**ОТЧЁТ О МЕРОПРИЯТИИ:**

**Бюджетное сообщество (БС) PEMPAL**

**Семинар «Бюджетно-налоговые меры реагирования на чрезвычайную ситуацию, вызванную Covid-19»**

**9 апреля 2020 г., видеоконференция**

***Содержание***

[1. Общая информация и цели мероприятия 1](#_Toc38390881)

[2. Oбзор подходов и рекомендаций международных организаций в части реагирования на Covid-19 1](#_Toc38390882)

[Основные цели государства при осуществлении экономических мер реагирования на чрезвычайную ситуацию 2](#_Toc38390883)

[Обеспечение непрерывности деятельности в министерствах финансов и казначействах 2](#_Toc38390884)

[Восстановление после окончания пандемии и обеспечение устойчивости в налогово-бюджетной сфере 3](#_Toc38390885)

[3. Прозрачность в налогово-бюджетной сфере во время чрезвычайной ситуации 3](#_Toc38390886)

[4. Обсуждение бюджетно-налоговых мер реагирования в странах-участницах БС 4](#_Toc38390887)

[Kлючевые проблемы в части бюджетного планиррования и меры, введённые или планируемые к введению в странах-участицах БС 4](#_Toc38390888)

[Mеры по реорганизации рабочих процессов в министерствах финансов в странах-участницах БС 6](#_Toc38390889)

[Основные риски и возможности 6](#_Toc38390890)

[5. Электронные ресурсы международных организаций, актуальные для мер реагирования в системе УГФ на чрезвычайную ситуацию, вызванную Covid-19 7](#_Toc38390891)

# **Общая информация и цели мероприятия**

**В данном отчёте о мероприятии в обобщённом виде представлено содержание выступлений и результаты обсуждений, состоявшихся в ходе семинара БС «Бюджетно-налоговые меры реагирования на чрезвычайную ситуацию, вызванную Covid-19», которая прошла 9 апреля 2020 года** в режиме видеоконференции. Семинар был организован на основании решения, принятого Исполнительным комитетом БС и Ресурсной командой.

**Целью мероприятия был анализ и обмен опытом в части подходов, проблем и рекомендаций касательно имеющих отношение к бюджетно-налоговым мерам реагирования на чрезвычайную ситуацию, вызванную Covid-19, в странах-членах БС, а также ознакомление с рекомендациями международных организаций.** На мероприятии присутствовали члены БС-представители министерств финансов 7 стран-участниц БС из региона Европы и Центральной Азии: Беларуси, Болгарии, Грузии Кыргызской Республики, Российской Федерации, Хорватии и Узбекистана. Представители остальных пяти стран-членов БС зарегистрировались для участия в мероприятии, однако были вынуждены отменить своё участие ввиду срочной занятости в своих министерствах.[[1]](#footnote-1)

# **Обзор подходов и рекомендаций международных организаций в части реагирования на Covid-19**

Ирина Щербина, старший специалист Всемирного банка в области государственного сектора и координатор ресурсной команды БС, представила обзор вариантов реагирования системы УГФ на чрезвычайную ситуацию, связанную с Covid-19, с привлечением международного опыта и последних докладов/материалов блогов Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ).

# **Основные цели государства при осуществлении экономических мер реагирования на чрезвычайную ситуацию**

**В первой части своего выступления Ирина Щербина представила обзор основных целей**, **которые ставят перед собой государства, осуществляя экономические меры реагирования на чрезвычайную ситуацию, непосредственным образом влияющие на процессы управления государственными финансами (УГФ) и бюджетного планирования**.  Эти основные цели включают в себя следующие: i) обеспечить функционирование жизненно важных в условиях чрезвычайной ситуации государственных служб и секторов экономики (таких как здравоохранение, производство продуктов питания, необходимая инфраструктура, коммунальный сектор и т.д.), ii) предоставить помощь населению, пострадавшему в результате кризиса (в том числе расширив охват пособиями по безработице и денежными трансфертами в рамках социального обеспечения), а также iii) не допустить масштабных сбоев в экономике (включая оказание помощи частным компаниям в виде обусловленных дотаций на выплату заработной платы, отсрочку и освобождение от уплаты налогов, а также обеспечение доступа к финансированию). Конкретный вид реализуемых пакетов мер обусловлен спецификой страны.

