



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

Настоящая статья является частью серии публикаций, подготовленных Департаментом по бюджетным вопросам, для помощи странам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID. Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают точку зрения МВФ, Исполнительного совета или руководства МВФ.

29 июня 2020 года

## Бюджетирование в условиях кризиса: рекомендации относительно подготовки бюджета на 2021 год

*Клод Вендлинг, Лора Доэрти, Тереза Курристин, Фазир Шейк Рахим, Винсент Танг и Бруно Эмбер*

Подготовка бюджета на 2021 бюджетный год (БГ) будет сложной задачей для всех стран ввиду беспрецедентных факторов неопределенности в связи с пандемией COVID-19. В настоящей статье рассматриваются основные вопросы подготовки бюджета и даются рекомендации относительно способов их решения в цикле подготовки бюджета на 2021 БГ. В ней освещаются процессы бюджетирования, а не меры налогово-бюджетной политики.

### I. ВВЕДЕНИЕ И ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

Пандемия COVID-19 началась, когда большинство стран только приступили к реализации своего бюджета на 2020 год<sup>1</sup>. С тех пор краткосрочным приоритетом является планирование и осуществление неотложных антикризисных мер, в частности, посредством экстренных бюджетных инструментов, таких как дополнительные бюджеты, перечисления средств, резервные фонды на случай непредвиденных обстоятельств и указы об объявлении чрезвычайной ситуации. При значительном отступлении исполнения бюджета на 2020 год от прогнозируемого хода его исполнения в условиях высокой неопределенности бюджетирование во время кризиса становится непрерывным реактивным процессом, создающим нагрузку на министерства финансов (МФ).

**Тем не менее в настоящее время во многих странах внимание должно переключиться на подготовку бюджета на 2021 БГ.** Это сложная задача ввиду беспрецедентной неопределенности

<sup>1</sup> Примерно в 70 процентах государств — членов МВФ бюджетный год (БГ) совпадает с календарным годом. Вместе с тем в некоторых странах действуют другие даты начала БГ, например, 1 апреля (как, например, в Индии, Канаде) или 1 октября (в США и Таиланде). Данная статья касается 2021 бюджетного года независимо от даты его начала. См. Huang, G, *The Timing of the Government's Fiscal Year*, IMF PFM Blog 26 октября 2016 года.

относительно перспектив развития экономики в период после мер изоляции и вызванного пандемией масштабного бюджетного шока, который усугубляется снижением цен на сырьевые товары в странах, богатых природными ресурсами. При подготовке бюджета на 2021 год необходимо: (i) подвести итоги (пока неопределенного) воздействия кризиса COVID на экономику и бюджетную позицию органов государственного управления; (ii) оценить бюджетные возможности для дальнейшего осуществления первоочередных расходов, связанных с кризисом, и принятия мер по восстановлению экономики; (iii) рассмотреть финансовые потребности органов государственного управления; и (iv) усилить прозрачность и подотчетность посредством надлежащей формы представления и учета связанных с COVID-19 ответных бюджетных мер, в том числе внебюджетных мер.

**В настоящей статье рассматриваются разнообразные инструменты управления государственными финансами (УГФ) и признается, что существующие институты УГФ и потенциал в этой сфере сыграют ключевую роль в процессе подготовки бюджета на 2021 БГ.**

Этот процесс может выявить пробелы в действующей основе бюджета (например, ограниченную бюджетную гибкость стран вследствие значительной жесткости бюджета и выделения доходов целевым назначением или ограниченную ориентацию бюджета на среднесрочную перспективу ввиду отсутствия среднесрочных параметров бюджета) и привлечь внимание к направлениям потенциальных будущих реформ и более постоянных изменений, которые могут требоваться помимо связанных с COVID-19 краткосрочных приоритетов. Основные тезисы настоящей статьи излагаются в таблице 1 в разрезе соответствующих фаз цикла подготовки бюджета.

**Таблица 1: Основные тезисы относительно процесса подготовки бюджета на 2021 БГ**

Фаза	Тезис
В целом	<ul style="list-style-type: none"> <li>Внесение конкретных корректировок в институты и процессы для преодоления ограничений, связанных с социальным дистанцированием, и усиления стратегических указаний и центрального руководства.</li> </ul>
Фаза выработки стратегии	<ul style="list-style-type: none"> <li>Пересмотр макроэкономической основы с учетом воздействия кризиса и мер по преодолению пандемии COVID-19, а также более частое обновление прогнозов.</li> <li>Стремление к представлению надежной бюджетной стратегии, вновь зафиксированной исходя из измененных среднесрочных бюджетных целей.</li> </ul>
Фаза предоставления указаний относительно бюджета и проведения переговоров по бюджету	<ul style="list-style-type: none"> <li>Четкое информирование профильных министерств и ведомств (ПМВ) с помощью бюджетного циркуляра на начальном этапе о первоочередных расходах и необходимом перераспределении средств.</li> <li>Подготовка к более трудной, чем обычно, процедуре определения базисного бюджета. Бюджет на 2021 БГ потребует более интенсивного взаимодействия с профильными министерствами относительно их базисных бюджетов, в частности, калькуляции расходов на принимаемые и новые связанные с COVID-19 меры политики, и воздействия кризиса здравоохранения.</li> </ul>

