предприятий (Чили), а также занятости молодежи (Самоа). Одни правительства создали фонды для возмещения расходов на лечение COVID-19, включая покрытие стоимости вакцин и материалов, необходимых для оказания первичной медико-санитарной помощи (Белиз и Албания), тогда как другие — перенаправили ресурсы на покрытие расходов, связанных с аппаратами искусственной вентиляции легких, томографами, центрами приема пациентов с повышенной температурой и информационно-просветительской деятельностью по вопросам здравоохранения (Фиджи). Кроме того, были приняты меры по наращиванию людских и материальных ресурсов и социальных программ (Ямайка и Мексика) и поддержке уязвимых групп населения (Суринам), а также по восстановлению отраслей туризма и оптовой и розничной торговли (Камбоджа)[3]. Некоторые правительства увеличили объемы средств, предназначенных для деятельности в области социального обеспечения, на 100 процентов. Однако в некоторых случаях принятие мер в ответ на пандемию препятствовало реализации новых проектов, в частности проектов, связанных с возобновляемыми источниками энергии[4].

12. Более медленное, чем ожидалось, восстановление после пандемии COVID-19 усугубляет напряженную ситуацию с государственными финансами как в развивающихся, так и в развитых странах. Экстренные переводы средств для смягчения социальных последствий пандемии и нецелевые социальные субсидии, в частности, должны быть сокращены или прекращены по соображениям политэкономии, особенно в связи с резким ростом инфляции. Кроме того, усилия по организации перехода к «зеленой» экономике и цифровизации основываются на государственных расходах и бюджетно-налоговых стимулах в особенно неблагоприятный момент из-за глобального энергетического кризиса, вызванного войной на Украине.

[2] International Monetary Fund (IMF), *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back* (Washington, D.C., 2022).

[3] Srinivas Gurazada and others, “Government budget credibility and the impact of COVID-19”, World Bank, 13 October 2022.

[4] Public Expenditure and Financial Accountability, “SDG indicator 16.6.1 speaks how budgets are affected by COVID-19 pandemic”, 1 August 2022.

III. Трудности, связанные с совершенствованием процесса принятия бюджетных решений в условиях нестабильности

13. Правительствам необходимо мобилизовывать, распределять и регулировать зачастую скудные бюджетные ресурсы, чтобы справляться с серьезными последствиями вышеупомянутых продолжающихся кризисов для государственных финансов и благополучия их граждан. Однако они сталкиваются с многочисленными трудностями.

Нехватка информации для принятия решений на основе фактических данных

14. Разработка мер по защите домохозяйств и частного сектора во время чрезвычайных ситуаций требует наличия микроданных о доходах и потреблении, в том числе по отдельным статьям расходов (например, энергия и продовольствие), для обеспечения эффективности программ поддержки. В отсутствие таких данных и без использования целевого подхода и проверки материального положения зачастую утверждаются и осуществляются щедрые программы, которые носят общий характер. Реализация таких программ не только ведет к увеличению бюджетных расходов, но и может спровоцировать общественные дебаты о справедливости и равном отношении к различным группам населения.

15. Вместо этого можно было бы увязать имеющиеся у правительств данные (например, об уплаченном подоходном налоге или оказанной социальной финансовой поддержке) с критериями предоставления прав на получение помощи. В частности, данные об индивидуальном энергопотреблении на уровне домохозяйств в принципе можно получить путем установления в домах и квартирах современных измерительных приборов. Что касается частного сектора, то в качестве основы для установления таких критериев можно было бы использовать данные о подоходном налоге, налоге на добавленную стоимость или налоге, взимаемом у источника. Однако во многих странах подобному использованию и комбинированию личных данных препятствуют требования конфиденциальности.

16. Применять целевой подход в случае оказания поддержки в условиях кризиса более сложно, когда решающее значение имеет оперативность; это препятствует мобилизации и объединению различных баз данных. Сокращение пробелов в данных, которое было включено в число потенциальных направлений работы в рамках усилий по повышению эффективности управления данными для достижения целей в области устойчивого развития, подразумевает совершенствование сбора данных посредством проведения институциональной реформы и наращивания ресурсов и потенциала национальных статистических служб.

17. На политэкономию бюджетного процесса может сильно повлиять как наличие, так и отсутствие данных и фактов, которыми можно руководствоваться при распределении ресурсов. В случае некоторых отраслей может быть выгодно недоинвестировать в получение фактических данных, поскольку такие данные на деле могут подорвать усилия по обеспечению дальнейшего направления ресурсов в эти отрасли. Кроме того, проблема разработки политики без опоры на фактические данные, в том числе в отношении бюджетов, может усугубляться антинаучными и антиэкспертными тенденциями, связанными с недавними волнами популизма. Преодоление таких трудностей в периоды жесткой экономии будет иметь решающее значение для обеспечения того, чтобы страны могли гораздо эффективнее распределять и расходовать ресурсы.

Отсутствие институциональной гибкости

18. В большинстве стран бюджетные циклы четко определены и закреплены в практике принятия решений правительствами. Хотя в этом процессе учитываются соображения управления рисками, в режиме кризисного регулирования этого оказалось недостаточно. Ввиду происходящего наслоения кризисов правительствам необходимо срочно пересмотреть процессы бюджетирования в целях соблюдения принципов эффективного управления, в том числе принципа прозрачности.

19. Один из главных выявленных недостатков касается роли парламента в процессе бюджетирования во время чрезвычайных ситуаций. Зачастую в рамках чрезвычайного законодательства органы исполнительной власти принимают решения без формального участия парламента, что не позволяет провести предметные обсуждения между членами парламента или консультации с другими заинтересованными сторонами, такими как гражданское общество или частный сектор.

20. На выбор инструментов также влияет нехватка времени. Поскольку бюджетные расходы считаются наиболее эффективным инструментом кризисного регулирования, их альтернативы предлагаются или утверждаются редко. В то же время некоторые меры, такие как введение режима изоляции в условиях пандемии COVID-19, в определенных районах вызвали сильное сопротивление со стороны населения. Отсутствие подтверждения концепции, оценки вторичных последствий и консультаций подрывает эффективность и надежность государственной политики и доверие к органам управления в целом.

Несогласованность политики

21. Прогресс в интеграции целей в области устойчивого развития в процессы разработки политики и бюджетирования способствовал их достижению. Однако с началом пандемии COVID-19 прогресс остановился[5].

22. Связанные с политикой меры, принимаемые в настоящее время в ответ на продолжающиеся кризисы, не сулят ничего хорошего для возобновления повышательной тенденции. Напротив, большинство принимаемых сегодня бюджетно-налоговых мер свидетельствуют об изменении приоритетов, в силу которого политика, связанная с целями в области устойчивого развития, больше не реализуется или — в лучшем случае — осуществляется в меньших масштабах, чтобы обеспечить краткосрочное решение проблем инфляционного давления, перебоев в энергоснабжении или нехватки продовольствия[6].