**Подходы, предусматривающие оказание поддержки населению, компаниям и финансовому сектору могут предусматривать набор мер на стороне ликвидности и платёжеспособности.** Меры на стороне ликвидности включают в себя предоставление доступа к заёмным средствам и отсрочку исполнения финансовых обязательств/погашения долга; меры на стороне платёжеспособности включают в себя передачу физических ресурсов/финансовые трансферты. Министерства финансов в разных странах мира работают над тем, чтобы повысить доступность и ускорить прохождение финансовых средств и ресурсов для борьбы с Covid-19. С этой целью разрешается использовать текущие бюджеты, выделенные сектору здравоохранения и другим секторам, для реагирования на чрезвычайную ситуацию, и предусматривается возможность последующего перераспределения бюджетных средств по факту. Также возможно выделение средств из существующих резервных бюджетов и национальных фондов реагирования на чрезвычайные ситуации для покрытия чрезвычайных расходов, выделение дополнительных субсидий, запрос дополнительного финансирования для текущих проектов, осуществляемых при поддержке донорских организаций, а также обращение к международным финансовым организациям за предоставлением дополнительных кредитных средств в поддержку инвестиционных проектов или на цели политики.

# **Обеспечение непрерывности деятельности в министерствах финансов и казначействах**

**Г-жа Щербина представила подготовленный Всемирным банком обзор общих проблем, связанных с обеспечением непрерывности деятельности министерств финансов и казначейств, и вариантов их решения.** Для обеспечения непрерывности деятельности необходимо гибкое реагирование при наличии необходимых контролей, которые позволяют сохранять эффективность, сокращать масштабы коррупции и мошенничества, а также сохранять доверие граждан. Всемирный банк подчёркивает: несмотря на то, что опыт связанных со здоровьем людей кризисов, имевших место ранее в развивающихся странах (включая эпидемии Эболы и SARS), может указывать на необходимость в условиях чрезвычайной ситуации пересматривать требования в части подотчётности и прозрачности, основополагающие принципы в отношении этих концепций остаются неизменными. Для того, чтобы обеспечить непрерывность деятельности, министерствам финансов следует предпринимать действия в четырёх направлениях: внутренняя координация, анализ рабочих процессов, последовательная коммуникация и мониторинг и реагирование на поступающую обратную связь.

**Действенная внутренняя координация необходима для того, чтобы как можно более эффективно перейти в частичный режим удалённой работы и пересмотреть основные рабочие процессы в министерствах финансов.** Для того, чтобы получать максимальную отдачу при переходе в режим удалённой работы, министерствам финансов рекомендуется разрабатывать детальные процедуры, которые можно доводить по электронной почте или по телефону; сюда также включены порядок и сроки получения необходимых документов. Следует выпустить инструкции, касающиеся получения официальных почтовых отправлений и – при необходимости - доставки их на дом должностным лицам/сотрудникам, оценить технологии, обеспечивающие документооборот, а также подумать над тем, как можно было бы задействовать информационную систему управления государственными финансами (ИСУГФ) в поддержку таких процедур. Изменение рабочих процессов требует оценки имеющихся регламентов на случай чрезвычайной ситуации, выявления критических функций, анализа рабочих процессов, а также подготовки временных инструкций по процедурам для министерств финансов, казначейств и распорядителей бюджетных средств.

