



## Специальная серия публикаций по COVID-19

Статьи специальной серии готовятся экспертами МВФ для оказания помощи странам-членам в борьбе с экономическими последствиями COVID-19. Мнения, выраженные в этих статьях, принадлежат автору(ам) и необязательно отражают точку зрения МВФ, его Исполнительного совета или руководства МВФ.

17 августа 2020 года

# Фонды борьбы с COVID-19 в ответ на пандемию

Фазир Рахим<sup>а</sup>, Ричард Аллен<sup>а</sup>, Элен Баррой<sup>б</sup>, Лора Горес<sup>а</sup> и Джозеф Куцин<sup>б</sup>

<sup>а</sup> Департамент по бюджетным вопросам, Международный валютный фонд

<sup>б</sup> Стратегическое руководство и финансирование систем здравоохранения, Всемирная организация здравоохранения

В ответ на пандемию COVID-19 многие страны пересмотрели свои существующие бюджеты, задействовали резервы на непредвиденные расходы и утвердили дополнительные бюджеты. В целях дальнейшей мобилизации ресурсов и ускорения реализации экстренных расходов многие страны также создали специальные внебюджетные фонды (ВБФ) борьбы с COVID-19. В настоящей статье исследуются причины создания подобных фондов и дается описание базы данных по более чем 40 фондам, которая была составлена Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ). В статье описаны различия в характере подобных фондов и рассматриваются риски, которые плохо спроектированные фонды могут представлять для управления государственными финансами. Наконец, в статье приводятся указания по улучшению устройства и управления фондами борьбы с COVID-19 в целях обеспечения их эффективности, прозрачности и подотчетности<sup>1</sup>.

## I. ВВЕДЕНИЕ

**Более 40 стран учредили фонды для поддержки более широких мер по преодолению кризиса COVID-19, большинство из них являются внебюджетными.** В их список вошли страны с различными подходами к административным процессам и управлению государственными финансами, правовыми основами и уровнями дохода (см. [рисунок 1](#)). Некоторые из этих стран регулярно создают и используют внебюджетные фонды в обычные времена, например, фонды по ремонту дорожного покрытия, фонды

<sup>1</sup> Авторы благодарят Фредерику Маргини (консультанта ВОЗ) за помощь в проведении исследования, а также Анджели Гарг, Вивека Рамкумара и Салли Торберт из Международного бюджетного партнерства (МБП) за полезные комментарии и предложения.

здравоохранения и социального обеспечения (Kutzin et. al., 2010). В других странах создание фондов борьбы с COVID-19 ознаменовало отход от более единообразного подхода к составлению бюджета и расходованию средств<sup>2</sup>.

**Рисунок 1. Фонды борьбы с COVID-19 в мире**



Источник: обследование, проведенное ВОЗ в марте 2020 года, и камеральный анализ, проведенный ВОЗ в мае и июне 2020 года. Стоит отметить, что в обследовании и камеральных анализах могли быть учтены не все существующие фонды, поскольку рабочие методики продолжают развиваться, определяться и совершенствоваться. В приложении 1 представлено более подробное описание фондов борьбы с COVID-19, отраженных в настоящем исследовании. В нем также представлено описание используемой методологии.

Примечание. Границы, цвета, обозначения и любая другая информация, указанная на картах, не подразумевают какого-либо суждения Международного валютного фонда о правовом статусе какой-либо территории или какой-либо поддержки или одобрения таких границ.

**Создание этих фондов мотивировано несколькими причинами.** К ним относится необходимость (i) установить централизованный контроль на высоком уровне за мерами борьбы с COVID-19 и управлять ими, например, на уровне администрации президента; (ii) привлечь и объединить государственные и частные ресурсы, чего не могут обеспечить стандартные бюджетные методы; (iii) объединить различные сектора, а также региональные и местные органы государственного управления, пострадавшие от пандемии, в целях облегчения реализации экстренных расходов; (iv) рационализировать или обойти некоторые этапы составления бюджета, процессов исполнения расходов и закупок, которые, несмотря на их необходимость в обычные времена, могут замедлять принятие мер по борьбе с кризисом; и (v) отделить расходы на борьбу с COVID-19 от прочих расходов в целях повышения финансовой прозрачности и подотчетности, а также создания четко определяемого аудиторского следа.

**Тем не менее, по ряду причин внебюджетные фонды часто считаются недостаточно эффективными структурами.** Как правило, важные решения о мерах политики должны приниматься в рамках единого и комплексного бюджетного процесса, который обеспечивает согласованность и нисходящую бюджетную дисциплину. Создание внебюджетных фондов может отделить разработку политики от ее реализации и затруднить понимание бюджетных операций правительства. Более того,

<sup>2</sup> Например, в Азербайджане и Уругвае доля расходов внебюджетных организаций (кроме фондов социального обеспечения) обычно составляет 15 и 30 процентов ВВП соответственно. В других странах, таких как Колумбия и Мексика, она составляет менее 1 процента ВВП. В странах Африки к югу от Сахары она варьируется от 1 до 7 процентов ВВП (данные статистики СГФ МВФ за 2018 год: <https://data.imf.org/GFS>).

в отсутствие прочных защитных механизмов наличие внебюджетных фондов с независимыми полномочиями на исполнение расходов может нарушить подотчетность и ослабить налогово-бюджетный контроль, создавая существенные бюджетные риски и коррупционную уязвимость. По этим причинам Международный валютный фонд (МВФ) традиционно предостерегает от распространения таких фондов (Allen and Radev, 2006).