Фаза	Тезис
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Составление и планирование более гибких и динамичных бюджетов, в которых соблюдается баланс необходимой исполнительному органу чувствительности и требуемой проверки со стороны законодательного органа.</li> <li>• Подготовка бюджета с учетом необходимых более тщательных мониторинга и контроля в ходе исполнения бюджета.</li> </ul>
Фаза подготовки бюджетной документации и одобрения законодательным органом	<ul style="list-style-type: none"> <li>• С помощью бюджетной документации внесение ясности в весьма сложную картину и укрепление доверия к бюджетной, экономической и социальной стратегиям государства</li> </ul>

## II. АДАПТАЦИЯ ИНСТИТУТОВ И ПРОЦЕССОВ

**В процессе подготовки бюджета на 2021 БГ необходимо уделять больше внимания институциональным аспектам и практическим ограничениям, связанным с пандемией COVID-19.**

- **Адаптация роли институциональных субъектов.** Процесс подготовки бюджета основывается на взаимодействии центрального бюджетного управления (ЦБУ) с ПМВ, в котором ЦБУ координирует бюджетный процесс, дает указания ПМВ и проверяет их бюджетные предложения. На фоне COVID-19, независимо от изначального типа бюджетного процесса (в большей мере по принципу «сверху вниз» или в большей степени по принципу «снизу вверх»), с самого начала потребуются четкие политические указания и консенсус относительно всеобъемлющих целей бюджетного процесса 2021 БГ. Это может означать, что вместе с ЦБУ более видную роль в определении целей и обеспечении коллективной вовлеченности в составление бюджета сыграют канцелярия премьер-министра или специальные комитеты кабинета министров.
- **Пересмотр временных рамок и сроков.** Общая последовательность процесса подготовки бюджета должна отражать текущие задачи и обеспечить предоставление достаточного времени заинтересованным сторонам. Это может потребовать внесения корректировок в бюджетный календарь, который должен согласовываться с правовой основой и не должен подрывать доверия к предпринимаемым правительством мерам по преодолению пандемии COVID-19 или его позиции на финансовых рынках. В зависимости от правовой основы страны для изменения бюджетного календаря может потребоваться одобрение законодательного органа или получение правовых полномочий; это одобрение помогает заручиться поддержкой общественности и сохранять прозрачность.
- **Разработка методов работы, совместимых с социальным дистанцированием.** Это легче сделать в случаях, когда ЦБУ уже использует интегрированный модуль для подготовки бюджета, позволяющий дистанционно взаимодействовать относительно представляемых бюджетных документов. Исходя из уроков последних нескольких месяцев ЦБУ следует предвосхитить проблемы, которые, вероятно, возникнут в предстоящем бюджетном процессе, например, связанные с тем, как решить задачу совместной работы по обмену документами, как

гармонизировать приложения для видеоконференций и каким образом адаптировать механизмы функционирования, чтобы повысить оперативность процесса принятия решений. В тех странах, где технологии не позволяют организовывать видеоконференции, политикам и должностным лицам, возможно, потребуется проводить совещания по бюджетным вопросам в безопасных местах при соблюдении правил социального дистанцирования и ограничений относительно числа участников. Наконец, с помощью новых методов работы (например, сессий в режиме онлайн) можно содействовать участию граждан в подготовке бюджета и его проверке парламентом в зависимости от доступных технологий.

- **Осуществление инвестиций в достижение политического и общественного консенсуса и обеспечение информированности.** Ввиду сложности и необходимости принятия трудных решений следует уделять должное внимание как достижению политического консенсуса, так и обеспечению информированности. Так, проведение дополнительных парламентских слушаний и работа специальных комитетов могут обеспечить более сплоченный политический форум для достижения консенсуса в этом потенциально беспокойном бюджетном году. Обеспечению более широкого консенсуса, а также совершенствованию планирования мер политики и повышению их адресности также могут способствовать общественные консультации на начальном этапе бюджетного процесса, например, с объединениями работодателей и профсоюзами.