**Крайне важно проанализировать процессы, связанные с управлением ликвидностью, работой единого казначейского счёта (ЕКС) и движением денежных средств, и скорректировать их с учётом чрезвычайной ситуации.** Всемирный банк рекомендует обратить внимание на следующие действия: консолидация всех средств государственного сектора (включая средства ЦБ и государственных предприятий в соответствующих балансах) на ЕКС в качестве чрезвычайной меры, чтобы предупредить возможные проблемы с ликвидностью; анализ и пересмотр порядка санкционирования расходов, чтобы обеспечить скорейшее прохождение средств на цели чрезвычайного реагирования в период чрезвычайной ситуации, - то есть смягчение соответствующей процедуры (так, Министерство финансов Индии выдало Министерству здравоохранения общее разрешение на совершение расходов); направление дополнительных средств через систему межбюджетных трансфертов для децентрализованного предоставления услуг в чрезвычайной ситуации; централизованное осуществление общих закупок или закупок по упрощённой процедуре для приобретения потребного в чрезвычайной ситуации (так, в Украине было объявлено об упрощении порядка закупок в чрезвычайной ситуации при сохранении обязательной отчётности в системе электронных закупок); заблаговременное планирование процедур, связанных с поступлением средств из дополнительных источников (заёмных или предоставленных донорскими организациями) во избежание их пересечения с другими средствами, независимо от того, зачисляются они на ЕКС или управляются отдельно в рамках внебюджетных фондов (так, в ЮАР сформирован Фонд реконструкции и развития, призванный обеспечить прозрачное, скоординированное и подотчётное использование средств, предоставленных донорскими организациями).

**Министерствам финансов и казначействам следует совместно продумать варианты обработки платежей.**  Многие развивающиеся страны (включая страны региона ЕЦА) могут не располагать техническими возможностями для обработки платежей в условиях режима удалённой работы. Поэтому помимо определения относительной приоритетности платежей (что совершенно необходимо для всех стран) следует в первоочередном порядке внедрить конкретные процедуры, которые обеспечивали бы ускоренное прохождение платежей, связанных с Covid-19, с учётом сокращённой - по сравнению с обычной - численности персонала. Также важно внедрить простые инструменты, которые позволяли бы при обработке платежей принимать электронные документы (например, получать сканированные приложения на адрес электронной почты, созданный специально для этой цели). Эти документы принимались бы в качестве временных при обработке платежей при условии, что впоследствии будут представлены обычные документы на бумажных носителях.

**Особого внимания требуют также вопросы отчётности и аудита.** Всемирный банк подчёркивает: министерствам финансов и казначействам следует работать в тесном взаимодействии, чтобы расходы, связанные с Covid-19, могли отражаться посредством соответствующих бюджетных и учётных кодов. Следует скорректировать ИСУГФ, так чтобы отражать эти изменения на должном уровне. Кроме того, министерствам финансов следует внедрить механизмы, которые обеспечивали бы проведение более детальных последующих проверок в рамках внутреннего аудита. Стандартный подход предусматривает проведение виртуального последующего аудита, который осуществляется непосредственно после отражения операций в ИСУГФ.

# **Восстановление по окончании пандемии и формирование устойчивости в налогово-бюджетной сфере**

**Для восстановления по окончании пандемии и формирования устойчивости в налогово-бюджетной сфере потребуются адекватные меры реагирования в части УГФ.** Помимо обеспечения макрофискальной стабильности и вопросов управления долгом, которые будут в центре внимания УГФ по окончании пандемии, имеется ряд других соображений, которые следует учитывать министерствам финансов; соответствующие рекомендации содержатся в недавно опубликованном материале Всемирного банка. К таким соображениям относятся: i) формирование резервных фондов и открытие специальных счетов для зачисления пожертвований; ii) расширение охвата ЕКС; iii) повышение эффективности последующего аудита (учитывая, что многие платежи на стадии непосредственного реагирования на чрезвычайную ситуацию будут осуществляться по ускоренной процедуре, обходя многие предварительные контроли, важно провести их последующий аудит совместными усилиями внутренних аудиторов, независимых третьих сторон и внешних аудиторов); iv) внедрение технологий в сферу УГФ (поскольку в подавляющем большинстве стран для совершения платежей используются банковские счета, благодаря пандемии появляется возможность рассмотреть различные формы осуществления цифровых платежей, -между государственными структурами, между государством и гражданами, между государством и бизнесом) посредством разных каналов, - например, мобильных платёжных приложений или дебитовых карт); v) усиление мер информационной безопасности с учётом работы из дома; и vi) отражение полученного опыта в более комплексном плане обеспечения непрерывности деятельности министерств финансов.

