



Специальная серия по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19

Настоящая записка входит в серию документов, подготовленных Департаментом по бюджетным вопросам для содействия государствам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID-19. Взгляды, выраженные в данном документе, представляют собой взгляды персонала МВФ и не обязательно отражают позицию МВФ, его Исполнительного совета или руководства МВФ.

Подготовка систем управления государственными финансами к задачам реагирования на чрезвычайную ситуацию¹

Пандемия COVID-19 будет испытанием для систем управления государственными финансами (УГФ) во многих отношениях. Как и в случае предыдущих чрезвычайных ситуаций, связанных с заболеванием (например, эболой, тяжелым острым респираторным синдромом (ТОРС)), основные проблемы, скорее всего, возникнут в связи с: (i) переоценкой необходимых мер налогово-бюджетной политики и определением дополнительных финансовых ресурсов; (ii) обеспечением своевременного наличия средств для институциональных единиц, оказывающих услуги; (iii) отслеживанием и учетом ресурсов, задействованных для реагирования на чрезвычайную ситуацию, а также представлением отчетности по ним на прозрачной основе; и (iv) обеспечением непрерывности работы предприятий в условиях отсутствия персонала. В данном документе излагаются меры, которые правительства могут принять, чтобы подготовить свои системы УГФ к преодолению этих проблем и укрепить их потенциал в этой области.

I. ЦЕЛИ В ОБЛАСТИ УГФ В ОТВЕТ НА ПАНДЕМИЮ

Правительства стран по всему миру сталкиваются с потребностями реагирования на чрезвычайную ситуацию, связанную со вспышкой COVID-19. Системы здравоохранения, как государственные, так и частные, испытывают беспрецедентные трудности. Правительства должны преодолевать эти трудности и оказывать широкую бюджетную поддержку в ответ на разворачивающийся экономический кризис. Системы УГФ имеют важнейшее значение для обеспечения действенности реагирования правительств на чрезвычайную ситуацию. Правительства должны добиваться того, чтобы их системы были оснащены для удовлетворения новых требований и решения проблем по следующим аспектам:

- содействие оказанию неотложной медицинской помощи (в том числе непосредственное предоставление медицинских услуг); закупка материалов и оборудования; обеспечение наличия кадров, необходимых для мониторинга, ограничения и смягчения последствий вспышки COVID-19;

¹ Подготовили Сандип Саксена и Мишель Стоун, оба — старшие экономисты Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

- обеспечение непрерывного предоставления жизненно важных государственных услуг, которые во время вспышки могут испытывать повышенные нагрузки;
- внедрение новых налогово-бюджетных мер (в частности, различных механизмов поддержки) для оказания помощи предприятиям и физическим лицам, испытывающим экономические трудности;
- обеспечение упорядоченного оказания услуг в сфере УГФ, несмотря на отсутствие персонала на различных участках деятельности органов государственного управления.

Системы УГФ должны быть способны содействовать достижению бюджетных целей, идет ли речь об изыскании компенсирующей экономии средств для увеличения расходов, связанных с COVID-19, или о реализации пакетов бюджетных мер для поддержки экономической активности.

II. НЕОТЛОЖНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ДЛЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Министерствам финансов следует определить, какие механизмы реагирования на чрезвычайную ситуацию имеются в их распоряжении для удовлетворения непредвиденных потребностей. Большинство стран имеет доступ к одному или нескольким из следующих инструментов для покрытия экстренных расходов:

- **Чрезвычайные ассигнования** в рамках утвержденного бюджета (или того или иного возобновляемого резерва на непредвиденные расходы). Правительствам следует стремиться к их осмотрительному использованию на прозрачной основе. Необходимо четко определять приоритетность потребностей в резервах на непредвиденные расходы для обеспечения того, чтобы средства оставались несвязанными и доступными для удовлетворения высокоприоритетных потребностей.
- В некоторых юрисдикциях может быть разрешено создание **резервов на покрытие экстренных расходов**. Они допускают осуществление расходов сверх заложенных в бюджет объемов при возникновении определенных обстоятельств, обычно в рамках упрощенного механизма утверждения (например, утверждения главой государства). Они также могут допускать продолжение осуществления расходов в случаях, когда невозможно принятие годового бюджета.
- **Пересмотр приоритетности расходов путем перераспределений средств** может создать пространство для удовлетворения дополнительных требований. Обычно предполагается, что пересмотр приоритетности и перераспределение производятся на прозрачной основе в рамках правовой основы для перечислений средств.
- В случаях, когда новые потребности в ресурсах невозможно удовлетворить в рамках делегированных полномочий исполнительной власти или доступного общего объема бюджетных ресурсов, могут требоваться **дополнительные бюджеты**.
- Может быть рассмотрен вопрос о **внешних грантах** — конкретным секторам или для реагирования на чрезвычайную ситуацию.

Целесообразно определить, требуется ли для изыскания дополнительных средств или перераспределения расходов осуществить предварительные действия, такие как их утверждение парламентом. В случаях, когда это требуется, такое одобрение следует получить при первой возможности, чтобы не допустить возникновения ситуации, при которой вновь созвать парламент не представляется возможным. В соответствующих случаях, если это необходимо, можно также заручиться полномочием для отступления от числовых бюджетных правил.

III. СОЗДАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ УГФ ДЛЯ НУЖД РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНУЮ СИТУАЦИЮ

Пересмотр приоритетности расходов

Учитывая возникающую во время вспышки дополнительную необходимость в поддержке здравоохранения и услуг первой необходимости, министерствам финансов следует оценить потребности в ресурсах для реагирования на чрезвычайную ситуацию и определить низкоприоритетные расходы, которые можно сократить с целью создать возможности для первоочередных расходов.

- Подготовка оперативных оценок дополнительных потребностей в ресурсах. Произвести калькуляцию расходов на увеличение масштаба существующих услуг должно быть сравнительно легко в случаях, когда уже известны определяющие факторы издержек, а также параметры цен и объемов. Соответствующие профильные министерства должны представить общие оценки издержек, связанных с рассматриваемыми новыми услугами.
- Следует обязать профильные министерства предусмотреть в своих соответствующих бюджетах сбережение средств с учетом приоритетов в области экономической политики, достигнутых результатов, имеющегося неиспользуемого потенциала и статей, которые можно отложить на более позднее время. Это поможет органам центрального правительства перемещать ресурсы из низкоприоритетных сфер (например, спорта) в высокоприоритетные сферы (например, здравоохранение, программы социальной поддержки). Как показывает опыт, общие сокращения расходов не оказывают желаемого воздействия.
- Следует избегать ущерба для высокоприоритетных расходов, в частности, на поддержку уязвимого населения и покрытие необходимых статей, таких как обслуживание долга. Желательно, чтобы сокращение расходов не затрагивало сферы, которые уже находятся в тяжелом финансовом положении вследствие воздействия COVID-19 (например, туризм и малый бизнес).
- Следует учитывать воздействие пересмотра приоритетов на среднесрочные параметры бюджета.

Обеспечение ликвидности, пересчет потребностей, связанных с обслуживанием долга, и потребности в кассовых средствах

Управление ликвидностью имеет важнейшее значение для предоставления возможности правительству выполнять свои расширенные обязательства и облегчить положение затронутого пандемией населения. Даже там, где имеются возможности для компенсирующей экономии средств в рамках бюджета, реагирование на пандемию, скорее всего, в ближайшей перспективе потребует предоставления более крупных объемов денежных средств. Распорядителям государственного долга и денежных средств следует при первой возможности начать планирование на случай увеличения потребностей в финансировании и ликвидности.

- Рассмотрение последствий для долга, в части как его размера, так и структуры, и внесение соответствующих корректировок в годовую программу привлечения займов и календарь эмиссий.
- Пересчет, если это необходимо, уровня кассовых резервов с учетом повышенной неопределенности в условиях, когда прогнозирование потоков денежных средств становится более трудной задачей вследствие внезапного возникновения непредсказуемых потребностей в денежных средствах и снижения уровня доходов.