**В настоящей статье утверждается, что хотя исключительные обстоятельства могут оправдывать использование внебюджетных фондов, их проектирование и управление должны осуществляться очень тщательно.** В комплексном обследовании ВОЗ отмечается разнообразие подходов, которые правительства используют в борьбе с пандемией COVID-19 посредством внебюджетных фондов. Несмотря на то, что пока слишком рано выносить из их опыта определенные уроки, в статье исследуются преимущества учреждения этих фондов в сравнении с использованием существующих бюджетных и исполнительных механизмов обеспечения антикризисных мер, сложности и риски, которые могут создать плохо спроектированные фонды (со слабыми правовыми основами, непрозрачными механизмами управления и отсутствием заранее определенных механизмов предоставления отчетности) в части прозрачности и подотчетности, особенно в ситуации, когда правительства стремительно наращивают расходы<sup>3</sup>. В настоящей статье предложены рекомендации относительно того, как лучше спроектировать эти фонды и управлять ими, в том числе необходимость их упразднения после ослабления кризиса.

## II. ПОЧЕМУ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ?

---

**Еще до появления COVID-19 внебюджетные фонды широко использовались в странах на всех уровнях развития.** Внебюджетный фонд можно определить как набор счетов или государственное учреждение, которое выполняет *«финансовые операции, часто с отдельными банковскими и институциональными механизмами, которые не включаются в закон о годовом государственном бюджете»* (Allen and Radev, 2006). За исключением фондов социального обеспечения и здравоохранения на внебюджетные фонды приходится примерно 15 процентов расходов центрального правительства в разных странах с развитой экономикой, со средним и низким доходом, или почти 50 процентов при учете фондов социального обеспечения и здравоохранения<sup>4</sup>. Примерами таких фондов являются целевые фонды (к которым относятся и фонды борьбы с COVID-19), фонды развития, сберегательные фонды, торговые фонды и инвестиционные фонды.

**Их популярности способствовал ряд факторов.** К общим аргументам в пользу создания внебюджетных фондов относятся задержки, негибкость и другие недостатки существующих бюджетных систем и их неспособность удовлетворить всем требованиям бенефициаров государственных расходов; преимущества, которые может принести выделение ресурсов целевым назначением в части предсказуемости финансирования и формирования подотчетности (аргумент, используемый для оправдания существования фондов социального обеспечения и дорожных фондов, см. Potter 2005; Cashin et al., 2017); и потенциальное повышение эффективности при группировке и совместном выполнении дополнительных интервенций, а также имитации условий частного рынка за счет создания государственных ведомств с хорошо организованной структурой управления и механизмом подотчетности.

---

<sup>3</sup> Данные вопросы рассматриваются в других статьях специальной серии МВФ (см. IMF, 2000b и IMF, 2000e).

<sup>4</sup> Показатели выведены из данных, представленных в Справочнике по прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ, 2018 год, стр. 14.

**В условиях кризиса COVID-19 многим из этих факторов стали уделять особое внимание.** Органы государственного управления отреагировали поиском мер, которые позволят планировать и выделять средства быстрее, чем было бы возможно в рамках традиционного бюджетного процесса, с использованием упрощенного порядка исполнения и государственных закупок<sup>5</sup>. Бюджетная система, особенно во многих странах с низким доходом, сталкивается с проблемами ограниченного потенциала и уязвимости государственного управления, которые могут лучше решаться во внебюджетном фонде, если на него распространяются более высокие стандарты прозрачности и подотчетности. Поскольку многие фонды борьбы с COVID-19 учреждаются в целях получения добровольных взносов от частного сектора и/или партнеров по развитию, также повышаются ожидания в отношении четкого определения использования этих средств. Наконец, меры, связанные с COVID-19, распространяются на большое число сфер, таких как здравоохранение, социальные услуги, внутренняя безопасность и безопасность границ, а также местные органы государственного управления, что требует тесной координации.

### III. РИСКИ

---

**Вместе с этими потенциальными преимуществами внебюджетные фонды также могут создавать риски.** Как было отмечено ранее, их свобода принимать независимые решения может не поддаваться обычному контролю за бюджетом и расходованием средств. Обособленность внебюджетных фондов от бюджетного процесса может в отсутствие полной и своевременной информации исказить представление министерства финансов о состоянии государственных финансов. В силу всех этих причин внебюджетные фонды, особенно в странах, где ограничен административный потенциал и существуют трудности в представлении отчетности и бюджетной консолидации, часто рассматриваются как потенциальный источник финансовых злоупотреблений и коррупции и именуются «маленькими империями» ограниченной подотчетности и площадками для финансирования политических операций (Allen, 2013).

**В условиях кризиса COVID-19 многие из этих рисков возрастают.** Спешка с учреждением фондов борьбы с COVID-19 в некоторых случаях привела к образованию правового вакуума, в котором недостаточно определены цели фондов, их структуры управления и механизмы надзора за ними. Необходимость органов государственного управления оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации в условиях высокого общественного давления часто приводила к смягчению ожидаемых мер финансового контроля и стандартных процессов государственных закупок без внедрения защитных механизмов. Хотя в некоторых условиях такие меры политики могут значительно ускорить исполнение расходов, они также могут создать серьезные факторы уязвимости в области государственного управления, особенно в тех случаях, когда фонды работают за пределами государственных систем, управляются чиновниками, которые не знакомы с надлежащими принципами управления государственными финансами, и по отношению к ним не применяются жесткие стандарты прозрачности и отчетности. Наконец, несмотря на то что большинство фондов было создано для решения проблем в чрезвычайных ситуациях, существует риск того, что некоторые правительства попытаются расширить их полномочия и продлить деятельность фондов на период после окончания пандемии.