# **Прозрачность в налогово-бюджетной сфере во время чрезвычайной ситуации**

Дианна Обри, член Ресурсной команды БС, представила последние рекомендации Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере (GIFT) в части поддержания прозрачности и вовлечения граждан во время пандемии Covid-19.

**Она сообщила, что недавно GIFT были опубликованы рекомендации по поддержанию прозрачности в налогово-бюджетной сфере во время чрезвычайной ситуации, вызванной Covid-19.** Эксперты GIFT подчеркнули, что в нынешней ситуации международные финансовые организации, министерства финансов и организации гражданского общества (ОГО) должны сыграть критически важную роль. Обеспечение прозрачности в налогово-бюджетной сфере во время чрезвычайной ситуации – крайне сложная задача с учётом необходимости быстро принимать решения по различным аспектам государственных финансов. Вместе с тем, требуется сохранять максимальную степень прозрачности при принятии решений и одобрении тех или иных действий в бюджетно-налоговой сфере. Специалисты МВФ в своих недавних рекомендациях отметили, что в таких чрезвычайных ситуациях более значительные масштабы вмешательства со стороны государства оправданы до тех пор, пока сохраняется угроза, вызванная пандемией; однако при этом необходимо, чтобы его действия были прозрачными, предусматривались чётко оговоренные сроки прекращения таких действий. В частности, GIFT рекомендует определять, кому необходима информация (например, заинтересованным сторонам в правительстве для принятия решений, либо группам за пределами правительства – гражданам, домохозяйствам, компаниям, инвесторам, кредитным агентствам, организациям гражданского общества и прочим структурам), и какая именно информация требуется.

**GIFT приводит примеры трёх типов информации, которые министерства финансов могли бы размещать на своих интернет-порталах, посвящённых прозрачности в налогово-бюджетной сфере, либо на других порталах, чтобы проиллюстрировать меры реагирования на чрезвычайную ситуацию.** Во-первых, прозрачность необходима для информирования о том, как осуществляется или будет осуществляться перераспределение бюджетных средств и пересмотр приоритетов, и какие источники средств используются (резервные фонды, перевод средств из других программ, перераспределение или сокращение средств, отпущенных на программы). Для обеспечения прозрачности и подотчётности такое перераспределение бюджетных средств и пересмотр приоритетных областей следует показывать в дополнительных ассигнованиях; GIFT в качестве удачного примера приводит проект закона о выделении дополнительных ассигнований для обеспечения готовности и реагирования на коронавирус 2020 года в США. Во-вторых, прозрачность требуется, чтобы показать, какие противоцикличные и иные меры предпринимаются, чтобы сохранить экономическую активность и способствовать её восстановлению. GIFT приводит опыт правительства Канады, которое объявило о плане осуществления экономических мер реагирования на Covid-19. Кроме того, GIFT сообщает о решении Министерства финансов Франции, которое объявило о предоставлении комплексного пакета поддержки, а также сообщило о том, как он будет влиять на государственный долг. В-третьих, прозрачность необходима для информирования о дополнительных потребностях в финансировании для реагирования на чрезвычайную ситуацию и реализации мер стимулирования. В качестве примера GIFT приводит опыт правительства ЮАР: для того, чтобы обеспечить подотчётное и прозрачное использование средств, полученных от донорских организаций, такие средства будут направляться в специально созданный Фонд реконструкции и развития. GIFT рекомендует, чтобы министерства финансов открыто информировали о последствиях для дефицита и о том, как он будет покрываться. Если для этого предполагается привлекать дополнительные заимствования, то необходимо сообщать об их условиях, сроках и последствиях на перспективу.