- Рассмотрение вопроса об альтернативных источниках финансирования, таких как дополнительные кредитные линии банков и механизмы предоставления краткосрочных онкольных займов государственными предприятиями и пенсионными фондами, располагающими крупными объемами денежных средств. Следует исследовать возможности использования того или иного значительного пула денежных средств органов государственного управления за пределами системы единого казначейского счета и установления контроля над ним казначейства.
- Распорядителям денежных средств следует осуществлять тщательный мониторинг остатка денежных средств органов государственного управления, в идеальном варианте на основе информации, получаемой в режиме реального времени. Прогнозы потоков денежных средств следует пересматривать и обновлять с большей периодичностью (в идеальном варианте ежедневно). Если это необходимо, должны быть разработаны дополнительные протоколы обмена информацией с центральным банком и коммерческими банками, оказывающими услуги органам государственного управления.
- Создание механизма приоритетного осуществления платежей приоритетным секторам/в приоритетных целях для его использования в случае возникновения временного ограничения денежных средств. Страны с централизованными платежными системами (на основе казначейства), должны иметь больше возможностей для обеспечения приоритетного осуществления платежей. Децентрализованные платежные системы должны опираться на приоритетное осуществление платежей на местном уровне и руководствоваться четкими указаниями центральных официальных органов относительно приоритетности.
- Также может быть рассмотрена и подготовлена, если это необходимо, финансовая поддержка со стороны международных финансовых организаций (например, МВФ и Всемирного банка) и прочих доноров.

Обеспечение своевременного фактического предоставления средств

Надежные процессы исполнения бюджета обеспечивают своевременное и эффективное предоставление ресурсов институциональным единицам, оказывающим услуги, для выполнения ими своих (дополнительных) обязательств. Четко сформулированные и понятные процедуры приоритетного фактического предоставления средств обеспечивают своевременное высвобождение бюджетных средств и обработку требований. Идея состоит не в том, чтобы можно было действовать в обход установленных мер контроля, а в том, чтобы создать поток средств для покрытия приоритетных статей и ускорить одобрение расходов. Сбалансированный подход поможет урегулировать противоречия между мерами контроля и эффективностью; для достижения более высокой эффективности, возможно, стоит рассмотреть вопрос об определенных просчитанных рисках.

- Принятие подхода, основанного на оценке рисков, к мерам контроля. Так, внимание предварительного аудита может быть сосредоточено только на высокорискованных платежах, а сравнительно менее рискованные платежи могут подвергаться ретроспективному аудиту.
- Когда это практически осуществимо, рассмотрение вопроса о повышении степени делегирования финансовых полномочий (как на перераспределение средств, так и на утверждение платежей) министерствам, которые находятся на переднем крае, таким как министерство здравоохранения.
- Использование, когда это возможно, системы валовых расчетов в режиме реального времени (ВРРВ) дает возможность быстро перемещать средства в финансовой системе страны. Такие системы могут быть нацелены прежде всего на осуществление крупных операций между финансовыми

организациями. Тем не менее, казначейским органам следует обсудить с центральным банком возможность их использования в случаях, когда они еще не применяются. ВРРВ особенно полезно использовать для безопасного и быстрого перевода ресурсов субнациональным органам государственного управления, а также находящимся на переднем крае государственным и частным ведомствам.