---

<sup>5</sup> Данный вопрос рассматривается более подробно в работах Barroy et al. (2020) и Barroy (2020).

## IV. ОБСЛЕДОВАНИЕ ВОЗ ФОНДОВ БОРЬБЫ С COVID-19

---

**Последнее обследование ВОЗ, описанное на рисунке 1 и в приложении 1<sup>6</sup>, обнаружило широкое разнообразие подходов, но также выявило некоторые общие элементы и модели.** Хотя некоторые фонды борьбы с COVID-19 используют в основном бюджетные ресурсы, в большинстве случаев они нацелены на привлечение частных пожертвований, государственных средств и внешних источников финансирования. Несмотря на то, что большинство фондов не финансируется из бюджета (то есть они внебюджетные), некоторые из них пользуются бюджетными механизмами (например, ассигнованиями через специально созданные бюджетные программы или подпрограммы). Большинство фондов действует через отдельные банковские механизмы, механизмы финансового управления и отчетности, которые выходят за пределы обычных каналов управления государственными финансами. Все фонды имеют прямой мандат на сбор средств, а многие также играют определенную роль в координации ответных мер политики по борьбе с пандемией. Некоторые из них играют дополнительную роль в реализации связанных с COVID-19 мер, осуществляя платежи и прочие операции.

### Правовая основа, институциональное устройство и управление

**Для учреждения фондов борьбы с COVID-19 были задействованы различные правовые инструменты.** Во многих странах в их основу легли указы президента (как, например, в Азербайджане, Колумбии, Кот-д'Ивуар и Тунисе), иногда ввиду полномочий, появившихся в результате введения чрезвычайного положения. В других их учредили законодательно посредством принятия нового закона (Австрия, Италия, Мексика), поправки к существующему закону (Нигерия) или решения совета министров (Ливан, Мавритания). В некоторых странах, следующих традициям Британского Содружества, они были созданы постановлениями министерства финансов, разрешенными органическим бюджетным законодательством (Гана, Кения, Маврикий).

**Правовые положения по учреждению фондов борьбы с COVID-19 часто исключают важные институциональные механизмы и механизмы управления.** В постановлениях редко оговариваются конкретные руководящие принципы работы фонда, включая механизмы принятия решений о расходовании средств и взаимодействия фонда, государственных ведомств и бюджетной системы.

**Цели фондов определены в законодательстве в разной степени.** В некоторых странах сфера их деятельности остается смутной. Например, в Гане мандат фонда распространяется на любую деятельность, которая дополняет усилия органов государственного управления по борьбе с пандемией. Другие страны более четко определили мандат их фонда: например, в Австрии он заключается в «стабилизации финансирования здравоохранения, стимулировании рынка труда, поддержании общественного порядка и стабилизации ликвидности компаний». Сфера деятельности фонда в Ботсване определена еще подробнее и включает интервенции, такие как субсидии на выплату заработной платы, гарантии по кредитам, формирование стратегических запасов зерна, поставки медицинских товаров и оборудования и эвакуацию граждан. В других случаях (Бенин, Сьерра-Леоне) сфера деятельности не была определена, а формировалась преимущественно под решение конкретных задач.

---

<sup>6</sup> Настоящий анализ был дополнен информацией, собранной Департаментом по бюджетным вопросам МВФ, о фондах борьбы с COVID-19 в ходе его взаимодействия с некоторыми странами, включая Ботсвану, Гондурас, Кению, Маврикий, Сьерра-Леоне и Южную Африку.

**Фонды борьбы с COVID-19 обычно не находятся под управлением профильных министерств, а имеют собственные механизмы управления.** Например, в Сьерра-Леоне фонд находится в подчинении у президента, а в Азербайджане подотчетен кабинету министров. Министерство финансов или казначейство может играть разные роли, от администрирования фонда (в Кении и Мексике) до осуществления общего надзора (Кот-д'Ивуар, Маврикий), а в некоторых случаях казначейство вообще не играет никакой роли (Мавритания). В некоторых случаях фондом управляют организации частного сектора. Так происходит в случае Фонда солидарности Южной Африки, который находится под управлением частной компании и подчиняется тем же требованиям подотчетности, что и организации по обеспечению общественных интересов.

## Источники доходов и их объединение

**Страны используют широкий круг источников финансирования (бюджетные средства, частные пожертвования и внешние источники) для получения максимальных доходов на финансирование экстренных мер реагирования (Таблица 1).** Частные пожертвования играют важную роль в некоторых странах (например, Иордании, Южной Африке и на Маврикий). В некоторых странах, которые сильно зависят от внешней помощи, таких как Кения и Уганда, учреждение фондов борьбы с COVID-19 поддерживается донорами, чтобы обеспечить защиту внешнего финансирования экстренных мер реагирования и снизить фидуциарный риск.

