ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

ИНВЕСТИЦИИ В ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ В ЦЕЛЯХ УСТОЙЧИВОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ:

роль государственного финансирования

ЗАЩИТА И ИНВЕСТИЦИИ *в людей*

© **2021 Международный банк реконструкции и развития /**
ВСЕМИРНЫЙ БАНК
Washington DC 20433
Телефон: +1-202-473-1000
Интернет: www.worldbank.org

Настоящий документ подготовлен сотрудниками Всемирного банка с использованием материалов из внешних источников. Содержащиеся в нем выводы, толкования и заключения могут не отражать мнения Всемирного банка, его Совета исполнительных директоров или правительств представляемых ими стран.

Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящем документе. Границы, цвета, названия и иная информация, указанная на картах, содержащихся в настоящем документе, не является выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ. Все суммы, приведенные в долларах в настоящем отчете, указаны в долларах США, если не оговорено иное.

Права и разрешения: Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, охраняются авторским правом. Поскольку Всемирный банк приветствует распространение информации, которой он располагает, допускается полное или частичное воспроизведение настоящего документа в некоммерческих целях.

Все запросы относительно прав и лицензий, включая производные права, следует направлять в Издательский отдел Всемирного банка по адресу: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; факс: 202-522-2625; электронная почта: pubrights@worldbank.org.

ИНВЕСТИЦИИ В ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ В ЦЕЛЯХ УСТОЙЧИВОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ: *роль государственного финансирования*

АННОТАЦИЯ

Предметом рассмотрения в настоящем концептуальном документе является роль государственного финансирования в создании, защите и использовании человеческого капитала в ситуации, когда страны пытаются преодолеть последствия кризиса COVID-19 и заложить основы для инклюзивного, стабильного и устойчивого развития. В документе сформулировано определение проблемы, связанной с достижением необходимых показателей человеческого капитала в условиях кризиса вокруг COVID-19, и выделены три области деятельности: политические приоритеты, государственное управление и возможности манёвра бюджетными средствами в целях наращивания и использования человеческого капитала. В документе обращается особое внимание на недавние инновации и приводятся примеры возможных действий в краткосрочной перспективе, равно как и направлений более долгосрочной работы, с учетом специфики ситуации в различных странах и исходя из общей задачи – содействия устойчивому восстановлению.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящий документ подготовлен совместно Департаментами глобальной практики Всемирного банка по вопросам справедливого роста, финансов и институтов (EFI) и развития людских ресурсов (HD). Общее руководство осуществляли исполняющий обязанности вице-президента по вопросам справедливого роста, финансов и институтов Айхан Косе и вице-президент по вопросам развития людских ресурсов Мамта Муртхи. Рекомендации группе также давали директор Департамента глобальной практики по вопросам макроэкономики, торговли и инвестиций Марселу Эстеван и руководитель Департамента глобальной практики по вопросам управления Эдуард Олово-Окере.

В состав авторского коллектива, работавшего под руководством Ханы Брикси и Кьяры Бронки, входили Самер ас-Самарраи, Мэри Бридинг, Шади Бу Хабиб, Захид Хаснайн, Игорь Хейфец, Христоф Куровски, Трейси Лейн, Ясухико Мацуда, Со Ён Мин, Джерен Озер, Аденике Шерифат Ойейола, Лора Б.Ролингс, Михаэль Вебер и Тимоти Уильямсон.

Мы благодарим за подробные комментарии рецензентов, в том числе Луиса Бенвенисте, Джеймса А. Брамби, Тито Корделлу и Уильяма Ф. Мэлоуни. Важные материалы и ценные комментарии представили также Андерс Агерсков, Джеймс Андерсон, Самира Мазиад ат-Тувайджри, Мэри Френсис Битон, Кэтлин Бигл, Таня Присилла Бегасо-Гомес, Христиан Бодевиг, Анна Кастерс, Ричард Даманиа, Амит Дар, Аманда Деверчелли, Билл Доротински, Лесли Элдер, Пабло Файнсилбер, Изис Гаддис, Кун Мартейн Гевен, Марелиз Горгенс, Пабло Готтрет, Маргарет Грош, Карен Гроун, Шринивас Гуразада, Даниэль Халим, Элизабет Хюйбенс, Ого-Олува Олуватойин Джага, Бернард Джеймс Хейвен, Келли Сьюзен Джонсон, Ён Гю Кан, Ён Ын Ким, Штефан Г. Кёберле, Эрик Лейси, Джордж Аддо Ларби, Кейт Мандевиль, Массимо Маструцци, Каролина Монсальве, Самиа Мсадек, Эндрю Майберг, Филипп Невес, Тобиас Пфутце, Мирья Пигато, Шомикхо Раха, Сиддхартха Раджа, Юн Рентшлер, Хартвиг Шефер, Сиддхартх Шарма, Мира Шекар, Линн Д. Шерберн-Бенц, Элена Стерлин, Аджай Тандон, Маргарет Трияна, Роберт Утц, Хишам Ахмед Вали, У Ноя и Ю Сяоцин. Выражаем благодарность Дипике Давидар и Франклину Айенсу за помощь в подготовке издания, Юань Цзунья и Исраэлю Давиду Мелендесу – за его художественное оформление, а также Кавури Лакшми Дикше Рамеш – за рецензирование раздела справочной литературы.

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ **05**
ПРЕДИСЛОВИЕ **06**
РЕЗЮМЕ **08**
ВВЕДЕНИЕ **10**

ГЛАВА 1
Человеческий капитал – движущая сила восстановления и устойчивого, инклюзивного развития **12**
1.1 Влияние кризиса, вызванного COVID-19, на человеческий капитал 13
1.2 Бюджетно-финансовые последствия кризиса, вызванного COVID-19 15
1.3 Роль государственного финансирования как источника инвестиций в человеческий капитал в целях восстановления 17

ГЛАВА 2
Государственные расходы в интересах создания, защиты и использования человеческого капитала **20**
2.1 Система государственных расходов, ориентированная на конкретные результаты в области развития человеческого капитала 20
2.2 Восстановление человеческого капитала 21
Борьба с пандемией 21
Восстановление здоровья населения 21
Возвращение детей к школьным занятиям и ликвидация пробелов в области образования 24
Защита детей и создание основ для развития человеческого капитала 25
Предотвращение пагубных последствий для ищущих работу и содействие получению трудового дохода 27
2.3 Повышение эффективности систем предоставления услуг 29
Использование потенциала технологий для предоставления услуг 29
Укрепление систем здравоохранения и повышение готовности 30
Создание устойчивой системы предоставления услуг образования 31
Повышение эффективности систем социальной защиты и рынка труда 32

ГЛАВА 3
Управление как механизм воплощения мер бюджетно-налоговой политики в результаты развития человеческого капитала **35**
3.1 Придание приоритетного характера развитию человеческого капитала на основе общегосударственного подхода 35
3.2 Использование государственного финансирования для достижения конкретных результатов 38
3.3 Управление трудовыми ресурсами, ориентированное на результат 44
3.4 Прозрачность, подотчетность и доверие 46

ГЛАВА 4
Мобилизация ресурсов для решения приоритетных задач в области развития человеческого капитала **49**
4.1 Обеспечение защиты ресурсов, необходимых для развития человеческого капитала, во время кризиса 49
4.2 Взгляд на мобилизацию внутренних ресурсов через призму развития человеческого капитала 52
4.3 Изыскание бюджетных возможностей 55
4.4 Заимствования, управление задолженностью и международная поддержка как инструменты решения приоритетных задач развития человеческого капитала 57
4.5 Смягчение рисков и последствий будущих кризисов 60

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

CGE	вычислимая модель общего равновесия
DSSI	Инициатива по введению моратория на обслуживание задолженности
ESMAP	Программа помощи в области управления энергетическим сектором
SUN	«За улучшение качества питания» (движение)
АИКТ/БП	аутсорсинг услуг информационно-коммуникационных технологий и бизнес-процессов
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВРУ	высшее ревизионное учреждение
ГН	гендерное насилие
ГООСД	Группа по вопросам организации и осуществления служебной деятельности
ГЧП	государственно-частное партнерство
ИРЧК	Индекс развития человеческого капитала
ИЧКС	Индекс развития человеческого капитала, скорректированный с учетом его использования
КСНФ	Комплексная система национального финансирования
МВР	мобилизация внутренних ресурсов
ММЦУР	Макет для моделирования ЦУР
МОВРУ	Международная организация высших ревизионных учреждений
МОТ	Международная организация труда
НПКП	Непосредственная поддержка в целях улучшения качества питания
НСС	Национальные службы страхования
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРСП	документ с изложением стратегии сокращения бедности
ПСМБ	Программа социальной поддержки малоимущих «Беназир»
ПТОиП	профессионально-техническое образование и подготовка
РДРВ	развитие детей раннего возраста
РСЭН	реформа системы экологического налогообложения
СВУД	страны с высоким уровнем дохода
СНУД	страны с низким уровнем дохода
СП	социальное предприятие
ССБП	Среднесрочная бюджетная программа
ССНГД	Среднесрочная стратегия наращивания государственных доходов
ССПР	Среднесрочная программа расходов
СССД	Среднесрочная стратегия управления долгом
ССУД	страны со средним уровнем дохода
СУДВС	страны с уровнем дохода выше среднего
СУДНС	страны с уровнем дохода ниже среднего
ТиУ	товары и услуги
УГФ	управление государственными финансами
ФДР	финансирование на основе достигнутых результатов
ФНБ	фонды национального благосостояния
ХИПК	бедная страна с высоким уровнем задолженности
ЦБПП	целевая бюджетная программа в области питания
ЦУР	Цель в области устойчивого развития
ЮНФПА	Фонд народонаселения Организации Объединенных Наций
ЮНИФЕМ	Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин

ПРЕДИСЛОВИЕ

Менее чем за год пандемия COVID-19 нарушила нормальный ход жизни и подорвала источники доходов сотен миллионов людей. По некоторым данным, из-за пандемии количество рабочих мест в мире сократилось на 250 млн, а 100 млн человек были отброшены за черту крайней бедности. Перед беднейшими жителями планеты все острее встает проблема дефицита продовольствия.

Самые серьезные изменения к худшему за несколько десятилетий произошли в сфере сокращения бедности и обеспечения благосостояния для всех. Мы потеряли все завоеванное за последние десять лет в области развития человеческого капитала. Пандемия стала причиной сбоев в оказании основных услуг, повлекших за собой тяжкие последствия в виде роста смертности детей младше 5 лет и материнской смертности, числа нежелательных беременностей, а также невыявленных и неизлеченных неинфекционных заболеваний. По оценкам ООН, на планете будет на 130 млн больше недоедающих детей, чем прогнозировалось до этого кризиса. Уровень бедности по образованию, судя по некоторым оценкам, поднимется на 10 процентных пунктов и превысит 60 процентов, и без полномасштабной помощи будущие заработки нынешнего поколения детей окажутся в совокупности ниже на 10 трлн долл. США.

Усугублению социального и экономического неравенства способствовало и закрытие школ. Нарастание масштабов гендерного насилия, увеличение количества детских браков и растущее бремя работы по дому разрушает жизни множества девочек и женщин и сужает их возможности выбора иных путей в жизни. Все эти последствия способны пустить под откос процесс достижения Целей в области устойчивого развития (ЦУР).

Потрясения, вызванные вспышкой COVID-19, усугубляют и последствия изменения климата, которые в последнее время становятся все заметнее, наглядно демонстрируя сложную взаимозависимость между людьми, планетой и экономикой. Особенно сильно страдают бедные и уязвимые слои населения – те, на кого обычно приходится основная тяжесть стихийных бедствий и сопряженных с насилием конфликтов.

На этом отрезвляющем фоне исключительно важно, чтобы страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны не пытались использовать для восстановления традиционный пакет стратегий, поскольку его применение, по всей вероятности, приведет к тому, что ближайшие десять лет будут потеряны для развития. Вместо этого правительствам необходимо предпринять исключительные и срочные меры для преодоления совокупных последствий каскада кризисов, учтя при этом влияние взаимосвязей между людьми, планетой и экономикой, и, в то же время, адаптируясь к реалиям мира после пандемии. Два главных приоритета сейчас – это восстановление человеческого капитала, утраченного из-за пандемии, и инвестиции в создание нового человеческого капитала, обеспечивающего устойчивое восстановление.

Накопление человеческого капитала – это не только производительное вложение средств, но и важнейшее условие экологичного, устойчивого и инклюзивного развития. Инвестиции в людей помогают перейти к более экологически безопасной экономике, давая работникам возможность приобрести новые профессиональные навыки и перейти из отраслей с высокими показателями загрязнения окружающей среды на работу в экологичные отрасли. Образование для девочек вместе с мерами по планированию семьи, защите сексуального и репродуктивного здоровья и предоставлением женщинам экономических возможностей может оказать позитивное влияние на использование ресурсов и окружающую среду в нестабильных и затронутых конфликтами государствах. Люди, которые здоровы и хорошо питаются, получили соответствующее и надлежащее образование, имеют сбережения и альтернативные источники дохода, а также доступ к системам социальной поддержки на случай, если дела пойдут плохо, могут справиться с климатическими потрясениями или пандемией гораздо лучше, чем те, кто всего этого лишен. Аналогичным образом, системы предоставления услуг, укомплектованные соответствующими кадрами, получающие надлежащее материальное обеспечение и способные к адаптации, смогут перенести следующий кризис. Чтобы экономический рост действительно отвечал интересам всех слоев населения, программы качественного

образования, здравоохранения и социальной поддержки должны охватить беднейшие слои населения и удовлетворять потребности самых уязвимых его категорий, в том числе лиц с ограниченными возможностями.

Этот концептуальный документ дополняет концепцию зеленого, устойчивого и инклюзивного развития, представленную Комитету Всемирного банка по развитию на Весенних совещаниях 2021 года и предусматривающую инвестиции в человеческий капитал как средство решения ключевых задач в области развития и устойчивости. В этом документе показана роль государственного финансирования в улучшении показателей развития человеческого капитала и рассмотрены приоритеты политики с учетом основной задачи – содействия устойчивому восстановлению. В нем рассказывается об инновационных подходах, применяемых в разных странах для улучшения ситуации с питанием детей и развитием детей раннего возраста, для возвращения детей в школы и обеспечения высокого качества обучения, для создания устойчивых к потрясениям платформ оказания услуг, а также для поддержки источников доходов и вовлечения в производительную деятельность, прежде всего, женщин и представителей маргинализированных категорий населения.

В материале показано, как улучшение качества управления может повысить отдачу от расходов государственного бюджета для показателей человеческого капитала. В нем приведены примеры приоритезации стратегий исходя из фактических данных, координации политики и ориентированного на результат управления государственным бюджетом и людскими ресурсами, причем особое внимание уделяется отчетности о результатах деятельности, представлять которую помогают цифровые технологии.

Особо следует отметить, что в этом документе изучаются новые подходы к мобилизации средств на решение приоритетных задач развития человеческого капитала. В нем показано, как можно изыскивать средства в условиях ограниченного бюджетного финансирования, выявлять наиболее рентабельные реформы и защищать те конкретные статьи бюджета, которые критически важны для обеспечения непрерывности услуг, имеющих долговременные последствия для показателей человеческого капитала. Руководствуясь задачей улучшения показателей человеческого капитала, авторы документа предлагают также новые пути повышения доходов бюджета, решения проблем реструктуризации задолженности и уменьшения ее бремени, а также разработки планов на случай будущих кризисов. В документе показано, как реформы системы экологического налогообложения и отказ от энергетических субсидий могут создать бюджетные возможности для расходов на человеческий капитал, сокращая при этом потребление ископаемого топлива, оказывающее негативное воздействие на здоровье людей и окружающую среду.

Этот концептуальный документ стал основой для дискуссий на Пятом Совещании министров по развитию человеческого капитала в апреле 2021 года. Он отражает инновационный опыт, которым делились участники совещания, и призван послужить правительствам и международным партнерам в области развития информационной основой для их дальнейших усилий по закладке фундамента экологичного, устойчивого и инклюзивного восстановления.

МАМТА МУРТХИ
Вице-президент Всемирного банка по вопросам развития людских ресурсов

АЙХАН КОСЕ
И. о. вице-президента по вопросам справедливого экономического роста, финансов и институтов (EFI) и директор Группы прогнозов

РЕЗЮМЕ

Хотя в минувшие десять лет и сохранялся существенный дефицит человеческого капитала, многие страны достигли на этом фоне существенного прогресса в развитии своего человеческого капитала. Сегодня из-за пандемии COVID-19 возникла угроза того, что многие из этих достижений будут сведены на нет, а прежние проблемы вернутся. Необходимо действовать без промедления, чтобы не утратить достигнутые ценой немалых усилий успехи в области развития человеческого капитала, особенно среди бедных и уязвимых слоев населения.

Стабильность и прочность процесса восстановления будет напрямую зависеть от возрождения человеческого капитала и укрепления систем предоставления услуг, позволяющих наращивать, защищать и использовать этот капитал. Что такое человеческий капитал? Это знания, навыки и здоровье, которые люди аккумулируют в течение своей жизни. Здоровье и образование людей обладают бесспорной внутренней ценностью, однако человеческий капитал может также являться средством достижения важных и созидательных по своей природе целей, например, позволяя людям реализовывать свой потенциал в качестве полезных членов общества. Увеличение человеческого капитала ассоциируется с ростом трудовых доходов населения и доходов стран. Кроме того, наращивание человеческого капитала бедных и уязвимых слоев населения способствует упрочению социальной справедливости и сплоченности общества.

Таким образом, инвестиции в людей должны находиться в центре любого плана, цель которого – добиться и достичь «зеленого», устойчивого и инклюзивного развития. Но переход от кризиса к восстановлению остается непростой задачей и для богатых, и для бедных стран. Пандемия ведет к усилению ряда внушающих беспокойство тенденций, наблюдавшихся в течение последних десяти лет и способных серьезно омрачить перспективы экономического роста в развивающихся странах. К их числу относятся замедление темпов прироста инвестиций, объемов производства и занятости, темпов сокращения масштабов бедности, а также рост задолженности и ускорение разрушения природного капитала. Пандемия обратила вспять процесс постепенного, но неуклонного сокращения масштабов бедности на планете – впервые при жизни нынешнего поколения. Кроме того, по некоторым оценкам, в 2020 году более 100 млн людей оказались из-за пандемии за чертой крайней бедности – и, по прогнозам, в 2021 году их число продолжит расти.

Последствия пандемии COVID-19 для человеческого капитала и будущей производительности могут усугубиться и приобрести хронический характер, если на их устранение не будут решительно направлены масштабные инвестиции. Дети могут столкнуться с множественными, комплексными, долгосрочными последствиями недоедания и продолжительного воздействия факторов стресса. Качество знаний и навыков нынешнего поколения школьников, особенно детей из бедных и уязвимых домохозяйств, страдает из-за закрытия школ и возрастающей вероятности выбытия учащихся. По недавним оценкам сотрудников Всемирного банка, уровень бедности по образованию в странах с низким и средним уровнем дохода может возрасти с 53 процентов до 63 процентов; по всему миру не менее 24 млн учащихся на всех ступенях образования – от дошкольного до послесреднего – могут уже не вернуться в классы и аудитории. Вкупе с деквалифицирующим воздействием длительной безработицы и неполной занятости это, скорее всего, приведет к снижению будущей производительности и трудовых доходов во многих странах. Более того, в особенно тяжелом положении находятся женщины, страдающие от безработицы, бремени домашних забот и гендерного насилия, а также от незапланированных беременностей и материнской смертности.

В свете всего этого необходимо обеспечить надлежащее, эффективное и устойчивое расходование государственных средств на улучшение показателей развития человеческого капитала, особенно в периоды ужесточения налогово-бюджетной политики, подобные нынешнему. Высокоприоритетные стратегические инвестиции будут способствовать сокращению необратимых потерь человеческого капитала и повышению его вклада в восстановление экономики. К числу первоочередных задач на ближайшую перспективу относятся восстановление здоровья населения, защита малолетних детей от недоедания и других факторов риска, возвращение детей к школьным занятиям и ликвидация пробелов в области образования, а также содействие обеспечению возможностей получения трудового дохода. В среднесрочной перспективе залогом устойчивого восстановления экономики станут: дальнейший прогресс в области всеобщего охвата медицинскими услугами, развития детей раннего возраста, обучения и профессионального образования; повышение востребованности среднего специального и высшего образования на рынке труда; создание адаптивных систем социальной защиты; а также особый акцент на расширение экономических прав и возможностей женщин.

В то же время правительства, действуя в партнерстве с частным сектором, могут придать новый облик системам предоставления услуг с учетом активного распространения цифровых технологий во всем мире. Деятельность в этой области предусматривает создание цифровой инфраструктуры и повышение эффективности учреждений в части готовности, координации действий, финансирования и предоставления услуг. К числу ключевых сфер повышения системной в эффективности относятся обеспечение готовности систем здравоохранения к пандемиям и формирование комплексных, ориентированных на интересы населения систем первичной медицинской помощи, предоставление услуг образования, не оставляющее «за бортом» детей из обездоленных слоев населения,

и системы социальной защиты и труда, способные оперативно адаптироваться к меняющимся требованиям и возникающим кризисным ситуациям.

Повышение эффективности управления будет ключевым условием восстановления доверия со стороны граждан и обеспечения желаемого воздействия расходуемых средств на показатели развития человеческого капитала. Исследования показали, что простое увеличение расходов в сфере образования или здравоохранения не обязательно обеспечивает более весомые результаты. Необходимо определять политические приоритеты, добиваться эффективной координации действий министерств, ведомств и юрисдикций, уделять особое внимание разработке политики на основании имеющихся данных. Необходимо будет выработать подход к управлению государственным бюджетом и людскими ресурсами, четче ориентированный на конечные результаты, акцентирующий внимание на ответственности за достижение результатов и опирающийся на цифровые технологии. Правительства могут обновить общественный договор по развитию человеческого капитала и восстановить доверие со стороны граждан, обеспечив повышение прозрачности и расширение возможностей участия граждан в разработке политики и выделении ресурсов.

Чтобы гарантировать наличие ресурсов для развития человеческого капитала, необходимо, в частности, поставить показатели развития человеческого капитала во главу угла бюджетного процесса и уделять приоритетное внимание расходам, способствующим накоплению и использованию человеческого капитала. Мобилизация ресурсов для решения приоритетных задач в области развития человеческого капитала может включать изыскание бюджетных возможностей, содействие осуществлению экономически эффективных реформ и переориентацию бюджета на решение приоритетных задач при одновременной защите важнейших статей расходов от бюджетных корректировок. В условиях нехватки бюджетных средств и при необходимости внесения бюджетных корректировок крайне важно определить конкретные статьи бюджета, имеющие решающее значение для дальнейшего оказания услуг, влияющих в долгосрочной перспективе на показатели развития человеческого капитала, и обеспечить защиту этих статей.

Составляющими этой стратегии являются мобилизация внутренних доходов, реструктуризация задолженности и облегчение долгового бремени, разработка планов действий на случай будущих кризисов. Страны, испытывающие хронические проблемы с увеличением государственных доходов, могут использовать для наращивания финансирования мер по развитию человеческого капитала шесть широкомасштабных стратегий: a) повышение общего объема налоговых поступлений за счет расширения базы налогообложения; b) создание более справедливой системы налогообложения, предусматривающей повышение налоговой нагрузки в зависимости от уровня доходов или состоятельности налогоплательщика; c) внедрение системы «мягкого» резервирования средств в целях создания дополнительных зарезервированных источников финансирования, предназначенных для инвестиций в развитие человеческого капитала; d) введение «налогов на поддержку здоровья», предусматривающих финансовые рычаги стимулирования отказа от вредных моделей потребления; e) предоставление льгот налогоплательщикам, осуществляющим инвестиции в развитие человеческого капитала; и f) использование экологических налогов для финансирования инвестиций в меры по смягчению последствий изменения климата и адаптации к этим последствиям, а также для стимулирования отказа от деятельности, наносящей ущерб окружающей среде, и для создания сопутствующих выгод для здравоохранения и климата. Кроме того, активный процесс передачи местным органам власти полномочий по расходованию средств на развитие образования и здравоохранения наглядно свидетельствует о важности местных источников финансирования, особенно налогообложения имущества.

Инвестиции, направляемые в накопление и использование человеческого капитала, не только способствуют повышению производительности, но и играют решающую роль в обеспечении экологичного, устойчивого и инклюзивного восстановления, для которого необходимо мобилизовывать ресурсы при помощи различных инициатив и механизмов накопления. Пандемия COVID-19 обрушилась на планету одновременно с продолжающимся климатическим кризисом. Эти масштабные потрясения нанесли огромный ущерб бедным и уязвимым слоям населения. Поэтому, совместно принимая антикризисные меры, следует поставить своей целью обеспечение устойчивого восстановления, позволяющего не только преодолеть непосредственные последствия пандемии COVID-19, но и справиться с более длительным климатическим кризисом. Средства, сэкономленные благодаря Инициативе по введению моратория на обслуживание задолженности (DSSI), уже направляются на поддержку наиболее уязвимых слоев населения и отраслей, способствующих защите и восстановлению человеческого капитала.

В дальнейшем можно эффективно использовать для поддержки «зеленых» инвестиций, необходимых сопутствующих инвестиций в развитие человеческого капитала и мер по переквалификации рабочей силы облигации устойчивого развития, выпущенные в рамках реструктуризации, средства фондов национального благосостояния и финансирование из частных источников. Кроме того, исходя из опыта преодоления предыдущих кризисных ситуаций и пандемии коронавируса, странам будет полезно внедрить надлежащее бюджетное планирование и механизмы уменьшения риска и обеспечения готовности. Например, наличие адаптивных систем социальной защиты и стрессоустойчивых систем оказания услуг может смягчить воздействие кризисов на человеческий капитал, облегчить принятие эффективных антикризисных бюджетно-налоговых мер и стимулировать энергичное восстановление экономики.

ВВЕДЕНИЕ

В центре внимания Совещания министров по развитию человеческого капитала, состоявшегося в 5 апреля 2021 года в рамках Весенних совещаний Всемирного банка в его штаб-квартире в Вашингтоне, находились вопросы устойчивого финансирования инвестиций в человеческий капитал. Этот концептуальный документ был подготовлен в качестве основы для дискуссии на совещании и переработан с учетом вклада министров финансов и планирования, принявших участие в обсуждении. В документе рассматривается значение государственного финансирования для развития человеческого капитала в ситуации, когда страны пытаются преодолеть последствия кризиса вокруг COVID-19 и заложить основы для инклюзивного, стабильного и устойчивого развития.

Авторы документа призывают формировать и использовать человеческий капитал в целях стимулирования восстановления экономики. В документе сформулировано определение проблемы, связанной с достижением необходимых показателей человеческого капитала, и выделены три области деятельности: политические приоритеты, государственное управление и возможности манёвра бюджетными средствами в целях наращивания и использования человеческого капитала. В документе обращается особое внимание на недавние инновации и предлагаются возможные действия на краткосрочную перспективу, равно как и направления более долгосрочной работы, с учетом специфики ситуации в различных странах и исходя из общей задачи – содействия инклюзивному, стабильному и устойчивому восстановлению.

В **Главе 1** внимание читателей обращается на застарелые проблемы и тенденции, проявившиеся еще до вспышки COVID-19, а также на последствия COVID-19 для человеческого капитала, а также дается краткая характеристика глубоко укоренившихся финансовых и институциональных препятствий к развитию человеческого капитала, в том числе связанных с достаточностью финансирования и эффективностью расходов и оказания услуг. Роль государственного финансирования показана здесь через роль инвестиций в человеческий капитал – то есть, межотраслевых инвестиций в формирование, защиту и использование человеческого капитала – в создании положительных внешних эффектов экономического и социального порядка.

В **Главе 2** определяются приоритеты политики в разных отраслях исходя из основанных на фактических данных теорий изменения показателей развития человеческого капитала. В ней излагаются стратегии восстановления здоровья, защиты детей раннего возраста, возвращения детей в школы для восполнения пропусков в обучении и содействия созданию возможностей для получения трудовых доходов. Что касается более долгосрочной перспективы, то в этой главе особо подчеркивается значимость всеобщего охвата медицинскими услугами, устойчивых систем образования, позволяющих улучшить результаты обучения, гибкой социальной защиты и расширения экономических прав и возможностей женщин.

В **Главе 3** речь идет об институциональных подходах к приоритезации, поиску компромиссных решений в рамках государственного бюджета и повышению эффективности и рентабельности государственных расходов на достижение показателей человеческого капитала после преодоления кризиса вокруг COVID-19. В этой главе особо подчеркивается важная роль координации политики и распределения ресурсов между министерствами, ведомствами и государственными органами разных уровней. В главе предлагается повышать гибкость бюджетного процесса и внедрять ориентированный на результаты подход как в распределении людских и финансовых ресурсов государственного сектора, так и в управлении ими.

В **Главе 4** сквозь призму развития человеческого капитала рассматривается вопрос мобилизации государственных доходов; при этом признается наличие реальных ограничений, накладываемых ужесточением финансово-бюджетной политики и ростом объемов задолженности. Здесь рассматривается вопрос о том, каким образом страны могут изменять структуру бюджета, наращивать внутренние доходы, проводить реструктуризацию задолженности и облегчать ее бремя, а также разрабатывать планы на случай будущих кризисов и, в то же время, добиваться прогресса в решении приоритетных задач развития человеческого капитала в интересах уверенного восстановления.

Глава 1:

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ – ДВИЖУЩАЯ СИЛА ВОССТАНОВЛЕНИЯ И УСТОЙЧИВОГО, ИНКЛЮЗИВНОГО РАЗВИТИЯ

ГЛАВА 1: ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ – ДВИЖУЩАЯ СИЛА ВОССТАНОВЛЕНИЯ И УСТОЙЧИВОГО, ИНКЛЮЗИВНОГО РАЗВИТИЯ

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- *Человеческий капитал – это один из основных факторов экономического роста, создающий существенные положительные внешние эффекты и основу для переосмысления роли государственных финансов в инвестициях в человеческий капитал.*
- *Пандемия COVID-19 спровоцировала чрезвычайную ситуацию мирового масштаба в области здравоохранения и беспрецедентный экономический кризис, а также повлекла за собой негативные последствия во множестве областей – от здравоохранения, образования и питания до трудоустройства и равенства в гендерной и социально-экономической сферах, – которые усугубляют существовавший ранее дефицит человеческого капитала и угрожают свести на нет достигнутый за десять лет прогресс в области накопления человеческого капитала.*
- *Поставив во главу угла инвестиции в развитие человеческого капитала и повысив эффективность основополагающих систем предоставления услуг и институтов, государство может не только способствовать своим финансированием экологичному, устойчивому и инклюзивному восстановлению после пандемии COVID-19, но и заложить основу для повышения производительности и экономического роста в будущем.*

Человеческий капитал – знания, навыки и здоровье, которые люди аккумулируют в течение своей жизни и которые позволяют людям реализовывать свой потенциал в качестве полезных членов общества, – имеет исключительно важное значение для развития людей и общин и экономического роста стран. Человеческий капитал составляет две трети совокупного мирового богатства и является одним из основных факторов экономического роста в условиях растущей мировой интеграции (Lange, Wodon, and Carey 2018). Страны могут ускорить рост своей экономики, упрочить социальную справедливость и сократить масштабы бедности, развивая и применяя человеческий капитал наряду с другими видами капиталовложений, а также используя преимущества благоприятного делового климата и благого управления (Bakker et al. 2020). Здоровые и образованные люди, не знающие бедности, не только, будучи производительными работниками, способствуют экономическому росту, но и обеспечивают широкий спектр других положительных внешних эффектов экономического и социального порядка, таких как социальная сплоченность и охрана окружающей среды.

Реализация в полном объеме потенциала, заложенного в человеческом капитале, определяется эффективным управлением комплексной взаимосвязью между человеческим, произведенным и природным капиталом. Человеческий капитал, произведенный капитал (в том числе инфраструктура, обрабатывающая промышленность и производственное оборудование) и природный капитал (включая нефть, газ, уголь, минеральное сырье, сельскохозяйственные земли, леса, водные ресурсы и охраняемые территории) находятся в критически важном взаимодействии. Качественные рабочие места превращают инвестиции в образование и профессиональную подготовку в заработки, безуглеродная инфраструктура оборачивается выгодами для здоровья, сокращение масштабов бедности смягчает давление на малопродуктивные земли и природные ресурсы, а совершенствование методов производства в мясной промышленности помогает бороться с последствиями изменения климата и распространением природно-очаговых инфекций. Управление таким взаимодействием является в наше время одной из основных задач. К числу способов ее решения относятся адресное распределение инвестиций в человеческий капитал, предусматривающее программы реструктуризации экономики, например, курс на декарбонизацию, а также структурирование инвестиций в человеческий капитал, обеспечивающее устойчивое развитие и сохранение других форм капитала.