23. Принятыми ранее обязательствами в отношении обеспечения устойчивого восстановления после COVID-19, в частности первым охватывающим весь Европейский союз планом восстановления, в котором предусматривается сосредоточение внимания на «зеленом» восстановлении, цифровизации и повышении устойчивости, пришлось поступиться из-за бюджетно-налоговых мер, направленных на обеспечение гарантированных доходов и занятости и оказание поддержки частному сектору.

---

[5] Jeffrey D. Sachs and others, *Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development – The SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond* (New York, Cambridge University Press, 2022).

[6] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and United Nations Development Programme, “Closing the SDG financing gap in the COVID-19 era”, scoping note for the G20 Development Working Group, 2021.

Трудности, связанные с цифровым управлением

24. Управлению государственными финансами, особенно в условиях кризиса, могут способствовать цифровые инновации в органах управления и инвестиции в основную государственную цифровую инфраструктуру, которые позволяют повысить эффективность расходования средств. В частности, путем использования системы цифровых платежей можно сократить прямые затраты правительств и масштабы мошенничества и утечки информации, создать более комфортные условия для бенефициаров и заложить основу для обеспечения общедоступности финансовых услуг.

25. Более тщательный контроль эффективности государственных расходов на технологии требует оптимизации управления масштабными государственными инвестициями в цифровые технологии, в частности на субнациональном уровне. Особое внимание следует уделить государственным закупкам для обеспечения эффективности расходования средств.

26. Необходимы более точные данные о государственных расходах на цифровые технологии; однако зачастую такие данные отсутствуют. При этом, по неофициальным данным, инвестиции в цифровые технологии часто оказываются неудачными или приводят к большим перерасходам средств.

27. Страны с более совершенной государственной цифровой инфраструктурой, в частности с технологиями цифровой идентификации и системами государственных платежей и обмена данными, смогли более быстро, безопасно и эффективно предоставить нуждающимся ресурсы в рамках реагирования на пандемию COVID-19. В частности, в Турции 7,2 миллиона домохозяйств получили экстренные социальные выплаты благодаря наличию функционально совместимых цифровых платформ и информационных систем, которые обеспечили бесперебойное поступление информации и надежный обмен данными между различными государственными базами данных. В Бразилии в рамках программы социальной помощи страны в ответ на пандемию COVID-19 получили выплаты около 70 миллионов человек. В рамках этой программы правительство открыло цифровой сберегательный счет, с помощью которого люди могли получать доступ к средствам дистанционно. По имеющимся оценкам, у 40 процентов бенефициаров до пандемии не было сберегательного счета. В Колумбии по линии программы социальной помощи страны в ответ на COVID-19 получили выплаты почти 3 миллиона человек, для чего было создано более 1,3 миллиона новых мобильных счетов. В Индии в разгар первого общенационального локдауна в 2020 году была оказана продовольственная помощь почти 80 процентам домохозяйств в сельских районах; однако только 47 процентов домохозяйств получили денежные выплаты. В городских районах Индии денежные выплаты получили 26 процентов домохозяйств. Это было обусловлено тем, что правительству понадобилось определенное время, чтобы решить, кто должен получать выплаты[7].

28. Правительства и города также все больше используют цифровые решения с открытым исходным кодом и программные приложения для внедрения важнейших элементов государственной цифровой инфраструктуры. Под такой инфраструктурой понимаются решения и системы, которые позволяют эффективно обеспечивать важнейшие функции и услуги для всего общества в государственном и частном секторах. В частности, на Филиппинах используется единая национальная система идентификации под названием PhilSys, которая охватывает всех граждан и жителей. В Эстонии все государственные услуги можно получить через платформу e-Estonia. Платформа поддерживается технологией

[7] World Bank, “The role of digital in the COVID-19 social assistance response”, 2022.

X-Road — защищенным уровнем обмена данными, предназначенным для отправки и получения данных организациями частного и государственного секторов. Это позволяет обеспечить соединение и гармоничное функционирование различных электронных информационных систем государственного и частного секторов страны.

Отсутствие многоуровневого управления

29. Осуществление деятельности по кризисному регулированию повлекло за собой массовое увеличение расходов на уровне национальных правительств, уменьшив вес субнациональных и местных органов управления и повлияв на их простор для действий. Отсутствие консультирования и координации усилий с органами управления на более низких уровнях предполагает недостаточный учет региональных и местных особенностей и опыта при разработке программ расходов. Не менее важно то, что это ставит под угрозу принцип локализации целей в области устойчивого развития — принцип, который играет важную роль в усилиях по ускорению их достижения.

30. Растущее неравенство внутри стран проявляется в различиях в оказании государственных услуг на национальном и субнациональном уровнях, упущенных возможностях разработки согласованных ответных мер на кризисы и увеличении задолженности на более низких уровнях управления, когда их просят вносить вклад в деятельность центральных органов управления без надлежащей финансовой компенсации.

Трудности, связанные с помощью в целях развития

31. В случае с бюджетами неизбежно возникает неопределенность. Поэтому те, кто управляет государственными бюджетами, прилагают значительные усилия к прогнозированию поступлений и управлению расходами. Во время кризисов и чрезвычайных ситуаций потенциальные поступления могут быть еще менее стабильными. В последние годы многие развивающиеся страны полагаются на многосторонние банки развития, структуры Организации Объединенных Наций, двустороннюю или иную иностранную помощь, кредиторов частного сектора и другие источники для решения проблемы бюджетного дефицита путем получения крайне важных дополнительных финансовых средств (в виде займов, субсидий, переводов в натуральной форме и т. д.). Существует широкий спектр таких учреждений, включая более 100 крупных банков развития, инфраструктурных банков и учреждений, а также сотни действующих под их эгидой целевых фондов развития. Однако эти источники редко обеспечивают стабильный и надежный приток средств по причинам, изложенным ниже.

32. Во-первых, доноры часто берут на себя обязательства, но не выполняют их или предоставляют меньшие суммы, чем обязались, поскольку донорам гораздо проще дать обещания и мобилизовать политическую волю, чем предоставить обещанные средства. В некоторых странах главе государства или правительства необходимо получить подтверждение от законодательной власти, которое может быть не предоставлено. Кроме того, страны-получатели часто получают средства позже установленного срока; это является одной из главных причин возникновения проблем с достоверностью бюджетов во многих странах Африки.

33. В разгар кризиса, вызванного COVID-19, глобальные меры по обеспечению финансирования были достаточно эффективными, поскольку в результате было предоставлено в общей сложности 125 млрд долл. США, 64 процента из которых были распределены. Однако средства были распределены несправедливо. Страны, в которых наблюдался наибольший рост крайней нищеты, получили всего по 41 доллару на душу населения, тогда как страны с минимальным

уровнем крайней нищеты — по 108 долларов на душу населения[8]. Кроме того, значительная часть средств поступила после того, как наиболее пострадавшие страны уже понесли расходы. Распределение средств осуществлялось в основном исходя из способности страны осуществлять заимствования в условиях кризиса.

34. К сожалению, в этой ситуации нет ничего нового. Например, Группа семи пообещала предоставить 600 млрд долл. США в рамках Партнерства по глобальной инфраструктуре и инвестициям для содействия развитию дорожной и энергетической инфраструктуры и осуществлению других проектов в странах с низким уровнем дохода. Эти средства предоставлены не были[9]. Страны-доноры также часто обязуются предоставить денежные средства или ресурсы для стабилизации конфликтов в рамках миротворческих миссий Организации Объединенных Наций, но затем предоставляют гораздо меньше, чем изначально обещали[10].