**Государственные источники финансирования борьбы с COVID-19 обычно включают бюджетные трансферты из действующего бюджета или дополнительные ассигнования и выделения средств.** Некоторые страны (например Колумбия) объединили несколько источников государственных доходов в целях повышения их потенциала в борьбе с кризисом. В некоторых странах в качестве источника финансирования были перенаправлены заложенные в бюджет резервы на непредвиденные расходы. В других случаях официальные органы прибегли к использованию резервов, первоначально сформированных для других целей. Например, Гондурас временно использует фонд инвестиций в инфраструктуру на финансирование связанных с COVID-19 мер, таких как покупка товаров медицинского назначения. Уругвай и Либерия используют целевые налоги (на зарплаты в государственном секторе) в качестве одного из источников финансирования своих фондов борьбы с COVID-19.

**Некоторые страны испытали трудности с объединением частных пожертвований и бюджетных средств на финансирование своих фондов борьбы с COVID-19.** Часто в существующих правовых основах недостаточно ясности относительно того, как частные пожертвования могут на практике быть объединены с государственными ресурсами, а также в этих основах не хватает гибкости, что может снизить способность органов государственного управления оперативно выделять средства, при этом осуществляя надлежащее управление и учет в фондах. В таких странах, как Бенин, администрирование частных фондов осуществляется отдельно, они предназначены для оказания конкретных услуг и контролируются через специальную систему. В других странах частные фонды переведены (или готовятся к переводу) обратно в бюджетную систему в целях поддержки общегосударственных ответных мер (Гана).

**Таблица 1. Фонды борьбы с COVID-19: источники доходов**

Преимущественно государственные	Преимущественно частные	Государственные, частные и внешние
Австрия, Венгрия, Замбия, Италия, Колумбия, Либерия, Мексика, Сьерра-Леоне, Украина, Уругвай, Франция	Бенин, Габон, Гана, Зимбабве, Иордания, Ирак, Камерун, Ливан, Маврикий, Мали, Нигер, Пакистан, Тунис, Уганда, Южная Африка	Азербайджан, Армения, Ботсвана, Бутан, Демократическая Республика Конго (ДРК), Джибути, Кения, Кот-д'Ивуар, Лесото, Мавритания, Марокко, Непал, Нигерия, Сенегал, Того, Чад, Шри Ланка, Экваториальная Гвинея

## Методы подготовки бюджета и расходования средств

**Отношения фондов борьбы с COVID-19 с системой управления государственными финансами страны существенно различаются (Таблица 2).** Создание многих фондов борьбы с COVID-19 было сильно мотивировано упрощением процедур и мобилизацией расходов. Например, в Сьерра-Леоне фонд был учрежден в центре реагирования на чрезвычайные ситуации при президенте в целях обхода сложных стандартных процессов исполнения бюджета и оптимизации бюджетных антикризисных мер. Аналогичным образом многие фонды были созданы для работы через отдельные банковские механизмы, механизмы финансового управления и отчетности, которые выходят за пределы обычных каналов управления государственными финансами. Например, некоторые правительства установили специальные процедуры выделения средств, платежей или государственных закупок, предоставления государственной поддержки частным и государственным компаниям (Колумбия, Кот-д'Ивуар), прямых покупок необходимых товаров (Иордания, Мавритания) или выплаты премий медицинским работникам (Армения, ДРК).

**Многие страны поняли, что могут задействовать некоторые элементы их стандартных процессов управления государственными финансами в управлении фондами.** Как правило, к ним относится руководство выделением средств и основными операциями посредством стандартных механизмов управления государственными финансами и механизмами государственных закупок с использованием при этом отдельных банковских механизмов. Например, в Гане частные средства привлекаются через отдельные банковские счета, но переводятся на счет национальной Программы устранения коронавируса, которой управляет Казначейство.

**В некоторых странах в качестве альтернативы использованию внебюджетных механизмов операции фонда борьбы с COVID-19 тесно связаны с бюджетным процессом.** В Австрии и Франции фонды связаны с новыми программами по борьбе с COVID-19, которые внедрены в существующую структуру бюджета, это позволяет выделять средства на оказание чрезвычайной помощи посредством дополнительных бюджетных ассигнований. Несколько франкоязычных стран (Чад, Марокко, Сенегал) используют смешанный подход посредством специальных целевых счетов (*comptes d'affectation spéciale*). В части доходов эти счета должны финансироваться в основном из источников вне государственного бюджета, таких как пожертвования от частных лиц и компаний и гранты, предоставляемые донорами<sup>7</sup>. В части расходов на них обычно распространяются упрощенные, менее строгие порядки одобрения, но управление ими все равно осуществляется Казначейством.

<sup>7</sup> Однако в некоторых из этих стран основную часть ресурсов фондов в итоге сформировали бюджетные средства. В таких случаях более правильным решением обычно считается фонд добровольных взносов (*fonds de concours*), который используется параллельно с исполнением государственного бюджета.

**Таблица 2. Фонды борьбы с COVID-19: интеграция с системами управления государственными финансами**

Внебюджетный	Внебюджетный с использованием стандартных каналов управления государственными финансами	Бюджетный
Армения, Габон, Гондурас, ДРК, Иордания, Ирак, Камерун, Кения, Кот-д'Ивуар, Лесото, Ливан, Мавритания, Мали, Непал, Нигер, Пакистан, Сьерра-Леоне, Тунис, Уганда, Южная Африка	Азербайджан, Бенин, Ботсвана, Бутан, Гана, Джибути, Зимбабве, Италия, Колумбия, Либерия, Маврикий, Того, Экваториальная Гвинея	Австрия, Венгрия, Замбия, Марокко, Мексика, Нигерия, Сенегал, Украина, Уругвай, Франция, Чад

Примечание. Понятие «бюджетный» здесь означает, что фонд представляет собой счет, программу или подпрограмму в рамках существующей бюджетной системы и полностью интегрирован в порядок исполнения и контроля бюджета.