Страны сталкиваются с целым рядом проблем в области развития человеческого капитала, истоки которых восходят к временам до пандемии COVID-19, в том числе с давней нехваткой структурированного человеческого капитала, ограниченностью финансирования и факторами институционального порядка, препятствующими осуществлению высококачественных и эффективных инвестиций в человеческий капитал. Индекс человеческого капитала (ИЧК) за 2020 год показывает, что до пандемии среднемировой уровень производительности, которого ребенок мог рассчитывать достичь, став взрослым работником, составлял 56 процентов от потенциального. Однако ребенок, родившийся в стране с низким уровнем дохода (СНУД), мог рассчитывать достичь лишь 37 процентов потенциального уровня производительности. Напротив, у ребенка из страны с высоким уровнем дохода (СВУД) этот показатель составляет 70 процентов (Gatti et al. 2021). Похожие различия между социально-экономическими группами и территориями наблюдаются и внутри стран. Так, например, ребенок в Бразилии может сегодня рассчитывать реализовать свой производительный потенциал на 55 процентов, однако в муниципалитетах с наиболее высоким уровнем жизни этот показатель возрастает до 72 процентов, что примерно равно среднему для СВУД, тогда как дети из муниципалитетов с самым низким уровнем жизни могут рассчитывать только на 38 процентов, что опять же сопоставимо со средним показателем для СНУД.

Приоритетные задачи в области развития человеческого капитала и возможности их решения могут быть различными в разных странах и внутри отдельно взятых стран. Однако настоятельной необходимостью для всех стран является повышение эффективности систем предоставления услуг – это позволяет вести борьбу с кризисом, вызванным COVID-19, в краткосрочной перспективе и создавать основы для более долгосрочного, инклюзивного, стабильного и устойчивого восстановления. Экстренные меры по борьбе с распространением вируса и преодолению последствий кризиса, необходимые для восстановления человеческого капитала, следует увязать с долгосрочными приоритетами развития и использования человеческого капитала.

Государственному финансированию отводится критически важная роль в восстановлении и производительном использовании человеческого капитала во время пандемии COVID-19 и после нее. Кризис усугубил существовавшие ранее проблемы слабого привлечения внутренних ресурсов, низкого уровня инвестиций в человеческий капитал, больших объемов задолженности и неэффективного расходования средств. Эти проблемы особенно остро стоят в странах с более низким уровнем дохода, где бюджетные ограничения и дефицит человеческого капитала выражены особенно ярко. Директивным органам необходимо искать баланс между спасением жизней и защитой источников доходов сегодня и созданием основ для более социально справедливого, устойчивого и стабильного роста в будущем.

1.1 Влияние кризиса, вызванного COVID-19, на человеческий капитал

Кризис, вызванный вспышкой COVID-19, угрожает обратить вспять все, чего ценой немалых усилий удалось добиться за десять лет в сфере накопления человеческого капитала. До начала пандемии COVID-19 устойчивое продвижение вперед в области развития человеческого капитала – хотя, возможно, и недостаточно быстрое для решения многих задач, предусмотренных Целями в области устойчивого развития (ЦУР), – наблюдалось, тем не менее, в большинстве стран мира. Вызванный COVID-19 кризис может повлечь за собой утрату достижений в области развития человеческого капитала за последние десять лет, измеряемых такими показателями ИЧК, как детская низкорослость, продолжительность обучения в школе, скорректированная на результаты обучения, и выживаемость.

Помимо того крайне негативного воздействия, которое вирус оказывает на показатели заболеваемости и смертности, вызванный COVID-19 кризис создает существенные риски для человеческого капитала и в некоторых иных аспектах (WHO 2020a). Наиболее серьезными среди них являются сбои в предоставлении важнейших услуг, включая спасение жизней, первичную медицинскую помощь, питание, уход за детьми, образование, а также коммунальные услуги. Принимаемые меры по сдерживанию распространения пандемии обернулись тяжелыми последствиями для источников доходов и продовольственной безопасности. Перебои в снабжении вызвали рост цен и снижение доступности важнейших товаров, в том числе скоропортящихся и высококалорийных пищевых продуктов. Не столь заметно то, что стресс, сопряженный с ощущением опасности, изоляцией и пребыванием на карантине, может стать причиной усиления депрессии, показателей бытового насилия и жестокого обращения. То, что начиналось как пандемия и экономический кризис, во многих странах превращается в кризис финансовый,

оборачивающийся все более тяжким бременем для государственных ассигнований на услуги, необходимые для создания, защиты и использования человеческого капитала. К числу серьезнейших последствий для человеческого капитала относятся:

- **Рост заболеваемости и смертности.** Девять из каждых десяти стран сообщают о проблемах с обеспечением охвата важнейшими услугами (WHO 2020b), и последствия этого для заболеваемости и смертности могут по своим масштабам оказаться более серьезными, нежели непосредственное воздействие собственно вируса. В СНУД и странах с уровнем дохода ниже среднего (СУДНС) сбои в системах охраны здоровья матери и ребенка и обеспечения продовольствием могут стать причиной почти 2,5 млн смертей матерей и детей всего лишь за год. Согласно прогнозам, содержащимся в публикации Robertson et al. (2020), в 118 странах с низким и средним уровнем дохода (СНУД и ССУД) сбои в обеспечении доступа к базовым услугам здравоохранения и продуктам питания в течение шести месяцев могут привести к росту смертности детей в возрасте до пяти лет, в среднем, на 45 процентов в месяц, а материнской смертности – на 39 процентов в месяц. Причиной подобного роста материнской смертности станет, прежде всего, снижение охвата базовыми услугами родовспоможения, тогда как главными факторами, обуславливающими рост детской смертности, будут ухудшение ситуации с предоставлением антибиотиков для лечения пневмонии и сепсиса новорожденных, а также растворов для пероральной регидратации в случае диареи (Robertson et al. 2020). Из-за сбоев в предоставлении базовых услуг первичной медицинской помощи ожидается также существенный подъем числа случаев иных, помимо COVID-19, инфекционных заболеваний и показателей смертности от них. Согласно прогнозам, смертность от ВИЧ, малярии и туберкулеза возрастет в следующие пять лет, соответственно, на 10, 20 и 30 процентов (Hogan et al. 2020). ВОЗ прогнозирует, что сбои в проведении кампаний по распространению защитных сеток, обработанных инсектицидами, а также сокращение на 75 процентов доступности эффективных лекарств для борьбы с малярией приведут к тому, что смертность от этой болезни в странах Африки южнее Сахары вновь достигнет уровня, который не наблюдался здесь в последние двадцать лет (WHO 2020c).

- **Ухудшение ситуации с безопасностью в области продовольствия и питания, обострение проблемы недоедания.** Рост цен на продукты питания и сбои в цепочках поставок продовольствия в сочетании со сбоями в системах медицинского обслуживания и снижением доходов малоимущих способствуют росту масштабов голода, недоедания и беспрецедентному увеличению числа нуждающихся в гуманитарной помощи (United Nations 2021). Пандемия COVID-19, возможно, стала причиной того, что почти 100 млн человек столкнулись в 2020 году с нехваткой продовольствия. Проведенные Всемирным банком телефонные опросы (источник не указан) подтверждают, что вспышка COVID-19 оказала широкомасштабное воздействие на доходы домохозяйств, продовольственную безопасность и безопасность в области питания (Pirlea et al. 2020). Рост цен на продовольствие и сбои в предоставлении базовых услуг здравоохранения и питания, по всей вероятности, приведут к тому, что количество детей, страдающих от недоедания, вырастет во всем мире на 9,3 млн, количество детей с задержками в росте – на 2,6 млн, количество детских смертей – на 168 000 случаев, количество случаев анемии при беременности – на 2,1 млн, количество детей, рожденных страдающими от недоедания матерями, – на 2,1 млн, а убытки из-за снижения будущей производительности вследствие детской низкорослости и смертности – на 29,7 млрд долл. США (Osendarp et al. 2020).

- **Масштабные пробелы в области образования.** На пике пандемии 94 процента учащихся по всему миру не посещали школу (Gatti et al. 2021, World Bank 2020i). Даже по самым консервативным оценкам, появившиеся из-за этого пробелы в области образования могут составлять от 0,3 до 0,9 года обучения в школе, скорректированного на результаты обучения, вследствие чего этот средний показатель для СНУД и ССУД снизится с 7,9 до 7,3 года, и многое из достигнутого за последние годы будет сведено на нет (Azevedo et al. 2020). Уровень бедности по образованию, мерилом которого является процентная доля десятилетних детей, неспособных прочесть и понять несложный рассказ, равнялся до пандемии 53 процентам, а теперь может повыситься до 63 процентов. По всему миру не менее 24 млн учащихся на всех ступенях образования – от дошкольного до послесреднего – могут больше никогда не вернуться в классы и аудитории, а значит, число детей, не охваченных школьным обучением, существенно вырастет по сравнению с исходным показателем до пандемии (не менее 258 млн человек). Усугублению неравенства по обучению, и без того существенного во многих странах, способствует и тот факт, что дети из бедных и уязвимых домохозяйств серьезнее

страдают от перебоев в доступе к обучению в школах. В целом, дети, страдающие от пробелов в образовании, в будущем могут на протяжении жизни недополучить заработки на общую сумму 10 трлн долл. США, что эквивалентно 8 процентам мирового ВВП (Azevedo et al. 2020). Что касается студентов университетов и учреждений ПТОиП, то сокращение объемов практических занятий, профессиональной аттестации и ослабление связей с рынками труда может ограничить возможности их будущего трудоустройства.

- **Высокий уровень безработицы и потери доходов в мире.** Из-за карантинных мер сокращаются рабочие места. По оценке Международной организации труда (МОТ), в 2020 году в мире было утрачено, в общей сложности, 255 млн рабочих мест в эквиваленте полной занятости. Соответствующая потеря трудовых доходов без учета пособий по их утрате оценивается в 3,7 трлн долл. США. В 2021 году дефицит занятости, по прогнозам, сохранится и обернется утратой 90–130 млн рабочих мест в эквиваленте полной занятости (ILO 2021).

- **Рост неравенства и бедности.** Кризис усугубляет неравенство в различных его проявлениях и обращает вспять историческое по значимости сокращение масштабов бедности. Усиление неравенства ощущают женщины, молодежь, а также низкоквалифицированные и неформальные работники и члены их семей. По некоторым оценкам, уровень безработицы среди молодежи в мире вырос в 2020 году на 8,7 процента, а среди населения старше 25 лет – на 3,7 процента. Данные выборки по 50 странам за второй квартал 2020 года показали, что безработица среди низкоквалифицированных работников выросла в среднем на 10,8 процента, тогда как среди работников со средним уровнем квалификации – на 7,5 процента, а среди высококвалифицированных работников – на 2,5 процента (ILO 2021). Пандемия и меры борьбы с ней серьезно отразились на положении самостоятельно занятых и домохозяйств, получающих доходы в сфере неформальной экономики. Более того, ожидается, что впервые за двадцать с лишним лет вырастут масштабы крайней бедности. Расчеты Всемирного банка показывают, что из-за COVID-19 численность живущих за чертой крайней бедности, соответствующей доходу в 1,90 долл. США в день, выросла в 2020 году на 119–124 млн человек. В это число входит и 31 млн тех, кто в противном случае избавился бы от оков крайней бедности. Опыт прошлых глобальных экономических потрясений показывает, что вызванный COVID-19 кризис, экономические последствия которого группы населения с более низкими доходами ощущают на себе особенно остро, способствует дальнейшему росту неравенства по доходам внутри стран (Furceri et al. 2020).

- **Расширение гендерного разрыва.** COVID-19 усугубляет факторы риска, с которыми сталкиваются девушки-подростки, – от роста показателей выбывания из школ и детских браков до подростковых беременностей и насилия. Так, например, после закрытия школ в период эпидемии лихорадки Эбола в 2014–2016 годах многие девочки так и не вернулись к учебе, и уровень подростковых беременностей вырос. Женщины и девушки особенно сильно страдают от бремени домашних забот, отсутствия детских учреждений и гендерного насилия. Кроме того, степень их уязвимости усугубляется их положением на рынке труда (см. Вставку 1.1).

Если не принять срочных мер, из-за последствий COVID-19 «за бортом» может остаться целое поколение. Перспективы с точки зрения занятости, производительности и заработков заставляют задуматься. Опыт прошлого показывает, что работники, приступающие к поискам работы в период рецессии, ощущают ее существенные негативные последствия для занятости и доходов гораздо сильнее, чем те, кто выбрал для этого более благоприятный момент. «Поколение COVID-19» – это, в частности, недавние выпускники, те, кто устраивается на работу впервые, а также те, кто потерял работу из-за пандемии. Этот кризис, по всей вероятности, будет сказываться на них тем сильнее, чем дольше они остаются без работы или не полностью занятыми. Еще один фактор, не добавляющий оптимизма, – это последствия пандемии для детей, могущие повлечь за собой необратимые потери их человеческого капитала. Модели, построенные на основании данных Доклада об ИЧК за 2020 год, показывают, что через 20 лет экономически активное население типичной страны (люди в возрасте от 20 до 65 лет) будет примерно на 46 процентов состоять из тех, кто в период пандемии учился в школе или был младше 5 лет (Gatti et al. 2021).

1.2 Бюджетно-финансовые последствия кризиса, вызванного COVID-19

Вспышка COVID-19 повлекла за собой катастрофический спад экономики, поставив перспективы восстановления в зависимость от успеха мер по сдерживанию распространения вируса и возможности оказания соответствующей бюджетно-финансовой поддержки. По оценкам

ВСТАВКА 1.1: COVID-19 СТАВИТ ПОД УГРОЗУ ЗАНЯТОСТЬ ЖЕНЩИН

Две трети медицинских и социальных работников в мире – это женщины (Boniol et al. 2019). Девушки и женщины выполняют основную долю работы по уходу и помощи как в официальном, так и в неформальном секторах. Такого рода занятия, например, помощь престарелым и инвалидам, зачастую непрестижны и плохо оплачиваются, хотя они играют важнейшую роль в борьбе с пандемией. Очень высокая доля женщин среди работников этих сфер повышает для них риск заражения тяжело протекающей болезнью, а также риск физического и психологического насилия. Именно их часто и в первую очередь зовут на помощь больным родственникам, детям или престарелым родителям. Даже до пандемии женщины тратили на неоплачиваемую работу по уходу в три раза больше времени, чем мужчины (ILO 2018). Пандемия усугубляет это бремя.

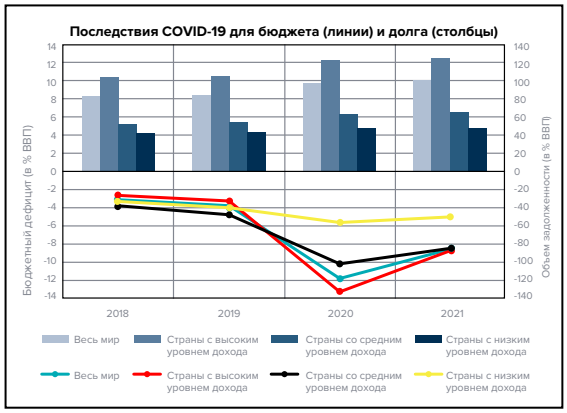
Источники доходов и занятость женщин оказались под особенно сильным ударом. Женщины составляют непропорционально большую долю работников неформального сектора, где риск потерять работу более высок, а защита на случай потери работы, болезни или старости крайне слаба. В 35 из 40 стран, где на начальном этапе пандемии COVID-19 проводился телефонный опрос, участвовавшие в нем женщины, как выяснилось, чаще, чем мужчины, прекращали работать из-за пандемии. По данным МОТ (ILO 2021), в мировом масштабе показатель потери работы среди женщин был в 2020 году выше, чем среди мужчин (соответственно, 5,0 процента и 3,9 процента), что еще более увеличило гендерные разрывы в сфере занятости.

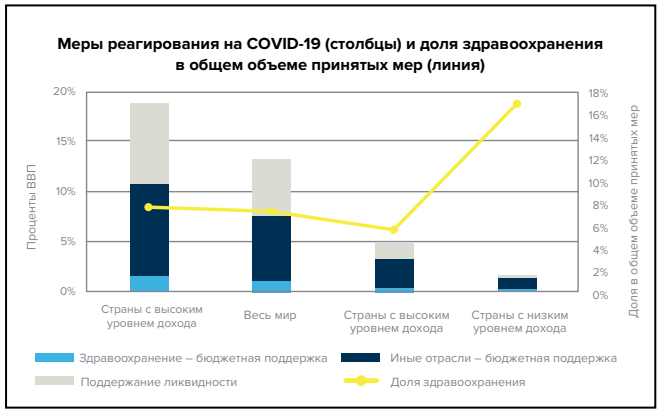
Всемирного банка, в 2020 году мировой ВВП снизился на 4,3 процента – этот спад мировой экономики оказался самым серьезным со времен Второй мировой войны. Признавая, что перспективы остаются неопределенными, Всемирный банк прогнозирует восстановление экономики на уровне 4,0 процента в 2021 году и 3,8 процента в 2022 году. По прогнозам, спад в СВУД будет сильнее, а восстановление пойдет медленнее. Напротив, в развивающихся странах спад, по всей вероятности, будет менее заметным, а восстановление – более энергичным. Прогнозируется, что в СНУД спад в 2020 году составит 0,9 процента, а восстановление в 2021 и 2022 годах – соответственно, 3,3 и 5,2 процента. Перспективы восстановления будут определяться степенью успешности вакцинации и повышением эффективности действий системы здравоохранения по борьбе с пандемией. Эти перспективы также зависят от того, продолжится ли применение бюджетно-финансовых стимулов и смягчение денежно-кредитной политики, прежде всего, в развитых странах, равно как и от того, улучшатся ли условия финансирования развивающихся стран (World Bank 2021b).

Последствия кризиса для финансово-бюджетной сферы оказались масштабными: повысился дефицит бюджета, существенно выросли объемы задолженности (см. рисунок 1.1). В мировом масштабе бюджетный дефицит взлетел с 3,8 процента в 2019 году до 11,8 процента ВВП в 2020 году (IMF 2021a). Больше всего этот показатель вырос в СВУД: в 2020 году он составил 13,3 процента по сравнению с 3,3 процента годом ранее. По сути дела, это объясняется одновременным ростом бюджетных расходов и сокращением доходов. В ССУД дефицит достиг в 2020 году 10,3 процента ВВП (в 2019 году – 4,8 процента), а в СНУД он увеличился с 4,0 процента в 2019 году до 5,7 процента в 2020 году. И в СНУД, и в ССУД это связано с резким падением доходов бюджета. Общемировой объем задолженности, составлявший в 2019 году 83,5 процента ВВП, достиг в 2020 году 97,6 процента. Кроме того, если говорить об уровне задолженности, сильнее всего она выросла в СВУД (123 процента в 2020 году против 105 процентов в 2019 году); далее следуют ССУД (63 процента в 2020 году по сравнению с 54 процентами в 2019 году) и СНУД (49 процентов в 2020 году по сравнению с 43 процентами в 2019 году) (IMF 2021a). В некоторых странах накопление задолженности идет уже десять лет, и это вызывает озабоченность по поводу возможного финансового кризиса (Kose et al. 2020).

Вместе с тем беспрецедентные по масштабам бюджетно-финансовые меры борьбы с пандемией помогли смягчить экономические и социальные последствия кризиса. В мировом масштабе объем бюджетно-финансовой поддержки составил в 2020 году 14 трлн долл. США, или 13,5 процента мирового ВВП. Дополнительные расходы бюджета и его недополученные доходы составили 7,8 трлн долл. США, или 7,4 процента ВВП, а остальное пришлось на предоставление ликвидности. Сюда относятся вливания акционерного капитала, займы, приобретение активов / передача долговых обязательств, гарантии и квазифискальные операции – главным образом, в

РИСУНОК 1.1: БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ КРИЗИСА ВОКРУГ COVID-19





Источник: **расчеты сотрудников Всемирного банка на основании доклада о ГЭП, 2021 год (диаграмма a) и базы данных МВФ о мерах налогово-бюджетной политики, 2021 год (диаграмма b).**

отношении компаний, но также и домохозяйств. В мировом масштабе 84 процента предоставленной помощи приходятся на долю СВУД. Из остальных 16 процентов 6,4 процента приходятся на Китай (IMF 2021a).

При этом объемы помощи сектору здравоохранения оставались сравнительно небольшими. Из 13,5 процента мирового ВВП, выделенного на противодействие пандемии, на сектор здравоохранения пришлось всего 1,0 процентного пункта ВВП (7,4 процента общей суммы). В СВУД здравоохранение получило менее 7 процентов общего объема бюджетно-финансовой поддержки, достигшего 19 процентов ВВП. В ССУД объем бюджетно-финансовой помощи составил 5,1 процента, и на долю здравоохранения пришлось 6,0 процента этой суммы. В СНУД общий объем помощи составил 1,5 процента ВВП, и здравоохранению было выделено 17 процентов этой суммы[1]. Всего в мире в рамках борьбы с COVID-19 была проведена 3 991 бюджетно-финансовая операция – включая как расходную, так и доходную часть бюджета, – но лишь 548 из них (14 процентов) имели отношение к сфере здравоохранения. Для сравнения: 1 884 операции имели целью помощь компаниям, 1 372 – помощь домохозяйствам, а еще 187 не были отнесены к какой-либо определенной категории[2].

Кризисная ситуация в связи с COVID-19 уже сегодня способствует резкому сокращению бюджетных ассигнований на различные отрасли, в том числе на образование. После начала пандемии бюджеты образования сократились на 65 процентов в СНУД и СУДНС и на 33 процента в странах с уровнем дохода выше среднего (СУДВС) и в СВУД. Столь разные тенденции могут усугубить ранее существовавшее неравенство в уровнях расходов разных стран на образование (Al-Samarrai et al. 2021)[3].

1.3 Роль государственного финансирования как источника инвестиций в человеческий капитал в целях восстановления

Инвестиции в человеческий капитал дают высокую отдачу и способны создавать значительные положительные внешние эффекты экономического и социального характера. Сильные положительные эффекты создаются инвестициями в системы здравоохранения, прежде всего, в первичную медицинскую помощь, а равно в исследования природно-очаговых инфекций и в борьбу с ними, обеспечение готовности к пандемиям, а также в развитие систем водоснабжения и санитарии. Не меньшее значение для здоровья планеты и ее обитателей имеют и инвестиции в природоохранную деятельность, в том числе в устойчивое сельское хозяйство, продовольственную безопасность и безопасность в области питания, землепользование, городское планирование и управление рисками стихийных бедствий. Так, например, на Ямайке осуществлялась Программа стимулирования производства, целью которой было увеличение и поддержание на устойчивом уровне сельскохозяйственного производства для удовлетворения потребностей рынка и защиты источников доходов бедных сельских жителей, равно как и для укрепления продовольственной безопасности страны (States of Guernsey 2020, 2021).

Развитие детей раннего возраста, образование и формирование навыков приносят благо не только человеку на протяжении всей его жизни, но и последующим поколениям: установлено, как именно они влияют на экономический рост, трудовые доходы и равенство, а также на социальную сплоченность. Инвестиции, направленные на повышение эффективности социальной защиты, расширение занятости и улучшение условий, которые рынок труда предлагает таким обычно неполностью занятым или низкооплачиваемым группам жителей, как женщины, молодежь и уязвимые категории населения, создают положительные внешние эффекты экономического и социального характера. Так, например, инвестиции в качественные и дешевые детские учреждения могут повысить уровень занятости женщин, общие показатели производительности и позитивно сказаться на детях. Государственные программы финансовой помощи и активных действий на рынке труда способны ослабить долговременное негативное воздействие вызванного COVID-19 кризиса на перспективы занятости и будущие доходы работников. Помимо содействия получению работы по найму, реализации зачастую не полностью используемого экономического потенциала женщин, молодежи и уязвимых категорий населения также может способствовать содействие развитию их предпринимательских навыков. Правительство Боснии и Герцеговины внесло изменения в Фонд гарантий, занимающийся развитием предпринимательской деятельности, с тем, чтобы упростить для перспективных предпринимателей доступ к средствам, необходимым им для ведения хозяйственной деятельности, уделяя при этом особое внимание молодежи и женщинам-предпринимателям (Office of the President, Republic of Srpska 2020).

Устойчивое и инклюзивное преодоление последствий кризиса, вызванного пандемией COVID-19, требует поддержания баланса между расчетливым свертыванием пакетов мер экономического стимулирования, особенно с учетом необходимости защиты бедных и уязвимых категорий населения, и наращиванием инвестиций в человеческий, физический и природный капитал, увязанным с долгосрочными целями обеспечения социальной интеграции, стабильности, устойчивости, а также увеличения количества и повышения качества рабочих мест. Адресные инвестиции в человеческий капитал могут не только помочь в борьбе с бедностью и неравенством, но также ускорить рост экономики и повысить уверенность предпринимательского сообщества в целом.

В прошлом инвесторы признавали и прогнозировали выгоды реформ для экономического роста, и это способствовало росту ожиданий деловых кругов на длительную перспективу и инвестиций из средств частного сектора. Учитывая, что в 2021 году многие страны, по всей видимости, будут ужесточать свою бюджетно-налоговую политику, Группа Всемирного банка подчеркивает, что развивающимся странам «необходимо будет решить задачу, состоящую в том, чтобы избежать преждевременного ужесточения бюджетно-налоговой политики в ближайшее время, однако постепенно сворачивать меры финансово-бюджетной поддержки и обеспечить финансово-бюджетную стабильность в среднесрочной перспективе» (World Bank 2021b). МВФ (IMF 2021a) подчеркивает, что финансово-бюджетную поддержку «необходимо продолжать, обеспечивая, однако, ее соответствие ходу пандемии и ситуации в экономике». Оба учреждения признают общую экономическую значимость инвестиций в людей и призывают защитить статьи государственных расходов на человеческий капитал. Некоторые страны уже думают с прицелом на будущее об устойчивости расходов. Так, например, обстоят дела в Азербайджане, где правительство предусмотрело бюджетные ассигнования на обеспечение устойчивости мер поддержки занятости и социальной помощи.

Кризис вокруг COVID-19 ускорил структурные преобразования, способные укрепить человеческий капитал, продвинуться по пути всеобщего охвата цифровыми технологиями и сократить долю видов экономической деятельности, сопряженных с выбросами углерода. Этот кризис ускоряет темпы и определяет характер глубоких изменений в производственных факторах, технологиях и нормах организации труда и предоставления услуг. Государственное финансирование может создать условия для эффективного привлечения средств частного сектора (а также помощи в целях развития и денежных переводов) к поддержке наращивания, адаптации и использования человеческого капитала во время восстановления и в последующий период. По мере того, как одни возможности исчезают, а другие появляются, растет значение человеческого капитала для стабильного и устойчивого роста.

---

[1] Расчеты сотрудников Всемирного банка на основании данных МВФ (IMF 2021a).

[2] “Fiscal Policies in Response to the Crisis” («Антикризисные меры бюджетно-финансовой политики») – база данных, созданная сотрудниками Всемирного банка для внутреннего использования; последнее обновление – сентябрь 2020 года.

[3] Выводы этой совместной публикации Всемирного банка и ЮНЕСКО сделаны по результатам анализа выборки по 29 странам, в которых проживает 54 процента населения планеты школьного возраста. При сопоставлении бюджетов за период до вспышки COVID и после нее предметом изучения были различия в бюджетах, подготовленных до и после начала пандемии в марте 2020 года.

Глава 2:

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ В ИНТЕРЕСАХ СОЗДАНИЯ, ЗАЩИТЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

ГЛАВА 2: ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ В ИНТЕРЕСАХ СОЗДАНИЯ, ЗАЩИТЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- *Система государственных расходов, ориентированная на достижение конкретных результатов, позволяет сформировать в различных отраслях согласованный комплекс высокоэффективных программ государственных расходов, отвечающих интересам бедных слоев населения и основанных на имеющихся данных и ситуации в конкретной стране.*
- *Для уменьшения необратимых потерь человеческого капитала, вызванных кризисом вокруг COVID-19, необходимо решить первоочередные задачи, к числу которых относятся восстановление здоровья населения, защита малолетних детей от недоедания и других факторов риска, возвращение детей к школьным занятиям и ликвидация пробелов в области образования, предотвращение долгосрочных последствий кризиса для молодежи, а также содействие обеспечению возможностей получения трудового дохода.*
- *Способствовать инклюзивному, надежному и устойчивому восстановлению может дальнейший прогресс в области всеобщего охвата медицинскими услугами, развития детей раннего возраста, обучения, обеспечения социальной защиты и расширения экономических прав и возможностей женщин.*
- *Последние инновации и новые технологии можно использовать для повышения эффективности систем предоставления услуг.*

Восстановление и дальнейшее развитие человеческого капитала в условиях пандемии COVID-19 с целью обеспечения стабильного восстановления экономики требует скоординированных действий межотраслевого масштаба. Применительно к каждой приоритетной задаче развития человеческого капитала правительства могли бы использовать цепочку результатов, основанных на фактических данных, чтобы разработать ориентированную на результат систему расходования средств и согласованный набор высокоэффективных межотраслевых программ действий в интересах бедных слоев населения. Помимо борьбы с пандемией путем вакцинации и других мер в сфере государственного здравоохранения, необходимо смягчать риски перманентной утраты человеческого капитала в ближайшее время и решать давние проблемы структурного дефицита в накоплении человеческого капитала в среднесрочной перспективе. Для этого потребуется обеспечить постоянный приток инвестиций и повысить эффективность систем предоставления услуг. Недавние инновации и новые технологии могут дать странам возможность ускорить продвижение вперед в этих сферах.

2.1 Система государственных расходов, ориентированная на конкретные результаты в области развития человеческого капитала

По мере преодоления последствий кризиса вокруг COVID-19 страны могут сталкиваться с дефицитом финансовых средств на развитие человеческого капитала. Еще до пандемии многим странам приходилось огромными усилиями изыскивать и привлекать средства, необходимые для базовых инвестиций в человеческий капитал. Этот дефицит нарастает. Так, например, СНУД для достижения ЦУР понадобится увеличить вдвое долю национального дохода, направляемую на образование (World Bank and UNESCO 2021).

Одного только увеличения бюджетных ассигнований на социальную сферу недостаточно для решения проблемы. Взаимосвязь между государственными расходами и показателями развития человеческого капитала – не прямая.

На показатели развития человеческого капитала влияют и эффективность государственных расходов, и их соответствие потребностям (Andrews et al. 2019; World Bank 2003, 2018d; Gottret and Schieber 2006).

Ориентированная на результат система помогает определить согласованный набор высокоэффективных межотраслевых программ расходования средств в интересах бедных. Правильное соотношение мер политики и расходов определяется приоритетами страны в области человеческого капитала и увязкой конкретных стратегий, программ и расходов с каждым из показателей развития человеческого капитала в каждой отдельной ситуации (вставка 2.1).

При определении тактики в отношении отдельных секторов можно руководствоваться межотраслевой теорией изменений, ориентированной на достижение конкретных показателей развития человеческого капитала. Эта теория изменений может сочетать собранные в мировом масштабе фактические данные, включая оценки воздействия, с данными пространственного анализа показателей и проблем по каждой стране, для определения приоритетных направлений расходования средств на национальном и субнациональном уровнях. Так, например, для развития детей раннего возраста, в зависимости от особенностей ситуации на местах, могут потребоваться различные сочетания инвестиций в расширение прав и возможностей женщин, в решение проблем питания, продовольственной безопасности, водоснабжения, санитарии и борьбы с загрязнением окружающей среды, а также в развитие систем социальной поддержки.

Фактические данные со всего мира об эффективных мероприятиях могут помочь странам сделать свой выбор. В публикации Всемирной консультативной группы по фактическим данным об образовании (Global Education Advisory Panel 2020) на основе тщательных оценок анализируются «наилучшие» и «удачные» решения. Так, например, особенно эффективными для повышения результатов обучения в странах, где в школах нет воды и электричества, могут оказаться, например, инвестиции в материальную инфраструктуру, обеспечивающие создание стимулирующей учебной среды, а также предоставление средств на подготовку квалифицированных учителей. Еще один пример: целенаправленные меры по повышению качества преподавания и снижению высоких показателей отсева из школ учащихся из бедных и социально неблагополучных домохозяйств могут дать наибольший эффект в странах с хорошей инфраструктурой и кадровым обеспечением.

2.2 Восстановление человеческого капитала

Каким образом страны могут сбалансированно решать две приоритетные задачи: с одной стороны, смягчать риски невосполнимых утрат человеческого капитала, а с другой – наращивать и использовать человеческий капитал в интересах восстановления экономики? Решая непосредственную задачу первостепенной важности по борьбе с пандемией, правительствам необходимо одновременно последовательно принимать меры по восстановлению здоровья людей, возвращению детей в школу и восполнению пробелов в обучении, защите детей раннего возраста, не допускать, чтобы ищущие работу теряли надежду, и поддерживать возможности получения трудового дохода.

Борьба с пандемией

И восстановление человеческого капитала, и устойчивое восстановление экономики зависят от преодоления пандемии COVID-19. Это возможно сделать только путем ужесточения эпидемиологического контроля (в том числе путем совершенствования инфраструктуры данных, тестирования и работы лабораторных служб, информирования о необходимости изменения поведения, наращивания потенциала проведения карантинных и изоляционных мероприятий), лечения случаев заболевания COVID-19 и проведения вакцинации.

Борьба с пандемией требует значительных расходов. По некоторым оценкам, затраты на обеспечение необходимого уровня охвата вакцинацией составят примерно 2 процента ВВП в СНУД и 0,7 процента в СУДНС (Pongsapich and Brimble 1999). Для успешного проведения вакцинации требуется целевое финансирование, а также координация усилий широкого круга заинтересованных сторон на национальном и международном уровне. Неполный охват вакцинацией обойдется еще дороже, чем вакцинация всего населения: по недавним оценкам, издержки неравенства в доступе к вакцинам от COVID-19 для мировой экономики могут достигать 1,2 трлн долл. США в год (Hafner et al. 2020).