35. Во-вторых, точно не определено, что считается помощью в целях развития. Западные доноры иногда ведут сомнительную бухгалтерию, преувеличивая объем предоставленных ими средств, например посредством учета займов в качестве субсидий, а чистых обязательств — в качестве фактических выплат. Недавно ряд стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) включили средства, предоставленные для оказания поддержки беженцам с Украины, в свои совокупные бюджеты, предназначенные для оказания помощи, сохранив при этом общий объем помощи в бюджетах на прежнем уровне и тем самым сократив объем средств, предусмотренных для оказания поддержки развивающимся странам[11].

36. В-третьих, доноры и частные кредиторы часто предоставляют займы и выплаты на условиях, которые страны-получатели не могут выполнить. Они могут включать в себя требования к отчетности или технические требования, но часто охватывают гораздо больше. Во многих случаях также неясно, каковы будут последствия того, если получатель не будет соответствовать этим критериям, или на какие уступки ему будет предложено пойти. Кроме того, доноры часто финансируют капитальные проекты, но не выделяют достаточных средств для покрытия текущих расходов, таких как расходы на обучение, оборудование и техническое обслуживание, в результате чего продолжать осуществление проекта становится слишком дорого или увеличивается дефицит оперативного бюджета в стране-получателе.

37. По всем этим причинам развивающимся странам сложно рассчитывать на финансирование, обещанное в связи с текущими кризисами. Например, в 2009 году развитые страны обязались мобилизовывать 100 млрд долл. США в год в период 2020–2025 годов для содействия осуществлению климатической деятельности в развивающихся странах. ОЭСР недавно сообщила, что развитым странам все еще не хватает 16,7 млрд долл. США для достижения целевого показателя ежегодного финансирования в объеме 100 млрд долл. США, установленного на 2020 год, первый год указанного периода[12]. Поэтому срочно

[8] Yi Yang and others, “Funding COVID-19 response: tracking global humanitarian and development funding to meet crisis needs”, Working Paper, No. 5 (Centre for Disaster Protection, 2021).

[9] Ian Mitchell and Nancy Birdsall, “The unkept promises of western aid: how donor countries cook their books and let down the developing world”, *Foreign Affairs*, 14 September 2022.

[10] International Peace Institute, “Financing UN peacekeeping: avoiding another crisis”, April 2019.

[11] Mitchell and Birdsall, “The unkept promises of western aid”.

[12] OECD, “Aggregate trends of climate finance provided and mobilized by developed countries in 2013–2020”, 2022.

необходимо обеспечить дополнительное финансирование для восполнения образовавшегося пробела и направления средств в фонд компенсации потерь и ущерба уязвимых стран, созданный недавно в результате достижения исторической договоренности на двадцать седьмой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Кроме того, в Шарм-эш-Шейхском плане осуществления к акционерам многосторонних банков развития и международных финансовых учреждений обращается призыв изменить методы работы и приоритеты многосторонних банков развития. В целом, что касается фактических потребностей в средствах для выполнения задач, связанных с изменением климата, биоразнообразием и деградацией земель, то речь идет о сумме в размере около 4,1 трлн долл. США[13].

IV. Достоверность бюджетов

38. Достоверность бюджетов, или надежность бюджетов, можно описать как способность правительств достичь запланированные показатели в отношении поступлений и расходов. Отклонения от запланированного бюджета возникают, когда фактические расходы оказываются меньше выделенной суммы (недорасход) или когда фактические расходы оказываются больше выделенной суммы (перерасход). Правительства могут недорасходовать или перерасходовать средства по бюджету в целом или по конкретным бюджетным статьям как на национальном, так и на субнациональном уровнях.

39. Достоверность бюджетов относится к принципу прозрачности и тесно связана со всеми другими принципами эффективного управления. Эти связи, а также соответствующие практические примеры описаны в приложении к настоящему документу.

40. Достоверность бюджетов играет важную роль, поскольку граждане ожидают от своих правительств соблюдения их планов и программ по предоставлению общественных товаров и услуг. Успешное исполнение правительствами запланированных бюджетов, без отклонений от запланированных сумм, может повысить уверенность и доверие граждан и, следовательно, в долгосрочной перспективе способствовать более эффективной разработке политики.

41. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года государства-члены признали чрезвычайно важную роль национальных парламентов в деле принятия законодательных актов и утверждения бюджетов и их роль в обеспечении подотчетности в деле эффективного выполнения обязательств[14]. Важность достоверных национальных бюджетов отражена в предусмотренной в рамках целей в области устойчивого развития задаче 16.6, которая состоит в том, чтобы создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях, и выполнение которой оценивается с помощью показателя 16.6.1, то есть исходя из первичных расходов правительства в процентном отношении к первоначальному утвержденному бюджету в разбивке по секторам (по кодам бюджетной классификации или аналогичным категориям).

42. Измерение показателя 16.6.1 оказалось непростым делом, но исследователи из Оксфордского университета и Лаборатории данных о глобальных изменениях с помощью программы отслеживания хода достижения целей в области устойчивого развития пытаются оценить надежность государственных

[13] Ivo Mulder and others, *State of Finance for Nature: Tripling Investments in Nature-Based Solutions by 2030* (Nairobi, United Nations Environment Programme, 2021).

[14] См. также *Financing for Sustainable Development Report 2022* (United Nations publication, 2022).

бюджетов исходя из первичных расходов правительства в процентном отношении к первоначальному бюджету (в период 2004–2021 годов). Хотя данные довольно разрозненны и поэтому не подходят для оценки результатов страны в этой связи, они отражают тенденции перерасхода и недорасхода средств в отдельных странах, причем колебания между странами составляют от почти 140 процентов до менее 60 процентов[15,16].

43. Порог отклонения в 5–10 процентов часто используется в качестве ориентира для оценки того, есть ли у стран проблемы с достоверностью бюджета. Данные, представленные в публикации Департамента по экономическим и социальным вопросам “The Sustainable Development Goals extended report 2022” («Расширенный доклад по целям в области устойчивого развития за 2022 год»), основаны на собранных в связи с показателем 16.6.1 данных по 152 странам за период 2010–2021 годов. Было установлено, что в половине этих стран отклонения фактических сумм от предусмотренных в утвержденном бюджете сумм составляет менее 5 процентов, в одной трети — 5–10 процентов, а в 18 процентах стран — более 10 процентов. Наибольшее отклонение (более 10 процентов) было зафиксировано в общей сложности в 11 из 43 включенных в оценку стран Африки к югу от Сахары, за которыми следуют страны Латинской Америки и Карибского бассейна. Если рассматривать страны по уровню дохода, то отклонения в показателях исполнения бюджета составили более 10 процентов в двух пятых из включенных в оценку стран с низким уровнем дохода.