- Прямые депозиты посредством банковских каналов, скорее всего, являются наиболее быстрым, защищенным и верным способом в случае, если правительство решит субсидировать заработную плату крупных слоев затронутого пандемией населения и осуществлять им денежные трансферты. Наличие счета и возможность получать прямые депозиты будут иметь важнейшее значение для лиц, затронутых кризисом. В случае лиц, не имеющих банковского счета, надлежащими альтернативами могут служить мобильные платежи и предоплаченные карты с механизмом их пополнения. Эти способы, однако, требуют предварительной подготовки и не могут быть внедрены немедленно. Раннее принятие мер официальными органами, особенно на местном уровне, крайне важно для обеспечения действенности таких систем массового фактического предоставления средств.
- Наиболее трудной задачей, скорее всего, является установление подлинности бенефициаров и предотвращение мошенничества². Процессы установления личности/регистрации получателей выплат должны быть тщательно спланированы с целью задействовать и использовать всю имеющуюся информацию с приемлемой степенью риска. Важнейшее значение для содействия процессу установления подлинности имеет обмен информацией между ведомствами, как государственными, так и частными. Правительствам следует приступить к этому на раннем этапе, чтобы минимизировать подготовительный период до того, как можно начать осуществлять платежи, поскольку процесс регистрации и установления подлинности бенефициаров может занять много времени.
- Некоторые правительства могут прибегнуть к денежным авансам с целью оперативного предоставления ресурсов институциональным единицам, оказывающим услуги, особенно в случаях, когда обычные процедуры фактического предоставления средств обременительны и требуют времени. Важное значение имеют надлежащие отслеживание и учет авансов, а также обеспечение их использования и оперативного погашения. Авансы должны утверждаться специализированным официальным органом и отражаться в реестре авансов (желательно автоматизированном) в момент предоставления с четким указанием суммы, назначения, получателя и лица, ответственного за закрытие аванса. Учетную документацию следует вести таким образом, чтобы в любой момент времени было возможно проведение постатейного анализа авансов. Это поможет осуществлять мониторинг выданных авансов и их своевременного погашения.

Отслеживание мер реагирования на чрезвычайную ситуацию и представление отчетности по ним

Важное значение имеет создание прозрачных механизмов отслеживания и учета экстренных мер, а также представления отчетности по ним с целью обеспечить доступность полной и своевременной информации директивным органам и общественности. Информация в соответствующем количественном выражении помогает директивным органам принимать обоснованные решения и, когда это необходимо, своевременно предпринимать коррективные действия исходя из среднесрочного воздействия этих мер на экономический рост и ожидаемые будущие фискальные

² Эти вопросы подробнее рассматриваются в готовящемся к публикации документе ДБВ «*Digital PFM Solutions to Cash Transfer*» [«Цифровые решения в сфере УГФ для осуществления денежных трансфертов»].

издержки и риски. Это также способствует обеспечению устойчивости государственных финансов. Наряду с этим надлежащее отражение в учете облегчает прекращение действия временных механизмов расходов, когда необходимость в них отпадет.

- Создание специальных статей бюджета с целью упростить отслеживание средств (например, в дополнительном бюджете Франции, полученном в марте 2020 года, все меры политики по реагированию на чрезвычайную ситуацию отнесены к категории специальной «миссии»). Обеспечение того, чтобы все бюджетные ресурсы, задействованные в ответ на чрезвычайную ситуацию, в частности, внешние гранты, проходили по этим статьям бюджета. Создание статей, аналогичных этим статьям бюджета, в плане счетов органов государственного управления, с тем чтобы использование средств отражалось в учете и четко представлялось в финансовой отчетности.
- Создание цикла обратной связи с целью своевременного представления директивным органам информации об использовании средств.
- Обеспечение наличия механизмов регулирования и мониторинга бюджетных рисков вследствие принятия мер по борьбе с кризисом³. Непрерывное управление фискальными рисками имеет важнейшее значение для ограничения издержек, связанных с преодолением кризиса, и недопущения дальнейших неблагоприятных шоков для государственных финансов.

Обеспечение непрерывности работы

Правительства должны быть готовы посредством своих планов обеспечения непрерывности работы решать проблемы, связанные с масштабным отсутствием персонала, в условиях, когда все больше людей сообщают о болезни или должны воздерживаться от присутствия в офисах. И хотя разработка и осуществление надлежащих планов обеспечения непрерывности работы предприятий требуют времени, простые меры, предпринимаемые в срочном порядке, могут сыграть важную роль.

