

Навстречу будущему

Пример трех стран — Белиза, Колумбии и Ганы — наглядно показывает возможности технологий и инноваций для укрепления государственных финансов

Анализа Р. Бала, Адам Бехсуди и Николас Оуэн

По всему миру страны вырабатывают инновационные решения для укрепления государственных финансов, улучшения подотчетности и прозрачности в государственном секторе или даже получения денежных средств на цели охраны окружающей среды. Анализ трех конкретных примеров выделяет эти принципиально новые подходы в области политики, из которых могут извлечь уроки и другие страны.

В **Белизе** обмен долга на программу охраны окружающей среды позволил сократить накопленный внешний долг на целых 10 процентов ВВП и обеспечивает денежные средства на природоохранные цели для защиты самого длинного кораллового рифа в Западной полушарии. Другие страны, имеющие на своем балансе дорогостоящий долг, также могли бы использовать аналогичные обмены для финансирования природоохранных мер или работы в области изменения климата.

Между тем организации, работающие над вопросами прозрачности, используют технологии с открытым кодом для обнаружения необъявленных конфликтов интересов у государственных чиновников в **Колумбии**. Эти данные могут использоваться контрольным органом Колумбии — Главным контрольно-финансовым управлением — для расследования случаев коррупции, а также компаниями, которые хотят избежать репутационного риска.

А в Западной Африке **Гана** прибегает к технологиям для улучшения доступа к государственным услугам и расширения своей базы доходов. Официальные органы консолидируют базу данных налогоплательщиков, создают цифровую адресную систему и осваивают быстрорастущую систему мобильных денег, чтобы привлечь больше жителей в налоговую систему. Официальные цифровые идентификаторы уже получили 15,5 млн человек, а к концу года ими может быть охвачено большинство взрослого населения.

Белиз: обмен долга на программу охраны окружающей среды

Барьерный риф Белиза — это чудо биоразнообразия. Этот крупнейший в Западной полушарии риф, протянувшийся на 280 км в теплых водах Карибского моря и окаймляющий атоллы, отмели и прибрежные лагуны, служит приютом для 1400 биологических видов, от вымирающих морских черепах бисса и ламантинов до некоторых видов акул, находящихся под угрозой исчезновения. Но изменение климата и потепление океанов, чрезмерный отлов рыбы и вырубка мангровых лесов, а также неконтролируемая застройка прибрежной зоны — все это создает риски для хрупкой экосистемы.

В прошлом году шансы рифа на выживание значительно повысились. Пятого ноября Белиз подписал с природоохранной организацией The Nature Conservancy (TNC) соглашение об обмене долга на программу охраны окружающей среды, сократившее внешний долг страны на целых 10 процентов ВВП. Что, возможно, еще важнее, — оно значительно улучшило перспективы защиты морской среды. Премьер-министр Белиза Джон Брисеньо заявил, что эта сделка защитит водное пространство страны и создаст предпосылки для сильного и продолжительного роста.

В рамках соглашения дочерняя компания TNC предоставила Белизу кредитные средства для выкупа «супероблигаций» на сумму 553 млн долларов США, то есть всего государственного внешнего коммерческого долга, эквивалентного 30 процентам ВВП, со скидкой 55 центов на доллар. Она профинансировала это средствами от размещения выпуска «голубых облигаций» на сумму 364 млн долларов США, организатором и андеррайтером которого выступил банк Credit Suisse. Банк развития правительства США — Международная финансовая корпорация развития (DFC) — предоставил страховое покрытие. Благодаря этому кредит имеет низкую процентную ставку, 10-летнюю отсрочку погашения основного долга и длинный срок погашения, составляющий 19 лет.

Взамен Белиз согласился тратить примерно 4 млн долларов США в год вплоть до 2041 года на охрану морской среды. К 2026 году он вдвое увеличит территорию своих морских заповедников, охватывающую коралловые рифы, мангровые леса и водоросли, где нерестятся рыбы, с 15,9 процента своей океанской акватории до 30 процентов. После 2040 года природоохранные мероприятия будут финансироваться из донорского фонда в размере 23,5 млн долларов США.