44. Достижение целей в области устойчивого развития потребует мобилизации дополнительных финансовых средств и приоритизации бюджетных ассигнований для достижения этих целей, а также обеспечения того, чтобы выделенные средства были израсходованы так, как было запланировано. Международное бюджетное партнерство (МБП) провело анализ достоверности бюджетов 13 стран за период 2019–2020 годов. В ходе этого анализа внимание было сосредоточено на 7 отраслях, связанных с 10 целями в области устойчивого развития: сельском хозяйстве и продовольственной безопасности (цель 2), образовании (цель 4), охране окружающей среды (цели 13, 14 и 15), обеспечении гендерного равенства (цель 5), здравоохранении (цель 3), социальной защите (цели 1 и 10) и водоснабжении и санитарии (цель 6). Одним из основных выводов МБП было то, что даже в странах с в целом относительно хорошими показателями достоверности бюджетов наблюдались различия в отклонениях от утвержденных бюджетов по отраслям, что говорит о системных проблемах с исполнением бюджетов в этих отраслях.

45. В большинстве стран при исполнении бюджетов социальные расходы не относятся к приоритетным. В среднем самые низкие показатели исполнения бюджетов отмечаются в деятельности, посвященной обеспечению гендерного равенства, сельскому хозяйству и водоснабжению и санитарии. По мнению МБП, особую тревогу вызывает недорасход средств, предназначенных для обеспечения гендерного равенства: некоторые страны тратят только половину предусмотренного бюджета на работу министерств или реализацию программ, связанных с гендерной проблематикой. Публикуемые данные часто непоследовательны и ненадежны и расходятся с данными, представляемыми в добровольных национальных обзорах стран, и данными, относящимися к показателю 16.6.1 в Глобальной базе данных по показателям достижения ЦУР. Не факт, что пандемия COVID-19 привела к ухудшению тенденций в плане достоверности

[15] Считается, что расходы на уровне от 85 до 115 процентов от первоначального бюджета соответствуют стандартной международной практике.

[16] SDG Tracker, URL: https://sdg-tracker.org/peace-justice.

бюджетов, но в условиях пандемии страны зачастую уводили финансирование из ключевых отраслей, таких как образование и водоснабжение и санитария.

46. Хотя многие страны разработали политику в отношении содействия обеспечению гендерного равенства, лишь некоторые из них создали системы, которые связывают эту политику с отслеживанием или анализом бюджетов. В частности, Мексика с 2008 года публикует приложение к своему годовому бюджету, охватывающее расходы по программам, связанным с гендерными вопросами, но с переменным успехом, поскольку гражданское общество ставит под сомнение прозрачность и ясность используемой методологии. Сенегал внедряет подход к планированию и бюджетированию с учетом гендерных аспектов в 11 министерствах, в результате чего стало выделяться больше средств на реализацию гендерной политики. В Аргентине Национальное бюджетное управление помечает программы, направленные на устранение пробелов в плане гендерного равенства, благодаря чему значительно увеличился объем средств, предназначенных для обеспечения гендерного равенства[17].

47. Обеспечивать достоверность бюджетов на субнациональном уровне еще сложнее. За период 2016–2021 годов в рамках программы «Государственные расходы и финансовая подотчетность» (ПЕФА) была проанализирована ситуация в ряде муниципальных образований, регионов, округов и заморских территорий 22 стран. Отклонения от бюджетов у более половины субнациональных правительств, которые были охвачены этим анализом, составили свыше 15 процентов, тогда как только у около одной трети — менее 5 процентов. Интересно отметить, что в определенных странах некоторые субнациональные органы управления имеют более высокий уровень достоверности бюджетов, чем национальные правительства[18].

48. В Аддис-Абебской программе действий государства-члены обязались работать над укреплением нормативно-правовой базы на всех уровнях, с тем чтобы еще более повысить уровень транспарентности и подотчетности финансовых учреждений и корпоративного сектора, а также государственных административных учреждений. Более того, прозрачность в бюджетно-налоговой сфере может способствовать повышению показателей исполнения бюджетов. Она уменьшает информационное преимущество правительств, повышая вероятность того, что они будут принимать и реализовывать свои программы в соответствии с публично обнародованными планами и прогнозами, содержащимися в их бюджетах, поскольку повышает осведомленность правительств о том, что общественность следит за их работой.

49. Контроль за эффективностью исполнения бюджетов, то есть за тем, расходуют ли правительства столько, сколько планируют, является одним из важнейших показателей финансового авторитета стран. Важно отметить, что такая эффективность должна оцениваться в контексте и наряду с другими показателями бюджетно-финансовой эффективности стран. Необходимо учитывать долгосрочные тенденции. Программа «ПЕФА» помогает странам разрабатывать основанные на принципах эффективности, подотчетности и прозрачности процессы контроля за исполнением бюджетов, которые имеют решающее значение для долгосрочной финансовой устойчивости.

50. Для всех бюджетных документов необходимо использовать функциональные классификации, чтобы можно было сравнивать ассигнования и показатели исполнения бюджетов по отраслям (например, по отраслям образования,

[17] International Budget Partnership, “Connecting budget credibility and the Sustainable Development Goals: results from 13 country investigations”, October 2022.

[18] Gurazada and others, “Government budget credibility”.

здравоохранения или охраны окружающей среды), а для отслеживания расходов по министерствам, ведомствам и другим структурам следует использовать административные классификации. Это особенно важно на субнациональном уровне управления, где решаются многие задачи, связанные с целями в области устойчивого развития.

51. Как подчеркнуло МБП по итогам проведенного им анализа, правительства часто не указывают причины, по которым произошли отклонения от бюджетов, или предоставляют недостаточную информацию на этот счет[19]. В регулярных отчетах об исполнении бюджетов могут содержаться обоснования, которые являются правдоподобными и прозрачными и регулируются бюджетным процессом. По итогам исполнения бюджетов исполнительные органы также должны обосновать любые отклонения, чтобы повысить ответственность за результаты[20]. Более того, надзорные учреждения, такие как высшие ревизионные учреждения, могут играть крайне важную роль в выявлении отклонений от бюджетов и пролить свет на движущие силы и определяющие факторы, которые могут объяснить такие отклонения как в целом, так и на уровне отдельных структур или программ.

V. Достоверность бюджетов в условиях кризиса

52. В условиях кризиса достоверности бюджетов добиться крайне сложно, прежде всего в связи с тем, что острые кризисы обычно оказывают непредсказуемое и значительное влияние на запланированные государственные поступления и расходы.

53. Хотя в такие времена отклонение от планов расходования, будь то недорасход или перерасход, является необходимостью, поскольку преимущества такого отклонения намного превышают издержки и в противном случае странам было бы хуже, важно дать соответствующие разъяснения — как законодательным органам, так и гражданам, — указав причины этого отклонения, и обдумать меры, которые стоит запланировать на будущее для возвращения к расходованию в соответствии с бюджетами и компенсации предыдущего недорасхода или перерасхода. Более того, необходимо открыто публиковать такие разъяснения, привлекать общественность к обсуждению проблем надежности бюджетов и по возможности обеспечивать участие организаций гражданского общества в усилиях по повышению осведомленности и определению возможных путей решения таких проблем.