Восстановление здоровья населения

Первоочередная задача заключается в обеспечении оказания важнейших услуг здравоохранения в интересах бедных слоев населения. В СНУД основными стратегическими направлениями расходования средств являются, в зависимости от страны, программы вакцинации и

ВСТАВКА 2.1: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ ЗАДАЧ В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

Сопоставление показателей Индекса развития человеческого капитала (ИРЧК) и Индекса развития человеческого капитала, скорректированного с учетом его использования (ИЧКС), может показать степень успешности страны в работе по различным направлениям накопления человеческого капитала и его производительного использования. В Таблице 2.1 показаны ИРЧК и его компоненты по двум странам одного региона. И высокая распространенность детской низкорослости в Стране А, и низкие результаты обучения в Стране Б имеют определенные последствия политического характера.

ТАБЛИЦА 2.1: ПРИМЕРЫ ИНДЕКСА РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА В ОДНОМ РЕГИОНЕ

Показатель	Страна А	Страна Б	Регион
	Мужчины + женщины	Мужчины + женщины	Мужчины + женщины
Компонент 1 ИРЧК: Выживаемость			
Вероятность достижения возраста 5 лет	0,974	0,985	0,982
Компонент 2 ИРЧК: Обучение в школе			
Ожидаемая продолжительность обучения в школе, лет	9,7	10,7	12,1
Унифицированные результаты тестирования	405	377	405
Компонент 3 ИРЧК: Здоровье			
Выживаемость в возрастной группе 15–60 лет	0,847	0,888	0,862
Доля детей в возрасте до 5 лет, не страдающих низкорослостью	0,533		0,852
Индекс развития человеческого капитала (ИРЧК) 2020 года	0,46	0,50	0,56

компоненты ИРЧК важны, существуют и другие важные показатели, не включенные в Индекс по практическим соображениям. Для более системной оценки можно было бы использовать подход с позиций анализа полного жизненного цикла, позволяющий понять, показатели каких демографических групп отстают и почему. В недавно подготовленном Всемирным банком докладе о ситуации в Эсватини этот подход был использован для оценки потребностей и потенциала людей на трех этапах их жизненного цикла: в раннем детстве (от нахождения в утробе матери до 5 лет), в школьном возрасте (6-18 лет) и в период молодости и зрелости (19 лет и старше). В числе выявленных проблем оказались сравнительно высокие показатели детской смертности и недоедания детей, в частности, из-за высокой распространенности случаев подростковой беременности (30 процентов всех беременностей). Для детей школьного возраста серьезной проблемой являются высокие показатели отсева на начальной ступени средней школы: только 44 процента детей, поступающих в 1-й класс, заканчивают 12-летний цикл обучения. В результате подростки не получают полноценного образования и сталкиваются с другими социальными проблемами, в числе которых – и относительно высокие показатели подростковой беременности. Около 40 процентов девочек, выбывших из средней школы, называют причиной этого беременность. Проведенный анализ показывает, что приоритетной задачей является снижение уровня отсева из средней школы, в первую очередь, девочек.

ИЧКС предоставляет информацию для разработки политики, позволяющей в полной мере использовать человеческий капитал для стабильного восстановления и в последующий период. ИЧКС показывает имеющиеся недостатки в использовании человеческого капитала, чтобы помочь странам эффективнее применять навыки и опыт своих работников для повышения производительности труда.

Источник: **сотрудники Всемирного банка; World Bank 2020f.**

РИСУНОК 2.1: ПРИМЕР ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖОТРАСЛЕВОЙ ТЕОРИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ РАЗВИТИЯ ДЕТЕЙ РАННЕГО ВОЗРАСТА

Источник: **World Bank (2016a)**

детского питания, услуги по охране материнского и репродуктивного здоровья, программы борьбы с инфекционными заболеваниями, включая ВИЧ, туберкулез и малярию, а также оказание качественной первичной медицинской помощи. В странах с более высоким уровнем дохода в центре внимания могут находиться также борьба с неинфекционными болезнями, включая программы их раннего выявления. Во всех странах существует потребность в услугах, обеспечивающих лечение заболеваний и решение проблем, возникших в период локдауна, – таких, как психические расстройства, гендерное насилие в семьях и злоупотребление запрещенными веществами, при сохранении доступа к важнейшим лекарствам и услугам экстренной медицинской помощи.

Даже в условиях кризиса страны могут быть в состоянии упрочить финансовую защиту уязвимых категорий населения. В числе возможных мер стратегического характера – снижение размера соплатежей за медицинские услуги, освобождение от таких платежей и ограничение размеров платы за медицинское обслуживание из собственных средств, возмещение косвенных расходов, связанных с получением медицинской помощи (например, расходов на транспорт), и выплата пособий по временной нетрудоспособности для компенсации утраты доходов по состоянию здоровья. В целях финансовой защиты, равно как и для эффективной борьбы с болезнями ряд СНУД и ССУД, в том числе Индонезия, Папуа – Новая Гвинея, Таджикистан и Эфиопия, бесплатно предоставляют услуги по

лечению COVID-19 всему населению (World Bank forthcoming). Другие, например, Гернси (States of Guernsey 2020, 2021) и Бразилия (KPMG 2020), увеличили продолжительность оплачиваемого отпуска по болезни больным COVID-19, а Министерство здравоохранения Бахрейна приняло решение взять на себя оплату расходов по лечению всех граждан и жителей страны, больных COVID-19 (Ministry of Health, Kingdom of Bahrain 2021). В период мирового финансового кризиса 2008–2009 годов 12 европейских стран снизили плату, взимаемую с пациентов за амбулаторное обслуживание и больничное лечение, уменьшив затраты потребителей на различные товары и услуги – от лекарств до диагностических тестов. Половина этих стран также снизила цены на лекарства или же предусмотрела возможность освобождения от оплаты либо ее предельные размеры.

В среднесрочной перспективе для восстановления здоровья населения необходимо будет восполнить потери и вернуться на путь обеспечения всеобщего охвата медицинскими услугами. Чтобы обратить вспять тенденцию к росту пробелов в таком охвате, следует расширить доступность социальных программ, прежде всего, для бедных, безработных, а также сельскохозяйственных и неформальных работников. После предыдущих экономических кризисов некоторые СНУД и ССУД удвоили свои инвестиции в программы всеобщего охвата медицинскими услугами. Так, например, в период после мирового финансового кризиса в Мексике в результате расширения охвата основными медицинскими услугами бедных домохозяйств и домохозяйств, занятых в неформальном секторе, количество людей, гарантированно получающих такие услуги, выросло с 31,1 млн в 2009 году до 55,6 млн в 2013 году (World Bank 2018b), а после кризиса 1997 года в Азии доля населения Индонезии, получающего такие услуги, выросла практически от нулевой отметки до 10 с лишним процентов (Pongsapich and Brimble 1999). Недавно в ходе борьбы с пандемией COVID-19 в Кот-д'Ивуаре всем получателям финансовой помощи в виде денежных трансфертов были предоставлены полисы всеобщего охвата медицинскими услугами сроком на три месяца (Republic of Madagascar 2020). Страны с более высоким уровнем дохода также расширяли сферу охвата социальных программ, в том числе и в отношении резидентов, не имеющих гражданства. Так, например, во время мирового финансового кризиса Бельгия, Босния и Герцеговина и Эстония предоставили право на участие в этих программах тем, кто в течение длительного времени оставался безработным, а Швеция расширила охват мигрантов, не имеющих документов, и лиц, подавших прошение об убежище.

Возвращение детей к школьным занятиям и ликвидация пробелов в области образования

Борьба с кризисом в сфере образования – «неслышной пандемией», течение которой усугубил кризис в сфере здравоохранения, требует немедленных действий. К числу первостепенных по важности мер относится поддержание непрерывности образования, а также повышение качества обучения и ускорение его темпов. Школам нужна помощь, чтобы они могли вновь начать работать, обеспечив соответствие стандартам безопасности, инклюзивности, водоснабжения, гигиены, вентиляции и здоровья. В некоторых странах, например, в Северной Македонии, бенефициарам программ помощи нуждающимся предоставлялись продукты питания и гигиены. Чтобы вернуть учащихся в школы и не допустить их отсева, могут потребоваться отвечающие интересам бедных слоев населения программы обеспечения школьными принадлежностями, школьного питания, предоставляемых на гибких условиях денежных трансфертов, стипендий, а также содействие расширению прав и возможностей девочек. В Сент-Винсенте и Гренадинах Программа ваучеров «Снова в школу», осуществляемая силами Национальных служб страхования (НСС), предусматривает выдачу ваучеров на приобретение школьных принадлежностей родителям, потерявшим работу из-за пандемии COVID-19 и временно получающим пособия по безработице (выплачиваются как застрахованным работникам официального сектора, так и самостоятельно занятым) (National Insurance Services, St. Vincent and the Grenadines 2020). В Зимбабве Проект обеспечения продовольственной безопасности и питания учащихся школ в период пандемии COVID-19 предусматривает предоставление денежных пособий наиболее уязвимым семьям с детьми – учащимися начальных школ.

Многие страны принимают пакеты мер, направленные на минимизацию пробелов в образовании. Вот лишь несколько примеров. На Мадагаскаре, в Эфиопии и Пакистане проводятся кампании по возвращению детей в школы и предупреждению отсева, основное внимание в ходе которых уделяется девочкам и учащимся из маргинализированных общин, для которых риск выбывания из школ особенно высок. В Сальвадоре осуществление программ ускоренной ликвидации пробелов в образовании ведется в сочетании с расширением масштабов работы системы раннего предупреждения и посещением семей в целях предупреждения отсева из школ молодых людей, относящихся к группам риска. В Уганде в программе денежных пособий и наставничества «Девушки расширяют права и возможности девушек» была

введена модель дистанционного наставничества, цель которой – обеспечить непрерывность оказания услуг такого рода; кроме того, в дистанционном формате была организована запись в школы ранее зарегистрированных бенефициаров (Kampala Capital City Authority n.d.). Для возвращения детей в школы в Лаосской Народно-Демократической Республике, на Мадагаскаре и в других странах осуществляются программы школьного питания. Возобновление работы школ при сокращении численности учеников в классе в два раза и увеличении продолжительности учебного дня помогает обеспечить непрерывность образовательного процесса в Экваториальной Гвинее (IMF 2021b). В Соединенном Королевстве при участии частного сектора началось осуществление общенациональной программы наставничества для учащихся из уязвимых категорий населения.

В среднесрочной перспективе необходимо, чтобы ориентированная на будущее политика в области образования обеспечивала формирование навыков, которые будут востребованы в будущем. Для этого понадобится, в числе прочего, удвоить усилия по привлечению и возвращению детей в школы, увеличить доступность дошкольного образования и дошкольных учреждений, а также обучать грамоте, счету и другим основополагающим навыкам в странах, где бедность по образованию остается основным препятствием для преодоления экономической изоляции (до пандемии, как минимум, 258 млн детей школьного возраста в мире не посещали начальные и средние школы – и пандемия, по всей вероятности, только обострит структурную проблему, обуславливающую эту ситуацию). Решение этой проблемы, возможно, останется приоритетной задачей для большинства СНУД и ССУД, где системы обучения были не в состоянии сократить бедность по образованию даже до того, как пандемия увеличила пробелы в нем. Примером успешного опыта может являться, например, программа «Тусоме» в Кении, которая с 2014 года ускоряет процесс обучения, предусматривая обеспечение всех учащихся 1-3 классов учебниками на английском языке и суахили, обучение всех учителей-филологов начальных школ технологиям обучения чтению, а также предоставление организациям гражданского общества инструментов и методов поддержки учителей (Wilichowski et al. 2020). Как минимум, в десяти странах по всему миру системы образования участвуют в «Программе ускорения», призванной повысить темпы сокращения бедности по образованию (World Bank 2020c). Помимо этого, все страны могут ускорить формирование навыков, востребованных на рынке труда XXI века, – например, социально-эмоциональных навыков, навыков предпринимательской деятельности, цифровых навыков и навыков, необходимых для работы на «зеленых» рабочих местах, – налаживая для этого действенное сотрудничество между структурами системы образования и работодателями из частного сектора. Бюджет Кении на 2020–2021 финансовый год предусматривает в рамках пакета мер по стимулированию экономики новую систему трудоустройства молодежи (IMF 2021b). В Саудовской Аравии национальный Фонд развития людских ресурсов объявил о наращивании поддержки 100 000 работников за счет расширения мер по повышению квалификации (на общую сумму около 200 млн долл. США). Кроме того, Фонд внедряет механизмы удаленной работы. Формирование современных навыков и связей с частным сектором на уровне послесреднего образования может способствовать внедрению инноваций и экономическому росту, а также повысить актуальность предлагаемых учебных программ с точки зрения потребностей рынка труда. Повышение квалификации и переквалификация работников в целях трудоустройства на «зеленые» рабочие места или изменения источников доходов ввиду изменений в структуре земледелия, подъема уровня моря и других последствий ухудшения состояния окружающей среды может способствовать более экологичному восстановлению. Программа «Строим Бутан» направлена на оказание помощи и содействие в восстановлении путем переподготовки и трудоустройства тех, кто недавно потерял работу, и одновременно с этим решает проблему нехватки рабочей силы в отраслях, где раньше работали преимущественно мигранты (Phub Gyem and Sonam Pem 2020).

Защита детей и создание основ для развития человеческого капитала

Координация инвестиций может смягчить совокупные негативные последствия лишений, порожденных вызванным COVID-19 кризисом. Первоочередная задача заключается в том, чтобы предупредить возникновение таких тяжелых проблем, как недоедание или токсический стресс, и обеспечить женщинам и детям непрерывный доступ к основным услугам здравоохранения, равно как и к услугам детских учреждений, а также принять другие меры, сокращающие количество детей, которые в течение длительного времени находятся в небезопасной и не стимулирующей развитие обстановке, пока их родители работают. Эффективным дополнением к базовым услугам по охране материнского, репродуктивного здоровья и здоровья детей, обеспечению питанием, раннему развитию и обучению для бедных домохозяйств и уязвимых категорий населения могут служить денежные трансферты в помощь детям, родителям и другим категориям тех, кто занимается воспитанием детей.

ВСТАВКА 2.2: РУАНДА: МЕЖОТРАСЛЕВОЙ ПОДХОД К ИНВЕСТИЦИЯМ В РАЗВИТИЕ ДЕТЕЙ РАННЕГО ВОЗРАСТА

В целях содействия развитию детей раннего возраста (РДРВ) правительство Руанды привлекает инвестиции в такие сферы, как питание, социальная защита с учетом интересов детей, основное образование, первичная медицинская помощь и интенсификация сельского хозяйства. Межотраслевая программа сокращения распространенности детской низкорослости, в основу которой положен Национальный стратегический план РДРВ Руанды, осуществляется в 13 округах с самыми высокими показателями низкорослости и в четырех округах с высокими показателями бедности. В этих округах бедные семьи, в которых есть беременные женщины и/или дети младше двух лет, получают денежные пособия в порядке «непосредственной поддержки в целях улучшения качества питания» (НПКП), что наряду со стимулами со стороны спроса призвано побудить их пользоваться услугами медицинской помощи матери и ребенку.

Одновременно с этим для повышения качества таких услуг осуществляются инвестиции в учреждения здравоохранения. Кроме того, членам бедных семей предоставляется возможность получить доход, работая в качестве воспитателей в общинных центрах РДРВ, которые в течение дня работают как детские сады и, кроме того, консультируют родителей по вопросам основ правильного питания, ухода за детьми и более эффективных методов воспитания. Масштабные информационно-пропагандистские кампании имеют целью побуждать всех родителей и лиц, занимающихся уходом за детьми, к изменению поведения. В настоящее время создается обновленная система регистрации актов гражданского состояния, призванная улучшить ситуацию с регистрацией рождений и других актов гражданского состояния путем предоставления главам медицинских учреждений права проводить регистрацию, используя для этого цифровое подключение к Национальной базе данных об удостоверениях личности и другим соответствующим базам данных, существующим в стране.

Помимо усиления координации интегрированных услуг РДРВ и мониторинга эффективности их предоставления осуществляются также инвестиции в основное образование и его реформирование. Это делается для того, чтобы повысить эффективность перехода учащихся из класса в класс, обеспечивая их поступление в школу в соответствующем возрасте, а также для повышения степени готовности детей к школе путем расширения доступности и повышения качества дошкольного образования. Кроме того, реформа предусматривает помощь слабоуспевающим учащимся основной ступени образования, что также призвано сыграть важную роль в смягчении последствий кризиса в связи с COVID-19 после того, как учащиеся вновь вернутся в школы после более чем 11-месячного перерыва.

В качестве одной из мер по борьбе с COVID-19 правительство расширило охват денежными пособиями на РДРВ, добиваясь, чтобы эту важную помощь могли получить более бедные семьи с детьми младшего возраста. Дальнейшие меры по повышению эффективности и расширению масштабов этой деятельности предусматриваются правительственной программой реформ в сфере развития человеческого капитала, направленной на решение этой проблемы силами различных ведомств путем увеличения объемов внутреннего финансирования, совершенствования систем предоставления услуг и наращивания потенциала на местах, в том числе путем назначения специальных сотрудников по вопросам развития человеческого капитала в каждой ячейке (административная единица предпоследнего уровня в Руанде). Правительство включает ежегодные целевые показатели и отчеты о результатах РДРВ в договоры о результатах деятельности, заключаемые между властями страны и местными децентрализованными структурами. Всемирный банк и правительство Руанды осуществляют тщательную оценку общего хода осуществления Программы.

Источник: **сотрудники Всемирного банка**

Чтобы улучшить результаты развития детей раннего возраста на более долгосрочную перспективу, необходим межотраслевой подход. Он предусматривает использование доступной инфраструктуры предоставления услуг в качестве платформ предоставления различных услуг или координации их оказания и обеспечения доступа одних и тех же домохозяйств и детей к взаимодополняющим услугам. Во многих странах поликлиники и общинные медицинские работники одновременно предоставляют услуги в области питания и услуги воспитательного характера, ориентированные на стимулирование развития детей. Применение данного подхода активизирует физическое и когнитивное развитие детей, о чем свидетельствует, например, опыт осуществляемой в Пакистане программы «Госпожа медработник». Программы денежных трансфертов также могут использоваться в качестве платформ для адресной работы с уязвимыми семьями, оказания материальной помощи малоимущим и осуществления действенных инвестиций в развитие детей. Например, правительство Мадагаскара расширило предназначенную для крайне бедных семей программу денежных трансфертов «Vatsin'ankohonana» («Помощь семьям»), дополнив ее обучением и стимулами, повышающими вероятность выбора родителями таких моделей поведения, которые будут максимально способствовать улучшению семейного здоровья и подходов к питанию, развитию детей в раннем возрасте и выполнению родительских обязанностей (Republic of Madagascar 2020). Колумбия, Мексика, Нигер и Перу совместили программы содействия воспитанию детей с программами денежных трансфертов, что позволило в различных случаях улучшить целый ряд результатов развития детей раннего возраста – от когнитивных и языковых навыков до социально-эмоционального развития (Arriagada et al. 2018). Сенегал внедрил общинную платформу совершенствования рационов питания, действующую в сочетании с денежными трансфертами, что позволило снизить уровень детской низкорослости с 34 процентов в 1992 году до 17 процентов в 2017 году (World Bank 2021f). В Перу удалось снизить распространенность детской низкорослости с 28 процентов в 2008 году до 13 процентов в 2016 году за счет стратегии привлечения национальных, региональных и местных органов власти к согласованному решению проблемы детского недоедания (Republic of Rwanda 2005). В течение четырех лет Индонезия охватила своей Национальной стратегией ускорения темпов профилактики детской низкорослости примерно 48 млн беременных женщин и детей в возрасте до двух лет. Правительство Руанды обеспечивает координацию инвестиций в системы социальной защиты, первичной медицинской помощи и дошкольного образования с тем, чтобы стимулировать улучшение результатов развития детей в раннем возрасте, опираясь на усовершенствованную платформу предоставления услуг, в том числе услуг регистрации и идентификации новорожденных (см. вставку 2.2).

Предотвращение пагубных последствий для ищущих работу и содействие получению трудового дохода

Работники, принадлежащие к «поколению COVID-19», – недавние выпускники вузов, безработные и впервые ищущие работу, особенно из числа низкоквалифицированных и более уязвимых работников, сталкиваются с серьезным риском пагубных последствий. Страны могут предотвратить такие последствия, приняв ряд неотложных мер. Традиционные субсидии на оплату труда, стимулирующие наем новых работников, можно дополнить мерами, направленными на повышение профессиональной пригодности, а также посредническими услугами, облегчающими переход на новую работу. Новые технологии могут придать импульс реализации этих программ на рынке труда, способствуя, например, минимизации физических контактов и повышению адресности и экономической эффективности программ. Возвращению женщин на рынок труда могут способствовать меры по возобновлению и расширению услуг по уходу за детьми и пожилыми людьми. Помочь избежать «шрамов на судьбах» могли бы и меры, позволяющие учащимся продолжить свое обучение в школах и отсрочить выход на рынок труда.

В краткосрочной перспективе облегчение ситуации с ликвидностью у компаний и предложение им адресных временных мер стимулирования могут способствовать общему росту спроса на рабочую силу. Например, в Пакистане банкам позволили давать клиентам отсрочку до года по выплате основной суммы долга и ввели отсрочку по платежам за электроэнергию. В Египте ввели отсрочку по платежам за коммунальные услуги. В России компаниям, сильнее всего пострадавшим во время кризиса, предоставили отсрочку по налоговым платежам. В Таиланде взносы работодателей и работников в фонд социального обеспечения были снижены сроком на 3 месяца с 5 процентов от заработной платы до 0,1 процента. В идеале следовало бы охватить этими мерами отрасли, являющиеся трудоемкими или обладающие потенциалом роста занятости в будущем.

Необходимо, чтобы на рынках труда, отличающихся высокой долей занятости в неформальном секторе экономики, помощь могли получить работники компаний этого сектора. Наиболее эффективным способом ее оказания

являются меры социальной защиты на уровне домохозяйств, распространяющиеся не только на крайне бедные слои населения, но и на работников неформального сектора экономики с низким уровнем дохода. Программы социальной помощи в СНУД и ССУД обеспечивают защиту источников доходов в процессе восстановления и после его окончания, в частности, охватывая работников неформального сектора экономики и семейные предприятия, в особенности трудящихся женщин и семейные предприятия, возглавляемые женщинами. Например, правительство Аргентины выплатило 3,6 млн семей работников неформального сектора экономики, самозанятых лиц и надомных работников единовременное пособие в размере 10 000 аргентинских песо (155 долл. США). В Буркина-Фасо неформальные розничные торговцы, в частности, женщины, занимающиеся розничной торговлей продуктами, получили помощь в виде денежных трансфертов общим объемом 10 млн долл. США (5 млрд франков КФА). Программа электронных денежных трансфертов в Марокко охватывает половину работников неформального сектора экономики страны (примерно 3 млн человек). В Северной Македонии в начале пандемии были ускорены темпы социальной интеграции безработных и работников неформального сектора экономики: они оперативно получили упрощенный доступ к системе социальной защиты в виде дополнительных денежных трансфертов (International Labour Organization 2020).

Темпы постепенного свертывания таких программ могут быть ниже, чем иных мер по смягчению последствий пандемии COVID-19. Помочь стимулированию спроса на рабочую силу с прицелом на предстоящее восстановление экономики может адаптация программ общественных работ к условиям пандемии COVID-19, в том числе внедрение таких инновационных решений, как цифровые общественные работы (Carranza et al. 2020). Уганда расширила свою программу «деньги за труд» для городских районов, распространив ее на новых участников, в частности, в местах проживания большого количества работников неформального сектора экономики (Carranza et al. 2020).

В среднесрочной перспективе правительства, действуя в партнерстве с частным сектором, могут способствовать расширению и активизации программ профессиональной подготовки, чтобы удовлетворить потребности промышленности будущего и создать возможности для переквалификации работников в целях трудоустройства в «зеленой» экономике. Например, Ирландия осуществила дополнительные инвестиции объемом 200 млн евро (242 млн долл. США) в профессиональную подготовку, образование, развитие навыков, программы трудоустройства, субсидии на трудоустройство, меры по поиску работы и содействию трудоустройству, чтобы помочь потерявшим работу найти новые рабочие места, пройти переквалификацию или приобрести новые навыки, особенно для работы в новых растущих отраслях экономики. До 750 млн канадских долларов будет израсходовано в Канаде на создание нового Фонда сокращения объема выбросов, предназначенного для поддержки работников и сокращения объема выбросов в нефтегазовой отрасли страны (Government of Canada 2021). 64 млн долл. США направлено в Камбодже на поддержку системы субсидий, стимулирующих занятость, и на профессиональную подготовку временно уволенных работников швейной промышленности и туристической отрасли.

Тем временем, на Маврикии Совет по развитию людских ресурсов планирует расширить свою Национальную программу профессиональной подготовки и переквалификации, охватив ею примерно 9000 безработных с целью последующего трудоустройства в таких сферах, как строительство, обрабатывающая промышленность, материально-техническое обеспечение, аутсорсинг услуг информационно-коммуникационных технологий и бизнес-процессов (АИКТ/БП), агропромышленный комплекс, возобновляемая энергетика и безотходная экономика. В течение шестимесячного периода обучения участникам программы выплачивается стипендия в размере 10 000 маврикийских рупий (примерно 250 долл. США) в месяц (De La Flor et al. 2021).

Расширение экономических прав и возможностей женщин может способствовать устойчивому восстановлению. Расширение экономических прав и возможностей женщин в сочетании с обеспечением доступа девочек к образованию, предоставлением услуг планирования семьи, а также охраной репродуктивного и сексуального здоровья, может содействовать осуществлению перехода к низкоуглеродной экономике, повысить эффективность использования ресурсов и способствовать уменьшению вреда, наносимого окружающей среде, и сокращению дробления земельных угодий. Странам следует сделать особый акцент на роли женщин в процессах принятия решений и руководства, а также обратить внимание на те виды профессиональной подготовки, создания рабочих мест и финансирования предпринимательства, которые требуются в условиях «зеленой» экономики, чтобы избежать воспроизведения принципов профессиональной сегрегации, характерной для отраслей, зависящих от ископаемого топлива. Создание новых рабочих мест и источников дохода в отраслях энергетики и

транспорта, а также в сельском хозяйстве, может способствовать обеспечению равных возможностей.

Расширение систем ухода за детьми, обусловленное необходимостью удовлетворения нынешних общемировых потребностей в этих услугах, может привести к созданию 43 млн новых рабочих мест (Devercelli and Beaton-Day 2020) и, соответственно, к расширению возможностей для трудоустройства женщин. Отмена дискриминационных в гендерном отношении законов и нормативных актов может способствовать улучшению условий ведения бизнеса для женщин-предпринимателей, как показал недавний опыт Иордании (запретившей гендерную дискриминацию при оказании финансовых услуг), Пакистана (предоставившего женщинам право регистрировать предприятия таким же образом, как это делают мужчины) и Сенегала (принявшего новое законодательство, прямо запрещающее гендерную дискриминацию в сфере трудоустройства) (World Bank 2021g).

Выше были приведены примеры мероприятий и инициатив, как правило, кратко- и среднесрочных, осуществляемых различными странами в целях восстановления человеческого капитала после коронавирусного кризиса. Но, чтобы целевые получатели помощи могли воспользоваться преимуществами этих инициатив, страны должны создавать, переосмыслять или совершенствовать системы предоставления услуг. Далее мы рассмотрим этот вопрос более подробно.

2.3 Повышение эффективности систем предоставления услуг

Правительства, действуя в партнерстве с частным сектором, могут придать новый облик системам предоставления услуг с учетом распространения цифровых технологий во всем мире, обеспечивая их эффективную интеграцию в общий комплекс систем предоставления услуг в интересах всего населения. Эта работа будет включать создание цифровой инфраструктуры и повышение эффективности учреждений с точки зрения готовности, координации действий, финансирования и предоставления услуг. К числу ключевых сфер повышения системной эффективности относятся обеспечение готовности систем здравоохранения к пандемиям и формирование комплексных, ориентированных на интересы населения систем первичной медицинской помощи, предоставление услуг образования, не оставляющее «за бортом» детей из обездоленных слоев населения, и системы социальной защиты и труда, способные оперативно адаптироваться к меняющимся требованиям.

Использование потенциала технологий для предоставления услуг

Осуществление интеграции услуг и функционально совместимых, взаимосвязанных услуг на основе цифровых и революционных технологий может помочь обеспечению максимальной отдачи от взаимодополняющих межотраслевых мер. При помощи данных и цифровых технологий правительства могут получать более подробное представление о различных слоях населения, услуги которым они оказывают, предоставлять новые услуги (например, услуги цифровой терапии по охране психического здоровья) и изменять нынешние способы оказания услуг, связанных с развитием человеческого капитала. Данные и цифровые технологии могут способствовать расширению прав и возможностей: благодаря им отдельные лица, семьи и общины могут играть ведущую роль в создании и защите своего собственного человеческого капитала и брать на себя ответственность за деятельность в этой области. Например, правительство Узбекистана объединило базы данных более чем 20 министерств и учреждений, создав единый социальный реестр, позволяющий эффективно определять целевые домохозяйства. Аналогичным образом в Бразилии была создана комплексная цифровая платформа SineSaúde (Национальная система трудоустройства в области здравоохранения), призванная стимулировать и облегчать наем медицинских специалистов в целях совершенствования оказания медицинских услуг во время пандемии и после ее окончания (Government of Brazil 2020).

Внедрение технологий, способствующих совершенствованию предоставления услуг, возможно только при наличии существенных инвестиций. Частный сектор, действуя самостоятельно или в партнерстве с правительствами, может разработать бóльшую часть необходимой цифровой инфраструктуры и цифровых технологий, особенно при условии осуществления реформ, способствующих созданию открытого рынка и стимулирующих рост экономики. Однако именно государственный сектор играет решающую роль в ликвидации дефицита доступа и использования цифровых технологий. Например, правительства могут предоставлять бедным домохозяйствам в некоторых отдаленных или сельских районах, где операционная деятельность является коммерчески невыгодной, субсидии для приобретения цифровых устройств или подписки на услуги интернета.

Государство также может оказывать населению поддержку в развитии цифровых компетенций. Необходимо, чтобы государственные инвестиции включали рыночные элементы в целях минимизации

рыночных перекосов, например, путем разработки отраслевых нормативных актов, поощряющих конкуренцию, повышения эффективности систем контроля за предоставлением государственной поддержки, стимулирования конкурсного отбора партнеров из частного сектора, а также гарантированного предоставления потребителям права выбирать более качественные услуги, отказываясь от менее качественных.

Необходимо, чтобы государственная политика устанавливала меры защиты в цифровой среде. Защита в цифровой среде предусматривает меры обеспечения кибербезопасности, конфиденциальности и защиты данных, способствующие укреплению доверия к цифровым системам, процессам и данным. Кроме того, крайне важно принять меры к тому, чтобы люди – особенно пожилые, жители сельских районов или лица с ограниченными возможностями – не остались по недосмотру «за бортом» и не пострадали в процессе обеспечения доступности цифровых возможностей для развития человеческого капитала.

Эти меры защиты приобретают все большее значение на фоне использования новейших технологий, таких как искусственный интеллект, для сбора данных о занятости или предоставления государственных услуг, – а значит, применяя эти технологии, следует руководствоваться принципами прозрачности, недискриминации и этичности (Manyika, Silberg and Presten 2019). Это особенно актуально для таких стран, как Парагвай, Колумбия, Того, Кот-д'Ивуар, Нигер и т. д., где во время пандемии широко распространилось использование систем электронных платежей, мобильных денег и цифровых кошельков для предоставления денежных трансфертов.

Наличие устойчивых институтов, обеспечивающих эффективность и подотчетность деятельности, и надежной нормативно-правовой базы является основополагающим условием внедрения технологических и иных инноваций, направленных на совершенствование предоставления услуг. Достижение результатов зависит от стимулов, имеющихся у директивных органов и поставщиков услуг, и от их подотчетности, о чем подробнее рассказано в Главе 3 (World Bank 2003). Технологии способствуют упрощению процессов предоставления услуг, обеспечивая снижение логистических и информационных издержек и содействуя работе определенных механизмов подотчетности, однако они не могут полностью заменить устойчивые институты (World Bank 2016b).

Укрепление систем здравоохранения и повышение готовности

Как показала вспышка COVID-19, солидная подготовка к пандемиям и борьбе с ними является неотъемлемым условием создания устойчивой к потрясениям экономики. После вспышки лихорадки Эбола в 2013–2016 годах в 49 СНУД была проведена оценка готовности к пандемиям и потенциала противодействия им, выявившая наличие более 5000 серьезных пробелов (World Bank 2019). Согласно оценкам, для ликвидации этих пробелов требуются ежегодные инвестиции в размере от 0,50 долл. США до 2,00 долл. США на душу населения. Возможно, опыт борьбы с пандемией COVID-19 послужит странам стимулом к восприятию обеспечения готовности к пандемиям как неотъемлемой составляющей развития систем здравоохранения и обычных процессов планирования и составления бюджета.