Хайме Гуахардо, глава миссии МВФ в Белизе, заявил, что эта сделка принесет стране огромную пользу и будет способствовать достижению стоящих перед официальными органами целей по восстановлению устойчивости долга, стимулированию устойчивого развития и повышению стойкости к природным катаклизмам и изменению климата.

Идея обмена долга на природоохранные мероприятия не нова. Такие обмены в той или иной форме проводились с конца 1980-х годов. Но в этих давних сделках правительства стран-кредиторов обычно списывали долг в двустороннем порядке на условии, что сэкономленные средства будут направляться на природоохранную деятельность: фактически это были гранты. Сделка Белиза имеет две особенности. Во-первых, сам рынок облигаций предоставил «грант» в форме скидки. Во-вторых, сделка относилась к задолженности перед частными кредиторами и в конечном итоге была профинансирована другой категорией частных инвесторов. Она показала потенциал заключения сделок со странами, переживающими экономические трудности и имеющими на балансе дорогостоящий долг.

Кевин Бендер, директор по устойчивому долгу TNC, говорит, что Белиз не пришлось долго убеждать. Правительство

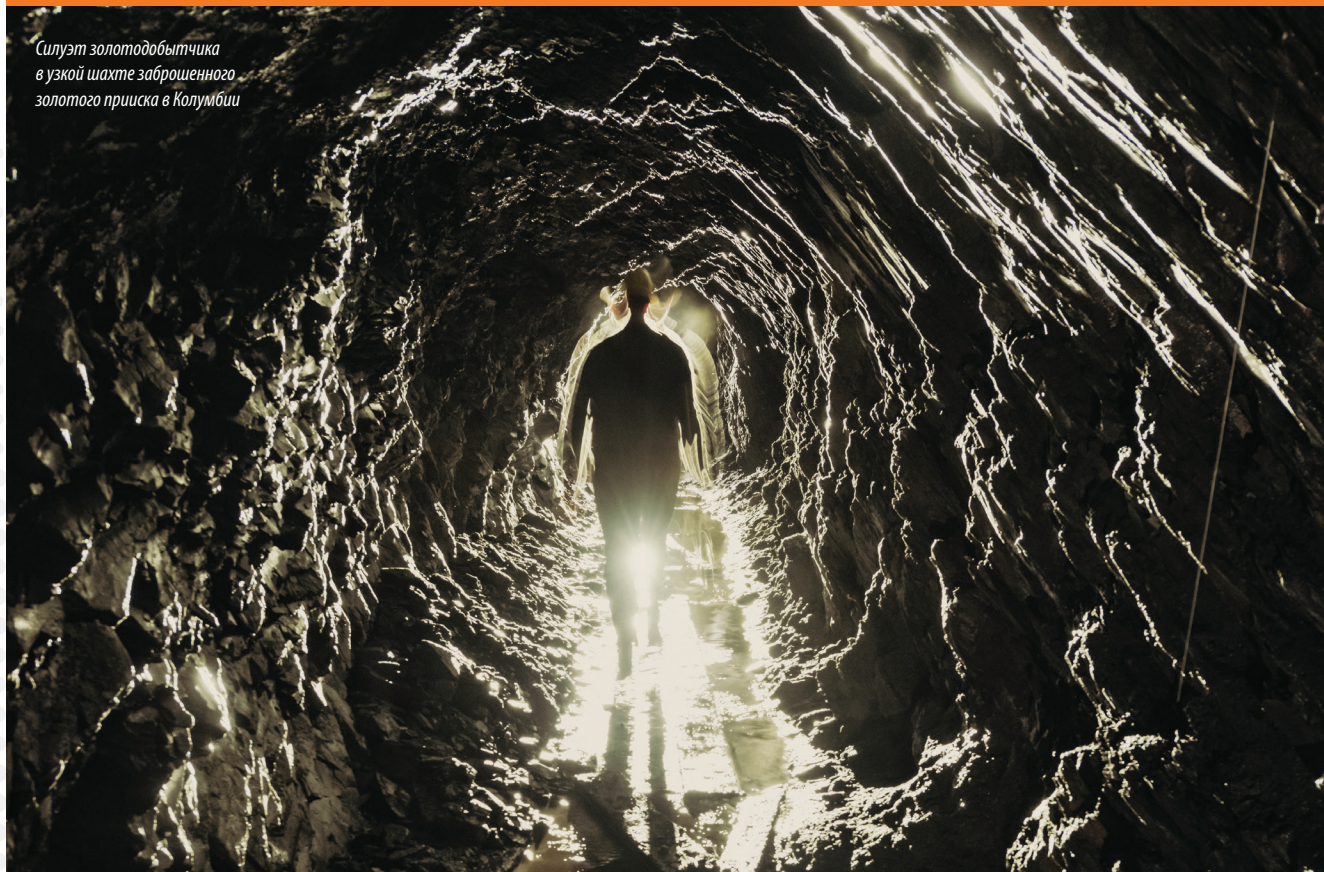
Существует простор для заключения новых сделок обмена со странами, долговые обязательства которых торгуются с дисконтом или характеризуются высокими процентными ставками.