54. Пандемия COVID-19 оказала значительное влияние на достоверность бюджетов, поскольку не так много стран могли поддерживать ее в период пандемии, как в предшествовавший ей пятилетний период. На первичные расходы правительства в процентном отношении к первоначальному утвержденному бюджету сильно повлияли изменения либо в поступлениях, либо в расходах, покрываемых из внешних источников, и/или специальные фонды или промежуточные счета. По итогам сравнения данных по 31 стране за период 2015–2021 годов максимальное отклонение в виде недорасхода средств достигло 6 процентов в странах Латинской Америки и Карибского бассейна и Океании. Во время пандемии, в 2020 и 2021 годах, правительства стран Океании недорасходовали более 10 процентов средств, предусмотренных в их бюджетах. Правительства стран Центральной Азии и Южной Азии, Африки к югу от Сахары и Латинской

[19] International Budget Partnership, “Assessing the quality of reasons in government budget documents”, October 2018.

[20] *Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions: World Public Sector Report 2019* (United Nations publication, 2019).

Америки и Карибского бассейна недорасходовали 5–10 процентов средств, а несколько стран Латинской Америки и Карибского бассейна — даже более 40 процентов. Отклонения в виде перерасхода средств в Северной Америке и Европе составили в среднем 8,5 процента (от 5 до 10 процентов), причем в некоторых странах отклонение достигало 41 процента[21].

55. По итогам анализа достоверности государственных бюджетов и влияния COVID-19, проведенного Всемирным банком в 2022 году, также был сделан вывод о том, что многие страны не были готовы к вызванному пандемией потрясению, отметив, что исполнение бюджетов было подорвано и что пришлось задействовать широкий спектр ресурсов для покрытия чрезвычайных расходов и осуществления дополнительных вложений за счет бюджетных средств или с помощью специальных механизмов финансирования[22].

56. Вопрос о достоверности бюджетов также включен в Кодекс прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ и Оценки прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. В докладе МВФ от 2021 года под названием *Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances* («Бюджетный вестник: укрепление доверия к государственным финансам») подробно рассматриваются пути повышения надежности государственных финансов в свете последствий, вызванных пандемией COVID-19, таких как высокий уровень задолженности[23].

VI. Рекомендации

57. Для повышения достоверности бюджетов и общего качества управления бюджетами в условиях кризиса рекомендуется принять изложенные ниже меры.

Бюджетирование для достижения целей в области устойчивого развития и для чрезвычайных ситуаций

58. Необходимо изменить приоритетность достижения целей в области устойчивого развития в бюджетном процессе, одновременно предусмотрев в бюджетах ассигнования на покрытие расходов в чрезвычайных ситуациях.

59. Следует повышать эффективность в областях прогнозирования и планирования поступлений, а также внедрения и совершенствования управления государственными финансами, не забывая о необходимости обеспечения подотчетности, прозрачности и участия общественности в деятельности государственного сектора в целом. Кроме того, следует реформировать системы сбора и перераспределения налогов, чтобы сделать их более справедливыми.

60. Поскольку бюджетные ассигнования оказывают значительное влияние на достижение целей в области устойчивого развития и усилия по «построению будущего на более совершенной основе» в процессе восстановления после пандемии COVID-19, страны должны надлежащим образом планировать и осуществлять соответствующие бюджетные ассигнования, обеспечивая достоверность бюджетов.

61. Экстренные переводы средств для смягчения социальных последствий пандемии COVID-19 и нецелевые социальные субсидии, в частности, должны быть сокращены или прекращены.

---

[21] Public Expenditure and Financial Accountability, “SDG indicator 16.6.1”.

[22] Gurazada and others, “Government budget credibility”.

[23] IMF, *Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances* (Washington, D.C., 2021).

Согласование бюджетов и наращивание потенциала

62. Необходимо создать механизмы для поддержания согласованности бюджетов на различных уровнях управления в чрезвычайных ситуациях, что поможет повысить эффективность бюджетов и обеспечить более строгое соблюдение национальных бюджетно-налоговых норм и больший учет настоятельной необходимости достижения целей в области устойчивого развития.

63. Для всех бюджетных документов необходимо использовать функциональные классификации, чтобы можно было сравнивать ассигнования и показатели исполнения бюджетов по отраслям, а для отслеживания расходов по государственным структурам следует использовать административные классификации. Это особенно важно на субнациональном уровне управления, где решаются многие задачи, связанные с целями в области устойчивого развития.

64. Следует повышать институциональную гибкость при пересмотре и изменении институциональной бюджетной структуры, начиная с расширения возможностей управления рисками на протяжении всего бюджетного цикла. Условные обязательства необходимо оценивать не только с точки зрения их финансового воздействия. Кроме того, необходимо предпринять усилия по институционализации процессов бюджетирования с учетом рисков и чрезвычайных ситуаций в соответствии с принципами прозрачности и участия.

Отклонения от бюджетов

65. Необходимо проанализировать отклонения от бюджетов, чтобы определить, каким отраслям и группам населения уделяется меньше всего внимания (например, женщинам и уязвимым группам населения), чтобы предотвратить влияние недорасхода средств на достижение целей в области устойчивого развития и обеспечить, чтобы никто не был обойден вниманием.

66. Хотя в условиях кризисов периодически приходится покрывать незапланированные расходы, важно дать — как законодательным органам, так и гражданам — и открыто опубликовать соответствующие разъяснения, указав причины отклонений, и обдумать меры, которые стоит запланировать на будущее для возвращения к расходованию в соответствии с бюджетами и компенсации предыдущего недорасхода. Кроме того, следует привлекать общественность к обсуждению проблем надежности бюджетов и по возможности обеспечивать участие организаций гражданского общества в усилиях по повышению осведомленности и определению возможных путей решения таких проблем.

67. Независимые высшие ревизионные учреждения, которые, как правило, занимаются проверкой бюджетной документации, должны уделять более пристальное внимание вопросам достоверности бюджетов. Готовящийся к публикации справочник МБП/Департамента по экономическим и социальным вопросам о том, как высшие ревизионные учреждения могут пролить свет на достоверность бюджетов (будет опубликован в начале 2023 года), может быть использован в качестве руководства и должен способствовать более активному участию высших ревизионных учреждений в решении подобных вопросов.

Данные

68. В интересах обеспечения подотчетности при принятии сложных бюджетных решений правительства должны основываться на надежных данных, которые должны быть прозрачными и всеобъемлющими.

69. Данные, которые были собраны в связи с показателем 16.6.1, предусмотренным в рамках целей в области устойчивого развития, в целом и по секторам,

а также на уровне национальных и субнациональных органов управления, следует использовать не только для оценки достоверности бюджетов, но и для повышения осведомленности о наиболее обделенных отраслях и общей необходимости обеспечить целенаправленное и устойчивое бюджетное финансирование деятельности по достижению целей в области устойчивого развития.

Цифровизация

70. Для повышения достоверности бюджетов следует поощрять цифровые инновации в сфере управления и развитие основной государственной цифровой инфраструктуры, в том числе путем расширения использования цифровых платежей. Цифровые общественные блага следует рассматривать как составные элементы государственной цифровой инфраструктуры, особенно на субнациональном уровне.