**Кроме того, GIFT отмечает, что у министерств финансов могут возникать трудности в части консолидации данных, подлежащих обнародованию, и их регулярной актуализации.** Важно определить цели предоставления информации, выявить целевые аудитории и выстроить относительную приоритетность её предоставления. На своём интернет-сайте GIFT предлагает серию семинаров и ресурсов, с помощью которых можно выстроить работу по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и вовлечению граждан; кроме того, в презентации приведены ссылки на примеры рекомендуемой практики.

**Говоря о вовлечении граждан, GIFT отмечает, что в условиях режима социального дистанцирования решать эту задачу сложно; вместе с тем, его специалисты рекомендуют привлекать к разработке мер политики представителей научных кругов и ОГО, а также задействовать инновационные способы информирования граждан.** GIFT рекомендуетиспользовать сочетание формальных и неформальных подходов для вовлечения граждан сообразно этапам реагирования на чрезвычайную ситуацию и действий после её завершения. Примером может служить использование открытых данных и картирование (согласно рекомендациям Всемирного банка) для медицинских работников и ответственных за управление сектором здравоохранения в целях выявления и перераспределения медицинских ресурсов, которые требуются в разных географических районах. Другие примеры включают в себя привлечение учёных и специализированных организаций, которые могли бы помочь в моделировании эффекта от реализации различных сценариев перераспределения бюджетных средств и их последствий для финансовой стабильности и перспектив устойчивого развития. Общественные организации и представители научных кругов также могли бы вносить важные соображения при разработке налоговых льгот и мер стимулирования, включая акцент на том, как эти меры скажутся на положении социально уязвимых групп (GIFT приводит пример Коалиции за справедливость бюджета в ЮАР). Во многих странах имеются специальные вебсайты, посвящённые Covid-19, где обобщаются все сведения для информирования граждан о мерах по защите здоровья и доступных инструментах государственной поддержки, а также содержатся другие полезные ссылки. Для информирования граждан также применяются различные интерактивные платформы: телефоны «горячей линии» о возможностях трудоустройства и мерах государственной помощи для граждан, семей и компаний, специальные мобильные приложения, группы в Facebook, отправка СМС-сообщений на мобильные телефоны, ссылки на сайты трудоустройства для лиц, потерявших работу.

# **Обсуждение бюджетно-налоговых мер реагирования в странах-участницах БС**

Главная часть мероприятия была посвящена обсуждению, в ходе которого представители стран-участниц БС сообщали о планируемых и реализуемых мерах реагирования бюджетно-налогового характера на Covid-19 в своих странах. Также они проинформировали о планируемых и осуществляемых мерах по реорганизации работы министерств финансов и бюджетных департаментов. Были рассмотрены основные проблемы, риски и возможности. По завершении обсуждения Наида Чарсимамович, член Ресурсной команды БС, обобщила его результаты (они представлены ниже).

# **Ключевые проблемы в части бюджетного планирования и меры, введённые или планируемые к введению в странах-участницах БС**