быстро осознало, какую экономию и какие денежные средства они смогут получить для реализации природоохранных мероприятий. Однако частные инвесторы опасались вкладывать деньги в голубые облигации. Ведь обмен долга такого рода очень сложен и ранее не практиковался. Инвесторы также сомневались, стоит ли кредитовать страну, имеющую историю дефолтов. Но когда к сделке присоединились DFC, Credit Suisse и другие крупные организации, это создало необходимый импульс.

Решающую роль сыграло участие банка развития США. Страхование со стороны DFC означало, что голубые облигации получат высокий кредитный рейтинг инвестиционного уровня (агентство Moody's присвоило им рейтинг Aa2), и поэтому даже не склонные к риску инвесторы, такие как пенсионные фонды, могли быть уверены в том, что получат свои деньги обратно. «Если бы не страхование, никто не захотел бы кредитовать Белиз», — считает Бендер.

Продвижению этого сложного продукта отчасти помогла заинтересованность инвесторов в критериях охраны окружающей среды, социальной защиты и надлежащего управления. В случае с Белизом тридцатилетний опыт TNC в реализации природоохранных программ в этой стране означал, что инвесторы могут быть спокойны: обещанная охрана морской среды станет

Силуэт золотодобытчика
в узкой шахте заброшенного
золотого прииска в Колумбии



реальностью. Иными словами, они не столкнутся с обвинениями в «голубом камуфляже».

Существует простор для заключения новых сделок обмена со странами, долговые обязательства которых торгуются с дисконтом или характеризуются высокими процентными ставками. TNC, которая в 2016 году также помогла Сейшельским островам, расположенным у восточного побережья Африки, реструктурировать долг Парижскому клубу официальных кредиторов и направить сэкономленные средства на охрану водного пространства, исследует возможность заключения сходных соглашений еще с семью странами.

Не каждый обмен долга на программу охраны окружающей среды даст такой же эффект, как в Белизе, по крайней мере, в отношении долга. Эта небольшая карибская страна имела очень высокую задолженность перед кредиторами относительно своего ВВП. Поэтому воздействие сделки на отношение совокупного долга к ВВП оказалось значительным. Кроме того, долг страны торговался с особо глубоким дисконтом.

Но, как бы то ни было, будущие обмены долга все же способны обеспечить денежные средства для природоохранных или климатических проектов, а также некоторую экономию. «У ряда стран на балансе находится непомерно дорогой долг, — говорит Бендер. — Так почему бы не позволить нам дать вам денег на его погашение?». Хотелось бы надеяться, что его предложением воспользуется еще много стран с природными богатствами наподобие белизского барьерного рифа.

Колумбия: соединить точки

«Архив Пандоры» пролил свет на тайные операции офшорных организаций, которыми пользуется богатая верхушка общества для уклонения от уплаты налогов и сокрытия личности и имущества. Благодаря утечке информации стало известно, как эти привилегированные люди, используя трастовые фонды, офшорные счета или многоуровневую структуру из анонимных компаний-«оболочек», прячут свое богатство в юрисдикциях с низкими ставками налога и завесой финансовой секретности. Такие организации могут быть легальными, но обеспечиваемая ими секретность может прикрыть незаконные потоки денег, порождая коррупцию.