71. Следует совершенствовать регулирование и контроль масштабных инвестиций в цифровизацию государственного сектора, в частности на субнациональном уровне, уделяя особое внимание государственным закупкам для обеспечения эффективности расходования средств. Необходимы более качественные данные о государственных расходах на цифровые технологии.

Помощь в целях развития

72. Международные доноры и многосторонние учреждения должны выполнить свои обязательства, в том числе путем предоставления не только займов, но и субсидий на основе фактических потребностей и с учетом затрат на эксплуатацию и долгосрочное техническое обслуживание.

73. Вместе с тем страны-получатели должны оценивать свои потребности и разрабатывать реалистичные планы, улучшать свои бюджетные возможности и финансовую готовность, укреплять свой потенциал в плане управления полученными средствами на прозрачной и подотчетной основе, составлять сводный централизованный долговой бюджет (включающий все структуры внутри страны, которые имеют иностранные займы) и разрабатывать показатели для оценки результатов. В условиях кризиса они должны совершенствовать планирование ответных мер до усугубления кризисной ситуации.

Приложение

Достоверность бюджетов и принципы эффективного управления

Достоверность бюджетов относится к принципу прозрачности и тесно связана со всеми другими принципами эффективного управления. В следующей таблице отражены наиболее важные связи, подкрепленные конкретными примерами из разных стран.

Принцип управления	*Отношение к достоверности бюджетов*	*Примеры*
Компетентность	• Хорошо функционирующая система управления государственными финансами играет ключевую роль в обеспечении бюджетной дисциплины и эффективности расходования средств. Возможности государств, особенно в области планирования и проверки бюджетов, имеют жизненно важное значение для смягчения влияния соответствующих политически укоренившихся предубеждений. Достоверность бюджетов зависит от человеческого потенциала. • Правительства, особенно в нестабильных государствах, не всегда располагают людскими ресурсами или административными структурами для управления бюджетным циклом или обеспечения достоверности бюджетов. Эти процессы требуют различных навыков, в том числе в областях управления, финансового учета, среднесрочного бюджетирования и бюджетирования по результатам и ревизии. Также необходимо наличие потенциала в плане управления программным обеспечением, способствующим повышению достоверности, в частности интегрированными информационными системами финансового управления. • Для создания инструментов, способствующих повышению достоверности бюджетов, требуются коллективы с набором различных профессиональных качеств.	• В Либерии внедрение комплексной информационной системы финансового управления позволило автоматизировать управление государственными операциями и составление бюджета. Ее интерфейс имеет такие ключевые компоненты, как ассигнования, административные расходы и управление казначейской деятельностью, обеспечивая контроль с помощью встроенного инструмента «не превышать». Тем не менее для стимулирования его использования необходимо решить проблемы недостатка профессиональных качеств и сопротивления изменениям[1].
Разработка рациональной политики	• Увязка бюджетного планирования с конкретными результатами объединяет разработку политики и обеспечение достоверности бюджетов. • Деятельность по обеспечению достоверности бюджетов часто осуществляется как	• В 2015 году в Перу была внедрена вторая версия комплексной информационной системы финансового управления — электронной системы, оптимизирующей получение финансовой отчетности. Это позволило правительству реализовать на практике принцип раз-

[1] Benjamin Wilson, Jr., “Liberia integrated financial management information system: advantages and challenges”, presentation for the integrated financial management information system capacity-building programme, May 2021.

Принцип управления	*Отношение к достоверности бюджетов*	*Примеры*
	«вводная реформа» в странах со средним и низким уровнями дохода, поскольку она позволяет оценить дефицит поступлений и имеющийся потенциал, а также увязать расходы со стратегическими ассигнованиями. • Разработка рациональной политики является рычагом достоверности бюджетов, особенно ввиду того, что общее макроэкономическое положение правительства напрямую влияет на его общий авторитет и надежность. Макроэкономические цели достигаются, когда средства выделяются в соответствии с первоначальными обязательствами. • Таким образом, разработка рациональной политики и обеспечение достоверности бюджетов взаимно подкрепляют друг друга. • Информационно-технологические системы, такие как комплексные информационные системы финансового управления, могут способствовать принятию решений, предоставляя наглядную информацию о поступлениях и динамике расходов и тем самым создавая условия для бюджетирования по результатам. • Решающее значение для обеспечения достоверности бюджетов имеет политическая воля.	работки рациональной политики путем применения подхода, предполагающего бюджетирование по результатам, в отношении расходов. Это единственная страна в Латинской Америке, в которой действует единая система для всех уровней управления (около 1450 бюджетополучателей)[2]. • Проверка достоверности бюджета также служит рычагом разработки рациональной политики в Аргентине, позволяя директивным органам лучше учитывать инфляцию. Используемая в этой стране онлайновая комплексная система финансовой информации E-SIDIF позволяет увязывать результаты, определенные в бюджете, со стратегическими целями, что значительно повышает способность страны оценивать потребности с учетом заложенных рисков. За период 2016–2018 годов показатель отклонения фактических совокупных расходов от утвержденной суммы снизился со 136 процентов до 115 процентов, что позволило государственным должностным лицам учитывать инфляцию в расходах путем увеличения утвержденной суммы[3].
Взаимодействие	• Хотя взаимодействие многих заинтересованных сторон иногда создает трудности, обеспечение достоверности бюджетов может укрепить связь между учреждениями и заинтересованными сторонами, тем самым повысив согласованность политики. • Расширение взаимодействия между учреждениями позволяет органам, занимающимся бюджетным планированием, получать доступ к более обширным институциональным данным, что способствует повышению достоверности бюджетов. Взаимодействие имеет ключевое значение, причем не только на межправительственном уровне, но и в	• В Доминиканской Республике межведомственное взаимодействие и более эффективное планирование способствовали повышению результата страны с самого низкого до самого высокого в оценке достоверности бюджетов в рамках программы «Государственные расходы и финансовая подотчетность» в 2018 году[4]. Расширение взаимодействия позволило интегрировать большое число наборов институциональных данных и подготовить три отчета об исполнении бюджета.

[2] Gerardo Uña and Carlos Pimenta, “Integrated financial management information systems in Latin America: strategic aspects and challenges”, in *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*, Carlos Pimenta and Mario Pessoa, eds. (New York, Inter-American Development Bank, 2016).

[3] World Bank, Argentina: *Public Expenditure and Financial Accountability Performance Assessment Report* (Washington, D.C., 2019), pp. 21–22.

[4] Guillermo Herrera, “Making and keeping promises: why budget credibility matters”, International Budget Partnership, 31 July 2018.