**Есть ряд примеров фондов с надежной основой представления отчетности.** К ним относятся Бенин и Пакистан, где использование государственной информационной системы управления финансами (ИСУФ) совмещено с другими механизмами в целях контроля за расходами и доходами, включая пожертвования в натуральной форме. Кот-д'Ивуар и Южная Африка являются другими примерами стран, где была создана надежная и прозрачная система представления финансовой отчетности и осуществляется регулярное раскрытие информации о ресурсах и предоставлении средств.

### Прозрачность и ревизия

**Некоторые страны внедрили особые механизмы раскрытия информации и надзора, чтобы компенсировать ослабление контроля за кризисными расходами.** К таким механизмам относятся специальные порталы для публикации информации об исполнении расходов на борьбу с COVID-19. В Гондурасе на портале отражаются средства, полученные как по бюджетным каналам, так и через внебюджетные фонды, в том числе фонд, который финансирует почти половину всех расходов, связанных с COVID-19. Кроме того, расходные операции фонда отслеживает и контролирует организация гражданского общества. В Того на специальном портале ежедневно размещались данные о платежах в рамках ключевой программы социальных трансфертов. В Габоне и Кот-д'Ивуар власти объявили об организации независимой ревизии расходов, связанных с COVID-19. Некоторые высшие ревизионные учреждения (ВРУ) создали инновационные механизмы в целях улучшения контроля за расходами, связанными с COVID. Например, генеральный ревизор Сьерра-Леоне направил своих сотрудников в фонд для проведения промежуточной ревизии. ВРУ Гондураса осуществляет так называемый «текущий контроль» бюджетных учреждений и внебюджетных фондов, помогая им устранять отклонения от норм, как только они возникают.

### Оговорка об ограничении срока действия

**Лишь несколько стран указали, каким образом фонды будут ликвидироваться после окончания кризиса и как будут использованы неизрасходованные средства.** В Кении нормативные акты предусматривают, что деятельность фонда должна быть прекращена, когда Президент объявит, что пандемия COVID-19 больше не представляет опасность для страны, но в них не указано, каким образом должны быть использованы остатки средств. С другой стороны, нормативные акты Маврикия не устанавливают никаких оговорок об ограничении срока действия, но требуют, чтобы остатки средств фонда перечислялись в Консолидированный фонд. Некоторые страны предусматривают различные способы использования этих средств. В Азербайджане нормативным актом обозначено, что неизрасходованные средства должны быть использованы на «вознаграждение работников, занятых

в медицинской сфере, и оказание им материальной помощи» или возвращены в государственный бюджет. В Кот-д'Ивуар указом установлено, что после роспуска фонда его чистые активы должны быть перечислены любой структуре, которой предстоит продолжить его миссию, или крупной государственной финансовой корпорации.

## V. СДЕЛАТЬ ВСЕ ПРАВИЛЬНО

---

**Некоторые из ранее описанных проблем можно отнести на счет плохо спроектированных бюджетных систем и систем управления государственными финансами, а не существования самих фондов.** Фактически, многие страны с надежными системами управления государственными финансами допускают или даже поощряют существование внебюджетных фондов параллельно с ужесточением режима управления ими и управления государственными финансами. Смысл в том, чтобы усовершенствовать финансовое управление фондами по борьбе с COVID-19 за счет ужесточения их правовой основы, создания жестких механизмов контроля и установления надежных стандартов прозрачности и отчетности. Также необходимо проводить систематические обследования результатов их деятельности, в том числе оценивать, должны ли они продолжить существование или быть включены в стандартный бюджетный процесс. В то же время распространение внебюджетных фондов указывает на то, что системы управления государственными финансами в настоящее время не справляются с задачей эффективного и четкого управления ресурсами. Уроки, извлеченные из связанных с управлением и прозрачностью задач, которые поставили фонды борьбы с COVID-19, могут применяться для укрепления ключевых систем управления государственными финансами в этих странах.

**Страны, которые хотят создать или реформировать фонды борьбы с COVID-19, выходящие за пределы бюджетной системы, должны учитывать следующие основные моменты:**

- **Юридический мандат.** Законодательство имеет принципиальное значение для разъяснения цели создания фонда и источников его финансирования, его структуры управления и контроля, методов работы, определяющих его деятельность и операции, его стандарты отчетности, а также требования к учету и аудиту. Любой закон, постановление или указ должен обеспечивать баланс между краткостью, которая ускоряет утверждение нового фонда, и подробностями, которые необходимы для систематизации важных институциональных механизмов и механизмов управления. Чтобы фонды не изжили себя, в законе также должна предусматриваться оговорка об ограничении срока действия и механизм использования остатков средств. Если предполагается, что фонды должны продолжить деятельность на этапе восстановления экономики, например, для обеспечения продолжения поддержки от доноров, должны четко оговариваться условия, на которых они будут функционировать.