Если выполнение введенных в настоящее время мер будет продолжено, по окончании пандемии системы здравоохранения во многих странах будут более готовы противостоять шоковому воздействию. С точки зрения финансирования, важное значение для принятия ответных мер имели осуществленные еще до пандемии инвестиции в развитие механизмов, снижающих вероятность возникновения потрясений или ограничивающих их масштабы, в обеспечение доступа к резервному и чрезвычайному финансированию, а также в повышение эластичности бюджетно-финансовой системы. С точки зрения предоставления услуг, ситуация успешнее складывалась в тех странах, правительства которых обладали опытом взаимодействия с частным сектором. Например, Демократическая Республика Конго выгодно использовала в борьбе с пандемией долговременные рабочие взаимоотношения с рядом сертифицированных, надежных поставщиков, которые обеспечили поставки товаров медицинского назначения, в том числе наборов для проведения тестов. Во время пандемии многие страны активизировали взаимодействие с частным сектором, и, если эти отношения сохранятся, они обеспечат крайне важный потенциал для быстрого масштабирования мер по преодолению последствий будущих потрясений. Например, Босния и Герцеговина и Нигерия изменили правила лицензирования и аккредитации, а Непал внедрил стандарты качества для частных лабораторий. Индонезия, Лаосская НДР, Непал и Таджикистан внедрили новые процедуры расчетов с поставщиками из частного сектора или скорректировали существующие процедуры.

Для обеспечения устойчивости систем здравоохранения и всеобщего охвата медицинскими услугами необходимо создать системы первичной медицинской помощи, соответствующие целевому назначению и обладающие потенциалом быстрого наращивания финансовых / людских ресурсов для реагирования на непредвиденные чрезвычайные ситуации. Эти системы должны отвечать всем местным потребностям в области здравоохранения, в том числе обеспечивать предоставление рассмотренных ранее приоритетных услуг по восстановлению здоровья населения. Для этого необходимо иметь многопрофильные группы специалистов, которые участвовали бы в мероприятиях по эпидемиологическому надзору и санитарному просвещению на местном уровне. Такие системы обеспечивают координацию перемещения пациентов в рамках системы здравоохранения, формирование взаимоотношений на основе доверия и отчетность за результаты мероприятий по охране здоровья местного населения.

Для создания систем первичной медицинской помощи, соответствующих целевому назначению, необходимо обеспечить надлежащий уровень финансирования и предоставить местным органам власти определенный уровень самостоятельности в вопросах определения приоритетных задач и расходования средств. Например, в Буркина-Фасо и Камбодже были расширены сети учреждений первичной медицинской помощи. В Руанде, Непале, Малави и Эфиопии в дополнение к увеличению количества учебных заведений для подготовки основного медицинского персонала была расширена сеть общинных медицинских работников или работников службы санитарного просвещения. В Таиланде и Турции были разработаны убедительные стимулы для привлечения медиков к работе в недостаточно обеспеченных медицинскими услугами районах. В Бразилии создаются многопрофильные группы специалистов. В Казахстане и Китае для расширения спектра медицинских услуг, оказываемых в учреждениях первичной медицинской помощи, используются возможности телемедицины. Индия и Гана наращивают потенциал эпидемиологического надзора и сопутствующих систем. Кроме того, Индия осуществляет модернизацию инфекционных больниц и сети лабораторий с высоким уровнем биологической защиты. Гана увеличивает охват населения вакцинацией, в том числе от заболеваний, связанных с изменением климата, и повышает осведомленность о важнейших профилактических мерах. Саудовская Аравия внедрила цифровую «карту передвижений» пациента, включающую цифровые приложения для проведения вакцинации, проверки на соответствие критериям для вакцинации, создания протокола для получения сертификата о наличии иммунитета и мониторинга.

Создание устойчивой системы предоставления услуг образования

Системы образования, позволяющие проводить обучение в любых условиях, обладают большей устойчивостью к будущим кризисам. Для создания таких систем необходимо расширять доступ к платформам цифрового обучения в школах и осуществлять инвестиции в развитие информационных систем, которые позволяют отслеживать охват школьным обучением и предотвращение отсева из школ учащихся из групп риска, а также налаживать взаимодействие с гражданами. В устойчивых системах образования учителям необходимо владеть навыками использования платформ и инструментов дистанционного обучения, чтобы вести обучение учащихся на дому. Еще до начала пандемии COVID-19 Египет провел широкомасштабную реформу образования, предусматривавшую разработку электронного учебного контента на всех уровнях базового образования, совершенствование системы электронной оценки знаний и предоставление учителям доступа к электронным услугам повышения квалификации; благодаря этому система образования страны была лучше подготовлена к предоставлению услуг дистанционного обучения во время кризиса. В Иордании и Турции ведется разработка телевизионного и цифрового контента для комплексного преподавания и обучения в сочетании с психосоциальными консультационными услугами и курсами повышения успеваемости, что в будущем поможет сократить перерывы в образовательном процессе в условиях кризиса (Gatti et al. 2021, World Bank 2020i). Аналогичным образом, в Гайане был расширен охват телевизионного канала для домашнего обучения и создан новый радиоконтент, чтобы охватить обучением лиц с ограниченными возможностями доступа к средствам массовой информации (Akeasha Boodie 2020).

Механизмы финансирования систем образования могут содействовать сокращению социального неравенства и повышению эффективности. Хотя во многих СНУД и ССУД объемы государственных инвестиций в сферу образования остаются недостаточными, страны, находящиеся на различных уровнях экономического развития, стремятся добиться того, чтобы государственные ассигнования принесли реальные результаты в области образования. Чтобы предотвратить отсев учащихся из школ, многие страны полностью или частично покрывают расходы на обучение для наиболее уязвимых слоев населения. Например, в Азербайджане в 2020 году 50 процентов платы за обучение учащихся из социально незащищенных семей покрывалось за счет средств государственного бюджета (ILO 2020).

Механизмы финансирования и подотчетности с акцентом на улучшение результатов обучения могут помочь странам ускорить темпы повышения качества обучения. Например, в бразильском штате Сеара была внедрена формула финансирования, призванная стимулировать муниципальные органы власти улучшать результаты обучения. За десять лет применения этой концепции в сочетании с технической поддержкой и системой санкций в отношении муниципалитетов с повышенной долей учащихся, не достигающих базовых показателей успеваемости, удалось добиться весомых результатов без существенного увеличения бюджетных расходов на образование. Опираясь на успешный опыт штата Сеара, федеральный конгресс Бразилии принял в 2020 году закон о применении этого подхода в других штатах (Lautharte, de Oliveira and Loureiro 2021). Другие страны, в том числе Индонезия и Сенегал, добились повышения результатов обучения, используя систему школьных стипендий, предоставляемых на конкурсной основе (Al-Samarrai et al. 2021; Carneiro et al. 2016).

Повышение эффективности систем социальной защиты и рынка труда

Расширение охвата систем социальной защиты и усиление их способности чутко и гибко реагировать на изменения помогут устойчивому, инклюзивному и экологичному восстановлению. Адаптивные системы социальной защиты могут способствовать повышению устойчивости бедных и уязвимых домохозяйств и общин к потрясениям и уберечь зажиточные домохозяйства от перехода за черту бедности. Адаптивная система социальной защиты позволяет оперативно выявлять нуждающихся в помощи и корректировать охват пособиями и их характер в зависимости от изменения потребностей и специфики потрясений. Кроме того, адаптивные системы социальной защиты, применяемые в сочетании с программами экономической интеграции и трудоустройства, позволяют расширять экономические права и возможности женщин, содействовать постепенному отказу от использования ископаемых видов топлива и предотвращать деградацию среды обитания (Bowen et al. 2020). Например, в рамках Программы продуктивной системы социальной защиты в Эфиопии общественные работы в подверженных засухе районах используются как механизм поддержки инвестиций в мероприятия по сохранению почвенных и водных ресурсов и управлению пастбищными угодьями, позволяющие снизить уязвимость домохозяйств и повысить уровень поглощения углерода и плодородия почв. Аналогичным образом, в Бутане осуществляется программа «деньги за труд» в туристической отрасли, позволяющая оказать поддержку физическим лицам, чьей экономической активности был нанесен наибольший ущерб во время пандемии (Rinzin 2020).

Системы социальной защиты также могут способствовать повышению социальной сплоченности и неформальному распределению рисков в общинах. Кроме того, известно, что программы социальной защиты влияют на показатели развития человеческого капитала – способствуют расширению доступа детей к медицинским услугам, повышению уровней охвата школьным обучением, продолжения и завершения образования, улучшению состояния психического здоровья, уменьшению распространенности рискованных моделей поведения. Все эти элементы играют важную роль в программах социальной интеграции.

Для расширения охвата социальной защитой в рамках реагирования на пандемию COVID-19 необходимо дальнейшее укрепление систем социальной защиты. С 2019 по 2020 год объем пособий, предоставляемых в виде денежных трансфертов, вырос почти в два раза, а средний охват денежными трансфертами в 41 стране, включенной в исследование, вырос на 240 процентов (Gentilini, Almenfi and Dale 2020). Страны с надежными системами социальной защиты, в том числе страны с низким уровнем занятости в неформальном секторе экономики и с эффективными системами страхования по безработице, располагали более весомыми возможностями противодействия вспышке COVID-19. Тем не менее, до пандемии системы социальной защиты в большинстве стран были во многих отношениях недостаточно развиты, так что половина населения планеты не имела доступа к социальной защите. Если меры, принятые во время борьбы с COVID-19, будут свернуты, многие снова могут остаться незащищенными.

Повышение уровня социальной интеграции напрямую зависит от расширения охвата базовой социальной поддержкой, изыскания способов охвата страхованием неформального сектора экономики (возможно, за счет сочетания субсидируемых страховых взносов с добровольными сберегательными программами), и, при наличии такой возможности, перехода от выплаты выходных пособий к выплате пособий по безработице в официальном секторе экономики (Gentilini, Almenfi and Dale 2020). В Грузии охват системы пособий по безработице был расширен на всех наемных работников официального сектора экономики, потерявших работу в связи с негативными последствиями вспышки COVID-19, а в целях борьбы со спадом в экономике самозанятым и работникам неформального сектора экономики были выплачены единовременные пособия (ILO 2020).

Для создания адаптивной системы социальной защиты государству необходимо осуществлять инвестиции в развитие цифровой инфраструктуры, а также в улучшение координации программ и повышение их оперативности. Эффективная, адаптивная система социальной защиты опирается на надежные системы предоставления услуг, в том числе на системы первичной идентификации, учета населения и цифровых платежей, позволяющие эффективно реагировать на потрясения различного характера. Правительство Бразилии создало онлайновую платформу, позволяющую идентифицировать лиц, не включенных в национальный социальный реестр. В Индии платформа первичной идентификации Aadhar, охватывающая 1,3 млрд человек, была использована для расширения масштабов предоставления денежных трансфертов, причем особое внимание было уделено цифровым платежам. В рамках выполнения плана восстановления Индия также наращивает инвестиции в развитие волоконно-оптических сетей.

Необходимо, чтобы системы социальной защиты носили динамичный характер, обеспечивая своевременное и адекватное реагирование на изменения ситуации. На Филиппинах, как известно, уже существуют продуманная система адресных обусловленных денежных трансфертов и эффективный социальный реестр; тем не менее, эта страна столкнулась с трудностями в процессе идентификации и охвата многих из тех 18 млн семей, которым планировалось предоставить экстренные денежные трансферты во время пандемии. В связи с этим правительство Филиппин ускорило темпы внедрения национальной системы цифровой идентификации, позволяющей расширить охват населения финансовыми услугами, организовать распространение вакцин и создать условия для дальнейших операций по предоставлению денежных трансфертов. В рамках реагирования на стихийные бедствия, обусловленные изменением климата, в Афганистане осуществляются инвестиции в создание системы раннего оповещения и принятие мер социальной защиты, включая денежные трансферты и продовольственную помощь, а также экстренные общественные работы в затронутых бедствиями районах. В Гондурасе был создан фонд для осуществления Плана поощрения солидарности и взаимопомощи (ПЛАН ПРО-СОЛИДАР), способствующего расширению доступа людей, находящихся в уязвимом положении, к основным услугам и денежным трансфертам (De La Flor et al. 2021). Правительство Украины ввело в действие онлайновую платформу электронных услуг, позволяющую осуществлять в дистанционном режиме регистрацию и включение граждан в программы социальной поддержки (Olena Tarasiuk 2021).

Более масштабные реформы могли бы обеспечить преодоление разделения системы на сегмент социального страхования по месту работы и сегмент целевых трансфертов в порядке социальной поддержки, из-за которого не охваченным социальной защитой оказывается обширное «недостающее среднее звено», состоящее преимущественно из работников неформального сектора экономики. Реализация этих решений зависит и от обеспечения надлежащего и устойчивого финансирования (Gentilini, Almenfi and Dale 2020).

Внедрение цифровых технологий в сочетании с профессиональной подготовкой и созданием нормативной базы, регламентирующей труд в цифровой экономике, может способствовать быстрому повышению устойчивости рынка труда к потрясениям. Стремясь приспособиться к новой реальности, правительства многих стран начали регламентировать альтернативные формы организации труда. Например, правительство Боливии внесло в трудовой кодекс понятие удаленной работы. Правительство Мозамбика предложило компаниям и государственным учреждениям использовать гибкие модели организации труда, позволяющие наладить работу в дистанционном режиме и избегать чрезмерных социальных контактов. Правительство Турции также призвало частный сектор к использованию гибких форм организации труда. Правительство Китая содействует развитию цифровых платформ, стимулирующих занятость и способствующих сокращению масштабов бедности.

В средне- и долгосрочной перспективе одной из приоритетных задач мирового сообщества должны стать инвестиции в развитие цифрового потенциала и цифровых навыков, а также разработка надлежащей нормативно-правовой базы, регламентирующей работу компаний и труд работников на цифровых платформах. Чтобы повысить свою устойчивость к потенциальным локдаунам, компании будут наращивать инвестиции в развитие потенциала ведения предпринимательской деятельности в интернете. Правительствам предстоит сыграть ключевую роль в обеспечении того, чтобы цифровые технологии служили интересам всех, а также в преодолении цифрового гендерного разрыва и социальной изоляции бедных общин и домохозяйств (GSMA 2020).

Глава 3:

УПРАВЛЕНИЕ КАК МЕХАНИЗМ ВОПЛОЩЕНИЯ МЕР БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В РЕЗУЛЬТАТЫ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

ГЛАВА 3: УПРАВЛЕНИЕ КАК МЕХАНИЗМ ВОПЛОЩЕНИЯ МЕР БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В РЕЗУЛЬТАТЫ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- *Для достижения весомых результатов развития человеческого капитала необходимо определять политические приоритеты, добиваться эффективной координации действий министерств, ведомств и юрисдикций и уделять особое внимание разработке политики на основании имеющихся данных. Это стало очевидным во время пандемии COVID-19 – и именно эти условия являются ключевым залогом восстановления.*
- *Подход к управлению государственным бюджетом и людскими ресурсами может стать более эффективным, если ориентировать его на конечные результаты, обратив особое внимание на ответственность за достижение результатов и опору на цифровые технологии.*
- *Правительства могут обновить общественный договор по развитию человеческого капитала и восстановить доверие со стороны граждан, обеспечив повышение прозрачности и расширение возможностей участия граждан в разработке политики и распределении ресурсов.*

Ключевые министерства, ведомства и органы власти на всех уровнях должны обеспечить тщательную координацию политики и использования ресурсов в целях выработки стратегического, программного подхода к развитию человеческого капитала. Странам также необходимо ориентировать на достижение конкретных результатов процессы принятия решений относительно распределения государственных финансовых ресурсов и управления ими. Повышение мотивированности и производительности работников, занимающихся предоставлением услуг, наряду с активным использованием новейших технологий, – это один из ключевых факторов достижения качественных показателей развития человеческого капитала. Необходимо, чтобы более эффективное управление финансовыми и людскими ресурсами подкреплялось использованием подхода на основании имеющихся фактических данных, повышением уровня прозрачности и подотчетности в целях обеспечения доверия граждан, а также применением механизма мониторинга и оценки (МиО) для отслеживания поддающихся измерению улучшений в показателях человеческого капитала.

3.1 Придание приоритетного характера развитию человеческого капитала на основе общегосударственного подхода

Чтобы уделять приоритетное внимание развитию человеческого капитала в условиях ограниченности ресурсов, необходим общегосударственный подход к разработке и осуществлению политики. В основе такого подхода лежит четко выраженная политическая готовность к решению комплекса конкретных политических задач на приоритетной основе. С учетом высоких административных операционных издержек, характерных для общегосударственного подхода, и, что еще важнее, ограниченности политического капитала высокопоставленных государственных деятелей, решающее значение имеет принцип селективности. Применение общегосударственного подхода предусматривает тщательную координацию политики и использования ресурсов в целях предотвращения

дублирования действий и максимального усиления синергических связей между государственными ведомствами, отраслями и органами власти на всех уровнях. Процессы разработки и осуществления политики на основании имеющихся данных способствовали бы определению приоритетов и обеспечению подотчетности за достижение результатов. Общегосударственный подход стал важнейшей составляющей эффективной борьбы с пандемией COVID-19. Например, антикризисные группы в высших эшелонах исполнительной власти Республики Корея, Сингапура и Тайваня (провинция Китая) осуществляли руководство скоординированными мерами реагирования, опираясь на всеобъемлющую информацию, поступавшую в режиме реального времени. Применение такого подхода странами также будет жизненно важным для управления восстановлением человеческого капитала и экологичным и устойчивым восстановлением экономики, поскольку борьба с изменением климата также представляет собой сходную задачу, затрагивающую множество отраслей и юрисдикций.

Чтобы стимулировать достижение результатов, центральным органам власти потребуется определить стратегические приоритеты и разрабатывать политику на основании имеющихся данных в этих приоритетных областях. Выбор политики, которой следует придерживаться, – это, в конечном счете, политическое решение, однако принятию таких компромиссных решений может помочь процесс принятия решений на основании имеющихся данных. В некоторых странах существуют официальные специализированные подразделения, занимающиеся определением таких приоритетов и, как правило, уделяющие основное внимание нескольким направлениям национальной политики. Другие страны используют для определения приоритетов специализированные механизмы отслеживания результатов деятельности в аппарате главы исполнительной власти. Ярким примером первого варианта служит действующая в Малайзии Группа по вопросам организации и осуществления служебной деятельности (ГООСД); примером второго варианта является система отслеживания результатов образования, действующая под руководством главного министра пакистанской провинции Пенджаб. Оба этих подхода роднит сосредоточение политического импульса на приоритетных задачах правительства, создание комплексного механизма мониторинга, использование данных для проведения анализа, формирование консенсуса, ведение мониторинга и принятие решений, а также недвусмысленное указание на то, что правительство возлагает ответственность за решение этих приоритетных задач на министров и старших должностных лиц.

Пенджабская система отслеживания сыграла ключевую роль в расширении возможностей главного министра по продвижению реформ и способствовала повышению эффективности расходов и обеспечения школ ресурсами (Das 2013). В большинстве стран существуют системы управления информацией для отраслей образования и здравоохранения, а также для услуг социального обеспечения; тем не менее, из-за проблем с функциональной совместимостью и ограниченности управленческого потенциала страны часто не задействуют в полном объеме потенциальные возможности этих систем по сбору информации для разработки политики в области развития человеческого капитала. Некоторые страны, такие как Демократическая Республика Конго, Камерун и Кыргызская Республика, наращивают и укрепляют широкомасштабную политическую поддержку проведения реформ, эффективно применяя информационные панели, осуществляющие сбор комплексных данных о результатах, исходных условиях и используемых ресурсах для принятия решений и мониторинга проводимых реформ, а также, что не менее важно, для поддержания связи с гражданами[1].

Для решения этих стратегических приоритетных задач требуется тщательная координация политики и использования ресурсов между министерствами. Институциональные структуры в разных странах могут разниться, однако этим координационным механизмам, как правило, необходимо выполнять три функции (Pollitt 2003). Во-первых, действенность процесса разработки политики для решения межотраслевых задач, таких как развитие человеческого капитала, обуславливается максимальным использованием преимуществ синергических связей и устранением противоречий между различными стратегиями. Например, осуществление политики, направленной на ликвидацию дефицита медицинских кадров в сельских районах, – эта серьезная проблема существует во многих СНУД и ССУД, – скорее всего, потребует принятия мер не только министерством здравоохранения, но и другими организациями. Например, министерству образования, возможно, понадобится уделить приоритетное внимание набору в медицинские вузы студентов из сельских районов; министерству инфраструктуры, возможно, понадобится обеспечить медработников субсидируемым государственным жильем; а министерству или ведомству, отвечающему за проведение государственной кадровой политики, возможно, понадобится учредить дополнительные должности и осуществить дополнительный набор сотрудников; в то время как министерству финансов, возможно, понадобится утвердить необходимый дополнительный бюджет – и, возможно, предоставить финансовые стимулы – для медиков, направляемых на работу в отдаленные районы (WHO 2010).

Во-вторых, эффективность использования ограниченных ресурсов можно повысить за счет обмена информацией об имеющихся ресурсах и недопущения дублирования бюджетных расходов различных министерств. Например, чтобы удовлетворить возникшую потребность в оперативном наращивании ресурсов в условиях пандемии, в Бельгии и Эстонии часть государственных служащих откомандировали из подразделений, выполнявших несущественные функции, в подразделения, выполняющие особо важные функции, для чего потребовалось наладить сотрудничество нескольких министерств (OECD 2020). Многие страны также внедряют модели обслуживания по принципу «одного окна» и «совместного обслуживания», предусматривающие совместное размещение клиентских служб, оказывающих различные государственные услуги, и объединение и централизованное размещение вспомогательных и административных подразделений в целях экономии средств и повышения эффективности. Наконец, повышению эффективности осуществляемой политики также могут способствовать регулярное отслеживание прогресса в области достижения межведомственных целей и устранение «узких мест», препятствующих осуществлению политики.

Еще большее значение имеет эффективная координация действий в рамках федеральных систем, где за осуществление политических функций, связанных с развитием человеческого капитала, совместно отвечают центральные и субнациональные органы власти. Теоретически субнациональные органы власти зачастую обладают более широкими возможностями для предоставления социальных услуг, поскольку они поддерживают более тесные контакты с гражданами. Тем не менее, децентрализованная система предоставления услуг обладает более сложной институциональной структурой и требует наличия четко сформулированных мандатов, четкого порядка подотчетности и эффективного совместного использования ресурсов на разных уровнях государственного управления. В то же время способность и готовность субнациональных органов власти улучшить результаты проведения определенной политики, в том числе в области развития человеческого капитала, зачастую заметно разнятся. Эти различия часто становятся причиной заметных различий в результатах. Реформирование отношений между органами власти различных уровней – это сложный, длительный процесс, часто замедляющийся из-за проблем политэкономического характера. Однако правительства могут незамедлительно предпринять определенные практические действия, проанализировав юридические сферы ответственности органов власти различных уровней, чтобы выяснить, насколько четко определены ключевые функции, необходимые для предоставления услуг, и имеют ли основные субъекты общее представление о различных сферах ответственности. Отсутствие четкого понимания сферы ответственности различных ведомств часто может помешать осуществлению политики. Например, в четырех странах Латинской Америки местные должностные лица в сфере образования не сумели правильно идентифицировать от 10 до 80 процентов задач, решением которых они должны были заниматься в соответствии с законодательством, и ошибочно утверждали, что несут ответственность за выполнение от 15 до 35 процентов задач, переданных другим органам власти (Adelman et al. forthcoming).

Придание приоритетного характера развитию человеческого капитала на основе общегосударственного подхода в конечном счете опирается на стимулы и возможности широкого круга субъектов, действующих во всех звеньях цепочки предоставления услуг. Тем не менее, руководители играют важную роль в этой деятельности, и инвестиции в повышение эффективности координирующих структур или совершенствование систем данных не возымеют своего действия, если директивные органы не будут придерживаться согласованного курса на развитие человеческого капитала. Необходимо обеспечить эффективное руководство – как политическое, так и административное. Политические лидеры в Перу использовали шокирующе высокие показатели детской низкорослости и неудовлетворительные результаты тестирования в рамках Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), чтобы добиться широкой поддержки общественностью, предпринимательским сообществом и родителями реформ, направленных на разработку межотраслевой стратегии борьбы с недоеданием (2008–2016 годы) и усиление подотчетности учителей (2009–2015 годы) (World Bank 2018d).

Кроме того, политикам необходимо добиться приверженности этим целям в области развития человеческого капитала от высокопоставленных чиновников, отвечающих за повседневное осуществление политики. Один из методов обеспечения такой приверженности предусматривает увязывание личных показателей эффективности работы старших гражданских служащих с политическими приоритетами высокого уровня и обеспечение ответственности этих старших гражданских служащих за достижение поставленных целей за счет более активного применения оплаты труда с учетом результатов работы и принципа публичной подотчетности. В качестве примера эффективного опыта в этой области следует привести Руанду, использовавшую доколониальный традиционный принцип публичной подотчетности *Imihigo* как основу для системы

заключения с мэрами и министрами договоров, предусматривающих достижение определённых результатов (Beschel et al. 2018b). При выборе целей, в том числе целей, предусматривающих сотрудничество между несколькими ведомствами, необходимо руководствоваться стратегическими соображениями, чтобы избежать информационной перегрузки и чрезмерного использования ограниченного потенциала.

3.2 Использование государственного финансирования для достижения конкретных результатов

Принимая во внимание бюджетные ограничения, с которыми имеют дело правительства, крайне важно ориентировать систему управления государственными финансами (УГФ) на достижение четко обозначенных показателей развития человеческого капитала. Системы УГФ направлены на создание благоприятных условий для эффективного финансирования деятельности и программ, обеспечивающих достижение политических целей, предоставление надлежащего устойчивого финансирования приоритетных политических задач, а также направление прогнозируемого и своевременного потока финансовых средств в целях эффективного оказания услуг (Barroy et al. 2018). Однако на практике многие страны сталкиваются с различными проблемами в области УГФ, осложняющими отражение потребностей отраслей в бюджете и/или обеспечение системой эффективного оказания услуг.

Ненадлежащее соответствие бюджета потребностям отрасли и потребностям поставщиков услуг на местах препятствует достижению желаемых целей развития человеческого капитала. В процессе составления бюджета отраслевые министерства часто испытывают трудности при разработке качественных бюджетных предложений из-за ограниченности потенциала расчета затрат и дефицита надежной информации о потребностях отрасли. Кроме того, отраслевые министерства могут столкнуться с проблемами, пытаясь привести бюджет, требующий обозначения затрат по бюджетным статьям, в соответствие с конкретными отраслевыми результатами (WHO 2018). Ограниченность участия местных поставщиков услуг в процессах планирования и определения бюджетных расходов также усугубляет расхождения между потребностями на местах и выделяемыми бюджетными средствами. В свою очередь, руководители на местах практически лишены возможности привести утвержденный бюджет в соответствие с ситуацией на местах ввиду отсутствия финансовой самостоятельности бюджетных учреждений на местах.

Для действенного определения приоритетных направлений расходов необходимы продуманные процессы принятия решений, позволяющие обеспечить баланс между затратами на решение задач, предусмотренных политикой, и имеющимися ресурсами. Страны с жестко ограниченным объемом свободных бюджетных ресурсов будут вынуждены принимать ограниченные меры, направленные на достижение ограниченного числа приоритетных целей, а также вести работу по рационализации текущих расходов. Чтобы повысить эффективность распределения доступных ресурсов, используемых для достижения показателей развития человеческого капитала, всем странам потребуется систематически анализировать способы решения задач, вытекающих из политики развития человеческого капитала (определение стратегии), сопутствующие ведомственные обязанности и затраты на осуществление сопутствующих мероприятий. Любое повышение расходов потребует привлечения дополнительного финансирования; возможно также и отыскать баланс между этими статьями расходов и другими запланированными расходами. В рамках существующих статей расходов, связанных с РЧК, часто существуют значительные возможности для повышения эффективности – например, иногда выделенные бюджетные средства расходуются не полностью из-за факторов, препятствующих успешному осуществлению поставленных задач. Крайне важно выявлять эти факторы, прежде чем приступать к поиску источников финансирования за пределами отраслей, связанных с РЧК.

В конечном счете бюджетные решения носят политический характер, однако они могут носить более взвешенный характер благодаря применению систем и процедур, позволяющих принимать решения по составлению бюджета на основании имеющихся данных. Стремясь к составлению бюджета, ориентированного на достижение конкретных результатов, некоторые страны включают критерии и целевые показатели эффективности деятельности в составляемый бюджет в качестве механизма, позволяющего принимать взвешенные решения о выделении средств в соответствии с предполагаемыми к достижению результатами. Эти меры дополняются эффективным мониторингом и возложением на исполнителей ответственности за достижение результатов. Однако такие процессы принятия бюджетных решений требуют надежных данных, получению которых могут способствовать оценки программ (позволяющие получить фактические сведения об отдаче от программ) и обзоры расходов (позволяющие оценить эффективность государственных расходов) (Moynihan and Beazley 2016). Использование классификации программ может способствовать усилению ориентации на конкретные результаты за счет более наглядного увязывания выделяемых средств с

мероприятиями и результатами. Проявляя активную политическую волю и делая акцент на достижении небольшого количества высокоприоритетных результатов при использовании данных методов, можно добиться значительных успехов, о чем свидетельствует опыт Перу (вставка 3.1).

Однако составление ориентированного на конкретные результаты бюджета – это технически сложный процесс, и некоторые страны испытывали затруднения, пытаясь применять эти методы составления бюджета для заметного повышения эффективности бюджетных расходов. Процессы составления бюджета для конкретных программ и бюджета, ориентированного на конкретные результаты, могут оказаться нецелесообразными и привести к появлению процедур технократического характера и увеличению числа целевых показателей, отвлекающих внимание от конечных результатов. Также очень важно обеспечить эффективную подотчетность в отношении исходных ресурсов, прежде чем обеспечивать подотчетность в отношении результатов, и для этого необходимо создать надежное основание в виде базовой

ВСТАВКА 3.1: СОСТАВЛЕНИЕ ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТЫ БЮДЖЕТА В ПЕРУ: ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА ДОСТИЖЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ПОДХОД К СОСТАВЛЕНИЮ МЕЖОТРАСЛЕВОГО БЮДЖЕТА

Перу предлагает замечательный пример использования увенчавшегося успехом четкого подхода к составлению межотраслевого бюджета, ориентированного на достижение конкретных результатов: стратегию «составления ориентированного на результаты бюджета» -– сокращенно PpR на испанском языке – для борьбы с детской низкорослостью. Четыре правительства, последовательно сменявшие друг друга, уделяли приоритетное внимание достижению национальной политической цели -–снижению уровня детской низкорослости, привлекали многочисленных партнеров как на национальном, так и на региональном и местном уровнях, и выделяли бюджетные ресурсы для осуществления заранее определенных высокоприоритетных мероприятий. Достигнутые результаты поражают воображение. Менее чем за десять лет Перу удалось снизить уровень детской низкорослости примерно с 28 процентов в 2008 году до 13 процентов в 2016 году.

Перу разработала стратегию PpR в 2008 году, поставив перед собой цель определить приоритетные направления бюджетных ассигнований и ориентировать эту стратегию на достижение результатов по пяти выбранным приоритетным политическим задачам, включая надлежащее питание и охрану материнского и детского здоровья. Министерство экономики и финансов (МЭФ) руководило процессами определения и приоритезации соответствующих мероприятий в рамках осуществления целевой бюджетной программы в области питания (ЦБПП), опираясь на тщательный анализ имеющихся научных данных. Например, опираясь на данные о бремени заболеваний в стране и на международную информацию, власти Перу приняли решение направить основные ресурсы на распространение двух вакцин, которые, судя по всему, максимально способствуют снижению уровня хронического недоедания. К числу других приоритетных мероприятий относились меры, направленные на повышение эффективности профилактических услуг в области здравоохранения и питания на уровне учреждений, на сокращение дефицита железа у беременных женщин и малолетних детей, а также на предоставление обусловленных денежных трансфертов, стимулирующих рост спроса домохозяйств на эти услуги. Региональные и местные органы власти, руководящие деятельностью медицинских учреждений на местах, получили финансовые стимулы для увеличения числа предлагаемых услуг в области питания (Marini et al. 2017).

Стратегия PpR касалась лишь части государственного бюджета: первоначально она распространялась лишь на 5 высокоприоритетных бюджетных программ, а затем включила в себя 24 программы, на долю которых приходится 14 процентов общего бюджета (IMF 2015). Расширение масштабов стратегии продолжилось, и к 2019 году она охватила примерно 50 процентов бюджета отрасли здравоохранения (WHO 2020). Возможно, что ограниченное использование этой стратегии, предусматривавшее достижение небольшого числа действительно высокоприоритетных результатов, способствовало повышению стратегической адресности использования ресурсов и более пристальному вниманию политиков к достижению заявленных политических результатов.

Источник: **Marini et al. 2017**

системы УГФ. Кроме того, для составления бюджета программ зачастую недостает данных о необходимых результатах; сбор этих данных либо не осуществляется вовсе, либо осуществляется нерегулярно, и применение этого инструмента для составления бюджета становится нецелесообразным.