Принцип управления	*Отношение к достоверности бюджетов*	*Примеры*
	рамках отраслевых министерств, и, в частности, министерств финансов. • Взаимодействие и достоверность бюджетов взаимно подкрепляют друг друга в долгосрочной перспективе.	• И Объединенная Республика Танзания, и Кения включили в бюджетный процесс обзоры государственных расходов по министерствам и отраслям. Девять рабочих групп по конкретным отраслям рассматривают компоненты предложений министерств по расходам и сопоставляют их с приоритетами. Кроме того, в Кении проводятся открытые отраслевые слушания, на которых заинтересованные стороны имеют возможность высказать свои замечания по отраслевой политике и ассигнованиям[5].
Добросовестность	• Добросовестность и достоверность бюджетов взаимно подкрепляют друг друга. • Под добросовестностью понимается расходование государственных средств в соответствии с планом и в интересах граждан. Более того, достижение результатов в бюджетно-налоговой сфере повышает легитимность государства посредством сокращения масштабов как реальной, так и предполагаемой коррупции. В то же время достоверность бюджетов исключает возможность такой практики, как нереалистичное или скрытое бюджетирование. • Добросовестность позволяет учитывать отклонения и предупреждает создание «черных ящиков» в расходовании средств, таких как специальные целевые фонды. • Хотя совокупная бюджетная достоверность, как она определяется программой «Государственные расходы и финансовая подотчетность», как правило, становится менее важной в нестабильных государствах, данные свидетельствуют о том, что в таких государствах сохраняется положительная и статистически значимая взаимосвязь в отношении композиционной бюджетной достоверности (исходя из определения нестабильности, данного Всемирным банком)[6].	• Филиппины приступили к проведению масштабной бюджетной реформы, чтобы повысить добросовестность бюджетного процесса, который был подвержен злоупотреблениям, особенно ввиду существования специальных целевых фондов, специальных счетов в общем фонде и внебюджетных счетов, а также слабого надзора. В период 2010–2016 годов правительство сократило использование этих механизмов, унифицировало требования к отчетности и прекратило пересогласование бюджета[7]. • До войны правительство Украины, после «революции достоинства», приняло новый закон о государственных закупках, чтобы уменьшить злоупотребления, которые подрывали процессы публичных торгов. Цель заключалась в повышении достоверности бюджета путем направления средств туда, где они наиболее необходимы. Система электронных закупок Prozorro стала примером передовой практики в этой области.
Прозрачность	• Достоверность бюджетов относится к принципу прозрачности и может его подкрепить.	• Иордания стремилась повысить достоверность своего бюджета и улучшить общую практику управления государ-

[5] Anwar Shah, ed., *Budgeting and Budgetary Institutions*, Public Sector Governance and Accountability Series (Washington, D.C., World Bank, 2007), p. 20.

[6] Jens Kromann Kristensen and others, *Public Expenditure and Financial Accountability, Public Financial Management, and Good Governance*. (Washington, D.C., World Bank, 2019), p. 63.

[7] The Philippines, Department of Budget and Management, “Budget integrity and accountability”, 2016.

Принцип управления	*Отношение к достоверности бюджетов*	*Примеры*
	• В то же время прозрачность в бюджетно-налоговой сфере и отчетность имеют решающее значение для достоверности бюджетов, поскольку, в частности, своевременная отчетность позволяет управлять государственными ресурсами в режиме реального времени. Прозрачные бюджетные системы ассоциируются с большей достоверностью и бюджетной дисциплиной. • Программное обеспечение, позволяющее повышать достоверность бюджетов, также обеспечивает прозрачность в бюджетно-налоговой сфере за счет открытых, четких, достоверных и надежных данных, которые можно опубликовать и сделать доступными для большого числа заинтересованных сторон.	ственными финансами путем повышения прозрачности в бюджетно-финансовой сфере. С тех пор бюджетные отчеты стали более полными, перспективными и связанными с пятилетними среднесрочными бюджетными рамками, а также была введена система классификации программ. Это способствовало повышению эффективности прогнозирования в бюджетно-налоговой сфере[8]. • Либерия и Объединенная Республика Танзания смогли повысить достоверность своих бюджетов, разделив их на основные и условные разделы с разбивкой по статьям при последующем распределении средств условного бюджета в случаях, когда поступления превышают потребности по основному бюджету.
Независимый надзор	• Независимый надзор, в том числе со стороны высших ревизионных учреждений, играет ключевую роль в обеспечении достоверности бюджетов. Он значительно повышает достоверность и точность государственной отчетности, особенно в отношении бюджетного цикла, как принятого, так и реализованного, поскольку позволяет оценить и подтвердить поступления и расходы, а также проверить и обосновать отклонения. • Периодические ревизии государственных бюджетов способствуют оптимизации управления государственными финансами и повышению достоверности бюджетов в более широком смысле и могут подчеркнуть значимость высших ревизионных учреждений для общества. Участие организаций гражданского общества и неправительственных организаций в таких ревизиях повышает степень их достоверности. • Стратегии независимого надзора повышают достоверность бюджетов за счет привлечения внешних заинтересованных сторон и населения в целом.	• В Сербии некоммерческая организация и член Международного бюджетного партнерства «Транспарентность Сербия» изучила специальные переводы средств на покрытие чрезвычайных расходов из национального бюджета; предполагалось, что эти средства использовались для политического патронажа. Этот вопрос настолько привлек внимание средств массовой информации и общественности, что Бюджетно-налоговый совет взял на себя обязательство разобраться в ситуации. Таким образом, независимый надзор дал толчок повышению достоверности бюджета.
«Никого не обходить вниманием»	• Цели национального развития и предоставление услуг связаны с достижением паритета между обязательствами и фактически	• Уганда защищает определенные сегменты бюджета от ежегодных сокращений, обеспечивая тем самым, чтобы эти

[8] International Monetary Fund (IMF), *Jordan: Technical Report – Fiscal Transparency Evaluation*, Country Report, No. 21/224 (Washington, D.C., 2021).

Принцип управления	*Отношение к достоверности бюджетов*	*Примеры*
	поступившими и израсходованными средствами. Это особенно актуально при удовлетворении социально-экономических потребностей бедных и других уязвимых и маргинализированных групп населения. • Недостоверность бюджетов оказывает воздействие на людей, поскольку отклонения в расходах означают сокращение или непоследовательное расходование средств в тех областях политики, в которых они больше всего необходимы. Что касается целей в области устойчивого развития, то недорасход может иметь трагические последствия для средств к существованию. • Принцип «никого не обходить вниманием» особенно актуален для нестабильных и затронутых конфликтами стран, где повышение достоверности бюджетов может способствовать большей последовательности в практике управления государственными финансами, которая, в свою очередь, обеспечивает снижение риска возобновления конфликта и, следовательно, защиту наиболее уязвимых групп населения.	сегменты в большей степени подвергались надзору и контролю, чем остальная часть бюджета. Это позволило переориентировать бюджетные ассигнования на социальные услуги, повысить предсказуемость и эффективность контроля расходов в этих областях и укрепить отношения между донорами и правительством.
Недискриминация	• Применение принципа недискриминации при подготовке и исполнении бюджетов имеет решающее значение, поскольку это помогает не допустить исключения конкретных групп и обеспечить равное отношение ко всем группам, вне зависимости от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного или сословного положения, инвалидности или других аспектов. Более того, реализация стратегий недискриминации может способствовать выявлению потребностей маргинализированных групп, о которых ранее было неизвестно. • Использование принципа недискриминации для анализа соотношения расходов и обязательств также позволяет пересмотреть основные предположения, исходя из которых рассчитываются расходы. Это облегчит задачу интеграции целей, связанных с обеспечением гендерного равенства. Сосредоточение внимания на результатах, нежели на динамике расходов, также может способствовать большей дезагрегации данных.	• В Колумбии общественная пропагандистская организация «Дехустисия» обратилась в Конституционный суд, чтобы добиться приоритизации охвата медицинским обслуживанием уязвимых групп населения, включая малоимущих и беженцев, и удовлетворения их потребностей за счет средств чрезвычайного фонда, созданного в ответ на пандемию COVID-19. Это подтверждает важнейшую роль гражданского общества и неправительственных организаций в предотвращении дискриминации и содействии инклюзии. • В Сенегале Федерация ассоциаций инвалидов успешно борется за социальную инклюзию инвалидов, включая обеспечение им доступа к базовым услугам и помощи в связи с COVID-19. • В Индии, где община далитов продолжает подвергаться маргинализации, Национальная кампания по правам человека далитов разработала приложение для отслеживания чрезвычайных расходов в целях оценки их влияния на общинном уровне. Это позволило сфор-