В нескольких странах спешно принятые законы не содержали важные детали, такие как назначение управляющего комитета или совета фонда, порядка принятия решений, раскрытие информации об источниках финансирования и деталях выплат, а также отношении деятельности фонда к бюджету. Эти пробелы привели к задержкам в назначениях, неэффективности управляющих комитетов, отсутствию раскрытия информации, факторам уязвимости управления, отсутствию или ограничению полномочий ВРУ на проведении ревизии операций фонда и медленной выборке средств.

- **Цель фондов и источники финансирования.** В целях исключения дублирования, ограничения фрагментации и обеспечения скоординированности действий области деятельности фонда и

источники доходов должны определяться по согласованию с соответствующими министерствами, партнерами по развитию и неправительственными организациями. Мандат фонда должен быть соразмерен ресурсам, которыми он располагает или может получить в свое распоряжение. Больше внимания должно уделяться тому, как государственные и частные источники финансирования могут быть объединены в будущем для обеспечения эффективных мер реагирования на чрезвычайные ситуации.

- **Управление и контроль.** Если фонд является юридическим лицом, а также представляет собой набор банковских счетов, надежная структура управления может состоять из независимого управляющего комитета или совета, который отвечает за принятие стратегических решений, и главного администратора, который управляет повседневной деятельностью фонда. Техническая группа специалистов в области здравоохранения, национальной безопасности и других профильных областях может консультировать совет по вопросам политики и операционной деятельности, а доверенная группа финансовых управляющих, бухгалтеров, экспертов по закупкам и внутренних аудиторов может оказывать содействие администратору. В целях обеспечения наличия у группы доверенных экспертов достаточного опыта в сфере управления государственными финансами, в нее по возможности должны входить представители министерства финансов и национального ведомства по закупкам.
- **Порядок исполнения расходов.** Экономическая эффективность и результаты деятельности фонда в первую очередь будут зависеть от того, насколько оперативно можно будет принять меры, обеспечивая при этом полную прозрачность и подотчетность. Необходимо определить отношения с существующими системами управления государственными финансами и порядок. Можно подготовить и опубликовать стандарты операционной деятельности (СОД), которые устанавливают порядок (i) представления фондом предложения о реагировании на чрезвычайную ситуацию, (ii) его одобрения, (iii) осуществления платежей и процесса закупок и (iv) представления фондом финансовой отчетности. В случаях, когда не задействуются стандартные каналы управления государственными финансами, эти СОД также должны тщательно прояснять соответствующую роль и обязанности самого фонда, министерства финансов и исполнительных ведомств, такие как министерство здравоохранения и внутренней безопасности. Кроме того, СОД должны не допускать возможное дублирование функций утверждения и контроля, таким образом предотвращая риск задержек в проведении операций.
- **Операции.** Насколько возможно, фонды борьбы с COVID-19 должны осуществлять операции в электронной форме. Электронные операции обеспечат скорость и точность осуществления переводов средств указанным получателям, упростят ведение учета операций и снизят операционные издержки. Аналогичные аргументы относятся и к процессу закупок, который также, насколько это возможно, должен осуществляться в электронной форме. При отсутствии нарушения конфиденциальности информации некоторым фондам (например, на Маврикии) предоставляется доступ к другим необходимым базам данных (например, национального налогового ведомства или социальных служб) для выявления отвечающих требованиям получателей и осуществления им выплат<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Более подробно данный вопрос рассматривается в другой статье специальной серии [«Цифровые решения для прямых денежных трансфертов в чрезвычайных ситуациях»](#).

- **Контроль и оценка.** Конкретные показатели результатов деятельности могут использоваться для проведения ретроспективных оценок эффективности и экономического влияния внебюджетных фондов. Соответствующие показатели могут быть внедрены даже в условиях ограниченного потенциала (например, эмпирические правила, такие как связь количества рабочих мест, которые должны быть созданы и сохранены, с экстренными мерами, например за счет использования отраслевых коэффициентов).
- **Прозрачность.** В целях нивелирования рисков снижения подотчетности и ослабления бюджетного контроля в условиях пандемии МВФ обращает внимание на важность: (i) совершенствования отчетности о расходах, связанных с кризисом, (ii) раскрытия информации о тендерах и контрактах на закупку и (iii) раскрытия информации о бенефициарной собственности компаний, получивших контракты на закупку (IMF, 2020a). Прозрачность в бюджетно-налоговой сфере также требует контроля и отслеживания мер политики, связанных с COVID, с использованием специального плана счетов, желательно через ИСУФ страны, а также отчетности с использованием международных стандартов.

В частности, органы государственного управления должны раскрывать информацию о существовании фондов борьбы с COVID-19 на своих веб-сайтах и разъяснять их основные характеристики, включая правовой мандат, цели и мотивы политики, источники доходов, механизмы управления и руководства, а также правила и порядок деятельности. Отчеты о доходах и расходах фондов должны предоставляться ежемесячно или ежеквартально на валовой основе. Комитет по государственному учету парламента и организации гражданского общества могут существенно укрепить подотчетность в расходовании средств через эти фонды (International Budget Partnership, 2013). Прозрачность может содействовать повышению скоординированности и эффективности мер реагирования в чрезвычайной ситуации на международном уровне.