Обнародование информации о том, что кому принадлежит, может способствовать переменам. Например, используя налоговые микроданные, Хулиана Лондоньо-Велес и Хавьер Авилла-Махеча из Калифорнийского университета, Лос-Анджелес, обнаружили, что раскрытие колумбийской верхушкой информации о скрытом богатстве после утечки «Панамского досье» в 2016 году увеличилось в шесть раз. Налоги, уплачиваемые теми, чьи имена фигурировали в обнародованных досье, увеличились более чем вдвое.

Но для этого не должно быть необходимости в утечках. Такого рода информация должна быть доступна всем. Более 160 стран ввели в действие систему раскрытия финансовой информации, требующую, чтобы государственные чиновники декларировали свои активы, доходы и имущественные права,

а в 80 из них эта информация подлежит публичной огласке. Почти 90 стран недавно приняли законы о реестрах «бенефициарной собственности», содержащих сведения о том, кто на самом деле является собственником той или иной компании или контролирует ее. «Но на этом все и заканчивается, — считает Андрес Кнобель, ведущий научный сотрудник Tax Justice Network, занимающийся бенефициарной собственностью. — Теперь модно вести реестр бенефициарной собственности, но он зачастую не является общедоступным, за исключением ряда стран, в основном европейских. Предоставление свободного доступа — лучший способ усилить контроль».

После того как правительство Соединенного Королевства обнародовало свой реестр бенефициарной собственности, некоммерческая организация Global Witness произвела тщательный анализ данных более 4 млн компаний, выявляя потенциальные лазейки и признаки отмывания денег и финансовых преступлений.

Global Witness — не единственная некоммерческая организация, использующая большие массивы данных. При помощи стартового финансирования, полученного в рамках Антикоррупционного конкурса МВФ, Directorio Legislativo и Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО) недавно создали программное средство «Соединяя точки», которое выявляет и передает огласке потенциальные необъявленные конфликты интересов государственных чиновников. Используя технологии с открытым кодом, эта программа соединяет обнародованную финансовую информацию государственных чиновников со сведениями о бенефициарной собственности и генерирует «красные флажки», указывающие на потенциальные конфликты интересов или коррупцию.

Этот проект был запущен на пробной основе в Колумбии после принятия в декабре 2019 года закона об обязательном опубликовании финансовых деклараций государственных чиновников. «Мы хотели протестировать закон — мы первыми получили доступ к этой информации», — рассказывает Ноль Алонсо Мюррей, исполнительный директор Directorio Legislativo. Колумбия — единственная страна в Латинской Америке, которая выполняет все требования стандарта ИПДО, делая широкодоступными данные компаний из добывающих отраслей, включая их лицензии и контракты. И это одна из 10 стран региона, в которой закон устанавливает обязательное декларирование бенефициарной собственности.

Недавно были приняты поправки к закону, предусматривающие создание реестра бенефициарной собственности, но доступ к реестру имеют только государственные органы. «Это шаг вперед, но на самом деле не слишком решительный, — отмечает Алонсо Мюррей. — Если вы хотите бороться с коррупцией, реестр должен быть открытым».

Кнобель с ним согласен. «Как минимум 10 стран в Латинской Америке имеет реестр бенефициарной собственности, что выделяет регион на фоне большинства прочих. Но всего одна страна,

«Если вы хотите бороться с коррупцией, реестр должен быть открытым».

Эквадор, имеет общедоступный реестр. В этом основная проблема — отсутствие прозрачности. Она влияет на возможности контроля».

Не имея доступа к информации о бенефициарной собственности, ИПДО и Directorio Legislativo работали с представительными переменными — колумбийской открытой базой данных о закупках *compra eficiente* и порталом ИПДО, где публикуются данные по добывающим отраслям, в частности, о корпоративных платежах и лицензиях.

Тщательно проверяя данные, команда обнаружила в совокупности 20 969 «красных флажков», соотносящихся с 19 814 политически значимыми лицами. Более 20 процентов относилось к высшим должностным лицам и чиновникам среднего звена, то есть 2 из 10 видных колумбийских политиков проявляли непоследовательность при раскрытии финансовой информации. «Не все такие «красные флажки» завершаются тем или иным конфликтом интересов или личным обогащением, — добавляет Алонсо Мюррей. — Но могут. Мы теперь имеем дело с гораздо более точной совокупностью данных. Это особенно важно для агентств, не имеющих достаточных ресурсов».