Существует ряд примеров, которыми можно руководствоваться при определении приоритетных статей государственных расходов, предназначенных для решения задач развития человеческого капитала. Один из таких примеров – составление бюджета в поддержку бедных слоев населения наряду с разработкой документов с изложением стратегии сокращения бедности (ПРСП) в рамках осуществления Инициативы по оказанию помощи бедным странам с высоким уровнем задолженности (ХИПК), выдвинутой в 1996 году МВФ и Группой Всемирного банка. В данном случае меры по облегчению бремени задолженности СНУД были увязаны с мерами по определению приоритетных направлений расходов, способствующих сокращению масштабов бедности[2]. Еще один пример – составление бюджета с учетом гендерной проблематики (UNIFEM and UNFPA, 2010). В обоих случаях необходимо тщательно изучить существующую бюджетную классификацию, чтобы выявить статьи, наиболее тесно связанные с достижением конкретных результатов во всех бюджетных учреждениях. Отсутствие классификации программ затрудняет решение этой задачи, однако можно определить сочетание соответствующих статей расходов, используя в качестве образца обзоры расходов в области питания (см., например, вставку 3.2).

Вопросам развития человеческого капитала может быть отведено приоритетное место в бюджетных правилах, регламентирующих процесс составления бюджета. Бюджетные правила могут предусматривать наложение жестких численных ограничений на совокупный размер бюджета (часто с исключающими оговорками), а также установление не подлежащих частому изменению границ для расходов, что способствует сохранению определенного уровня расходов, связанных с развитием человеческого капитала, в периоды жестких ограничений (Reeves et al. 2014). Однако такие бюджетные правила могут ограничивать возможности государства в области реагирования на новые приоритетные задачи и потребности. Бюджетные правила также могут носить смягченный характер и устанавливать четкие политические намерения, а также содействовать обеспечению прозрачности. Благодаря наличию более четких политических намерений в отношении развития человеческого капитала, отраженных в среднесрочных обязательствах по расходованию средств, отраслевые министерства могут принимать взвешенные политические решения о расходовании средств на определенный период, а министерства финансов могут получить более подробное представление о среднесрочных последствиях для целевых показателей в области бюджетной политики, в том числе об инвестициях в развитие человеческого капитала для достижения общих целевых бюджетных показателей. Независимые бюджетно-налоговые советы, получающие все более широкое распространение, могут сыграть существенную роль в надзоре и контроле за тем, как правительство соблюдает бюджетные

ВСТАВКА 3.2: МЕРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НЕПОСРЕДСТВЕННО НА УЛУЧШЕНИЕ ПИТАНИЯ, МЕРЫ, УЧИТЫВАЮЩИЕ ВОПРОСЫ ПИТАНИЯ, И ОБЗОРЫ РАСХОДОВ В ОБЛАСТИ ПИТАНИЯ

Движение «За улучшение качества питания» (SUN) занимается определением статей расходов, направленных непосредственно на улучшение питания или учитывающих вопросы питания и способствующих достижению результатов в области улучшения питания (Ruel, Alderman, and the Maternal and Child Nutrition Study Group 2013). Меры, направленные на улучшение результатов в области питания, - например, поощрение исключительно грудного вскармливания, обогащение продуктов питания и использование микропитательных элементов, - относятся к мерам, направленным непосредственно на улучшение питания. Существует ряд дополнительных мер – в том числе обеспечение всеобщего доступа к питательной пище, чистой воде и средствам санитарии, а также охрана материнского и детского здоровья, - которые относятся к мерам, учитывающим вопросы питания. Для всех этих мер можно определить сопутствующие статьи расходов, хотя во многих случаях это могут быть лишь примерные определения, в зависимости от уровня детализации расходов, предусмотренного в системе бюджетной классификации. Аналогичный подход предлагается использовать для определения статей расходов в отношении политики в области изменения климата (Bird et al. 2012).

Источник: **SUN (2020); UNDP/ODI (2012).**

правила, в том числе выполняет обязательства по расходованию средств, связанные с политическими намерениями в отношении развития человеческого капитала (Cangiano et al. 2013).

Среднесрочные бюджетные программы могут способствовать прогнозируемости и достаточности бюджетных ассигнований, предназначенных для решения приоритетных политических задач, в том числе приоритетных задач в области развития человеческого капитала. Изначально среднесрочные бюджетные программы (ССБП) и среднесрочные программы расходов (ССПР) рассматривались в качестве инструментов согласования затрат на развитие человеческого капитала и выполнение других приоритетных политических задач с устойчивыми макроэкономическими бюджетными целями (Marquez and Moreno-Dodson 2013). Однако страны зачастую сталкивались с трудностями при осуществлении ССБП/ССПР, поскольку приоритетное внимание в процессе составления бюджета уделяется предстоящему бюджетному году (Choi and Park 2013). Среднесрочная оценка затрат на решение задач в области развития человеческого капитала все еще может способствовать принятию взвешенных решений о расходовании средств, однако лишь немногим странам удается применять ССБР/ССПР в качестве надежных инструментов обеспечения финансирования для решения приоритетных политических задач на срок, выходящий за пределы предстоящего финансового года. При эффективном осуществлении среднесрочные бюджетные программы могут оказаться чрезвычайно полезными для стран с ограниченными финансовыми возможностями, нуждающихся в международной поддержке (IMF 2021a).

Расходование средств на развитие инфраструктуры может обладать большей политической привлекательностью, чем расходование средств на принятие операционных мер, тем самым препятствуя обращению приоритетного внимания на развитие человеческого капитала. Капиталовложения в развитие материальной инфраструктуры, как в социальной сфере, так и в иных отраслях, приносят более заметные результаты, а следовательно, обладают большей политической привлекательностью. Таким образом, развитие инфраструктуры может способствовать

ВСТАВКА 3.3: КАК НАКОПЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА РАЗМЫВАЕТ ГРАНИЦЫ МЕЖДУ ТЕКУЩИМИ РАСХОДАМИ И ИНВЕСТИЦИЯМИ В ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ

В применяемых в настоящее время системах бюджетно-финансовой отчетности, которых придерживаются министерства финансов, значительная часть социальных расходов относится к текущим расходам, и они считаются менее производительными и менее важными, нежели инвестиции в основной капитал. Подобная двойственность руководящих принципов бюджетно-финансовой отчетности усложняет отслеживание хода накопления человеческого капитала. Эта двойственность оказывает непосредственное влияние как на разработку годовых бюджетов, так и на многолетнее планирование в рамках ССБП/ССПР.

Чтобы провести параллели между накоплением и сохранением человеческого капитала, с одной стороны, и накоплением и сохранением физического капитала – с другой, могут понадобиться новые руководящие принципы, которые позволили бы пересмотреть подходы к разграничению «текущих расходов» и «инвестиций в основной капитал». Такой пересмотр соответствовал бы как концепции человеческого капитала, так и стратегии МВФ по участию в социальных расходах. Соответственно, применительно к расходам, признаваемым способствующими «накоплению человеческого капитала», компонент оплаты труда, а также связанные с этим операционные расходы можно было бы рассматривать как часть «пакета расходов на человеческий капитал». Так, при осуществлении проекта автодорожного строительства оплата труда работников проходит по общей статье «капитальные затраты», которые обеспечивают «накопление физических активов» – дорог.

Решение о том, какие расходы – в социальной сфере и за ее пределами – будут способствовать «накоплению человеческого капитала», следует принимать в соответствии со стандартизированными правилами. Это могут быть, например, расходы на первичную медицинскую помощь, вакцинацию и питание или на начальное образование. Новые подходы и нормы могут потребовать и внесения изменений в Руководство по статистике государственных финансов и бюджетную классификацию, позволяющих включить концепцию инвестиций в человеческий капитал в принципы и практику бюджетно-налоговой отчетности.

Источник: **Сотрудники Всемирного банка**

неэффективному распределению средств, как в виде недостаточного финансирования социальных отраслей, так и в виде накопления физического капитала, не поддающегося надлежащему поддержанию или сохранению. Дополнительно усугубляет эту проблему то, что образование и здравоохранение по своему характеру являются трудоемкими услугами, и то, что вопросам оплаты труда учителей и медицинских работников часто придается политический характер. Следовательно, в отраслевом бюджете могут доминировать затраты на людские ресурсы и капитальные расходы, что приводит к резкому сокращению оперативных ресурсов, необходимых для предоставления высококачественных услуг и поддержания отраслевой инфраструктуры.

Еще одна проблема заключается в том, что развитие людских ресурсов не считается в нынешних концепциях и практике УГФ инвестициями в накопление человеческого капитала. Человеческий капитал не входит в число категорий государственного финансирования. В соответствии с концепциями УГФ, используемыми министерствами финансов, бóльшая часть социальных расходов относится к текущим расходам (оплата труда, приобретение товаров и услуг, эксплуатационные расходы), что ближе всего к сфере потребления. Таким образом, вне зависимости от того, приносят ли текущие расходы какую-либо отдачу в области развития, эти расходы не считаются инвестиционными и воспринимаются как менее продуктивные, нежели капитальные расходы на развитие инфраструктуры. К капитальным расходам относятся все расходы, способствующие накоплению материальных основных средств и оборудования.

Иными словами, рассматриваемый подход к развитию человеческого капитала посягает на традиционные границы между капитальными и текущими расходами в рамках составления бюджета (см. вставку 3.3). Этот подход способствует переориентации политических решений на процессы выявления и приоритезации конкретных категорий текущих расходов, способствующих накоплению человеческого капитала, с учетом его решающего значения для долгосрочного экономического и социального развития (Lange, Wodon and Carey 2018)[3].

После приведения бюджета в соответствие с поставленными приоритетными задачами по достижению определенных показателей человеческого капитала и выделения надлежащего объема ресурсов для достижения этих показателей необходимо использовать систему УГФ для направления надежных ресурсов и содействия эффективному расходованию средств, предназначенных для конечных пользователей на местах. К проблемам, способным помешать бесперебойному и оперативному исполнению бюджета, относятся задержки с выделением утвержденных средств бюджетным учреждениям и непредсказуемый характер выделения этих средств, сложные процедуры закупок, задержки с расчетами с поставщиками услуг или подрядными организациями, что порой приводит к просрочкам платежей. Все это может привести к перерывам в работе и неполному предоставлению предусмотренных договорами товаров и услуг. К другим проблемам, на которые следует обратить внимание, относятся проблемы с перераспределением бюджетных средств, дробление остатка наличных средств в отсутствие единого казначейского счета, а также практика экономии наличных средств в министерствах финансов. Трудности с предоставлением отчетности об использовании расходуемых средств и направлении ресурсов усугубляют проблему, зачастую способствуя дальнейшему ужесточению предварительного контроля за счет уменьшения маневренности и гибкости.

Своевременное выявление, изучение и устранение таких «узких мест» требует высокой степени внимания и готовности действовать, поскольку зачастую такого рода проблемы появляются вследствие бюрократической инерции и чрезмерно усложненных правил и процедур. Полномасштабное реформирование процедур исполнения бюджета, как правило, невозможно, а часто и не нужно. Целью должно быть только повышение эффективности отдельных приоритетных программ и услуг. Аналогичным образом, не рекомендуется всеобъемлющее смягчение существующих мер контроля, если внутренние системы контроля слабы, а риск коррупции велик.

Степень возможного усиления гибкости ради ликвидации «узких мест» в отношении конкретных статей расходов определяется действующими законами и нормами регулирования бюджетного процесса и управления финансовой деятельностью. Иногда возможны относительно простые решения. Так, например, в 2014–2016 годах Министерство финансов Пакистана внесло небольшие изменения в процедуру предоставления выделяемых из бюджета средств на осуществление важнейшей правительственной программы денежных пособий – Программы социальной поддержки малоимущих «Беназир» (ПСМБ). Это позволило резко улучшить ситуацию с движением средств и увеличить число домохозяйств-получателей пособия, получивших всю сумму полностью в течение данного года[4]. Вместе с тем, решение других проблем, особенно касающихся закупок, может оказаться более сложным.

Цифровые системы могут дополнить собой такие реформы в сфере регулирования, направленные на улучшение ситуации с исполнением бюджета.

Единые казначейские счета в сочетании с информационными системами управления финансами могут способствовать повышению доверия к бюджету и обеспечению своевременности расчетов с поставщиками услуг и подрядчиками. Электронные закупки за счет большей прозрачности и аудиторского контроля могут способствовать снижению коррупции и обеспечивать экономию бюджетных средств и повышению эффективности (Lewis-Faupel et al. 2016). Опыт Индии, Нигера, Пакистана и Южной Африки показывает, что цифровой формат регистрации, аутентификации и выплат снижает потери средств в программах социальной помощи и способствует расширению прав и возможностей женщин и маргинализированных категорий населения (World Bank 2016b).

Положения, упрощающие исполнение бюджета в условиях децентрализации, где ключевую роль играют власти автономных субнациональных образований, являются одновременно и более сложными, и легче реагирующими на относительно простые методы административного регулирования. Задачей межведомственных финансово-бюджетных механизмов является выделение и предоставление средств, необходимых для достижения национальных целей в области развития человеческого капитала при сохранении самостоятельности субнациональных властей в предоставлении услуг исходя из своих потребностей и приоритетов. Четкость в распределении между властями разных уровней ролей и функций по достижению этих целей и в определении способов финансирования этих услуг важна, но ее зачастую сложно обеспечить ввиду трений, обычно имеющих место в отношениях между разными этажами власти. Огромное значение имеет предсказуемость ситуации с межбюджетными трансфертами, поскольку властям субнациональных образований они критически важны для предоставления услуг – именно так обычно обстоят дела в СНУД и ССУД, где имеет место высокая степень децентрализации систем управления. Так, например, проблемой для Мозамбика являлись низкие показатели результатов обучения и несвоевременность перечисления начальным школам средств из грантов на финансирование школ. Благодаря программе реформ, осуществленной при поддержке со стороны Всемирного банка в 2014 году (Saleem 2016), в 2016 году многие школы впервые получили такие гранты вовремя, и проявилась прямая связь между доступом к основным учебным материалам и результатами обучения.

Предоставляемые на определенных условиях гранты могут стать одним из механизмов, стимулирующих власти субнациональных образований к достижению национальных целей за счет предоставления дополнительных бюджетных возможностей для этого. Поскольку такие гранты не всегда увязаны с достижением конечных результатов, для стимулирования местных властей к повышению эффективности деятельности можно использовать гранты на основе результатов, а выплаты основным поставщикам услуг с учетом качества таких услуг могут способствовать расширению масштабов предоставления высококачественных услуг. Однако для этого необходимы достоверные данные и, там, где это возможно, независимые проверка и подтверждение таких результатов. При этом, опять же, важно, чтобы такие стимулы были тщательно выверены, в противном случае они будут очень неопределенными. В качестве удачного примера можно привести опыт штата Сеара в Бразилии, о котором упоминалось в Главе 2. Аналогичным образом, Комиссия по финансовым вопросам в Индии рекомендовала увязать часть грантов, получаемых штатами, с достижением определенных результатов обучения и повышением его качества (Fifteenth Finance Commission of India 2020).

В период пандемии COVID-19, когда директивным органам приходится принимать решения в атмосфере высокой неопределенности, надежная, содержательная и своевременная информация по вопросам финансирования и эффективности деятельности важна как никогда. Цифровые информационные системы управления могут предоставлять в режиме реального времени детализированные сведения о бюджетах и показателях деятельности, необходимые для информированного принятия решений, гибкого и оперативного исполнения бюджета и обеспечения его прозрачности. Кроме того, обнародование отчетов таким образом, чтобы граждане могли без труда понять, сколько средств было потрачено и на что именно, может способствовать усилению контроля, более эффективному выбору вариантов политического курса и усилению подотчетности. Цифровые информационные системы управления упрощают обеспечение прозрачности бюджета; в странах, где эти системы более совершенны, уровень прозрачности бюджета, измеряемый по Индексу открытости бюджета, выше (World Bank 2016b). Проблема заключается в том, что из-за серьезных затруднений, создаваемых пандемией, и из-за недостаточности инвестиций в развитие необходимых технологий в предшествующий период, многие страны не в состоянии сегодня обеспечить предоставление подобной своевременной и достоверной отчетности (World Bank 2020c).

Неотъемлемой частью процесса принятия решений и обеспечения подотчетности является устойчивая система МиО, необходимая для отслеживания хода работы по развитию человеческого капитала. Эффективная система МиО, составной частью которой является теория изменений на базе

фактов или матрица результатов, должна ставить своей целью оценку эффективности бюджета в отношении установленных целевых показателей развития человеческого капитала. Такая система может быть полезна для повышения качества осуществления программ развития человеческого капитала, поскольку она четко определяет цели и затраты, выявляет проблемные точки в процессе и показывает, насколько успешно программа достигает заданных целей и расходует выделенные на нее средства (OECD 2019). Системы МиО могут также помогать правительствам в пересмотре приоритетов по мере изменения ситуации.

3.3 Управление трудовыми ресурсами, ориентированное на результат

Услуги образования, здравоохранения и питания являются трудоинтенсивными, и поэтому мотивация и производительность работников, занимающихся оказанием этих услуг, становится одним из главных факторов, определяющих показатели человеческого капитала. Учителя оказывают основное влияние на результаты обучения учащихся, и разница между хорошим учителем и плохим учителем может иметь долговременные последствия для жизни учащихся не только в период обучения, но и после него, в том числе влиять на их способность получать доход во взрослом возрасте (Chetty et al. 2012). Повышение производительности работников важно и по причинам бюджетно-финансового порядка, поскольку работники образования и здравоохранения составляют, как правило, 40–50 процентов всех работников государственного сектора, и на оплату их труда уходит значительная часть государственного фонда заработной платы[5]. Обычно эти работники зарабатывают, в среднем, больше, чем лица того же возраста и уровня квалификации, занятые в частном секторе, однако такая относительно высокая оплата труда лишь в небольшой степени увязывается с качеством работы каждого отдельного человека, поскольку учителя и медицинские работники, как правило, являются государственными служащими, защищенными от увольнений, а их заработная плата автоматически увеличивается по мере роста стажа. Помимо этого, часто они хорошо организованы (объединены в профсоюзы), политически влиятельны и оказывают существенное влияние на определение динамики реформ, часто противодействуя попыткам повысить подотчетность и производительность работников.

Для повышения производительности работников государственного сектора необходимо, прежде всего, реформирование системы управления, направленное на подбор кадров, готовых трудиться на благо общества, их мотивацию и обеспечение их ответственности за свою работу. К сожалению, слишком часто в СНУД и ССУД подбор кадров для этих важнейших сфер происходит скорее по признаку политических взглядов или по протекции, а не на основании их достоинств. Зачастую волна найма новых сотрудников приходится на период после выборов, и при этом критерии отбора весьма произвольны и субъективны. В результате, например, как это было десять лет назад в Мексике, реформы, имеющие целью повысить качество отбора учителей, оценивая их по результатам экзаменов, проверяющих их компетенции, встретили сопротивление со стороны профсоюза учителей, пользующегося большим политическим влиянием в стране (World Bank 2018d). В Индии в 2013 году независимая проверка выявила схему взяточничества на многие миллиарды долларов США и мошенничества с участием политиков и чиновников, обеспечивавшую прием в медицинские училища абитуриентов, не соответствующих требованиям. Наем на работу учителей на основе учета их профессиональных качеств путем публикации объявлений с приглашением направлять заявки и тщательные проверки для выявления кандидатов с самым высоким уровнем квалификации – это назревшая мера, осуществление которой может повысить качество предоставления услуг и показатели человеческого капитала.

На качество управления влияют также более высокая мотивация работников и более высокая производительность в школах, медицинских учреждениях и органах государственной администрации. К числу основных методов управления относятся определение целей, способы ознакомления сотрудников с этими целями, масштабы мониторинга хода достижения этих целей, регулярность и корректность оценок качества работы, а также поощрение и признание заслуг. Небольшое, но растущее число публикаций о практике управления в организациях государственного сектора выявляет взаимосвязи между качеством управления в школах и больницах, с одной стороны, и результатами обучения учащихся и качеством медицинской помощи – с другой (Bloom et al. 2015). Качество управления влияет и на показатели завершения проектов (Rasul et al. 2017).

Так, например, официальное признание статуса учителя и доступность возможностей повышения квалификации – это ключевые составляющие пакета мер по стимулированию учителей, сделавшего систему образования в Шанхае одной из самых высокоэффективных. Качество управления важно и для административных работников, играющих ключевую роль в финансовом обеспечении сотрудников, занимающихся предоставлением услуг, а также регулировании и мониторинге их деятельности.

Исследование, в котором были использованы данные опросов 23 000 гражданских служащих из стран Африки, Азии, Европы и Латинской Америки, показало, что более высокий уровень нацеленности на результаты, о которой говорили сотрудники государственной администрации (гражданские служащие, полагающие, что результативность работы влияет на продвижение по карьерной лестнице и получение поощрений), напрямую связано с более высоким уровнем удовлетворения от работы и мотивации к ней, о которых говорили участники опроса (Meyer-Sahling et al. 2018).

Цифровые технологии вкупе с разумным управлением предоставляют возможность при малых затратах повысить степень подотчетности и производительность поставщиков услуг. Числящиеся в штате, но не работающие сотрудники, и прогулы персонала структур, оказывающих услуги, представляют собой огромную проблему для стран Южной Азии и Африки. Внедрение в Нигерии системы цифровых удостоверений личности для гражданских служащих позволило удалить из ведомостей на выплату заработной платы более 60 000 фиктивных сотрудников, сэкономить 1 млрд долл. США в год и получить всего за год почти 20 000 процентов прибыли на вложенные средства (Gelb et al. 2013). Результаты оценок воздействия в Гаити, Индии, Пакистане и Уганде показали, что цифровой в сочетании с эффективным управлением может снизить число прогулов (World Bank 2016b). В Пакистане проводившийся с помощью смартфонов мониторинг работы окружных санитарных инспекторов в сельских клиниках позволил удвоить количество инспекций медицинских учреждений и снизить показатели прогулов медицинских работников, однако в местностях, для которых характерна важная роль протекционизма в системе управления работой учителей, результаты были менее обнадеживающими. В Индии цифровой мониторинг медицинских работников привел к сокращению числа прогулов, но лишь там, где местные власти применяли на основании полученных данных санкции к тем, кто отсутствовал на рабочих местах, что зачастую было сложно сделать из-за усложненных правил, регулирующих работу гражданских служащих, или из-за организованного противодействия. В Уганде число прогулов удалось снизить благодаря сочетанию стимулирующих выплат учителям и технологий мониторинга. В Гаити эксперимент потерпел неудачу, потому что учителя государственных школ месяцами не получали заработную плату и с негодованием отнеслись к перспективе оказаться под цифровым наблюдением, восприняв это как еще одну несправедливость.

Цифровые технологии могут стать также эффективным средством мотивации, поддерживающим заинтересованность и производительность сотрудников. Так, например, регулярные краткие опросы с использованием мобильной связи могут быть эффективны для взаимодействия с сотрудниками, получения отзывов от них, а также для поддержания постоянных контактов, что, по данным исследования, может оказывать положительное воздействие на мотивированность работников (Aker et al. 2019). В целом в государственном секторе потенциал новых технологий еще не используется надлежащим образом для управления служебной деятельностью, однако многие частные компании мирового масштаба все чаще используют мобильные приложения для получения отзывов о качестве работы сотрудников и руководящих работников (Ewenstein et al. 2016).

Эти примеры подчеркивают более общий тезис о том, что цифровые технологии предлагают значительный потенциал для повышения производительности государственного сектора и улучшения показателей развития человеческого капитала, но только в случае сочетания технологии с «аналоговыми дополнениями». Слишком часто значительные инвестиции в системы электронного правительства не приводят к желаемому результату не потому, что с системой что-то не так с технологической точки зрения, а в связи с недостатком внимания, уделяемого сбоям на «аналоговой» стороне, таким, как, например, обременительные правила государственной службы и сопротивление чиновничества изменению методов работы, а также межведомственное сотрудничество. Например, ряд обследований, проведенных Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), показали, что «аналоговые» аспекты организации труда, такие как работа в команде, самостоятельность, свобода действий при выполнении служебных заданий, наставничество, обучение и стимулирование, являются наиболее значимыми компонентами, дополняющими эффективное использование цифровых технологий на рабочем месте (OECD/ILO 2017).

Пандемия COVID-19 также продемонстрировала важность этих аналоговых дополнений для повышения устойчивости государственных административных органов к потрясениям. Недавние исследования, проведенные Всемирным банком для оценки воздействия пандемии COVID-19 на государственную администрацию в шести странах, показали, что, хотя во время карантина три четверти сотрудников были вынуждены работать удаленно, производительность труда была ограничена недостаточным доступом по цифровым каналам, установленной законом необходимостью предоставления документов в бумажном виде и ограниченными возможностями внутригруппового взаимодействия (World Bank 2021a). В дополнение к долгосрочным инвестициям, направленным

на совершенствование цифровых технологий, требуется безотлагательное проведение реформ, таких как целевое обучение цифровым навыкам и более широкое делегирование ответственности за принятие решений, что даст сотрудникам возможность более продуктивно работать из дома.

При наличии эффективного государственного регулирования и надзора частный сектор может играть ключевую роль в расширении доступа к услугам и повышении их качества в условиях ограниченности ресурсов. В СНУД и ССУД на долю частных школ, клиник и больниц приходится значительная доля предоставляемых услуг: например, примерно 14 процентов учащихся начальных классов в этих странах посещают частные школы, а 41 процент текущих расходов на медицинское обслуживание в СНУД оплачивается из собственных средств пациентов (World Bank 2018d; WHO 2021). Это подчеркивает важность действенного государственного регулирования, во-первых, для решения проблем, связанных с асимметричностью информации, и, во-вторых, для упрощения оценки гражданами, особенно малоимущими, качества оплачиваемых ими услуг, и обеспечения оказания частным сектором услуг всем группам населения, независимо от уровня доходов.

Правительства также могут вступать в государственно-частные партнерства (ГЧП), например, по контрактной модели, стремясь решить проблему слабой подотчетности поставщиков за счет государственного финансирования предоставления услуг и частного управления школами и медицинскими учреждениями (Patrinos et al. 2009). Логика контрактной модели заключается в том, что частное управление усиливает независимость учреждения за счет ослабления жестких правил государственной службы и управления государственными финансами и позволяет добиваться большей ответственности учителей и медицинского персонала за достижение результатов. Согласно результатам недавно проведенных оценок воздействия в Либерии и Пакистане, школы, находящиеся в частном управлении, но на государственном финансировании, улучшили доступ к образованию и продемонстрировали повышение успеваемости учащихся, причем эти успехи были обусловлены улучшением управления школой, а не увеличением набора учащихся из более привилегированных слоев, и были достигнуты с меньшими затратами (Romero et al. 2020; Barrera-Osorio et al). Правительствам необходимо более эффективно управлять контрактами ГЧП для достижения достойных результатов, определяя и отслеживая ключевые показатели эффективности, а также обращая внимание на потенциально неверное поведение частных поставщиков услуг.

3.4 Прозрачность, подотчетность и доверие

Пандемия COVID-19 разразилась в то время, когда правительства всех стран мира сталкиваются с падением доверия со стороны граждан и снижением воспринимаемой легитимности. Для миллионов людей, получающих связанные с человеческим капиталом услуги, коррупция – это повседневная реальность, будь то откаты за контракты на школьное питание, взятки врачам и медсестрам за лечение или при заключении контрактов на приобретение фармацевтических препаратов или учебников (Anderson et al. 2019). Согласно результатам проекта «Всемирное исследование ценностей», доверие к государству в странах ОЭСР за последнее десятилетие снизилось, и ряд исследований, охватывающих конкретные регионы или страны, свидетельствуют об аналогичных тенденциях к снижению. Отчасти эта проблема легитимности государства связана с неудовлетворительным качеством предоставления услуг. Например, по данным Всемирного опроса Института Гэллапа и опроса Arab Barometer, в регионе Ближнего Востока и Северной Африки наблюдается высокая степень корреляции между уровнем удовлетворенности граждан оказанными услугами и их восприятием распространенности коррупции, и доверием к правительству (Brixi et al. 2015). Снижение доверия подогревается и расширением широкополосного доступа в интернет, которое привело к многократному увеличению доступа населения как к реальной, так и к недостоверной информации. Тщательное изучение данных опроса, проведенного с участием более чем 840 000 респондентов, показало, что расширение мобильного широкополосного доступа в интернет во всех регионах было тесно связано со снижением уровня одобрения деятельности правительств, и это снижение легитимности правительств, связанное с расширением доступности интернета, оказалось более высоким в странах с большей степенью коррумпированности государственного аппарата (Guriev et al. forthcoming).

Для устойчивого восстановления необходимо восстановление доверия граждан к государству. Доверие к государству имеет решающее значение для действенности мер борьбы с пандемией – от соблюдения гражданами правил социального дистанцирования и требований к ношению масок до их готовности пройти вакцинацию, несмотря на утверждения о некоторых нежелательных побочных эффектах. Это также будет иметь значение для устойчивого восстановления, поскольку доверие одновременно является результатом эффективного предоставления услуг и фактором общественной активности граждан, которые могут требовать предоставления более качественных услуг. Низкий

уровень доверия сказывается на показателях развития человеческого капитала, поскольку приводит к замкнутому кругу неудовлетворительных результатов, когда предоставление некачественных услуг и коррупция снижают уровень доверия к государству, что в свою очередь приводит к низкому уровню участия граждан как в выборах, так и в мероприятиях по обеспечению социальной подотчетности, а, следовательно, к снижению давления на правительство, побуждающего его к проведению реформ (Brixi et al. 2015). Доверие также имеет важное значение с точки зрения личного поведения и действий граждан, которые важны для улучшения показателей развития человеческого капитала, таких как восприимчивость к мероприятиям по улучшению питания и гигиены или использование услуг по планированию семьи.

Учреждения, ведающие вопросами подотчетности и надзора, имеют исключительно важное значение для обеспечения прозрачности и восстановления доверия к государству, особенно учитывая расширенное применение упрощенных процедур расходования государственных средств во время борьбы с пандемией, что повышает риск коррупции. Например, во время борьбы со вспышкой лихорадки Эбола широко распространились процедурные злоупотребления, направленные на нецелевое использование средств (World Bank 2020h). Ключевую роль в обеспечении добросовестного расходования средств будут играть высшие ревизионные учреждения (ВРУ), при этом приоритетное внимание будет необходимо уделять сохранению их независимости и наращиванию их потенциала в области аудита расходов на развитие человеческого капитала. Например, Международная организация высших ревизионных учреждений (МОВРУ) уделяет особое внимание совершенствованию собственных электронных учебных ресурсов, предназначенных для ее членов, чтобы дать им возможность более качественного проведения аудитов, связанных с пандемией (Mona El-Chami 2020).

Для восстановления доверия правительства могут создавать институциональные платформы, где граждане могут выразить свое мнение, и брать на себя инициативу по «закрытию контура обратной связи». Большой объем научной литературы, посвященной механизмам социальной подотчетности, таким как карточки гражданской и общинной оценки, порталы обратной связи для граждан, а также общинный контроль за поставщиками услуг, показывает, что успешное вовлечение граждан зависит от множества ситуативных факторов, и что прозрачности или мобилизации сообщества недостаточно для улучшения предоставления услуг (Fox 2015). Очень часто граждане не реагируют на полученную ими информацию. Кроме того, местные программы развития, осуществляемые по инициативе общин, которые якобы расширяют возможности общин для участия в принятии решений относительно развития на местном уровне, часто оказываются под контролем местных элит (Mansuri et al. 2013). Двумя ключевыми условиями, позволяющими правительствам успешно получать стимулы и потенциал для реагирования на мнение граждан, являются эффективные партнерские отношения между государством и гражданами, а также взаимодополняемость подотчетности снизу вверх и внутренних механизмов подотчетности в государственных органах. Пример: младенческую смертность в Уганде удалось значительно снизить благодаря программе в сфере здравоохранения на местах, которая предполагала установление между местными органами власти и общинами партнерских отношений в целях мониторинга деятельности поставщиков медицинских услуг с использованием как мер социального поощрения, так и санкций. В тех бразильских муниципалитетах, где был внедрен процесс составления бюджета с реальным широким участием населения, в рамках которого граждане непосредственно участвовали в принятии решений о распределении муниципальных средств, выделялось больше средств на санитарию и услуги здравоохранения, что позволило снизить показатели детской смертности.

---

[1] Примеры интегрированных информационных панелей в области здравоохранения: в ДРК – https://www.fbp-rdc.org; в Камеруне – https://front.fbrcameroun.org; и в Кыргызской Республике – http://rbf.med.kg.

[2] Simson (2012).

[3] Согласно одному из ключевых выводов этой работы, объем человеческого капитала оказывается гораздо больше, чем принято считать, «на его долю приходится примерно две трети мирового богатства», и доля человеческого капитала в общем накапливаемом богатстве все быстрее возрастает в странах с низким и средним уровнями дохода. И действительно, в этой монографии говорится, что «в странах с низким уровнем дохода эта доля выросла с 32 процентов до 43 процентов в течение двадцати лет, сообразно с рассмотренным выше путем экономического роста, согласно которому ключевым условием развития является увеличение инвестиций в развитие человеческого и производимого капитала. В странах с уровнем дохода ниже среднего эта доля выросла с 44% до 52%» (стр. 15).

[4] «Корректировка» предусматривала применение в отношении средств «регулярного» бюджета, в том числе заработной платы государственных служащих, процедуры выделения бюджетных средств, благодаря чему Программа социальной поддержки малоимущих «Беназир» (ПСМБ) стала получать ежегодные ассигнования в разбивке на четыре ежеквартальные выплаты, перечисляемые автоматически равными суммами, вместо того, чтобы подавать заявку на перечисление конкретной суммы по предъявлении отчета о расходах, как это предусматривается процедурой в отношении бюджета «на цели развития» (World Bank 2014).

[5] Расчеты сотрудников Всемирного банка на основании статистики Евросоюза по доходам и условиям жизни и данных LABLAC.