**Департаментам бюджетного планирования и связанным с ними департаментам/подразделениям в министерствах финансов стран-участниц PEMPAL в условиях чрезвычайной ситуации, вызванной Covid-19, приходится выполнять сложную работу, объём которой растёт.** Это обусловлено их традиционной ключевой ролью в части мониторинга освоения бюджетных ассигнований и важной задачей по организации действий правительства в связи с реализацией мер реагирования, принимая во внимание значительное давление, направленное на увеличение бюджетных расходов, в сочетании с сокращением доходов. Среди задач – реструктуризация бюджетных ассигнований и/или перебалансировка бюджета на стороне как расходов, так и доходов с учётом роста государственных расходов для финансирования чрезвычайных государственных услуг, новых мер социально-экономической политики, экономии бюджетных средств за счёт других категорий расходов, снижения налоговых поступлений и доходов от реализации сырьевых товаров, более широкого использования дополнительных источников финансирования, таких как займы, субсидии, внебюджетные фонды, а также начала расходования средств резервных фондов. Ещё одной сложностью при решении этих задач является требование скорее разрабатывать и осуществлять такие меры как можно скорее; при этом вести работу приходится в условиях крайне высокой неопределённости с точки зрения прогнозируемых доходов бюджета и социально-экономических последствий кризиса. Кроме того, при бюджетном планировании имеются сложности процедурного характера, связанные со сроками согласования нового реструктурированного бюджета и перераспределённых средств в исполнительных органах власти и принятия соответствующих законов.

**В странах-участницах PEMPAL уже присутствуют значительное давление, направленное на расходование бюджетных средств; оно вызвано тремя обстоятельствами**. Во-первых, необходимы дополнительные ресурсы для финансирования чрезвычайных государственных услуг. К таковым в странах PEMPAL прежде всего относятся потребности сектора здравоохранения с точки зрения закупки оборудования, расходных материалов, оплаты труда дополнительного персонала/сверхурочной работы. Эта категория также включает и другие неотложные потребности, например, связанные с работой правоохранительных органов, организацией национальной обороны, пограничного контроля, мероприятий гражданской обороны и т.д. Во-вторых, дополнительные ресурсы требуются для смягчения последствий кризиса, которые испытывают домохозяйства и граждане. Примеры из стран-участниц PEMPAL включают увеличение финансирования пособий по безработице и пособий семьям с детьми, а также обеспечение стабильности выплаты обычных пенсий и социальных пособий с учётом сокращения бюджетных поступлений. В-третьих, дополнительные ресурсы требуются для оказания государственной поддержки предприятиям, занятым в частном/реальном секторе экономики в целях сохранения рабочих мест и предупреждения экономического ущерба. Во всех странах PEMPAL, принявших участие в мероприятии, уже приступили к реализации некоторых мер, нацеленных на реальный сектор; планируются или рассматриваются дополнительные, более масштабные меры. Страны-участницы БС подробно представили реализуемые у себя меры. С детальной информацией по всем странам PEMPAL и большинству стран мира можно ознакомиться на вебсайтах МВФ и ОЭСР, где представлены обзоры мер политики, – ссылки приведены в заключительном разделе настоящего отчёта.

**Вообще, меры, планируемые или осуществляемые в странах PEMPAL в интересах частного сектора, можно разбить на три широкие категории.** Они включают в себя: i) меры, призванные облегчить/субсидировать платежи в частном секторе, ii) меры, связанные с финансированием частного сектора и iii) меры, упрощающие внешнеторговую деятельность и доставку необходимых материалов, используемых частным сектором. В ряде случаев такие меры имеют адресный характер и направлены конкретным секторам (в частности – тем, где деятельность в условиях чрезвычайной ситуации запрещена, например, сфере общественного питания и гостиничному бизнесу) или предоставляются при определённых условиях, - например, компания получает право на поддержку/дотации, если она потеряла определённую долю доходов. Кроме того, компании, претендующие на поддержку, также обычно обязаны сохранять своих работников.

**Планируемые или осуществляемые меры в странах PEMPAL, связанные с облегчением/субсидированием платежей в частном секторе, варьируются с точки зрения масштабов и охвата** следующим образом:отсрочка подачи налоговых деклараций и финансовой отчётности; отсрочка или освобождение от арендных платежей при аренде объектов, находящихся в государственной собственности; отсрочка уплаты налогов; освобождение от уплаты определённых видов налогов и/или сборов в небюджетные фонды; субсидирование НДФЛ и отчислений с фонда заработной платы; полное или частичное субсидирование чистого значения заработной платы работников (напр., до определённого минимального уровня оплаты труда или до определённой доли чистой заработной платы).