- **Ревизия.** Страны должны убедиться, что их ВРУ имеют четкий мандат на проведение ревизии фондов борьбы с COVID и своевременно (желательно в течение шести месяцев) проводят ревизии и публикуют их результаты (см. IMF, 2020b). Также можно задействовать такие инновационные механизмы, как промежуточные ревизии и текущий контроль (например, Сьерра-Леоне, Гондурас). Усиление контрольных механизмов по факту имеет особенно важное значение, когда механизмы предварительного и последующего контроля упрощены для целей быстрого реагирования. Страны принимают это во внимание при получении доступа к инструментам экстренного финансирования МВФ в последние месяцы, делая проведение независимых ретроспективных ревизий ключевой частью своих обязательств прозрачно и ответственно использовать эти ресурсы (IMF, 2020a).

## ЛИТЕРАТУРА

- 
- Allen, R., and D. Radev. 2006. *“Managing and Controlling Extrabudgetary Funds”*. IMF Working Paper (WP/06/286), (Washington DC: International Monetary Fund).
- Allen, R., 2013. “Managing Extrabudgetary Funds”, Chapter 18 in Allen, R., R. Hemming and B.H. Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (London: Palgrave Macmillan).
- Barroy, H., D. Wang, C. Pescetto and J. Kutzin. 2020. *“How to budget for COVID-19 response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries,”* World Health Organization.
- Barroy, H. 2020. *“No Calm After the Storm: Time to Retool Country PFM Systems in the Health Sector”*, P4H Social Health Network, May 2020.

Cashin C., S. Sparkes, and D. Bloom. 2017. *Earmarking for Health: from Theory to Practice*. (Geneva: World Health Organization).

International Budget Partnership, 2013. *Guide to Transparency in Public Finances Looking Beyond the Core Budget: 1. Extra-budgetary Funds* (Washington: International Budget Partnership).

International Monetary Fund, 2018. *Fiscal Transparency Handbook* (Washington).

\_\_\_\_\_, 2020a. *Factsheet: How the IMF is Promoting Transparent and Accountable Use of COVID-19 Financial Assistance* (Washington).

\_\_\_\_\_, 2020b. *Special Series on COVID-19: Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses* (Washington).

\_\_\_\_\_, 2020c. *Special Series on COVID-19: Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergency Responses* (Washington).

\_\_\_\_\_, 2020d. *Special Series on COVID-19: Government Cash Management Under Fiscal Stress* (Washington).

\_\_\_\_\_, 2020e. *Special Series on COVID-19: Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending* (Washington).

Kraan, D.-J. 2004. "Best Practices Guidelines—Off-Budget and Tax Expenditures". *OECD Journal on Budgeting*, 4(1).

Kutzin, J., S. Shishkin, L. Bryndová, P. Schneider, and P. Hroboň, 2010. "Reforms in the Pooling of Funds, in Kutzin, J., C. Cashin, M. Jakab, Eds. *Implementing Health Financing Reform: Lessons from Countries in Transition* (Geneva: World Health Organization).

Potter, B. H., 2005. *Budgeting for Road Maintenance*, "Round Table 135: Transport Infrastructure Charges and Capacity Choice, European Conference of Ministers of Transport."

### Приложение 1. Перечень фондов борьбы с COVID-19

Страна	Наименование фонда	Правовая основа и дата учреждения
Австрия	Фонд урегулирования кризиса COVID-19	Федеральный закон о фонде борьбы с COVID-19 ( <a href="#">текст закона на немецком языке</a> ) ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (март 2020 года)
Азербайджан	Фонд поддержки борьбы с коронавирусом	<a href="#">Указ Президента</a> (19 марта 2020 года)
Армения	Гуманитарный фонд	Постановление Правительства ( <a href="#">неофициальный источник</a> )
Бенин	Счет COVID-19	<a href="#">Правительственное обращение</a> (31 марта 2020 года)
Ботсвана	Фонд помощи в борьбе с COVID-19	<a href="#">Распоряжение Президента</a> (25 марта 2020 года)
Бутан	Счет фонда поддержки борьбы COVID-19	<a href="#">Объявление Министерства финансов</a> (9 апреля 2020 года)
Венгрия	Фонд защиты от пандемии и Фонд защиты экономики	Исполнительный указ ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (апрель 2020 года)
Габон	Личный фонд Президента по борьбе с COVID-19	Личное обращение Президента ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (17 апреля 2020 года)
Гана	Фонд борьбы с COVID-19	Указ Президента ( <a href="#">Заявление Министерства финансов Парламенту</a> ) (30 марта 2020 года)
Джибути	Фонд чрезвычайной помощи и солидарности в борьбе с COVID-19	<a href="#">Указ Президента</a> (31 марта 2020 года)
Замбия	Фонд борьбы с COVID-19	Решение кабинета министров ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (3 апреля 2020 года)
Зимбабве	Фонд борьбы с национальным бедствием COVID-19	Обращение Президента ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (3 апреля 2020 года)
Иордания	Фонд помощи в борьбе с коронавирусом Himmat Watan ("A Nation's Effort")	Оборонный указ Премьер-министра ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (31 марта 2020 года)
Ирак	Счет COVID-19	Обращение Центрального банка Ирака ( <a href="#">неофициальный источник</a> )
Италия	Счета COVID-19	Правовой указ "Cura Italia" (17 марта 2020 года)
Камерун	Специальный фонд национальной солидарности	<a href="#">Обращение Премьер-министра</a> ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (31 марта 2020 года)
Кения	Фонд реагирования на чрезвычайную ситуацию в связи с COVID-19	<a href="#">Положение об УГФ</a> (31 марта 2020 года)
Колумбия	Фонд смягчения последствий чрезвычайных ситуаций (ФСЧС)	<a href="#">Указ Президента</a> (21 марта 2020 года)
Конго, Демократическая Республика	Национальный фонд солидарности в борьбе с коронавирусом	Указание Президента ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (6 апреля 2020 года)