Глава 4:

МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ ЗАДАЧ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

ГЛАВА 4: МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРИОРИТЕТНЫХ ЗАДАЧ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- *Кризис вокруг COVID-19 сразу же лег дополнительным бременем на бюджетную систему, в связи с чем возникла необходимость защитить ресурсы, используемые для решения приоритетных задач развития человеческого капитала, особенно в странах с низким уровнем дохода и ограниченными финансовыми возможностями.*
- *В среднесрочной перспективе основным источником инвестиций в развитие человеческого капитала и залогом устойчивого восстановления станет мобилизация внутренних ресурсов.*
- *Важно, чтобы правительства пересмотрели бюджеты в межотраслевом и отраслевом разрезе в целях сокращения непроизводительных расходов и укрепления бюджетной устойчивости.*

Если состояние государственного бюджета оставляет желать лучшего, обеспечение ресурсов для решения приоритетных задач развития человеческого капитала включает защиту основных статей бюджета от бюджетной консолидации в краткосрочной перспективе. В среднесрочной перспективе потребуется изыскание бюджетных возможностей, позволяющих осуществить экономически оправданные реформы, и последующая переориентация бюджетов в соответствии с приоритетами. В странах, которые испытывают затруднения с наращиванием государственных доходов, кризис повысил значимость мобилизации внутренних ресурсов в среднесрочной перспективе, а решающим шагом станет усиление приверженности правительства достижению показателей развития человеческого капитала. В то время как большинство СВУД и ССУД, возможно, смогут продолжать заимствовать средства для финансирования пакетов бюджетного стимулирования, многим СНУД может потребоваться реструктуризация долга для стабилизации обслуживания задолженности, а также бесперебойная поддержка извне для защиты основных статей расходов на развитие человеческого капитала. Наконец, учитывая опыт предыдущих кризисов, повышение финансовой устойчивости всего государственного сектора будет способствовать преемственности наиболее приоритетных программ.

4.1 Обеспечение защиты ресурсов, необходимых для развития человеческого капитала, во время кризиса

Потребуется внести корректировки для устранения бюджетных диспропорций, возникших вследствие шокового воздействия вспышки COVID-19, уделив особое внимание защите статей расходов, способствующих развитию человеческого капитала и долгосрочному развитию. Поскольку шоковое воздействие вспышки COVID-19 привело к возникновению значительных бюджетных диспропорций и накоплению долга, странам неизбежно придется принимать меры по корректировке бюджета. Основной аргумент в пользу бюджетных корректировок заключается в том, что восстановление бюджетного баланса способствует увеличению сбережений и инвестиций, тем самым стимулируя долгосрочный экономический рост (IMF 1995). Параллельно с этим важно будет обеспечить непрерывность предоставления государственных услуг и поддержать наиболее уязвимые слои общества (Loayza et al. 2020). Таким образом, крайне важно найти компромиссное решение между стремлением к осуществлению корректировки, направленной на сохранение объемов производства и восстановление инвестиций и долгосрочного экономического роста, с заботой о сохранении и восстановлении человеческого капитала, особенно в настоящий момент, когда между этими

ВСТАВКА 4.1: ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ, ДОЛГОСРОЧНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И ИХ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ АНАЛИТИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ И ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Хотя существующая экономическая литература признает важность человеческого капитала для экономического роста, это еще предстоит в полной мере отразить в методиках и инструментах. В методиках по-прежнему проводится различие между социальной и экономической сферами, поскольку считается, что ресурсы обычно извлекаются из экономической сферы и направляются в социальную. По этой логике получается, что социальные расходы ограничивают экономическую активность, вытесняя производительные расходы. Однако если посмотреть на ситуацию с точки зрения человеческого капитала, социальные расходы начинают выглядеть иначе. Собственно говоря, социальные расходы или, по крайней мере, их часть, на самом деле являются инвестициями в накопление производственного потенциала людей. Это означает, что социальная сфера фактически имеет экономическую составляющую и может стать определяющим фактором экономического роста. Тогда социальная и экономическая сферы естественным образом становятся двумя сторонами одной медали. Этот факт имеет значение для мер, принимаемых государством в интересах социальных секторов, а также для процесса принятия решений, в том числе политических, поскольку он означает, что некоторые социальные расходы, которые в существующей экономической литературе рассматриваются как потребление, сокращающее сбережения, в действительности могут рассматриваться как инвестиции с длительным сроком окупаемости, для чего необходима мобилизация сбережений, в том числе за счет займов.

Если взять на вооружение эту точку зрения, станет понятно, что роль человеческого капитала должна быть отражена в инструментах моделирования, которые используются для моделирования и информационного обеспечения решений в области национальной политики и руководства процессом принятия решений. Директивные органы выясняют, куда можно направить ресурсы для обеспечения долгосрочного экономического роста и достижения целей в области развития. Следовательно, моделирование должно включать анализ вариантов политики, способствующих развитию человеческого капитала, учитывая его двойную роль – и движущей силы достижения показателей в области развития, и результата этой деятельности. Это потребует адаптации аналитических инструментов, используемых для моделирования политики.

Некоторыми основными каналами, при помощи которых происходит взаимодействие между человеческим капиталом и экономическим ростом и развитием, являются комплекс навыков, сценарии рождаемости и демографические тенденции. Чтобы отразить воздействие человеческого капитала на экономический рост и развитие, в рамках моделирования можно (1) интегрировать демографические сценарии или сценарии рождаемости, (2) интегрировать сценарии формирования комплекса навыков; и (3) объединить пункты (1) и (2) с анализом развития событий по двум сценариям: со структурными реформами и без таковых. Сценарии рождаемости или демографические сценарии отражают влияние инвестиций в развитие системы здравоохранения и позволяют оценить демографический дивиденд (или, в случае старения населения, демографическое бремя) на экономический рост и развитие. С другой стороны, комплекс навыков является прямым отражением инвестиций в систему образования и может усиливать влияние демографического дивиденда (или уменьшать демографическое бремя). Сценарии, связанные как с демографией, так и с комплексом навыков, а также лежащие в их основе инвестиции в системы здравоохранения и образования, могут либо усилить, либо ослабить воздействие структурных реформ.

Для использования в рамках этих видов моделирования можно адаптировать вычислимые модели общего равновесия (CGE), а также другие модели, например, модели перекрывающихся поколений. ММЦУР (макет для моделирования ЦУР) представляет собой модель общего равновесия, которая была расширена для охвата результатов с точки зрения ЦРДТ (позднее ЦУР), а также для учета стратификации экономически активного населения по образованию. Всемирный банк использует в настоящее время систему LINKAGES, которая может быть адаптирована для получения результатов в отношении человеческого капитала.

Источник: **сотрудники Всемирного банка**

двумя факторами установлена четкая причинно-следственная связь (см. вставку 4.1). Это особенно актуально для СНУД с ограниченными финансовыми возможностями, чьи возможности для маневра в бюджетной сфере и так минимальны, а существенная нехватка человеческого и собственного капитала наблюдалась еще до кризиса.

Детализированный подход к бюджетным корректировкам позволит сосредоточить внимание на роли конкретных категорий расходов в обеспечении эффективности конкретной отрасли и ее совокупных средне- и долгосрочных социальных выгод. Помимо разграничения капитальных и текущих расходов, в процессе проведения корректировки странам необходимо защищать в краткосрочной перспективе категории расходов, имеющие исключительно важное значение для предоставления услуг и долгосрочного экономического и социального развития. Эти категории расходов обладают рядом характеристик. Они (1) имеют решающее значение для функционирования отрасли (внутренняя эффективность) и непрерывности предоставления услуг (социальная отдача), (2) часто требуют относительно небольшого объема средств и (3) их значительно легче уменьшить, ограничить и сократить, чем политически более чувствительные расходы на оплату труда и субсидии. Вместо сокращения этих основных расходов, в краткосрочной перспективе, более желательным могло бы быть согласованное и временное замораживание расходов на оплату труда. По мере приближения к этапу восстановления правительства, вероятно, сократят чрезвычайные расходы, включая расходы на здравоохранение, связанные с пандемией COVID-19, в связи с чем возникнет необходимость изыскания бюджетных возможностей для сохранения важнейших категорий социальных расходов.

Во многих отраслях бюджетные статьи, которые легче всего урезать, зачастую имеют решающее значение для непрерывности предоставления услуг, и их сокращение может повлечь за собой как немедленные, так и долгосрочные последствия для показателей развития человеческого капитала. Часто эти статьи расходов связаны с предоставлением ресурсов и техническим обслуживанием. Во многих странах произошло перераспределение ресурсов в пользу расходов, связанных с противодействием COVID-19, за счет других основных расходов на здравоохранение. Например, несмотря на общий рост расходов на здравоохранение, имеются свидетельства сокращения усилий по борьбе с малярией во время пандемии COVID-19 (UN 2020). Сообщалось также о случаях прекращения финансирования бюджетных статей, связанных с вакцинацией, что приводит к длительному, долгосрочному воздействию на здоровье поколений и нанесению ущерба человеческому капиталу. В странах, имеющих слабые финансовые и институциональные возможности, ситуация может стать катастрофической. В перспективе ущерб может возникнуть в случае, если бюджетные корректировки приведут к сокращению расходов, не связанных с персоналом (например, расходы на текущее обслуживание, учебные материалы и профессиональное развитие). Несмотря на относительно малую величину этих статей бюджетных расходов, они имеют решающее значение для восстановления эффективности отраслей.

Правительства могли бы изучить варианты корректировок, которые защищают расходы, имеющие решающее значение для компенсации потерь в области человеческого капитала и обеспечивающие основу для долгосрочного развития. Эти расходы, указанные в Главе 2, направлены на смягчение риска необратимых потерь человеческого капитала. К ним относятся расходы на иммунизацию, питание, водоснабжение и санитарию. Правительствам необходимо определить нуждающиеся в защите отрасли, а в рамках этих отраслей выявить наиболее важные статьи бюджета, оказывающие наибольшее влияние на развитие[1]. Для выявления и определения приоритетности бюджетных ассигнований между отраслями и внутри отраслей, а также для осуществления «социально адекватной» бюджетной корректировки необходимы механизмы управления бюджетом. Стандартизация бюджетных рамок и наличие аналитических инструментов, таких как База данных государственных расходов BOOST Всемирного банка, позволяет создавать механизмы определения бюджетных статей расходов, имеющих отношение к развитию человеческого капитала и переходить к процессам составления бюджета, в основе которых лежит развитие человеческого капитала[2]. Эти механизмы позволяют проводить оценки и составлять бюджеты, ориентированные на достижение желаемых показателей по отраслям, а также могут быть полезны министерствам финансов, в том числе в рамках диалога с МВФ в период проведения бюджетных корректировок.

Составление четких планов и классификация программ в рамках бюджета могут обеспечить более полное представление о том, каким образом изменения статей расходов отразятся на отраслевых результатах за горизонтом текущего года. Правительства, использующие ССБП, имеют больше возможностей для оценки опосредованного воздействия сокращения расходов или повышения налогов в текущем году на положение дел в последующие годы, а также их влияния и воздействия на макроэкономические условия и социальную ситуацию. Если есть возможность взглянуть на среднесрочную перспективу в какой-

либо отрасли – например, в здравоохранении, где связи между ресурсами, промежуточными и конечными результатами выражены гораздо отчетливее, – то становится намного легче оценить многолетнее воздействие текущих бюджетных решений о сокращении расходов. ССПР является естественным дополнением ССБП. ССПР можно использовать на центральном, субнациональном и отраслевом уровне как источник информации для составления бюджетов и классификации программ. Это позволит лучше понять связи между затратами и результатами в целях повышения отдачи от расходования бюджетных средств для решения поставленных на национальном уровне задач.

4.2 Взгляд на мобилизацию внутренних ресурсов через призму развития человеческого капитала[3]

В среднесрочной перспективе внутренние ресурсы станут одним из основных факторов обеспечения устойчивого восстановления, однако варианты мобилизации внутренних поступлений будут сильно различаться в зависимости от условий конкретной страны. Затраты на базовые компоненты наращивания человеческого капитала в СНУД составляют около 2,7 процента ВВП, а более полный охват оценивается примерно в 11,5 процента ВВП (World Bank 2018c). По мнению МВФ, помочь в восстановлении после экономического спада, вызванного COVID-19, могли бы, в частности, налоговые реформы, которые Фонд называет «одним из ключевых элементов» содействия всеобъемлющему росту; он также предлагает предусмотреть в ССБП меры по устранению слабых мест в налоговых системах, уделяя особое внимание восстановлению пространства для бюджетного маневра в обремененных долгами странах (IMF 2021a)[4].

В зависимости от уровня бюджетных поступлений и ассигнований на развитие человеческого капитала можно выделить четыре типа стран: (1) страны, которые имеют низкий уровень бюджетных поступлений и при этом выделяют незначительные суммы на развитие человеческого капитала; как правило, эти страны не достигают определенного эмпирическим путем минимума в 15 процентов ВВП, позволяющего правительствам поддерживать предоставление минимального объема услуг[5]; (2) страны, имеющие значительный уровень доходов, но направляющие на развитие человеческого капитала ограниченные ассигнования; к ним относятся преимущественно богатые ресурсами страны; (3) страны с высоким уровнем инвестиций в развитие человеческого капитала и высоким уровнем поступлений; к ним относятся преимущественно страны с устоявшимся официальным сектором экономики и налоговыми поступлениями, превышающими 15 процентов от ВВП; и (4) страны, осуществляющие значительные инвестиции в развитие человеческого капитала как часть государственных расходов, однако имеющие относительно низкий уровень мобилизации доходов; к ним относятся страны, где ограниченные возможности мобилизации внутренних ресурсов (МВР) снижают эффективность инвестиций в развитие человеческого капитала.

В странах, относящихся к первой и четвертой группам, МВР представляет собой наиболее важный фактор для определения порядка финансирования инвестиций в развитие человеческого капитала. К ним относится большинство беднейших стран мира, многие из которых являются также нестабильными государствами. Повышение потенциала МВР в этих странах с высокой долей вероятности приведет к приросту инвестиций в развитие человеческого капитала. Эти улучшения следует осуществлять справедливым и устойчивым образом путем пересмотра налоговой системы, который учел бы все источники доходов и мог бы включать введение налога на богатство как важного механизма упрочения социальной справедливости и прогрессивного характера налогообложения. Последние факторы имеют особое значение для повышения уровня доверия как ключевого компонента добровольного соблюдения налоговых требований, что приведет к повышению доходов и созданию бюджетных возможностей, в том числе для инвестиций в развитие человеческого капитала (Prichard et al. 2019).

Правительства могут рассмотреть несколько вариантов использования системы МВР в интересах развития человеческого капитала: (1) повышение общего объема налоговых поступлений за счет расширения базы налогообложения; (2) создание более справедливой системы налогообложения; (3) внедрение системы «мягкого» резервирования средств в целях создания дополнительных зарезервированных источников финансирования, предназначенных для инвестиций в развитие человеческого капитала; (4) введение «налогов на поддержку здоровья» в качестве финансовых рычагов стимулирования отказа от вредных моделей потребления; (5) предоставление льгот налогоплательщикам, осуществляющим инвестиции в развитие человеческого капитала; и (6) использование экологических налогов, способствующих созданию сопутствующих выгод для здравоохранения и климата.

1. Повышение общего объема налоговых поступлений за счет расширения базы налогообложения. Причины низкого объема налоговых поступлений связаны с проблемами

налоговой политики и порядка взимания налогов, включая налоговые расходы, такие как исключения, освобождения, вычеты, налоговые льготы, налоговые каникулы, льготные налоговые ставки и отсрочки уплаты налогов, приводящие к потере доходов. Во многих странах эти факторы значительно ограничивают мобилизацию ресурсов. Например, в Африке, согласно оценкам, затраты на налоговые расходы на уровне стран колеблются от 2 до 7 процентов ВВП (Choi, Dutz and Usman 2020). В некоторых странах, например, в Индии, сокращение льгот является ключевым элементов их стратегии МВР (см. вставку 4.2). Несмотря на то, что льготы оказывают негативное влияние на справедливость, эффективность и действенность налоговых режимов, они не являются основным критерием для принятия инвестиционных решений. Хотя налоговые реформы, как правило, относятся к среднесрочной программе действий, пересмотр налоговых расходов часто открывает возможность быстрой отдачи. В среднесрочной перспективе важно планировать и переориентировать реформы налоговой системы в целях поддержки прогнозов правительства в отношении потребностей в расходах, включая инвестиции в развитие человеческого капитала (см. вставку 4.2).

2. Создание более справедливой системы налогообложения. Более справедливая система налогообложения относится к среднесрочным целям и может содействовать развитию человеческого капитала за счет: (1) снижения налогового бремени для бедных за счет увеличения их располагаемого дохода после уплаты налогов, и (2) уменьшение распространенности избегания и уклонения от уплаты налогов, а также сокращение масштабов некоторых льготных налоговых режимов. Эти две стратегии могут способствовать наращиванию финансирования развития человеческого капитала, соответственно, из частных и государственных источников. К регрессивным налогам относятся, как правило, налоги с оборота, налоги с продаж, а также некоторые акцизы и таможенные пошлины. Странам следует рассмотреть возможность снижения ставок налогов с продаж и импортных пошлин на продукты питания и другие предметы первой необходимости, а также перехода к более прогрессивным системам взимания подоходного налога с физических лиц. На международной арене ключевую роль играет борьба с уклонением от уплаты налогов и уходом от налогов, в том числе с незаконными финансовыми потоками. Кроме того, полезным может оказаться более эффективное применение налогов на имущество и налогов на наследство.

3. Внедрение системы «мягкого» резервирования средств. Возможно, целесообразным являлось бы резервирование налогов для финансирования конкретных инвестиций в развитие человеческого капитала. Специалисты-практики в области государственного финансирования традиционно относятся к выделению целевых средств (увязке конкретных расходов с конкретными доходами) без особого энтузиазма, поскольку это может подорвать общую эффективность государственного бюджетного процесса. Однако согласно недавно полученным данным, «мягкое» резервирование средств может работать, особенно при необходимости устранения политико-экономических препятствий, когда сложившиеся интересы вступают в противоречие с реформами, например, в случае налогообложения табачной продукции (Kaiser et al. 2016).

4. Введение «налогов на поддержку здоровья». «Налоги на поддержку здоровья», или акцизы, взимаемые с вредных для здоровья продуктов, потребление которых ведет к сокращению человеческого капитала, направлены на изменение поведения и дают возможность одновременного улучшения охраны здоровья и осуществления инвестиций в развитие человеческого капитала. «Налоги на здоровье» также представляют собой способ убедить людей отказаться от использования вредных для здоровья продуктов, не объявляя эти продукты незаконными[6].

Изменение моделей поведения в результате воздействия «налогов на поддержку здоровья» становится наиболее очевидным в случае «налогов на поддержку здоровья», которые улучшают здоровье населения за счет сокращения потребления вредных для здоровья продуктов. Ежегодно можно предотвратить более 10 миллионов случаев преждевременной смерти (что составляет около 16 процентов всех случаев смертей в мире) за счет сокращения потребления табака, алкоголя или сахаросодержащих напитков[7]. Чрезмерное потребление вредных для здоровья продуктов сохраняется или даже увеличивается во многих СНУД и ССУД и является одним из факторов, способствующих смертности от неинфекционных заболеваний, половина из которых происходит преждевременно, в возрасте до 70 лет. Хотя это и остается, прежде всего, человеческой трагедией, существуют также и экономические последствия, поскольку часто люди уходят из жизни в период своей максимальной продуктивности, что не позволяет странам и домохозяйствам получить полную отдачу от инвестиций в развитие человеческого капитала. Акцизное налогообложение представляет собой экономически эффективную меру политики по сокращению потребления этих продуктов. На самом деле, 20-процентное повышение цен на эти продукты при текущих уровнях потребления привело бы к общему улучшению ситуации в области здравоохранения в плане увеличения продолжительности жизни после 50 лет в СНУД и ССУД (Summan et al. 2020).

ВСТАВКА 4.2: СРЕДНЕСРОЧНАЯ СТРАТЕГИЯ НАРАЩИВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ (ССНГД)

Среднесрочная стратегия наращивания государственных доходов (ССНГД) – это процесс постепенного осуществления реформы налоговой системы, направленной на

> заключение в стране социального контракта относительно целей мобилизации доходов, разработку плана комплексной реформы налоговой системы, достижение внутренней политической приверженности устойчивому осуществлению плана реформ и обеспечение поддержки наращивания потенциала в целях преодоления препятствий к разработке и осуществлению ССНГД. (Platform for Collaboration on Tax 2019)

В рамках ССНГД (1) устанавливается целевой показатель мобилизации доходов на основе предполагаемых приоритетных государственных расходов; (2) разрабатывается комплексная реформа налоговой системы, охватывающая вопросы политики, управления и правовые рамки; (3) гарантируется твердая политическая поддержка реформ; и (4) обеспечивается привлечение достаточных ресурсов внутри страны и со стороны доноров для поддержки осуществления реформ и обеспечения эффективности за счет согласованных усилий.

Комплексные национальные концепции финансирования (КНКФ), создаваемые при ведущей роли и заинтересованном участии стран, способствуют мобилизации и управлению финансовыми и другими средствами осуществления в поддержку устойчивых национальных стратегий развития. С помощью КНКФ директивные органы разрабатывают планы устойчивого финансирования развития. В этих концепциях излагается стратегия наращивания инвестиций в интересах развития, их наиболее эффективного использования, координации технического и финансового сотрудничества, управления финансовыми и нефинансовыми рисками и, в конечном итоге, выполнения приоритетных задач, поставленных в национальной стратегии в области развития.

Источник: **сотрудники Всемирного банка**

«Налоги на поддержку здоровья» приводят к улучшению состояния здоровья населения и могут обеспечивать поступление значительных доходов в бюджет даже в сложных условиях налогового администрирования и ограниченных возможностей[8]. Например, в период с 2012 по 2016 год власти Филиппин использовали дополнительные доходы, полученные за счет реформирования структуры налогообложения и повышения налоговых ставок на алкогольную и табачную продукцию, для трехкратного увеличения бюджета министерства здравоохранения и доли населения, имеющего медицинскую страховку (Ozer et al. 2020). Кроме того, согласно результатам страновых исследований, акцизы, вводимые с целью улучшения показателей здоровья, в долгосрочной перспективе приобретают характер прогрессивного налога (Fuchs et al. 2019).

Судя по поступающим данным, некоторые расстройства здоровья, связанные с потреблением вредных для здоровья продуктов, оказываются независимыми факторами риска заболевания COVID-19 (курение и ожирение). «Налоги на поддержку здоровья» могут повысить эффективность работы системы здравоохранения и, в краткосрочной перспективе, уменьшить социальное воздействие последующих волн COVID-19. Сокращение возможностей чрезмерного потребления вредных для здоровья продуктов также снимет чрезмерную нагрузку с систем здравоохранения и поможет в общесистемном восстановлении после пандемии.

5. Предоставление льгот налогоплательщикам, осуществляющим инвестиции в развитие человеческого капитала. Государственная налоговая политика может направлять инвестиции граждан на развитие человеческого капитала. Например, в Польше для устранения разрыва в представленности мужчин и женщин на рынке труда использовались налоговые льготы по уходу за детьми, чтобы побудить матерей вернуться на рынок труда, тогда как в Турции поставщикам услуг по уходу за детьми предоставляли налоговые льготы, чтобы увеличить количество центров по уходу за детьми.

6. Экологические налоги. В среднесрочной перспективе налоги, полученные в результате реформы системы экологического налогообложения (РСЭН), могут быть использованы для снижения других существовавших ранее налогов или для финансирования расходов на здравоохранение, образование и социальную защиту. Они могут служить средством финансирования инвестиций в смягчение последствий изменения климата и адаптацию к ним, компенсировать социальное воздействие других форм загрязнения окружающей среды и ускорить переход к более безопасной и эффективной инфраструктуре и более чистым

технологиям. Кроме того, РСЭН представляет собой экономически эффективное средство сокращения выбросов углеродов и локального загрязнения; она использует рыночные механизмы, посылая ценовые сигналы, дестимулирующие сжигание ископаемого топлива и иные экологически вредные виды деятельности, и одновременно поощряя инновации и инвестиции в более экологически чистые и эффективные источники энергии. Наконец, она является источником сопутствующих выгод в области здравоохранения и климата (см. вставку 4.4).

Наконец, расширение масштабов передачи местным органам власти по всему миру полномочий по расходованию средств на развитие человеческого капитала, особенно в области образования и здравоохранения, наглядно свидетельствует о важности местных источников финансирования, особенно налогообложения имущества. В СНУД и ССУД основным источником финансирования субнациональных структур является финансовая поддержка со стороны центрального правительства. Однако поскольку бюджетные возможности правительств многих стран уже скудны и ограниченны, многие местные органы власти, в конечном счете, лишаются ресурсов, необходимых для выполнения своей миссии. Неудивительно, что они часто жалуются на нерегулярность трансфертов из национального бюджета. Следовательно, вопрос обеспечения местных органов власти ресурсами на предсказуемой и непрерывной основе за счет местных способов получения доходов приобретает особое значение для их деятельности, в том числе связанной с развитием человеческого капитала.

Налогообложение имущества представляет собой основной источник доходов местного бюджета во многих развитых странах, тогда как в СНУД и ССУД налицо отставание в этом плане. У налога на имущество есть характерные особенности, которые делают его подходящим инструментом: у него есть материальная налоговая база (имущество), которую легко учесть; он предсказуем, поскольку его база хоть и изменяется с течением времени, но постепенно; он справедлив, поскольку размер и стоимость имущества пропорционально отражают благосостояние. Однако обязательным условием эффективности налогообложения имущества является действующий кадастр, позволяющий регистрировать имущество и его стоимость, что дает возможность проводить оценку налоговой базы и осуществлять налогообложение.

4.3 Изыскание бюджетных возможностей

Правительства могут провести пересмотр бюджетов в межотраслевом и отраслевом разрезе в целях сокращения непроизводительных расходов и обеспечения финансирования развития человеческого капитала и ускорения восстановления. Создание или восстановление устойчивых и инклюзивных систем предоставления услуг в области здравоохранения, образования и социальной защиты потребуют всестороннего анализа бюджетных ассигнований и тщательной расстановки приоритетов. Для этого также потребуется пересмотр финансирования в рамках отраслевых бюджетов и перераспределение средств внутри отрасли, с тем чтобы сместить финансирование с менее эффективных программ в сторону инвестиций, которые с большей вероятностью улучшат показатели в высокоприоритетных отраслях.

Сокращение энергетических субсидий – хороший пример того, как можно переориентировать на поддержку интересов населения регрессивные статьи бюджетных расходов, поощряющие неэффективное использование ископаемых видов топлива с пагубными последствиями для окружающей среды и здоровья населения. Энергетические субсидии, размер которых оценивается во всем мире в среднем в 0,6 процента ВВП[9], стимулируют чрезмерное использование ископаемых видов топлива и препятствуют расходованию бюджетных средств на нужды других отраслей, в том числе высокоприоритетных, таких как образование, здравоохранение и социальная защита. Кроме того, во многих странах энергетические субсидии носят регрессивный характер: они предоставляют несоразмерно бóльшие выгоды более состоятельным гражданам, потребляющим больше энергоресурсов, но при этом обладают незначительным эффектом с точки зрения защиты бедных слоев населения.

Сокращение энергетических субсидий оказывает непосредственное воздействие, высвобождая бюджетные средства для вложения их в развитие человеческого капитала и обеспечивая масштабные сопутствующие выгоды, включая снижение климатических рисков. На примере Египта и Индонезии (см. вставку 4.4) видно, что снижение энергетических субсидий может высвободить бюджетные средства для осуществления расходов в интересах малоимущего населения и в целях развития человеческого капитала. Для защиты домохозяйств с низким уровнем дохода от повышения цен на энергоносители и оказания помощи всем пострадавшим от перехода на неуглеродные источники энергии необходимы системы социальной защиты. Директивные органы могут увеличить государственное финансирование направлений политики, которые существенно более выгодны малоимущим слоям населения, таких как стимулирование жилищного строительства или охрана здоровья населения. Кроме того, повышение цен на энергию дестимулирует виды

экономической деятельности, сопряженные с высоким уровнем загрязнения окружающей среды, способствует улучшению качества воздуха и состояния здоровья населения, снижает загруженность автомобильных дорог и частоту дорожно-транспортных происшествий. Отмена субсидий, развитие систем социальной поддержки и инвестиции в развитие человеческого капитала – это оптимальный политический выбор для мирового сообщества после преодоления пандемии COVID-19. Эти реформы являются экологичными, потому что они позволяют сократить использование углерода, устойчивыми, по той причине, что они повышают устойчивость, эффективность и прогрессивность государственной финансовой системы, и всеохватными, поскольку они направлены на защиту интересов малоимущих слоев населения.

Повышение цен на энергоносители в странах с формирующимся рынком может также создавать для отечественных компаний затруднения с точки зрения конкуренции как на внутренних, так и на иностранных рынках, особенно в энергоемких рыночных секторах. Однако во многих странах на долю энергоресурсов приходится относительно небольшая часть производственных затрат, и, хотя энергоресурсы имеют основополагающее значение для энергоёмких производителей, для большинства отраслей затраты на энергоресурсы являются лишь одним из многих факторов, определяющих их конкурентоспособность. Кроме того, для некоторых компаний или отраслей снижение конкурентоспособности может быть более чем компенсировано прибылью, полученной теми, кто извлекает выгоду из перераспределения ресурсов.

Там, где нет возможности провести межотраслевые бюджетные корректировки, защите поставщиков услуг на местах может способствовать перераспределение средств в рамках отраслевого бюджета. В этих случаях крайне важно определить приоритетность расходования имеющихся средств для покрытия дополнительных затрат, связанных с противодействием пандемии, а также для минимизации снижения качества услуг. В частности, можно отложить планы расширения, сократить иные запланированные крупные инвестиции, сократить ассигнования на обучение и надзор, или временно перераспределить финансирование второстепенных услуг в пользу первоочередных. Однако любое перераспределение ассигнований нуждается в тщательной оценке, чтобы убедиться, что оно не приведет к снижению текущих уровней доступа к услугам или их качества.

ВСТАВКА 4.3: РЕФОРМА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ НАЛОГОВ: СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ ЭКОЛОГИЧНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Дестимулируя виды экономической деятельности, сопряженные с высоким уровнем загрязнения окружающей среды, экологическое налогообложение может способствовать улучшению качества воздуха и здоровья населения. Кроме того, положительное влияние реформы системы экологического налогообложения (РСЭН) наиболее заметно сказывается на экономической активности в развивающихся странах, например, на объеме производства и уровне занятости. Это связано с некоторыми особенностями, присущими этим странам, а именно: (i) наличием крупного неформального сектора экономики, создающего возможности для повышения уровня занятости и объема производства за счет использования доходов от РСЭН для снижения налогов в официальном секторе экономики, (ii) неэффективностью налоговой системы, что позволяет уменьшить с помощью РСЭН налоговые диспропорции, расширить налоговую базу и получать налоговую ренту, а не прибыль, и (iii) низким уровнем внутреннего налогообложения, что позволяет мобилизовать с помощью РСЭН внутренние ресурсы для финансирования государственных инвестиций, обеспечивающие повышение темпов экономического роста.

Несмотря на многочисленные выгоды РСЭН, уровень ее поддержки обществом, как правило, невысок, так как ее основное бремя ее издержек ложится на определенные категории компаний и потребителей. Напротив, выгоды от использования РСЭН распространяются на все общество, поэтому мобилизовать противников РСЭН проще, чем ее сторонников. Таким образом, важнейшее значение для реализации и обеспечения устойчивости РСЭН имеет решение проблемы недостаточной поддержки этой реформы обществом. К примеру, смягчению оппозиции может способствовать внедрение компенсационных механизмов до вступления реформы в силу. Например, правительство Ирана до повышения цен на электроэнергию перевело на специальные банковские счета средства для выплаты гражданам компенсации и разблокировало эти счета в день вступления реформы в силу. Подобные стратегии могут помочь директивным органам в деле разработки РСЭН и обеспечения ее поддержки.

Источник: **Подготовлено на основе Pigato (2019)**

Частный сектор может быть как источником финансирования развития человеческого капитала, так и поставщиком услуг, связанных с развитием человеческого капитала. Выдвигая инициативу «Мобилизация финансовых средств в интересах развития», Всемирный банк исходил из основополагающего предположения о том, что государственные бюджеты будут обеспечивать лишь часть ресурсов, необходимых для финансирования развития. Во многих странах частный сектор может осуществлять инвестиции в области, влияющие на долгосрочный рост и развитие, при условии осуществления реформ в сфере предпринимательства и внедрения соответствующих инструментов смягчения рисков для устранения недостатков инвестиционного климата. Кроме того, в определенных отраслях, а именно в тех, где возможностей государственного сектора недостаточно для масштабной работы, а коммерческий частный сектор не заинтересован в осуществлении инвестиций, пробелы в сфере предоставления услуг, особенно в СНУД, могут заполнить социальные предприятия (СП)[10]. Привлечению СП могут способствовать адаптированные подходы к закупкам, особое внимание в рамках которых уделяется экологическим и социальным аспектам. В сочетании с финансированием на основе достигнутых результатов (ФДР) социальные закупки и участие СП могут усилить акцент на достижении социальных и экономических результатов и содействовать развитию человеческого капитала.