Колумбийское Главное контрольно-финансовое управление, орган финансового контроля страны, — это агентство, которое, скорее всего, воспользуется этими данными, которые теперь стали общедоступными. Но государственные органы обычно используют такого рода данные только при проведении расследований. «Реальная ценность, — считает Кнобель, — заключается в возможности выполнять такие проверки заранее, прибегая к ним скорее как к превентивной мере». Обычно эту роль берут на себя журналисты и организации по обеспечению прозрачности. Но у бизнеса тоже есть свой интерес. «Инвесторы и компании желают знать, с кем они ведут дела. Банки хотят знать своих клиентов. Это действительно помогает бизнесу — добропорядочному бизнесу — преуспевать», — утверждает Кнобель.

Команда сейчас работает над реализацией похожего проекта в Нигерии, хотя этого программное средство потребует некоторых изменений. К счастью, это гибкий инструмент. Если финансовые декларации являются общедоступными и есть хотя бы одна

Клиент предъявляет национальную идентификационную карту для проведения операции с мобильными деньгами в Аккре, Гана.



база данных по закупкам или бенефициарной собственности для сверки, он сможет работать. Даже если в странах имеется лишь ограниченная информация, можно использовать представительные переменные, как было сделано в Колумбии, хотя качество данных будет различаться. «Очистка данных требует большой работы», — добавляет Алонсо Мюррей.

Разбираться с неупорядоченными и плохо отформатированными данными — трудная задача, занимающая много времени. Но с ней можно справиться. «Главная проблема — убедить правительства открыть свои реестры», — считает Алонсо Мюррей.

Гана: цифровая трансформация

Как взимать налоги с человека, о котором нет никакой информации? Или с имущества, о существовании которого вы и не подозревали? В Гане правительство использует цифровизацию для преодоления этих проблем и обеспечения роста своих доходов и экономики.

Эта западноафриканская страна работает над консолидацией базы данных налогоплательщиков, созданием цифровой адресной системы и освоением формирующейся системы мобильных денег. Цель — увеличить налоговые доходы, повысить прозрачность и обеспечить соблюдение налоговой дисциплины.

«Можно родиться в Гане, прожить долгую жизнь, умереть и быть похороненным и не оставить после себя никакого документального следа», — заявил вице-президент Махамуду Бавумия в своей недавней речи.

Один из главных компонентов инициативы Ганы прост — создать достоверный учет населения страны численностью примерно 31 млн человек. При помощи своей инициативы «Карта Ганы» правительство уже смогло зарегистрировать 15,5 млн человек, а к концу года планирует охватить большинство взрослого населения страны.

К каждой карте привязывается уникальный национальный идентификационный номер с биометрической активацией через отпечатки пальцев, который станет отправной точкой для всего, включая подачу налоговой декларации, открытие банковского счета, регистрацию SIM-карты, получение водительского удостоверения или продление паспорта.

Самое главное, что идентификационный номер одновременно служит налоговым идентификатором, позволяя правительству охватить сеть налогообложения экономически активное население. В стране, где отношение государственного дохода к ВВП отстает от показателей прочих стран региона, это имеет первостепенное значение.

Чем больше выпущено карт, тем шире сеть налогообложения. По словам Максвелла Опоку-Афари, первого заместителя управляющего Банка Ганы, центрального банка страны, в рамках старой системы налоговых идентификаторов было зарегистрировано всего 3 млн человек.

Такие же усилия были предприняты для документальной фиксации недвижимости в новой национальной цифровой базе адресных данных. Используя GPS, Управление землепользования и территориального планирования Ганы выявило 7,5 млн

объектов недвижимости, которые теперь можно включить в списки налогооблагаемых объектов.