Страна	Наименование фонда	Правовая основа и дата учреждения
Кот-д'Ивуар	Фонд по борьбе с COVID-19 (четыре отдельных фонда)	<a href="#">Парламентский акт</a> (28 июля 2020 года)
Лесото	COVID-19 Obe Lesotho	Обращение королевы ( <a href="#">неофициальный источник</a> )
Либерия	Фонд помощи в преодолении чрезвычайной ситуации в связи с COVID-19	Обращение Правительства ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (17 апреля 2020 года)
Ливан	Национальный фонд солидарности	Постановление Правительства ( <a href="#">неофициальный источник</a> )
Маврикий	Фонд солидарности в борьбе с COVID-19	<a href="#">Информационное сообщение Правительства</a> (4 апреля 2020 года)
Мавритания	Национальный фонд солидарности в борьбе с коронавирусом	Указ Правительства ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (26 марта 2020 года)
Мали	Специальный фонд	Обращение Президента ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (31 марта 2020 года)
Марокко	Специальный фонд по преодолению пандемии COVID-19	<a href="#">Обращение Министерства финансов</a> (19 марта 2020 года)
Мексика	Национальный фонд по преодолению чрезвычайных ситуаций	<a href="#">Закон</a> (18 марта 2020 года), Положение о фонде одобрено Парламентом
Непал	Фонд по предотвращению, контролю и лечению коронавирусной инфекции	Указ Премьер-министра ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (март 2020 года)
Нигер	Фонд солидарности в борьбе с коронавирусом	Исполнительный указ ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (4 апреля 2020 года)
Нигерия	(1) Фонд мер по борьбе с COVID-19 (бюджетная программа) (2) Счет Центрального банка для мобилизации частных средств	(1) Поправка в <a href="#">Закон о бюджете 2020 года</a> (апрель 2020 года) (2) <a href="#">Обращение Центрального банка</a>
Пакистан	Фонд Премьер-министра по оказанию помощи в борьбе с пандемией COVID-19	Обращение Премьер-министра ( <a href="#">неофициальный источник</a> )
Сенегал	Специальный счет COVID-19	<a href="#">Обращение Министерства финансов</a> (10 апреля 2020 года)
Сьерра-Леоне	Не указано	Положение в стадии подготовки
Того	Национальный фонд солидарности	<a href="#">Обращение Министерства финансов</a> (17 апреля 2020 года)
Тунис	Фонд солидарности	<a href="#">Указ Президента</a> (апрель 2020 года)
Уганда	Национальный фонд борьбы с Covid-19	<a href="#">Обращение Президента</a> (3 мая 2020 года)
Украина	Фонд борьбы с Covid-19	<a href="#">Закон о государственном бюджете 2020 года</a> (13 апреля 2020 года)
Уругвай	Фонд солидарности в борьбе с COVID-19	<a href="#">Закон</a> (2 апреля 2020 года)

Страна	Наименование фонда	Правовая основа и дата учреждения
Чад	Специальный фонд по борьбе с коронавирусом	Указ Президента ( <a href="#">неофициальный источник</a> ) (24 марта 2020 года)
Шри Ланка	Фонд поддержки системы здравоохранения и социального обеспечения в борьбе с COVID-19	<a href="#">Обращение Президента</a> (23 марта 2020 года)
Экваториальная Гвинея	Национальный фонд по преодолению чрезвычайной ситуации, связанной с коронавирусом-19	<a href="#">Указ Президента</a> (31 марта 2020 года)
Южная Африка	Фонд солидарных ответных мер	<a href="#">Обращение Президента</a> (23 марта 2020 года)

Источник: ВОЗ.

*Пояснение к методологии.* В марте 2020 года ВОЗ разработала онлайн-обследование, которое затем было проведено в апреле и мае 2020 года. Обследование проводилось при поддержке региональных и национальных партнеров ВОЗ и Группы Всемирного банка, а также экспертного сообщества, участвующих в выработке политики по управлению государственными финансами и финансированию системы здравоохранения, Партнерства Монтре по бюджетным возможностям, УГФ и финансированию системы здравоохранения. В ходе онлайн-обследования была собрана информация из первоисточника от 70 стран по ряду вопросов, связанных с управлением государственными финансами и COVID-19, включая создание фондов борьбы с COVID-19. Ответы, полученные в ходе обследования, были изучены региональными советниками ВОЗ по финансированию системы здравоохранения и сверены с другими первичными источниками (в основном правовыми источниками, полученными от финансовых ведомств) и вторичными источниками информации (в основном Трекером МВФ, Монитором реагирования систем здравоохранения на COVID-19 и Африканским монитором реагирования системы государственных финансов на COVID-19). В ходе камерального анализа, проводившегося с мая по июнь 2020 года, была собрана дополнительная первичная и вторичная информация из отдельных стран, где были созданы фонды борьбы с COVID-19. Указанная информация содержала данные о типе созданных фондов, причинах создания фондов, их мандатах, правовых основах, источниках финансирования, институциональном устройстве и методах расходования и учета средств. Собранная информация была объединена и систематизирована вместе с ответами, полученными в ходе обследований, в сводной таблице по странам, которая предоставляется по запросу.