- Создание группы по преодолению кризиса с поручением и полномочиями по управлению операционными рисками.
- Определение необходимых для работы процессов (например, фактического предоставления средств) и инфраструктуры (например, системы обработки финансовых операций). Целью является обеспечить отсутствие препятствий для их дальнейшего функционирования.
- Распределение резервных обязанностей персонала, связанных с важнейшими процессами и программными приложениями. Создание соответствующих функций в системе обработки операций и предоставление прав доступа к ним резервному персоналу.
- Тестирование систем программного обеспечения и коммуникаций для дистанционной работы.
- Организация системно значимых документов и информации на защищенном общем диске с целью обеспечить его доступность уполномоченному персоналу.
- Когда это возможно, ознакомление расширенной группы сотрудников с важнейшими процессами и приложениями. Разработка диаграмм и поэтапных руководств по важнейшим для работы предприятий операциям, которые, если в этом возникнет необходимость, сможет применять и использовать даже неподготовленный персонал.

³ См. более подробное обсуждение в сопроводительном документе «*Managing Fiscal Risks Under Fiscal Stress*» [«Управление фискальными рисками в условиях бюджетного стресса»].

- Рассмотрение воздействия, которое возможные нарушения в цепочках поставок могут оказать на операции в области УГФ.

Налаживание эффективной координации с органами государственного управления более низкого уровня

Координация с субнациональными органами государственного управления/субъектами имеет важное значение для понимания потребностей на низовом уровне с целью обеспечить их необходимым финансированием, с тем чтобы предоставить им возможность удовлетворять возросшие потребности в оказании услуг и повысить качество реагирования.

- Создание централизованного канала координации, если таковой еще не существует, для систематизированного обмена информацией о потребностях в финансировании субнациональных органов государственного управления, их ликвидной позиции и ходе реализации мер.
- Одним из важных элементов координации, особенно в странах с низким доходом, является координация медицинского обслуживания, осуществляемого органами государственного управления разных уровней. Это позволит направлять ресурсы туда, где они наиболее необходимы, и избежать дублирования.

Подготовка дополнительных возможностей для проведения гибкой политики

Распорядителям в сфере УГФ также следует подготовиться к необходимости поддержки экономической активности мерами налогово-бюджетной политики. Это позволяет директивным органам проявлять гибкость в области политики с целью оперативного реагирования на ситуацию.

- Так, работа на раннем этапе может включать рассмотрение возможностей ускоренной реализации планов расходов и обзор инфраструктуры, находящейся в процессе разработки, с целью указать проекты, готовые к началу реализации, или осуществляемые проекты, которые могут быть ускорены.

IV. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОДОТЧЕТНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ⁴

В среднесрочной перспективе эффективность мер государственной политики будет оцениваться с точки зрения достигнутых результатов по важнейшим целевым показателям политики.

- Страны с развитыми основами программного бюджетирования и управления результатами должны иметь возможность отслеживать и оценивать воздействие мер политики посредством тщательно спланированных показателей эффективности (например, числа сохраненных/созданных рабочих мест). Когда это необходимо, можно применять простые эмпирические правила для увязки программных целей с важнейшими целевыми показателями политики (например, увязки программных целей, таких как предоставление X новых единиц социального жилья, с целевым показателем создания X рабочих мест). Другие страны могут стремиться использовать простые индикаторы отслеживания (например, число бенефициаров, средняя сумма в расчете на одного бенефициара).

⁴ Эти вопросы подробнее рассматриваются в готовящемся к публикации документе ДБВ «*Transparency and Accountability of Emergency Policy Response and Implementation*» [«Прозрачность и подотчетность мер реагирования на чрезвычайные ситуации и их осуществление»].

- Ретроспективные исследования воздействия, оказываемого как бюджетными, так и внебюджетными мерами (например, программами гарантий), полезны для понимания воздействия экономической политики, обеспечения подотчетности и помогают извлечь уроки на будущее.
- Высшие ревизионные учреждения могут играть ключевую роль в оценке того, выделялись ли государственные средства на надлежащие цели, анализе ретроспективного воздействия мер и в обеспечении подотчетности.
- Правительствам также следует планировать распространение в ясной и сжатой форме для граждан информации о воздействии экономической политики. Полезным каналом распространения этой информации могут служить, например, бюджеты для граждан.