**Меры, касающиеся финансирования частного сектора, в ряде стран PEMPAL осуществляются посредством механизмов центральных банков, национальных банков развития и коммерческих банков**. Такие меры включают в себя отсрочку погашения кредитов и предоставление частным компаниям чрезвычайных кредитов на доступных условиях по ускоренной процедуре для поддержания оборотного капитала и ликвидности. Во многих случаях кредиты гарантируются государством, и предоставляются коммерческими банками или национальными банками развития.

**Кроме того, страны PEMPAL осуществляют меры, упрощающие внешнеторговую деятельность и доставку необходимых материалов, которые частично или полностью используются частным сектором.** К таким мерам относится упрощение/отмена уплаты импортных пошлин и/или упрощение доставки медицинских и прочих материалов, необходимых для удовлетворения важнейших потребностей.

### **Mеры по реорганизации рабочих процессов в министерствах финансов в странах-участницах БС**

**В министерствах финансов стран-участниц БС реализован ряд мер, призванных обеспечить реорганизацию внутренних рабочих процессов, в том числе – ротация персонала, находящегося на обычных рабочих местах и в удалённом режиме работы.** В большинстве стран PEMPAL работа департаментов/секторов бюджетного планирования была реорганизована: введён посменный принцип, когда (меньшая) часть ключевых сотрудников продолжает работу в зданиях министерств финансов с ротацией персонала (каждые две недели). Большая часть (второстепенный персонал) в основном работает из дома.

**В целях организации удалённого режима работы в странах-участницах БС используют информационно-коммуникационные технологии (ИКТ).** Более активно используются электронные архивы, системы документооборота, позволяющие подавать документы и формы в электронном виде, обеспечен доступ к программному обеспечению и электронным базам данных, которые прежде были доступны только с рабочего места в министерстве.

**Также осуществлён ряд мер по упрощению других процедур.** Например, упрощён порядок закупки материалов, востребованных в чрезвычайных ситуациях, а также предусмотрены дополнительные/упрощённые регламенты осуществления межбюджетных трансфертов, которые требуются для финансирования чрезвычайных мер реагирования и государственных услуг на нижестоящих уровнях управления. Кроме того, в ряде случаев продлён срок подачи в министерства финансов финансовой отчётности за 2019 год.

### **Основные риски и возможности**

**Участники мероприятия обозначили ряд рисков, связанных с бюджетным планированием в условиях кризиса, вызванного Covid-19; эти риски отличаются от наиболее очевидных, которые связаны с бюджетной устойчивостью и управлением долгом и потребуют первоочередного внимания в системе УГФ после завершения пандемии.** Как отмечалось выше, для бюджетного планирования характерны сложности процедурного характера, связанные со сроками согласования нового реструктурированного бюджета и перераспределённых средств в исполнительных органах власти и принятия соответствующих законов. Из-за этого в ряде стран принимаются чрезвычайные меры, направленные на упрощение соответствующих процедур; при этом иногда предусмотрено утверждение в обход парламентских процедур, что может быть рискованным. В этой связи следует найти тонкое равновесие, чтобы с одной стороны ускорить принятие необходимых положений, а с другой – сохранить некоторый законодательный надзор. С этим связан ещё один риск – снижения прозрачности для населения и сокращение масштабов гражданского участия; он обусловлен неотложностью разработки и реализации мер чрезвычайного реагирования и вызванной этим перегруженностью сотрудников министерств финансов, у которых может не оставаться времени для публикации всей информации и вовлечения общественности. Согласно рекомендациям GIFT, которые рассматривались выше, важно обеспечить общественный надзор и адекватную коммуникацию с гражданами; информация и данные, подлежащие обнародованию, получают статус первоочередных, так чтобы наиболее важные сведения доводились своевременно. Применительно к участию общественности страны PEMPAL привели примеры удачных подходов, таких как включение представителей научных кругов, ОГО и частного сектора в рабочие группы правительства, которые формулируют чрезвычайные меры реагирования, а также устройство «горячих линий», по которым представителей частного сектора информируют о порядке подачи заявок на субсидии и предоставляют информацию о других мерах поддержки. Также имеются риски, связанные с существенным ростом запросов на увеличение/перераспределение бюджетов, поступающих от распорядителей бюджетных средств (РБС), местных органов власти и/или внебюджетных структур. Учитывая сокращённую численность персонала и ограниченное время, которое ключевые сотрудники бюджетных департаментов/секторов могут выделить на проведение обычных детальных анализов таких запросов, присутствует высокий риск того, что многие запросы будут удовлетворяться без должного рассмотрения, а это будет приводить к значительному увеличению бюджетов. Наконец, в среднесрочной перспективе присутствуют риски, связанные с необходимостью пересмотра государственных стратегий, национальных целей и целевых показателей, а также с продлением сроков их достижения и адаптации к условиям после Covid-19.