Принцип управления	*Отношение к достоверности бюджетов*	*Примеры*
	• Следование принципу недискриминации может повысить достоверность бюджетов, и наоборот, при условии принятия следующих мер: проведения общественных дебатов, сотрудничества с законодательными и судебными органами, привлечения тех, кого это непосредственно касается, или тех, кто подвергается дискриминации, а также использования новых технологий. В этой связи крайне важна роль неправительственных организаций. • Такие инструменты, как общественный контроль, очень важны, поскольку они позволяют проследить влияние политики с начального этапа подготовки бюджета и изучить бюджетные выплаты вплоть до момента их поступления получателями (этап исполнения бюджета), тем самым выявляя возможные «черные ящики».	мулировать основные рекомендации для властей по надлежащим бюджетным мерам для оптимального решения проблемы маргинализации общины[9].
Участие	• Во избежание снижения достоверности бюджетов необходимо проводить консультации с законодательными органами и обеспечивать участие общественности, в частности при внесении серьезных поправок в бюджеты. • Реформирование систем управления, включая повышение достоверности бюджетов, зависит от неявного обмена, который подразумевает предоставление выгод заинтересованным сторонам в обмен на их поддержку. • Следовательно, вовлечение общественности относится к числу ключевых средств обеспечения достоверности бюджетов. • Вовлечение общественности также может повысить значимость собранных и представленных данных.	• Министерство финансов Малайзии создало подразделение по отчетности, через которое выясняются мнения населения о бюджетно-налоговых мерах, включающих, в экстренных случаях, отклонения от предусмотренных планов расходов[10].
Субсидиарность	• Принцип субсидиарности позволяет добиться достоверности бюджетов с помощью стратегий, в которых достигается баланс между автономией на субнациональном уровне и стабильными отношениями с центральными или федеральными органами управления.	• Внедрение систем, способствующих повышению достоверности бюджетов, таких как комплексные информационные системы финансового управления, может обеспечить привлечение многих пользователей и повысить уровень субсидиарности. В таких системах может насчитываться более 4000 пользователей. В некоторых случаях, как в

[9] María José Eva, “As COVID-19 spreads, CSOs argue that government budgets should address inequality and discrimination”, International Budget Partnership, 15 September 2020.

[10] International Budget Partnership, “Promoting transparency, oversight and participation in budgeting during emergencies”, February 2022, pp. 4–5.

Принцип управления	*Отношение к достоверности бюджетов*	*Примеры*
	• Системы финансового управления, которые могут объединить все уровни управления, могут способствовать повышению достоверности бюджетов, обеспечивая, чтобы переводы средств субнациональным органам управления осуществлялись на открытой основе, были эффективными и отвечали потребностям соответствующих групп населения. Аналогичным образом, эффективная бюджетно-налоговая консолидация на уровне субнациональных органов управления требует высокой степени точности в прогнозировании налоговых поступлений и оценке государственных расходов. Таким образом, субсидиарность и достоверность бюджетов взаимно подкрепляют друг друга.	Бразилии, они могут насчитывать более 100 000 пользователей, обеспечивая тем самым более эффективный географический и институциональный охват для оценки потребностей регионов и муниципальных образований[11]. • Южная Африка периодически публикует заявление для средств массовой информации о достоверности бюджета на местном уровне, включая анализ тенденций перерасхода или недорасхода средств, субсидии, предоставляемые на определенных условиях, и рекомендации[12]. Это способствует прозрачности, сотрудничеству и конструктивным отношениям между центральными и местными органами управления.
Межпоколенческая справедливость	• Применение принципа межпоколенческой справедливости накладывает на весь бюджетный цикл ряд соображений, связанных с достоверностью бюджетов и показателями, которые используются для ее измерения, включая центральное значение вовлечения разных поколений, при котором каждое поколение получает выгоды в соответствии с внесенным им вкладом. • Межпоколенческая справедливость основана на предположении о том, что выгоды, получаемые нынешним поколением от расходов, не должны дестабилизировать финансовое положение будущих поколений. Например, субсидии для снижения цен на товары в краткосрочной перспективе портят долгосрочное бюджетно-налоговое и денежно-кредитное положение страны, тем самым препятствуя обеспечению межпоколенческой справедливости. • Применение принципа межпоколенческой справедливости в рамках бюджетного цикла способствует повышению достоверности бюджетов посредством укрепления бюджетной дисциплины и уравнивания динамики расходов, которая сказывается на будущем	• Тунис добился существенного улучшения своего бюджетно-налогового положения посредством реформирования субсидий и их сокращения с 2,8 процента от валового внутреннего продукта в 1990 году до 1 процента в 1999 году[14]. Такое реформирование позволило повысить достоверность бюджета благодаря снижению заложенных рисков для бюджетно-налогового и денежно-кредитного положения в долгосрочной перспективе.

[11] Uña, and Pimenta, “Integrated financial management information systems”, p. 309.

[12] South Africa, Department of National Treasury, “Local government revenue and expenditure: fourth quarter local government section 71 report (preliminary results) for the period: 1 July 2020–30 June 2021”, media statement, September 2021.

[14] Sanjeev Gupta and others, *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers* (Washington, D.C., IMF, 2000).

Принцип управления	*Отношение к достоверности бюджетов*	*Примеры*
	бюджетно-финансовом положении в виде долгосрочных отклонений. • Более того, межпоколенческая справедливость основана на тонком балансе между привлечением заемного капитала и амортизацией долга, что, в свою очередь, требует разделения расходов на текущие, покрываемые за счет налогов расходы и капитальные, покрываемые за счет заемных средств расходы. Такое разделение часто бывает трудно осуществить, особенно в отношении активов[13]. • Стратегии и соображения межпоколенческой справедливости также могут способствовать повышению достоверности бюджетов на процедурном уровне за счет выявления и обозначения факторов уязвимости.	

[13] Greg Coombes and Brian Dollery, *An Analysis of the Debate on Intergenerational Equity and Fiscal Sustainability in Australia*, University of New England, School of Economics, Working Paper Series in Economics, No. 2002-5 (2002).