4.4 Заимствования, управление задолженностью и международная поддержка как инструменты решения приоритетных задач развития человеческого капитала

Пандемия ускорила глобальную «четвертую волну» накопления задолженности, и это требует принятия мер по стабилизации уровня задолженности при одновременной защите расходов на развитие человеческого капитала.

ВСТАВКА 4.4: ЕГИПЕТ И ИНДОНЕЗИЯ: ДВА ПРИМЕРА ПРОГРЕССИВНЫХ РЕФОРМ СИСТЕМЫ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ СУБСИДИЙ

Египет успешно сократил объем субсидий на ископаемые виды топлива с 7 процентов ВВП в 2013/2014 годах до 2,7 процента в 2016/2017 годах. Правительство Египта использовало высвободившиеся бюджетные средства для реализации программ денежных трансфертов, расширения охвата программы предоставления обедов в школах и перенаправления ресурсов в отрасли здравоохранения и образования, объем расходов на которые в 2015 ф.г. впервые превысил объем расходов на энергетические субсидии (ESMAP 2017). К началу пандемии страна располагала бюджетными возможностями, необходимыми для наращивания расходов на здравоохранение. Кроме того, стране удалось расширить систему социальной поддержки, уделяя при этом особое внимание женщинам.

В конце 2014 года Индонезия воспользовалась «окном возможностей», возникшим в результате резкого падения мировых цен на нефть, для смещения финансовых приоритетов с нецелевых энергетических субсидий на целевые трансферты и инвестиции в систему здравоохранения. В результате размер энергетических субсидий снизился с 3,2 процента ВВП в 2014 году до 1 процента ВВП в 2015 году. К 2017 году расходы на энергетические субсидии сократились до 7,3 млрд долл. США (в 2014 году они достигали 28,9 млрд долл. США), в то время как расходы на здравоохранение выросли до 8 млрд долл. США по сравнению с 5 млрд долл. США в 2014 году, а расходы на инфраструктуру – до 30,1 млрд долл. США, тогда как тремя годами ранее они равнялись лишь 13,1 млрд долл. США (Republic of Indonesia 2019).

Помимо свертывания субсидий, Индонезия стремится создать последовательную систему стимулов в виде определения цены на углерод, защищая при этом те сегменты общества, которые больше всего нуждаются в поддержке в условиях роста цен на энергоносители. В этих целях были проведены реформы их системы социальной поддержки, в том числе внедрено использование цифровых технологий для выявления малоимущих групп населения.

Ресурсы, необходимые для восстановления после вызванного COVID-19 кризиса, а также необходимость соблюдения Парижского соглашения и решения проблем, связанных с ухудшением состояния окружающей среды, являются поводом для серьезной переоценки энергетических субсидий.

Источник: **сотрудники Всемирного банка**

Как отмечалось в Главе 1, многие страны имеют высокий уровень задолженности и испытывают финансовые затруднения. В конце 2019 года сумма государственного внешнего долга развивающихся стран составляла, по некоторым оценкам, 3,1 трлн долл. США, или 26 процентов ВНП, с серьезными различиями по регионам: 47 процентов в Европе и Центральной Азии по сравнению с 18 процентами в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе (World Bank 2020e). Объем платежей в счет обслуживания задолженности в 2021 и 2022 годах оценивался, соответственно, в 356 млрд долл. США и 329 млрд долл. США (Kharas et al. 2020). На долю стран, охватываемых Инициативой по введению моратория на обслуживание задолженности (DSSI), из этой суммы приходятся платежи по процентам в размере 24 млрд долл. США и по основной сумме долга в размере 66 млрд долл. США. Одновременно с этим, по состоянию на конец 2020 года, соглашения в рамках Инициативы DSSI распространялись на платежи объемом 5 млрд долл. США в 40 отвечающих ее критериям странах.

Чтобы предотвратить периоды применения мер крайне жесткой бюджетной экономии, способных нанести ущерб человеческому капиталу, необходимо наладить взаимодействие с коммерческими и официальными двусторонними кредиторами. МВФ (IMF 2020) выпустил рекомендации по управлению долгом, основное внимание в рамках которых уделяется вопросу «смягчения шока ликвидности». Если возникает необходимость реструктуризации задолженности, и кредиторам, и должникам следует стремиться к масштабной реструктуризации, позволяющей выработать постоянные решения (Kose et al. 2021). Кхарас с соавторами предложил концепцию урегулирования долга с несколькими вариантами, включая и такой, при котором страна даже с очень высоким уровнем задолженности будет по-прежнему получать внешнее финансирование при условии принятия ею «комплекса экологически устойчивых и способствующих социальной интеграции мер политики, гарантирующих, что экономический рост приносит реальную пользу ее гражданам» (Kharas et al. 2020). В ноябре 2020 года «Группа двадцати» одобрила продление действия DSSI до 30 июня 2021 года и приняла Общую концепцию облегчения бремени задолженности по завершении DSSI и на индивидуальной основе[11]. В феврале 2021 года «Группа двадцати» вновь заявила о своей поддержке уязвимых стран, обремененных экономически неприемлемыми объемами задолженности, и о своей осуществлению Общей концепции и DSSI[12]. 7 апреля 2021 года двусторонние официальные кредиторы из стран «Группы двадцати» согласовали заключительное продление DSSI сроком на 6 месяцев до конца декабря 2021 года.

В период после пандемии обозначение определенных статей расходов как долгосрочных инвестиций в накопление человеческого капитала может изменить подход к привлечению ресурсов в пользу соответствующих отраслей, в том числе за счет задолженности. Если расходы на социальную сферу и иные нужды являются, по крайней мере, частично, инвестициями в накопление человеческого капитала как дополнительного производительного потенциала, важной целью становится направление сэкономленных средств на эти расходы. В этом состоит обоснование направления средств, сэкономленных благодаря DSSI, на сохранение расходов на социальные нужды и человеческий капитал в условиях кризиса[13]. После выхода из кризиса рынки капитала приобретают все большее значение в качестве источника финансирования для борьбы с изменением климата и достижения социальных целей, и могут сыграть решающую роль в экологизации процессов восстановления. В некоторых странах, например, в Индонезии, используют инновации в области «зеленого» финансирования, выпуская «зеленые» облигации как на национальном, так и на международном уровне. Индонезия также использует свое агентство по вопросам окружающей среды для управления экологическими фондами в целях привлечения и использования финансирования со стороны благотворительных организаций, многосторонних банков развития и из внутренних источников. Возможно, вследствие усилий по борьбе с пандемией в 2020 году значительно увеличился выпуск социальных облигаций, а объем эмиссии устойчивых долговых инструментов превысил 650 млрд долл. США и должен превзойти рекордный показатель 2019 года (IMF 2021c).

Привлечение внутренних и зарубежных накоплений для инвестирования в развитие человеческого капитала выгодно как государственному, так и частному сектору, а также обществу в целом. Заимствования для нужд социальной сферы более не следует считать непродуктивными или вытесняющими частные инвестиции. Такие заимствования теперь скорее следует считать инвестициями с долгосрочной доходностью, которую следует сопоставлять со стоимостью заимствования, и оценить эту доходность можно с помощью определенных моделей и инструментов (см. вставку 4.1). В среднесрочных стратегиях управления долгом (ССУД) стран изложены стратегии финансирования, и в рамках своих стратегий страны могли бы рассматривать использование устойчивых и социальных облигаций[14], при условии, что это согласуется с соображениями экономической приемлемости долга, и у стран есть доступ к рынкам. ССУД увязывается с макроэкономической и бюджетно-финансовой концепцией ССБП и связывает «заимствования с макроэкономической политикой» (World Bank 2021d).

Концепция человеческого капитала и ее оптимизация в рамках ССБП подразумевают ключевую роль человеческого капитала в отношении воздействия на экономический рост и придают расходам на развитие человеческого капитала критически важное для макроэкономической ситуации значение (IMF 2019)[15].

Международная поддержка развития человеческого капитала сохранит ключевое значение как в период кризиса вокруг COVID-19, так и после него, особенно для СНУД и наиболее уязвимых государств из их числа. СНУД будут по-прежнему нуждаться в постоянной и существенной поддержке со стороны международного сообщества для сохранения и развития своего человеческого капитала. Размер экономики в этих странах настолько мал, что отношение к ВВП не имеет особого значения для оценки потребностей или достаточности ресурсов, даже для достижения минимальных значений. Если бы эти страны взяли на себя минимальный объем расходов, необходимых для развития их человеческого капитала, они систематически испытывали бы нехватку необходимых ресурсов даже в случае увеличения своей МВР до порогового значения в 15 процентов ВВП и выше (см. вставку 4.5). Кроме того, эти страны часто не имеют доступа к финансовым рынкам при разумных затратах и зависят от предоставляемых на льготных условиях займов и грантов. Для удовлетворения минимальных потребностей с точки зрения расходов на человеческий капитал, а также выполнения других бюджетных обязательств, им потребуется длительная и широкомасштабная международная поддержка.

Оптимизация, по мере возможности, расходов на развитие человеческого капитала по правилам расходования фондов национального благосостояния (ФНБ) может помочь защитить эти статьи расходов в периоды экономического спада и создать условия для среднесрочного планирования. ФНБ могут создаваться в различных формах. Их основная цель заключается в

ВСТАВКА 4.5: ОБЪЕМ РАСХОДОВ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ В СРАВНЕНИИ С ОБЪЕМОМ РАСХОДОВ В ПРОЦЕНТАХ ОТ ВВП: СТРУКТУРНЫЙ РАЗРЫВ В СНУД

в 2018 году средний ВВП на душу населения в СНУД (общая численность населения которых составляет 651 млн человек) равнялся 796 долл. США. Если бы средства на финансирование среднего объема расходов на здравоохранение на душу населения – 40 долл. США – выделялись из внутренних бюджетов этих стран, только этот минимальный объем расходов на здравоохранение составлял бы 5 процентов ВВП. Для большинства СНУД этот показатель составляет более половины объема внутренних бюджетных поступлений; лишь немногие из них были способны мобилизовать бюджетные доходы в объеме 15 процентов ВВП.

Ситуация в беднейших странах мира вызывает еще большую тревогу. Возьмем, к примеру, Центральноафриканскую Республику (ЦАР) – нестабильную и затронутую конфликтом страну, население которой в 2018 году составляло 4,7 млн человек, ВВП – 2,2 млрд долл. США (т. е., ВВП на душу населения составлял 476 долл. США), а МВР – 8,8 процента ВВП, или 196 млн долл. США. Если бы ЦАР финансировала эти расходы в размере 40 долл. США из своего национального бюджета, общая сумма составила бы 187 млн долл. США, что почти эквивалентно ее МВР. Даже если МВР этой страны достигнет порога в 15 процентов ВВП, это позволит мобилизовать 300–350 млн долл. США, а лишь минимальный объем расходов на здравоохранение в размере 40 долл. США на душу населения все равно потребует свыше 55 процентов средств, доступных в рамках МВР.

В качестве еще одного примера можно привести Демократическую Республику Конго (ДРК). В 2018 году население ДРК составляло 84 млн человек, размер ВВП был равен 47 млрд долл. США (ВВП на душу населения – 561 долл. США), а МВР составил 10 процентов ВВП, или 4,7 млрд долл. США. Это равно половине бюджетных доходов Вашингтона, округ Колумбия, с населением в 0,6 млн человек. Финансирование расходов в размере 40 долл. США на душу населения за счет бюджета ДРК потребует в общей сложности 3,4 млрд долл. США, что эквивалентно 72 процентам ресурсов страны. Если бы МВР составляла 15 процентов ВВП, то финансирование расходов в размере 40 долл. США на душу населения все равно потребовало бы около 50 процентов внутренних ресурсов.

Кризис, вызванный пандемией COVID-19, по всей вероятности, еще более ограничил и без того низкий фактический потенциал мобилизации ресурсов, которым располагали бедные страны, и увеличил объем минимальных потребностей, которые они должны удовлетворять.

Источник: **Сотрудники Всемирного банка, на основе базы данных ПМР и статьи IV МВФ для соответствующих стран**

сглаживании государственных расходов за счет накопления доходов на этапе экономического подъема и расходования накопленных средств в период экономического спада. Еще одна задача ФНБ заключается в сохранении ресурсов, предназначенных для долгосрочных инвестиций в экономический рост и развитие. Наполнение ФНБ часто обеспечивается поступлениями от экспорта природных ресурсов, но не ограничивается ими. ФНБ используют либо сэкономленные средства, либо доходы от вложения этих сэкономленных средств, либо и то, и другое вместе. Значимость человеческого капитала предполагает, что страны, располагающие ФНБ, могут включить в его правила и задачи поддержание уровня критически важных расходов на человеческий капитал в период экономического спада. Это требует предварительного выявления бюджетных статей, связанных с этими особо важными расходами на человеческий капитал. Помимо реагирования на экономические спады, правила и задачи ФНБ могут также включать стимулирование расходов на развитие человеческого капитала в среднесрочной/долгосрочной перспективе.

Помимо ФНБ, многие страны создают в своих центральных банках «бюджетные резервы», не имея при этом какого-либо специального фонда с четко определенными правилами. Эти резервные средства можно также использовать для смягчения воздействия экономического спада на особо важные расходы на развитие человеческого капитала.

4.5 Смягчение рисков и последствий будущих кризисов

Составной частью повышения устойчивости стран к будущим кризисам станут инвестиции в меры по уменьшению и смягчению рисков. Защиту человеческого капитала и цели в области экологии можно включить в пакеты мер по восстановлению в целях смягчения рисков и повышения устойчивости СНУД и ССУД к будущим потрясениям. Также потребуется международное сотрудничество – от реагирования на кризисные ситуации, включая продовольственный кризис и чрезвычайные гуманитарные ситуации, до вложения средств в предотвращение кризисов путем оказания технической и финансовой поддержки. МВФ заявил о

> возможном продлении временных и целевых мер одновременно с разработкой дополнительных планов расходов на случай неблагоприятных ситуаций. Они могут оказать дополнительную поддержку за счет дополнительных бюджетов, созданных в связи с COVID-19 резервных фондов ... и поддерживающем финансировании в рамках двусторонней и многосторонней помощи. (IMF 2021a)

Что касается смягчения риска, существует возможность проведения реформ, способных снизить вероятность возникновения и остроту будущих кризисов. Они могут входить в состав пакетов трудоинтенсивных и повышающих производительность мер по стимулированию восстановления экономики, включающих инвестиции в «зеленые» технологии, охрану окружающей среды и усовершенствованные методы ведения сельского хозяйства. Возможно повышение эффективности мероприятий в области водоснабжения, санитарии и гигиены в рамках осуществления основных стратегий в области здравоохранения, в том числе в целях предотвращения инфекционных заболеваний и с особым акцентом на обустройство городского пространства и рациональное использование природных ресурсов. Возможно расширение систем социальной поддержки и социального страхования для предотвращения обнищания людей, наносящего сопутствующий ущерб человеческому и экологическому капиталу, а также в целях поощрения инвестиций в развитие человеческого капитала и меры по смягчению рисков.

Обеспечение готовности к смягчению последствий будущих кризисов будет включать инвестиции в системы реагирования на различные кризисы – от пандемий до стихийных бедствий и экономических потрясений. Чтобы системы социальной поддержки могли помочь людям в преодолении как отдельных потрясений, так и масштабных ковариантных кризисов, необходимо расширять их охват и повышать их гибкость. В настоящее время доступом к какой-либо форме официального социального обеспечения располагает менее половины населения планеты. Стремясь построить более надежное и устойчивое будущее, необходимо расширять системы социальной защиты и не ставить охват социальным страхованием в зависимость от труда по найму в официальном секторе экономики: это позволит обеспечить более прочную основу для управления целым рядом факторов риска. Некоторые страны воспользовались возникшими в результате кризиса возможностями для ускорения реформы социальной защиты, используя потенциал цифровых инструментов: к ним относится, например, Саудовская Аравия, которая еще до кризиса начала пересмотр своей стратегии социальной защиты в целях создания комплексной системы социальной защиты. Также можно расширить охват другими формами страхования, например, от последствий стихийных бедствий, в том числе путем объединения рисков разными странами. В сфере здравоохранения необходимо продолжить прилагать усилия к решению проблемы передачи зоонозов от животных человеку, обновлению систем управления риском бедствий и адаптации городского планирования для упрощения борьбы с заболеваниями. Укрепление систем здравоохранения также

предполагает использование надежных данных для принятия целенаправленных мер и обеспечения реального, основанного на научных достижениях, взаимодействия с населением.

Повышение эффективности систем предоставления услуг может помочь предотвратить самые тяжелые последствия кризисов и разработать гибкие меры реагирования на их возникновение. Основополагающие системы, которые поддерживают предоставление разнообразных услуг, и соответствующая интеграция частного сектора в системы предоставления услуг могут способствовать тому, чтобы надлежащие государственные инвестиции поступали к получателям, которым они предназначены, и обеспечивали улучшение показателей человеческого капитала. К ним относятся инвестиции в развитие энергетики, водоснабжения и санитарии, а также цифровых технологий. Как показал кризис, вызванный пандемией COVID-19, широкополосный доступ все чаще требуется не только для предоставления основных услуг, таких как образование, но и для формирования платформы для реагирования на кризисы.

Доступ ко многим услугам зависит также от наличия у граждан действительных документов, удостоверяющих личность, в связи с чем особое значение приобретает регистрация актов гражданского состояния, начиная с рождения, и основополагающие системы идентификации. Например, на Филиппинах многолетние проблемы с идентификацией осложняли осуществление мер реагирования и оказания помощи из-за затруднений с идентификацией получателей помощи по социальным программам и нехваткой банковских счетов для эффективного осуществления трансфертов. Поэтому правительство страны решило ускорить внедрение национального удостоверения личности за счет онлайновой регистрации: на данный момент, с начала пандемии до апреля 2021 года, удалось зарегистрировать 27 млн человек, а к концу 2021 года планируется зарегистрировать, в общей сложности, 50–70 млн человек. Ускоренное внедрение идентификации личности преследует три цели: расширение всеобщего охвата финансовыми услугами с целью открытия банковского счета каждому домохозяйству к концу 2021 года, помощь в проведении вакцинации и улучшение распределения денежных трансфертов.

Странам, стремящимся повысить свою устойчивость к будущим потрясениям, необходимо заранее подготовить финансовые инструменты с тем, чтобы оперативно применять их при возникновении кризисов в будущем. К этим инструментам относятся заимствования на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, фонды национального благосостояния и другие механизмы реагирования на кризисы. Необходима и тесная координация с МВФ по вопросам управления бюджетно-финансовой сферой, включая среднесрочное планирование расходов и анализ экономической приемлемости задолженности в целях преодоления уязвимости к долговой нагрузке. Для организации надлежащих мер гуманитарного реагирования в случае возникновения угрожающего жизни людей кризиса необходимо наладить бюджетно-финансовое планирование, в том числе в учреждениях ООН и крупных международных НПО. Многосторонние финансовые учреждения могут быть лучше подготовлены к оперативному предоставлению бюджетной поддержки и осуществлению инвестиционных проектов, в то время как центральные банки некоторых СВУД могут подготовиться к предоставлению иностранной валюты аналогичным учреждениям других стран в рамках валютных своп-линий. Помимо непосредственного финансового планирования, надлежащая подготовка может включать корректировку нормативной базы, политическую поддержку и сотрудничество на национальном и международном уровне для участия в перспективном стратегическом планировании.

---

[1] Страновые группы Всемирного банка, обладая подробной информацией о соответствующих отраслях в странах-клиентах, могут оказывать им содействие в вопросах разработки собственной политики корректировки бюджета и налаживания диалога с МВФ для разработки программ бюджетной консолидации в сотрудничестве со странами. МВФ придерживается стратегии взаимодействия по вопросам расходов на социальные нужды, которая демонстрирует его открытость в отношении разработки «социально адекватных» бюджетных правил и целевых показателей, защищающих социально-экономическое развитие.

[2] Значительные инвестиции, осуществленные за последние два года в целях стандартизации страновых платформ в рамках базы данных BOOST Банка и представления их в виде набора годовых статистических данных, сопоставимых вплоть до уровня мелких деталей, могут принести пользу. В настоящее время страновые группы Всемирного банка изучили весь портфель базы данных BOOST, включающий почти 80 стран, и, промаркировав статьи расходов, подготовили обширный массив сопоставимых бюджетно-финансовых статистических данных, охватывающих такие детализированные параметры, как субсидии, эксплуатационные расходы, капитальные и текущие трансферты, приобретение товаров и услуг (ТиУ) и т. д. по всем подотраслям. Эта работа находится на достаточно продвинутой стадии и на данный момент может позволить провести точный анализ бюджетов стран в части развития человеческого капитала.

[3] Этот раздел главы 4 подготовлен на основе неопубликованной записки Всемирного банка (World Bank 2018a).

[4] В своем бюллетене «Бюджетного вестника» за январь 2021 года МВФ отмечает:

> Устранение слабых мест налоговых систем, включая принятие мер внутри стран и реформирование международного налогообложения, окажет поддержку всеобъемлющему росту за счет расширения налоговых баз, повышения прогрессивности налогообложения доходов физических лиц, большей нейтральности налогообложения капитала, совершенствования структуры НДС, расширения применения налогов на углеродные выбросы, собственность и наследство, а также улучшения администрирования доходов с помощью цифровых технологий. Государственный долг возрос в результате кризиса и будет способствовать сохранению повышенного уровня уязвимости. Критически важно уравновесить поддержку краткосрочного спроса в целях восстановления экономики с экономической устойчивостью в среднесрочной перспективе. Необходимо выработать надежные среднесрочные параметры бюджета и отлаженные стратегии консолидации, особенно в странах с высоким уровнем долга, поддерживаемые мерами, которые стимулируют экономический рост и социальную интеграцию. Объявление таких программ на раннем этапе может создать пространство для маневра в краткосрочной перспективе. Ключевым элементом таких стратегий будут налоговые реформы в целях стимулирования всеобъемлющего роста (IMF 2021a, 6).

[5] На основе ретроспективных статистических данных по 139 странам Гаспар, Харамильо и Вингендер (Gaspar, Jaramillo, and Wingender 2016) пришли к выводу, что в странах, где эти ассигнования едва превышают минимальный порог в 15 процентов ВВП, ВВП на душу населения вырастет через 10 лет на 7,5 процента.

[6] Всемирный банк рекомендует правительствам бороться с потреблением табака посредством стратегии, состоящей из семи компонентов: (1) **Действуйте с размахом, действуйте быстро:** сосредоточьте внимание на прогрессе в области здравоохранения, используя на ранних этапах процесса значительное повышение акцизов на табак; (2) **Атакуйте доступность:** после первоначального повышения ставки продолжайте принимать меры путем периодического повышения акцизов с течением времени так, чтобы опередить рост ВВП на душу населения; (3) **Измените ожидания:** сообщите потребителям, что повышение налоговой ставки – это не просто разовая мера: цены будут продолжать расти; (4) **Налог основан на количестве закупленного товара, а не на его стоимости:** это будет препятствовать переходу курильщиков на более дешевые марки в попытке платить меньше налогов, поскольку более дешевые изделия будут облагаться налогом по той же ставке; (5) **Используйте «мягкое» резервирование средств для получения поддержки:** резервирование поступлений от налогов для наращивания расходов на здравоохранение помогло получить поддержку широких слоев населения в ряде стран; (6) **Участвуйте в региональном сотрудничестве для повышения результативности:** сюда относятся совместные операции по борьбе с трансграничными угрозами, такими как контрабанда сигарет, и стремление к достижению региональной приверженности борьбе с потреблением табака; и (7) **Создавайте широкие альянсы:** меры включают привлечение гражданского общества, лидеров общественного мнения и международных партнеров, а также ограничение лоббирования со стороны компаний табачной промышленности. (См. Marquez and Moreno-Dodson 2017.)

[7] Для сравнения, в странах с высоким уровнем дохода только 25 процентов смертей в возрастной группе до 70 лет приходится на случаи неинфекционных заболеваний. (См. Task Force on Fiscal Policy for Health 2019)

[8] По оценкам сотрудников Всемирного банка (World Bank 2019), в странах с низким и средним уровнем дохода повышение акцизных сборов, в результате которого цены на табак, алкоголь и сахаросодержащие напитки вырастут на 50 процентов, в среднем приведет к увеличению дополнительных налоговых поступлений, эквивалентному 0,7 процента ВВП. Аналогичным образом, согласно оценкам, представленным в докладе Целевой группы по финансовой политике в области здравоохранения (Task Force on Fiscal Policy for Health 2019), повышение на 50 процентов цен на эти потребительские продукты могло бы предотвратить примерно 50 миллионов случаев преждевременной смерти во всем мире в течение следующих 50 лет и принести новые доходы объемом 20 трлн долл. США.

[9] Программа помощи в области управления энергетическим сектором (ESMAP), Всемирный банк.

[10] Социальные предприятия (СП) – это частные организации, использующие методы предпринимательства для продвижения своей социальной миссии устойчивым в финансовом отношении способом. Они ставят во главу угла не сиюминутное извлечение максимальной прибыли в интересах своих акционеров и частных владельцев, а создание максимума долгосрочных благ для общества. Благодаря своему широкому присутствию на местах и пониманию особенностей местных общин СП часто имеют возможность охватить недостаточно обслуживаемые группы населения с помощью инновационных решений.

[11] См. *Декларацию руководителей, принятую на саммите «Группы двадцати», состоявшемся в Эр-Рияде 21–22 ноября 2020 года.*

[12] См. первую встречу министров финансов и руководителей центральных банков стран «Группы двадцати», 26 февраля 2021 года, саммит «Группы двадцати» 2021 года.

[13] В качестве части вклада страны в наращивание ее производительных инвестиций Всемирный банк уже рассматривает возможность сокращения ее платежей по обслуживанию ее задолженности при условии, что сэкономленные средства будут использованы для увеличения расходов на человеческий капитал. Применительно к финансированию в поддержку политики в области развития Всемирный банк (World Bank 2017) отмечает, что:

> Для предоставления займа Банка стране-члену или обеспечения гарантией Банка задолженности страны-члена в целях реструктуризации долга Банку необходимо показать, что: (i) сокращение платежей в счет обслуживания задолженности, разрешенное в рамках данной операции, как ожидается, приведет к увеличению продуктивных внутренних инвестиций и, таким образом, ускорит экономический рост и развитие....

В этой Политике определение понятия «инвестиции» носит расширенный характер: «включая расходы не только на расширение производственной базы страны, но и на повышение ее производительности», и включает «как физический, так и человеческий капитал, а также расходы, являющиеся прямой заменой будущих инвестиционных потребностей, например, расходы на совершенствование эксплуатации и технического обслуживания». (См. World Bank 2017)

[14] Относительно устойчивого финансирования см. документ Международной ассоциации рынков капитала (Capital Market Association 2021).

[15] «Каналы, в рамках которых социальные расходы могут иметь ключевое макроэкономическое значение, можно распределить на три, зачастую взаимосвязанные, составляющие: Обеспечивается ли устойчивое финансирование социальных расходов? В достаточном ли объеме? Эффективно ли оно? Конкретная статья социальных расходов считается критически значимой с макроэкономической точки зрения, если один из этих каналов или любое их сочетание является вопросом стратегической важности» (IMF 2019).

ЛИТЕРАТУРА

Adelman, Melissa, Renata Freitas Lemos, Reema Nayar, and María José Vargas. Forthcoming. *Managing for Learning: (In)coherence in Education Systems in Latin America*. Working paper. Washington, DC: World Bank Group.

Akeasha Boodie. 2020. "$52Billion Budget for the Education Sector." Department of Public Information (DPI), Office of the Prime Minister, Government of Guyana. September 9. https://dpi.gov.gy/52billion-budget-for-the-education-sector.

Aker, Jenny C., and Christopher Ksoll. 2019. "Call me Educated: Evidence from a Mobile Phone Experiment in Niger." *Economics of Education Review* 72 (October): 239–257. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2019.05.001.

Alesina, Alberto, Carlo A. Favero, and Francesco Giavazzi. 2018. "What Do We Know about the Effects of Austerity?" *AEA Papers and Proceedings* 108 (May): 524–30. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pandp.20181062.

Al-Samarrai, Samer, Unika Shrestha, Amer Hasan, Nozomi Nakajima, Santoso Santoso, and Wisnu Harto Adi Wijoyo. 2018. "Introducing a Performance-Based Component into Jakarta's School Grants: What Do We Know about Its Impact after Three Years?" *Economics of Education Review* 67 (December): 110–136. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.10.005.

Al-Samarrai, Samer, Pedro Cerdan-Infantes, Aliya Bigarinova, Juanita Bodmer, Marianne Joy Anacleto Vital, Manos Antoninis, Bilal Fouad Barakat, and Yuki Murakami. 2021. *Education Finance Watch 2021*. Washington, DC: World Bank Group and New York: UNESCO. http://documents.worldbank.org/curated/en/226481614027788096/Education-Finance-Watch-2021; or https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375577.

Anderson, James, David S. Bernstein, Jean-Pierre Brun, Alexandra M. Habershon, Francesca Recanatini, Emile J. M. Van Der Does De Willebois, and Stephen S. Zimmermann. 2019. *Anticorruption Initiatives: Reaffirming Commitment to a Development Priority*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34010/Anticorruption-Initiatives-Reaffirming-Commitment-to-a-Development-Priority.pdf?sequence=4&isAllowed=y; or http://documents.worldbank.org/curated/en/365421591933442799/Anticorruption-Initiatives-Reaffirming-Commitment-to-a-Development-Priority.

Andrews, Kathryn, Ciro Avitabile, and Roberta Gatti. 2019. *Domestic Government Spending on Human Capital: A Cross-Country Analysis of Recent Trends*. Policy Research Working Paper No. 9033. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32493.

Arriagada, Ana-Maria, Jonathan Perry, Laura Rawlings, Julieta Trias, and Melissa Zumaeta. 2018. *Promoting Early Childhood Development through Combining Cash Transfers and Parenting Programs*. Policy Research Working Paper No. 8670. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30992.

Azevedo, João Pedro, Amer Hasan, Diana Goldemberg, Syedah A. Iqbal, and Koen Geven. 2020. *Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates*. Policy Research Working Paper No. 9284. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33945/Simulating-the-Potential-Impacts-of-COVID-19-School-Closures-on-Schooling-and-Learning-Outcomes-A-Set-of-Global-Estimates.pdf?sequence=1&isAllowed=y; or https://pubdocs.worldbank.org/en/798061592482682799/covid-and-education-June17-r6.pdf.

Bakker, Bas Berend, Manuk Ghazanchyan, Alex Ho, and Vibha Nanda. 2020. *The Lack of Convergence of Latin-America Compared with CESEE: Is Low Investment to Blame?* IMF Working Paper No. 20/98 (June). Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/19/The-Lack-of-Convergence-of-Latin-America-Compared-with-CESEE-Is-Low-Investment-to-Blame-49519.

Barrera-Osorio, Felipe, David S. Blakeslee, Matthew Hoover, Leigh Linden, Dushyanth Raju, and Stephen P. Ryan. 2017. *Delivering Education to the Underserved through a Public-Private Partnership Program in Pakistan*. World Bank Policy Research Working Paper 8177. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/868011504015520701/Delivering-education-to-the-underserved-through-a-public-private-partnership-program-in-Pakistan.

Barroy, Hélène, Elina Dale, Susan Sparkes, and Joe Kutzin. 2018. *Budget Matters for Universal Health Coverage: Key Formulation and Classification Issues*. Health Financing Policy Brief No. 4. Geneva: World Health Organization. http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/273000/WHO-HIS-HGF-PolicyBrief-18.4-eng.pdf?ua=1.

Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Georgina Sturge, Valentina Barca, Tanja Schmidt, and Luca Pellerano. 2016. *Cash Transfers: What Does the Evidence Say?* London: Overseas Development Institute. https://cdn.odi.org/media/documents/11316.pdf.

Beschel, Robert P., Blair James Cameron, Jana Kunicova, C. Bernard Myers. 2018. *Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-agency Coordination*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/pdf/131020-WP-P163620-WorldBankGlobalReport-PUBLIC.pdf.

Bill & Melinda Gates Foundation, World Bank, CGAP and Women's World Banking. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340.

Bird, Neil, Thomas Beloe, Merylyn Hedger, Joyce Lee, Kit Nicholson, Mark O'Donnell, Sudha Gooty, et al. 2012. *Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR): A Methodological Note*. A Joint UNDP/ODI Working Paper. https://www.researchgate.net/publication/272791308_The_Climate_Public_Expenditure_and_Institutional_Review_CPEIR_a_methodology_to_review_climate_policy_institutions_and_expenditure.

Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun, and John Van Reenen. 2015. "Does Management Matter in Schools?" *Economic Journal* 125, no. 584 (May): 647–674. https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/17417187/bloom,lemos,sadun,et-al_does-management-matter-in-schools.pdf;jsessionid=E95A269AF51BC3BFBD9F4E5F1157023E?sequence=1.

Boniol, Mathieu, Michelle McIsaac, Lihui Xu, Tana Wuliji, Khassoum Diallo, and Jim Campbell. 2019. *Gender Equity in the Health Workforce: Analysis of 104 Countries*. Health Workforce Working Paper 1. Geneva: World Health Organization. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311314/WHO-HIS-HWF-Gender-WP1-2019.1-eng.pdf.

Bowen, Thomas, Carlo del Ninno, Colin Andrews, Sarah Coll-Black, Ugo Gentilini, Kelly Johnson, Yasuhiro Kawasoe, Adea Kryeziu, Barry Maher, and Asha Williams. 2020. *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks—International Development in Focus*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33785.