**Участники мероприятия также отметили, что кризис, связанный с Covid-19, несёт в себе серьёзные возможности по совершенствованию процессов УГФ и – в более широком смысле - работы государственного сектора**. Прежде всего указывается ускорение перехода к цифровизации УГФ и вообще рабочих процедур в государственном секторе. В ряде стран PEMPAL уже активно идёт набор новых специалистов в сфере информационных технологий. Также ожидается переход к принципам «электронного правительства» и предоставлению услуг населению в электронной форме наряду с общим упрощением порядка обращения граждан за государственными услугами. Здесь можно привести пример из опыта одной из стран-участниц БС, где порядок подачи заявления на зачисление в начальную школу упрощён, и эта процедура реализуется в электронном виде. В долгосрочной перспективе может появиться ещё одна возможность: уроки организации работы в период кризиса могут подсказать, какие направления работы министерств/департаментов следует укрепить кадрами, а где численность персонала избыточна; таким образом, это было бы полезно для перспективной перестройки системы государственной службы. Кризис может вскрыть/подтвердить неэффективность и недостатки в предоставлении определённых государственных услуг; на основании полученной информации можно будет работать над повышением результативности государственных расходов в рамках бюджетирования, ориентированного на результат.

# **Электронные ресурсы международных организаций, актуальные для мер реагирования в сфере УГФ на чрезвычайную ситуацию, вызванную Covid-19**

1. Рекомендации и меры реагирования Всемирного банка: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus->[covid19](https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19)
2. Всемирный банк: планирование восстановления экономики после COVID-19: проверочный список в области устойчивости для лиц, ответственных за выработку политики: <https://blogs.worldbank.org/climatechange/planning-economic-recovery-covid-19-coronavirus-sustainability-checklist-policymakers>
3. Обзор международных подходов МВФ (IMF Global Policy Tracker): <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>
4. Рекомендации и меры реагирования МВФ: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19>
5. Рекомендации ОЭСР и обзор страновых подходов (Country Policy Tracker): <http://www.oecd.org/coronavirus>[/](http://www.oecd.org/coronavirus/)
6. Рекомендации GIFT: <http://www.fiscaltransparency.net/publish/fiscal-transparency-in-times-of-emergency-response-reflections-for-times-of-covid-19/>
7. Ресурсы и вебинары GIFT: <http://www.fiscaltransparency.net/>
8. Меры реагирования и исследования Европейской комиссии: <https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_en>
9. Меры, предпринимаемые Советом Европы: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/30/covid-19-council-adopts-measures-for-immediate-release-of-funds>[/](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/30/covid-19-council-adopts-measures-for-immediate-release-of-funds/)
1. Отчёт о мероприятии подготовлен Наидой Чарсимамович, членом Ресурсной команды БС; также в его подготовке приняли участие Ирина Щербина, координатор Ресурсной команды БС, и Дианна Обри, член Ресурсной команды БС. [↑](#footnote-ref-1)