Налоговое управление Ганы повышает собираемость налогов, увязывая продление срока действия водительских удостоверений и профессиональных лицензий с уплатой налогов. Новый государственный портал Ghana.gov.gh обеспечивает «единое окно» для получения ряда государственных услуг онлайн и способен предотвратить потери от коррупции. Отдел налогового контроля Ганы также расширяет программу аудита крупных компаний, особенно работающих в крупной горнодобывающей отрасли страны.

По мнению Опоку-Афари, который также является членом управляющего совета Налогового управления Ганы, электронный сбор пошлин и налогов и прочие налоговые меры, заложенные в бюджет на 2022 год, призваны помочь стране значительно повысить отношение налоговых поступлений к ВВП с 12 процентов в настоящее время приблизительно до 16 процентов к концу 2022 года.

«Мы пытаемся решать проблему по всем направлениям — цифровизация, налоговая дисциплина, применение санкций и устранение лазеек, чтобы можно было довести отношение наших налоговых доходов к ВВП в среднесрочной перспективе до целевого уровня 20 процентов», — заявил он.

Эта комплексная инициатива в области цифровизации обеспечивает прогресс в сборе налогов, хотя и постепенный. При этом для достижения дальнейших успехов ценным подспорьем может послужить надежная и уникальная система мобильных денег страны.

Гана обладает одним из наиболее активных и быстроразвивающихся рынков мобильных денег на континенте. Она также стала первой страной, которая создала систему, обеспечивающую полную операционную совместимость между тремя операторами мобильной связи страны и с банковскими счетами. Например, человек, который пользуется счетом мобильных денег, предоставленным службой мобильной связи MTN, может совершить платеж тому, кто пользуется услугами Vodafone. Средства также можно перевести из мобильного кошелька на традиционный банковский счет.

В отличие от ситуации с другими системами мобильных денег, Банк Ганы осуществляет надзор за всеми операциями через свою дочернюю компанию — Системы межбанковских платежей и расчетов Ганы. Количество активных счетов мобильных денег составляет примерно 19 млн.

Эта система образует еще один компонент государственной программы цифровизации. Она также служит мощным инструментом для обеспечения широкого доступа к финансовым услугам, который правительство стремится использовать.

В бюджете на 2022 год законодательные органы Ганы хотят предусмотреть так называемый электронный сбор на электронные операции, которые будут применяться к мобильным денежным платежам, банковским переводам и торговым платежам.

Гана обладает одним из наиболее активных и быстроразвивающихся рынков мобильных денег на континенте.

Налогом в размере 1,75 процента будут облагаться операции сверх первых 100 ганских седи (16 долларов США) в день, что обеспечит новый источник доходов.

Правительство рассматривает этот электронный сбор как возможность охватить сетью налогообложения растущую долю экономической активности, в значительной мере относящуюся к неофициальной экономике. Но некоторые считают, что налогообложение операций с мобильными деньгами может заставить людей вновь использовать наличные деньги и обратить вспять положительную тенденцию.

«Электронный сбор — это способ расширения этих услуг с точки зрения общественного договора и обеспечения участия каждого в уплате налогов», — заявил Опоку-Афари. — Вопрос скорее в достижении правильного соотношения между охватом финансовыми услугами и получением доходов».

Банк Ганы также работает над запуском пилотного проекта новой цифровой валюты центрального банка — электронного седи, который к концу года может обеспечить дальнейшее расширение доступности финансовых услуг.

«Следующая задача — обеспечить сотрудника налоговых органов возможностями и технологиями для использования больших массивов данных. И над этим еще предстоит потрудиться», — считает Альберт Тоуна-Мама, постоянный представитель МВФ в Гане.

Частный сектор, который уже задействован в ряде инициатив, стремится использовать государственные данные, чтобы предоставлять дополнительные услуги пользователям.

«Задача государства состоит в том, чтобы заложить фундамент и создать условия для того, чтобы частный сектор мог строить здание дальше, кирпич за кирпичом», — считает Патрик Квантсон, директор по трансформации DreamOval Limited, ганской финансово-технологической компании. — Я думаю, в принципе, что задача государства применительно к этим цифровым инвестициям — это открыть к ним доступ с первого же дня». **ФР**

АНАЛИСА Р. БАЛА, АДАМ БЕХСУДИ и НИКОЛАС ОУЭН — сотрудники журнала «Финансы и развитие».