Bracco, Jessica, Luciana Galeano, Pedro Juarros, Daniel Riera-Crichton, and Guilermo Vuletin. 2021. *Social Transfer Multipliers in Developed and Emerging Countries: The Role of Hand-to-Mouth Consumers*. Policy Research Working Paper no. 9627. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35450/Social-Transfer-Multipliers-in-Developed-and-Emerging-Countries-The-Role-of-Hand-to-Mouth-Consumers.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Brixi, Hana, Ellen Lust, and Michael Woolcock. 2015. *Trust, Voice, and Incentives: Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21607.

Cangiano, Marco, Teresa R. Curristine, and Michel Lazare. 2013. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund. DOI: https://doi.org/10.5089/9781475531091.071.

Carneiro, Pedro, Oswald Koussihouede, Nathalie Lahire, Costas Meghir, and Corina Mommaerts. 2016. *School Grants and Education Quality: Experimental Evidence from Senegal*. Policy Research Working Paper No. 7624. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24166.

Carranza, Eliana, Thomas Farole, Ugo Gentilini, Matteo Morgandi, Truman Packard, Indhira Santos, and Michael Weber. 2020. *Managing the Employment Impacts of the COVID-19 Crisis: Policy Options for Relief and Restructuring*. Jobs Working Paper No. 49. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34263.

Chetty, Raj, John N. Friedman, and Jonah E. Rockoff. 2012. "Great Teaching: Measuring Its Effects on Students' Future Earnings." *Education Next* 12, no.3: 59–68. https://www.academia.edu/2683381/Great_Teaching.

Choi, Jae-Young, and Nowook Park. 2013. *Achieving Medium Term Expenditure Framework Reform: A Case Study of Korea*. Policy Research Working Paper No. 6342. Washington, DC: World Bank Group. https://ssrn.com/abstract=2209630.

Choi, Jieun, Mark Dutz, and Zainab Usman. 2020. *The Future of Work in Africa: Harnessing the Potential of Digital Technologies for All. Africa Development Forum*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32124.

De La Flor, Luciana, Ingrid Mujica, María Belén Fonteñez, David Newhouse, Claudia Rodriguez Alas, Gayatri Sabharwal, and Michael Weber. 2021. *Taking Stock of COVID-19 Labor Policy Responses in Developing Countries*. Jobs Watch COVID-19. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35331.

Das, Jishnu. 2013. "A Data Guide to Sir Michael Barber's 'The Good News from Pakistan.'" World Bank *Let's Talk Development* blog, June 11, 2013. Accessed May 18, 2021. https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/data-guide-sir-michael-barber-s-good-news-pakistan.

Devercelli, Amanda, and Frances Beaton-Day. 2020. *Better Jobs and Brighter Futures: Investing in Childcare to Build Human Capital*. Washington, DC: World Bank Group. https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2021-04/Better-Jobs-and-Brighter-Futures-Investing-in-Childcare-to-Build-Human-Capital.pdf.

Durán-Valverde, Fabio, José F. Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar, and Hazel Elizondo-Barboa. 2020. *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond*. ILO Working Paper no. 14. Geneva: International Labour Organization. https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_758705/lang--en/index.htm.

Ewenstein, Boris, Bryan Hancock, and Asmus Komm. 2016. "Ahead of the Curve: The Future of Performance Management." *McKinsey Quarterly* (May 16). https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/ahead-of-the-curve-the-future-of-performance-management.

ESMAP Country Sheets, 2017. https://www.esmap.org/sites/default/files/2017-05/Energy%20Subsidy%20Country%20Brief_Egypt.pdf. March 2017. Energy Sector Management Assistance Program. Energy Subsidy Country Brief—Egypt.

Fifteenth Finance Commission of India. 2020. *Finance Commission in COVID Times: Report for 2021–2026*.

First G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, February 26, 2021, G20 Leaders' Summit 2021. https://www.g20.org/first-meeting-of-the-g20-finance-ministers-and-central-bank-governors.html; or http://sdg.iisd.org/events/g20-leaders-summit-2021.

Fox, Jonathan. 2015. "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?" *World Development* 72 (August): 346–361. Washington, DC: World Bank Group. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011.

Fuchs, Alan, Fernanda González Icaza, and Daniela Paz. 2019. *Distributional Effects of Tobacco Taxation: A Comparative Analysis*. Policy Research Working Paper No. 8805. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31534.

Furceri, Davide, Prakash Loungani, Jonathan D. Ostry, and Pietro Pizzuto. 2020. "COVID-19 Will Raise Inequality If Past Pandemics Are A Guide." *Vox EU.org* (blog), May 8, 2020. Accessed May 15, 2021. https://voxeu.org/article/covid-19-will-raise-inequality-if-past-pandemics-are-guide.

G20. 2020. *Leaders' Declaration: G20 Riyadh Summit, November 21-22, 2020.* https://www.mofa.go.jp/files/100117981.pdf.

Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. *Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?* IMF Working Paper 16/234. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Tax-Capacity-and-Growth-Is-there-a-Tipping-Point-44436; or https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16234.pdf.

Gatti, Roberta V., Paul Andres Corral Rodas, Nicola Anna Pascale Dehnen, Ritika Dsouza, Juan Elias Mejalenko, and Steven Michael Pennings. 2021. *The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/456901600111156873/the-human-capital-index-2020-update-human-capital-in-the-time-of-covid-19; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432.

Gelb, Alan, and Julia Clark. 2013. *Identification for Development: The Biometrics Revolution*. Working Paper 315. Washington, DC: Center for Global Development. https://www.cgdev.org/publication/identification-development-biometrics-revolution-working-paper-315; or https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426862_file_Biometric_ID_for_Development.pdf.

Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, and Pamela Dale. 2020. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (version 14)*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635; or http://documents1.worldbank.org/curated/en/467521607723220511/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-December-11-2020.pdf.

Global Education Evidence Advisory Panel. 2020. *Cost-Effective Approaches to Improve Global Learning: What Does Recent Evidence Tell Us Are 'Smart Buys' for Improving Learning in Low- and Middle-income Countries? Recommendations of the Global Education Evidence Advisory Panel.* World Bank/UK FCDO/Building Evidence in Education (BE2). https://documents1.worldbank.org/curated/en/719211603835247448/pdf/Cost-Effective-Approaches-to-Improve-Global-Learning-What-Does-Recent-Evidence-Tell-Us-Are-Smart-Buys-for-Improving-Learning-in-Low-and-Middle-Income-Countries.pdf.

Gottret, Pablo, and George Schieber. 2006. *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7094; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7094/370910Health0f101OFFICIAL-0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Government of Canada. 2021. *Emissions Reduction Fund: Working Together to Create a Lower Carbon Future*. Government of Canada website, last updated April 7, 2021. https://www.nrcan.gc.ca/science-and-data/funding-partnerships/funding-opportunities/current-funding-opportunities/emissions-reduction-fund/22781.

Government of Brazil. 2020. "Brazil's Policy Responses to COVID-19." Ministry of Economics website, updated on April 7, 2020. https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-em-outros-idiomas/covid-19/brazil2019s-policy-responses-to-covid-19.

GSMA. 2020. *Connected Women: The Mobile Gender Gap Report 2020*. Los Angeles: GSMA. https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2020/05/GSMA-The-Mobile-Gender-Gap-Report-2020.pdf.

Guriev, Sergei, Nikita Melnikov, and Ekaterina Zhuravskaya. 2020. "3G Internet and Confidence in Government." *The Quarterly Journal of Economics* (December). https://doi.org/10.1093/qje/qjaa040; or https://academic.oup.com/qje/advance-article-abstract/doi/10.1093/qje/qjaa040/6039350?redirectedFrom=fulltext.

Hafner, Marco, Erez Yerushalmi, Clement Fays, Eliane Dufresne, and Christian Van Stolk. 2020. "COVID-19 and the Cost of Vaccine Nationalism." *RAND.org* (website). Santa Monica, California: RAND Corporation. Accessed on May 16, 2021. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA769-1.html; or https://www.rand.org/randeurope/research/projects/cost-of-covid19-vaccine-nationalism.html.

Hogan, Alexandra B., Britta L. Jewell, Ellie Sherrad-Smith, Juan F. Vesga, Oliver J. Watson, Charles Wittaker, Arran Hamlet, et al. 2020. "Potential Impact of the COVID-19 Pandemic on HIV, Tuberculosis, and Malaria in Low-income and Middle-income Countries: A Modelling Study." *The Lancet Global Health* 8 (9): e1132–41. https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(20)30288-6/fulltext.

ILO. 2018. *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633135.pdf.

ILO. 2020. "COVID-19 and the World of Work: Country Policy Responses." *ILO.org* (International Labour Organization website), last updated June 5, 2020. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm#MK.

ILO. 2021. *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work (Seventh Edition): Updated Estimates and Analysis*. Geneva: International Labour Office. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_767028/lang--en/index.htm; or https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.

IMF. 1995. *Guidelines for Fiscal Adjustment*. Pamphlet Series No. 49. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49.pdf.

IMF. 2015. *Peru: Staying the Course of Economic Success*. September 16, 2015, Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.elibrary.imf.org/view/IMF071/22492-9781513599748/22492-9781513599748/ch09.xml?language=en&redirect=true.

IMF. 2019. *A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*. Policy Paper No. 19/016, June 14, 2019, Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/10/A-Strategy-for-IMF-Engagement-on-Social-Spending-46975.

IMF. 2020. *Debt Management Responses to the Pandemic*. Special Series on COVID-19. Retrieved from https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes#mfp.

IMF. 2021a. *Fiscal Monitor Update, January 2021: Government Support Is Vital as Countries Race to Vaccinate*. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021.

IMF. 2021b. Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker. Washington, DC: International Monetary Fund. Last updated May 7, 2021. https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19.

IMF. 2021c. "Vaccines Inoculate Markets, but Policy Support Is Still Needed. *Global Financial Stability Update January 2021*. Washington, DC: International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2021/01/27/global-financial-stability-report-january-2021-update.

International Capital Market Association. 2021. *Sustainable Finance*. Retrieved from https://www.icmagroup.org/sustainable-finance.

Kaiser, Kai, Caryn Bredenkamp, and Roberto Iglesias. 2016. *Sin Tax Reform in the Philippines: Transforming Public Finance, Health, and Governance for More Inclusive Development*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24617.

Kampala Capital City Authority. n.d. "GirlsEmpoweringGirls Urban Social Protection Programme." *KCCA.go.ug* website. Accessed May 16, 2021. https://www.girlsempoweringgirls.ug.

Kharas, Homi, and Meagan Dooley. 2020. *COVID-19's Legacy of Debt and Debt Service in Developing Countries*. Global Working Paper no. 148. Washington, DC: Brookings Institute. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/12/COVID-19-legacy-of-debt_final.pdf.

Kose, Ayhan, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, and Naotaka Sugawara. 2021. *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt.

KPMG. 2020. "Brazil: Government and Institution Measures in Response to COVID-19." KPMG website. Last updated September 9, 2020. Accessed May 16, 2021. https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html.

Kraay, Aart. 2018. *Methodology for a World Bank Human Capital Index*. Policy Research Working Paper No. 8593. Washington, DC: World Bank Group. https://ssrn.com/abstract=3255311; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30466.

Lange, Glenn-Marie, Quentin Wodon, and Kevin Carey. 2018. *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29001.

Lautharte, Ildo, Victor Hugo de Oliveira, and André Loureiro. 2021. *Incentives for Mayors to Improve Learning: Evidence from State Reforms in Ceará, Brazil*. Policy Research Working Paper No. 9509, Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35024.

Lewis-Faupel, Sean, Yusef Neggers, Benjamin A. Olken, and Rohini Pande. 2016. "Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia." *American Economic Journal: Economic Policy* 8, no. 3 (August): 258–83. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20140258.

Loayza, Norman V., and Steven Pennings. 2020. *Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries*. Research and Policy Briefs no. 28. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33540.

Mansuri, Ghazala, and Vijayendra Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* Policy Research Report. Washington, DC: World Bank Group. https://www.local2030.org/library/323/Localizing-development-does-participation-work-.pdf; or https://www.worldbank.org/en/research/publication/localizing-development-does-participation-work.

Manyika, James, Jake Silberg, and Brittany Presten. 2019. "What Do We Do About the Biases in AI?" *Harvard Business Review*, October 25, 2019. https://hbr.org/2019/10/what-do-we-do-about-the-biases-in-ai.

Marini, Alessandra, Claudia Rokx, and Paul Gallagher. 2017. *Standing Tall: Peru's Success in Overcoming its Stunting Crisis*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/815411500045862444/Standing-tall-Perus-success-in-overcoming-its-stunting-crisis.

Márquez, Patricio V., and Blanca Moreno-Dodson. 2013. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11971.

Márquez, Patricio V., and Blanca Moreno-Dodson. 2017. *Tobacco Tax Reform at the Crossroads of Health and Development: A Multisectoral Perspective*. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/824771507037794706/tobacco-tax-reform-at-the-crossroads-of-health-and-development-a-multisectoral-perspective.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Christian Schuster, and Kim Sass Mikkelsen. 2018. *Civil Service Management in Developing Countries: What Works? Evidence from a Survey with 23,000 Civil Servants in Africa, Asia, Eastern Europe and Latin America*. London: UK Department for International Development. https://nottingham-repository.worktribe.com/output/1649287; or http://christianschuster.net/Meyer%20Sahling%20Schuster%20Mikkelsen%20-%20What%20Works%20in%20Civil%20Service%20Management.pdf.

Ministry of Health, Kingdom of Bahrain. 2021. *Coronavirus (COVID-19) Updates*. Last updated June 9, 2021. https://www.moh.gov.bh/COVID19/Details/4014.

Mona El-Chami. 2020. "What Does the Coronavirus Pandemic Mean for Supreme Audit Institutions?" World Bank *Governance for Development* blog (April 27). Accessed May 25, 2021. https://blogs.worldbank.org/governance/what-does-coronavirus-pandemic-mean-supreme-audit-institutions.

Moynihan, P. Donald, and Ivor Beazley. 2016. *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. Directions in Development*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/356081478497402740/Toward-next-generation-performance-budgeting-lessons-from-the-experiences-of-seven-reforming-countries.

National Foundation for Infectious Diseases. 2020. "The Impact of COVID-19 on US Vaccination Rates." *National Foundation for Infectious Diseases* (blog). Issue Brief, August 2020. Accessed May 24, 2021. Washington, DC: World Bank Group.

National Insurance Services, St. Vincent and the Grenadines. 2020. "Back2School Voucher Programme 2020" flyer. Facebook, July 20, 2020. https://www.facebook.com/nissvg/photos/a.3488597284500574/3767171436643156.

OECD. 2019. *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e4e1a40c-en; or https://www.oecd.org/fr/espagne/open-government-in-biscay-e4e1a40c-en.htm.

OECD. 2020. *Initial Budget and Public Management Responses to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/gov/budgeting/initial-budget-and-public-management-responses-to-covid19-in-oecd-countries.pdf.

OECD/ILO. 2017. *Better Use of Skills in the Workplace: Why It Matters for Productivity and Local Jobs*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264281394-en; or https://www.oecd-ilibrary.org/employment/better-use-of-skills-in-the-workplace_9789264281394-en.

Office of the President, Republic of Srpska. 2020. "Republic of Srpska President Addresses Deputies at Special Session of Republic of Srpska National Assembly." Press Release, speech to Deputies at the National Assembly of the Republic of Srpska, 12th Special Session, March 28, 2020. Accessed May 16, 2021. http://www.predsjednikrs.net/en/republic-of-srpska-president-addresses-deputies-at-special-session-of-republic-of-srpska-national-assembly.

Olena Tarasiuk. 2021. "New Initiatives in the Area of Digitalization of Social Sphere in Ukraine." Ministry of Social Policy of Ukraine, Eastern European Social Policy Network (EESPN) blog, accessed May 18, 2021. https://eespn.euro.centre.org/new-initiatives-in-the-area-of-digitalization-of-social-sphere-in-ukraine.

Osendarp, Saskia, Jonathan Akuoku, Robert Black, Derek Headey, Marie Ruel, Nick Scott, Meera Shekar, et al. 2020. *The Potential Impacts of the COVID-19 Crisis on Maternal and Child Undernutrition in Low and Middle Income Countries*. DOI: https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-123716/v1; or https://www.researchsquare.com/article/rs-123716/v1.pdf.

Ozer, Ceren, Danielle Bloom, Adolfo Martinez Valle, Eduardo Banzon, Kate Mandeville, Jeremias Paul, Evan Blecher, Susan Sparkes, and Sheena Chhabra. 2020. *Health Earmarks and Health Taxes: What Do We Know?* Health, Nutrition and Population Knowledge Brief. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/415911607500858658/pdf/Health-Earmarks-and-Health-Taxes-What-Do-We-Know.pdf; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34947.

Patrinos, Harry Anthony, Felipe Barrera-Osorio, and Juliana Guáqueta. 2009. *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2612; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2612/479490PUB0Role101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Pennings, Steven. 2021. "Cross-Region Transfer Multipliers in a Monetary Union: Evidence from Social Security and Stimulus Payments." *American Economic Review* 111(5): 1689–1719. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35532; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35532/aer.20190240.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Phub Gyem and Sonam Pem. 2020. *Build Bhutan Project Launched Today*. Bhutan Broadcasting Service (BBS) website, July 1, 2020. http://www.bbs.bt/news/?p=134143.

Pigato, Miria A. 2019. *Fiscal Policies for Development and Climate Action*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31051.

Pirlea, Florina, Umar Serajuddin, Divyanshi Wadhwa, Matthew Welch, and Andrew Whitby, eds. 2020. *Atlas of the Sustainable Development Goals 2020: From World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank. https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas.

Platform for Collaboration on Tax. 2017. *MTRS Concept Note: Embarking on a Medium-Term Revenue Strategy (MTRS*). https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/MTRS%20Concept%20Note%20-%20Feb%206%202017.pdf.

Platform for Collaboration on Tax. 2019. *PCT Progress Report 2018–2019*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/Platform-for-Collaboration-on-Tax-PCT-Progress-Report-2018-2019.pdf.

Pollitt, Christopher. 2003. "Joined-Up Government: A Survey." *Political Studies Review* 1(1): 34–49. https://doi.org/10.1111/1478-9299.00004.

Pongsapich, Amara, and Peter Brimble. 1999. "Assessing the Social Impacts of the Financial Crisis in Thailand." Paper presented at the "Finalization Conference: Assessing the Social Impact of the Financial Crisis in Selected Asian Developing Countries." June 17–18, 1999. Manila: Asian Development Bank.

Prichard, Wilson, Anna Louise Custers, Roel Dom, Stephen R. Davenport, and Michael Anthony Roscitt. 2019. *Innovations in Tax Compliance: Conceptual Framework*. Policy Research Working Paper No. WPS 9032. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/816431569957130111/Innovations-in-Tax-Compliance-Conceptual-Framework.

Rasul, Imran, and Daniel Rogger. 2017. "Management of Bureaucrats and Public Service Delivery: Evidence from the Nigerian Civil Service." *The Economic Journal* 128, no. 608 (August): 413–446. https://doi.org/10.1111/ecoj.12418.

Reeves, Aaron, Martin McKee, Sanjay Basu, and David Stuckler. 2014. "The Political Economy of Austerity and Healthcare: Cross-National Analysis of Expenditure Changes in 27 European Nations 1995-2011." *Health Policy* 115 (1): 1–8. DOI: 10.1016/j.healthpol.2013.11.008.

Republic of Indonesia. 2019. *Indonesia's Efforts to Phase-Out and Rationalise Its Fossil-Fuel Subsidies: A Self Report on the G-20 Peer Review of Inefficient Fossil Fuel Subsidies that Encourage Wasteful Consumption in Indonesia*. Jakarta: Ministry of Energy and Mineral Resources and Ministry of Finance, Republic of Indonesia. https://www.oecd.org/fossil-fuels/publication/Indonesia%20G20%20Self-Report%20IFFS.pdf.

Republic of Madagascar. 2020. *PLAN Multisectoriel D'Urgence Madagascar* (July 1, 2020). http://www.mef.gov.mg/dgep/page_personnalisee/index/news/118.

Republic of Rwanda. 2005. *National Nutrition Policy*. Ministry of Health website, October 2005. Kigali: Rwanda. https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2013/02/Rwanda-National-Nutrition-Policy-2005.pdf.

Rinzin, Yangchen C. 2020. "Tourism Stimulus Package to Benefit 2,436." *Kuensel* website, April 17, 2020. https://kuenselonline.com/tourism-stimulus-package-to-benefit-2436.

Robertson, Timothy, Emily D. Carter, Victoria B. Chou, Angela R. Stegmuller, Bianca D. Jackson, Yvonne Tam, Talata Sawadogo-Lewis, and Neff Walker. 2020. "Early Estimates of the Indirect Effects of the Coronavirus Pandemic on Maternal and Child Mortality in Low- and Middle-income Countries." *The Lancet Global Health* 8 (7): e901-e908. DOI: https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30229-1; or https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(20)30229-1/fulltext.

Romero, Mauricio, Justin Sandefur, and Wayne Sandholtz. 2020. "Outsourcing Education: Experimental Evidence from Liberia." *American Economic Review* 110, no. 2 (February): 364–400. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20181478.

Ruel, Marie T., Harold Alderman, and the Maternal and Child Nutrition Study Group. 2013. "Nutrition-Sensitive Interventions and Programmes: How Can They Help to Accelerate Progress in Improving Maternal and Child Nutrition?" *The Lancet* 382, no. 9891 (August): 536–551. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60843-0.

Saleem, Furqan Ahmad. 2016. *Mozambique Public Financial Management for Results Program: P124615 – Implementation Status Results Report: Sequence 4*. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/770311467296139502/Mozambique-Mozambique-Public-Financial-Management-for-Results-Program-P124615-Implementation-Status-Results-Report-Sequence-04.

Scaling Up Nutrition (SUN). 2020. *Budget Analysis for Nutrition: A Guidance Note for Countries (Updated 2020)*. https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2020/05/2020-Guidance-for-Budget-Analysis.pdf.

Shekar, Meera, Jakub Katietek, Julia Dayton Eberwein, and Dylan Walters. 2017. *An Investment Framework for Nutrition: Reaching the Global Targets for Stunting, Anemia, Breastfeeding, and Wasting*. Directions in Development Human Development. Washington, DC: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/793271492686239274/An-investment-framework-for-nutrition-reaching-the-global-targets-for-stunting-anemia-breastfeeding-and-wasting.

Shekar, Meera, Jakub Kakietek, Mary R D'Alimonte, Hilary E Rogers, Julia Dayton Eberwein, Jon Kweku Akuoku, Audrey Pereira, Shan Soe-Lin, and Robert Hecht. 2017. "Reaching the Global Target to Reduce Stunting: An Investment Framework." *Health Policy Plan* 32, no. 5 (June): 657–668. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5406759; or doi: 10.1093/heapol/czw184.

Simson, Rebecca. 2012. *Following the Money: Examining the Evidence on 'Pro-Poor' Budgeting*. Background Note. Overseas Development Institute. https://cdn.odi.org/media/documents/7709.pdf.

States of Guernsey. 2020. "Steps Taken to Ensure Those Needing to Self-Isolate Can Make Sickness Benefit Claims." *Covid19.gov.gg* (website), March 11, 2020. Accessed May 16, 2021. https://www.gov.gg/article/176734/Steps-taken-to-ensure-those-needing-to-self-isolate-can-make-sickness-benefit-claims.

States of Guernsey. 2021. "Financial Support for Individuals." *Covid19.gov.gg* (website), last updated April 1, 2021. Accessed May 16, 2021. https://covid19.gov.gg/guidance/benefits.

Summan, Amit, Nicholas Stacey, Johanna Birckmayer, Evan Blecher, Frank J. Chaloupka, and Ramanan Laximinarayan. 2020. "The Potential Gains in Health and Revenue from Increased Taxation of Tobacco, Alcohol and Sugar-sweetened Beverages: A Model Analysis." *BMJ Global Health* 5:e002143. https://doi.org/10.1136/bmjgh-2019-002143.

The Task Force on Fiscal Policy for Health. 2019. *Health Taxes to Save Lives: Employing Effective Excise Taxes on Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverages*. https://www.bbhub.io/dotorg/sites/2/2019/04/Health-Taxes-to-Save-Lives.pdf.

UN. 2020. "COVID-19 Threatens Global Progress Against Malaria, Warns UN Health Agency." UN News website. https://news.un.org/en/story/2020/11/1078752.

UN. 2021. *Global Humanitarian Overview 2021*. New York: United Nations. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO-2021-Abridged-EN.pdf.

UN Inter-Agency Task Force on Financing for Development. 2019. *Financing for Sustainable Development Report 2019*. New York: United Nations. https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR2019.pdf.

UNFPA and UNIFEM. 2010. *Gender Responsive Bud-geting in Practice: A Training Manual*. New York: United Nations Population Fund and United Nations Development Fund for Women.

WHO. 2010. *Increasing Access to Health Workers in Remote and Rural Areas through Improved Retention: Global Policy Recommendations*. Geneva: World Health Organization. http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44369/9789241564014_eng.pdf;jsessionid=219B0B7F50715BE06C4A10ECEE28E583?sequence=1.

WHO. 2018. *Building Strong Public Financial Management Systems towards Universal Health Coverage: Key Bottlenecks and Lessons Learnt from Country Reforms in Africa*. Draft Technical Background Regional Workshop on Public Financial Management for Sustainable Financing for Health in Africa (September 25–28, 2018, Nairobi, Kenya). Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/health_financing/events/pfm-for-health-in-africa.pdf.

WHO. 2020a. *Budgeting for results in health: key features, achievements and challenges in Peru*. Geneva: World Health Organization. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/333887/9789240004436-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

WHO. 2020b. "In WHO Global Pulse Survey, 90% of Countries Report Disruptions to Essential Health Services Since COVID-19 Pandemic." News Release. Geneva: World Health Organization, August 31, 2020. https://www.who.int/news/item/31-08-2020-in-who-global-pulse-survey-90-of-countries-report-disruptions-to-essential-health-services-since-covid-19-pandemic.

WHO. 2020c. *Pulse Survey on Continuity of Essential Health Services during the COVID-19 Pandemic: Interim Report, 27 August 2020*. Geneva: World Health Organization, August 27, 2020. https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-EHS_continuity-survey-2020.1.

WHO. 2020d. *The Potential Impact of Health Service Disruptions on the Burden of Malaria: A Modelling Analysis for Countries in Sub-Saharan Africa*. Geneva: World Health Organization. https://www.who.int/publications/i/item/9789240004641.

WHO. 2021. *Global Health Expenditure Database*. WHO website. Last updated May 20, 2021. https://apps.who.int/nha/database.

Wilichowski, Tracy, Adelle Pushparatnam, Elaine Ding, and Ezequiel Molina. 2020. *Building Back Better: Accelerating Learning When Schools Reopen, and What Kenya's Tusome Program Can Teach Us*. World Bank *Education for Global Development* blog, May 14, 2020. Accessed on May 17, 2021. https://blogs.worldbank.org/education/building-back-better-accelerating-learning-when-schools-reopen-and-what-kenyas-tusome.

World Bank. n.d. *COVID-19 High-Frequency Monitoring Dashboard*. Washington, DC: World Bank. https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/11/11/covid-19-high-frequency-monitoring-dashboard.

World Bank. 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

World Bank. 2014. *Pakistan—First Fiscally Sustainable and Inclusive Growth Development Policy Credit*. Washington, DC: World Bank Group.https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/177001468327379076/pakistan-first-fiscally-sustainable-and-inclusive-growth-development-policy-credit-project.

World Bank. 2016a. *Snapshot: Investing in the Early Years for Growth and Productivity*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/276471475756836740/pdf/108831-BRI-PUBLIC-WBGSnapshotBriefTEY201610516Spreads.pdf; or http://documents.worldbank.org/curated/en/276471475756836740/Snapshot-investing-in-the-early-years-for-growth-and-productivity.

World Bank. 2016b. *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf.

World Bank. 2017. *Policy & Procedure Framework: Development Policy Financing*. https://ppfdocuments.azureedge.net/b98d432b-7471-441b-9f39-36b7c380bd05.pdf; or https://policies.worldbank.org/en/policies/all/ppfdetail/b98d432b-7471-441b-9f39-36b7c380bd05.

World Bank. 2018a. "Increasing Investments in Human Capital–Why Revenue Policy Should Play a Major Role." *Topics in Domestic Revenue Mobilization*, Issue Note No. 1, December 2018.

World Bank. 2018b. *Mexico—Support to the Social Protection System in Health Project. Independent Evaluation Group, Project* Performance Assessment Report No. 124870 (June 19, 2018). Washington, DC: World Bank Group. https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ppar-mexicosocialprotection.pdf.

World Bank. 2018c. *The Human Capital Project.* Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30498/33252.pdf.

World Bank. 2018d. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28340.

World Bank. 2019. *High-Performance Health Financing for Universal Health Coverage: Driving Sustainable, Inclusive Growth in the 21st Century*. http://documents1.worldbank.org/curated/en/641451561043585615/pdf/Driving-Sustainable-Inclusive-Growth-in-the-21st-Century.pdf; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31930.

World Bank. 2020a. *Atlas of Sustainable Development Goals 2020: From World Development Indicators.* Washington, DC: World Bank. https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas.

World Bank. 2020b. *Digital Cash Transfers in Times of COVID-19: Opportunities and Considerations for Women's Inclusion and Empowerment*. Washington, DC: World Bank Group. https://documents1.worldbank.org/curated/en/378931596643390083/pdf/Digital-Cash-Transfers-in-Times-of-COVID-19-Opportunities-and-Considerations-for-Womens-Inclusion-and-Empowerment.pdf.

World Bank. 2020c. *Government Financial Reporting in Times of the COVID-19 Pandemic*. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34792.

World Bank. 2020d. *Human Capital Index*. Washington, DC: World Bank Group. Last updated September 16, 2020. https://datacatalog.worldbank.org/dataset/human-capital-index.

World Bank. 2020e. *International Debt Statistics* 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://data.worldbank.org/products/ids.

World Bank. 2020f. *Investing in Human Capital in Eswatini: A Framework for a Coordinated Multi-sectorial Approach*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. 2020g. *Protecting People and Economies: Integrated Policy Responses to COVID-19*. Policy Note. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33770/Protecting-People-and-Economies-Integrated-Policy-Responses-to-COVID-19.pdf?sequence=7&isAllowed=y; or https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33770.

World Bank. 2020h. *Role of Supreme Audit Institutions in Governments' Response to COVID-19: Emergency and Post Emergency Phases*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. 2020i. *The World Bank's Education Response to COVID-19.* Washington, DC: World Bank Group. https://pubdocs.worldbank.org/en/487971608326640355/External-WB-EDU-Response-to-COVID-Dec15FINAL.pdf.

World Bank. 2020j. *World Bank Launches 'Accelerator Program' to Improve Global Foundational Learning*. World Bank website, November 20, 2020. Accessed on May 17, 2021. https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/11/20/world-bank-launches-accelerator-countries-program-to-improve-global-foundational-learning.

World Bank. 2021a. *Bureaucracy Lab Surveys*. Washington, DC: World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/research/dime/brief/Bureaucracy-Lab.

World Bank. 2021b. *Global Economic Prospects*, January 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34710.

World Bank. 2021c. *International Debt Statistics* 2021. Washington, DC: World Bank Group. https://data.worldbank.org/products/ids; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34588/9781464816109.pdf.

World Bank. 2021d. "Medium-Term Debt Management Strategy (MTDS)." *Debt & Fiscal Risks Toolkit* website. Retrieved from: https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/mtds.

World Bank. 2021e. *Mozambique Public Financial Management for Results Program*. Washington, DC: World Bank Group. https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P124615.

World Bank. 2021f. *Senegal: Investing in the Early Years for Human Development*. Washington, DC: World Bank Group. https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P161332.

World Bank. 2021g. *Women, Business and the Law 2021*. Washington, DC: World Bank Group. DOI:10.1596/978-1-4648-1652-9; or https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35094/9781464816529.pdf.

World Bank. 2021h. *World Development Indicators (WDI)* online database. Last accessed on May 24, 2021. https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators.

World Bank. Forthcoming. *Results of the COVID-19 Health Financing Policy Response Survey*. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank and UNESCO. 2021. *Education Finance Watch 2021*. Washington, DC: World Bank. https://pubdocs.worldbank.org/en/507681613998942297/EFW-Report-2021-2-19.pdf.

Yosafzai, Aisha K., Muneera A. Rasheed, Arjumand Rizvi, Robert Armstrong, and Zulfiqar A. Bhutta. 2014. "Effect of Integrated Responsive Stimulation and Nutrition Interventions in the Lady Health Worker Programme in Pakistan on Child Development, Growth, and Health Outcomes: A Cluster-Randomised Factorial Effectiveness Trial." *The Lancet* 384, no. 9950 (October): 1282–1293. DOI: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)60455-4; or https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)60455-4/fulltext.

ПРОЕКТ РАЗВИТИЯ
ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО
КАПИТАЛА

https://www.vsemirnyjbank.org/ru/publication/human-capital

ПРОЕКТ РАЗВИТИЯ
ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО
КАПИТАЛА

https://www.vsemirnyjbank.org/ru/publication/human-capital

ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА

ЗАЩИТА И ИНВЕСТИЦИИ *в людей*