### III. РАЗРАБОТКА БЮДЖЕТНОЙ СТРАТЕГИИ В УСЛОВИЯХ ВЫСОКОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

---

**Этап выработки стратегии — в обычное время одна из важнейших составляющих процесса подготовки бюджета — будет играть еще большую роль в бюджетировании на 2021 БГ.**

В 2020 году правительства стран предпримут беспрецедентные действия в области политики по перенаправлению имеющихся средств на меры в сфере здравоохранения и социальной поддержки. Во многих странах для этого потребуется отступить от существующих целей налогово-бюджетной политики или временно приостановить действие бюджетных правил. Этап выработки стратегии служит первой возможностью для пересмотра влияния этих мер и начала планирования с целью создать прочный фундамент для государственных финансов. При выработке общей стратегии относительно бюджета на 2021 БГ правительствам следует отразить исключительную степень макроэкономической неопределенности и ее воздействие на доходы, адаптироваться к этому, сделать выбор в пользу осмотрительного подхода и сохранить среднесрочную ориентацию планирования и бюджетирования, если таковая присутствует.

#### Учет макроэкономической неопределенности

- **Вместо единого макробюджетного сценария изложение нескольких сценариев и увязка с ними мер политики.** Даже в обычное время органы государственного управления зачастую проявляют — и им, как правило, рекомендуется проявлять — открытость в отношении рисков, связанных с их центральным (наиболее вероятным) сценарием, и своих стратегий снижения этих рисков. В нынешних чрезвычайных условиях правительствам может потребоваться признать, что процесс принятия решений в области экономической политики на основе единственного сценария может быть трудным и рискованным. Вместо этого они могут показать, как эти меры политики будут уточняться и адаптироваться в соответствии с разными допущениями, особенно в части воздействия на государственные доходы в связи с замедлением темпов роста экономики. В настоящее время все страны зоны евро работают с собственными сценариями улучшения и ухудшения ситуации, построенными на центральном базисном сценарии. Другими примерами служат *Египет* и *Малави*.

- **Планирование более частого внесения изменений в макробюджетную основу.** В обычное время прогнозы зачастую составляются на начальных этапах бюджетного процесса и обновляются на его заключительных стадиях. Прогнозы должны будут пересматриваться чаще с целью оповестить директивные органы о необходимости изменения их мер политики в свете новой информации. С начала кризиса Управление бюджетной ответственности (УБО) в *Соединенном Королевстве* ежемесячно пересматривает свой базисный бюджетный сценарий и соответствующим образом уточняет свои бюджетные оценки на 2021 год. На *Филиппинах* при подготовке бюджета на предстоящий финансовый год проводилось специальное заседание Комитета по координации бюджета на цели развития для обновления макроэкономических допущений и корректировки макробюджетной основы на значительно более позднем этапе, чем в предыдущем году.

## Возврат к фиксированной бюджетной стратегии

**Почти все страны сталкиваются со значительными ограничениями в отношении своих государственных финансов, возросшими потребностями в государственном финансировании и повышенными бюджетными рисками (особенно условными обязательствами).** И хотя потребуются более мягкие и гибкие бюджетные планы, незафиксированные и ненадежные бюджетные планы могут подорвать доверие к экономике и увеличить издержки, связанные с финансированием. Эту проблему помогут решить следующие рекомендации:

- **Уточнение общего бюджетного ограничения с учетом потребностей в финансировании.** В тесной координации с организациями, ответственными за государственное финансирование (например, агентством, ответственным за управление долгом, центральным банком), ЦБУ должно изучить возможные варианты финансирования (увеличение рыночных или льготных заимствований, источники и стоимость финансирования), чтобы оценить общее бюджетное ограничение и бюджетную стратегию.
- **Сохранение среднесрочной ориентации бюджетирования.** Среднесрочная ориентация может быть уже закреплена на практике или в правовой основе. Это относится к большинству стран с развитой экономикой и стран с формирующимся рынком, таких как *Перу* и *Колумбия*, а также ряду стран с низкими доходами. Страны *Центральноафриканского экономического и валютного сообщества (ЦАЭВС)* и *Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС)* отражают свои среднесрочные перспективы в предварительном отчете по бюджету. Во всех странах должен быть проведен анализ среднесрочных перспектив до представления бюджетных документов ПМВ и создания соответствующих буферных резервов для переговоров по бюджету.
- **Использование этой среднесрочной ориентации, чтобы попытаться зафиксировать будущую экономию средств и устранить воздействие дискретных мер.** Изложение перспектив доходов и расходов в период после 2021 года помогает показать, что воздействие пандемии COVID-19 является временным и в последующие годы, вероятно, сойдет на нет. Долгосрочный взгляд позволяет органам государственного управления обозначить и зафиксировать влияние различных мер по экономии средств, которые накапливаются с течением времени (например, пенсионной реформы) или реализация которых откладывается до тех пор, пока не наберет темпы экономический подъем. Этот кризис подчеркивает значение среднесрочных основ.
- **Возврат к фиксированной бюджетной стратегии.** В случаях, когда это еще не объявлено, в бюджете следует уточнить, приостановлены ли временно цели налогово-бюджетной политики и

бюджетные правила, действовавшие до COVID-19, и/или приводятся ли в действие оговорки об освобождении от обязательств. Оговорки об освобождении от обязательств при их соответствующем введении в действие обеспечат гибкость, а также помогут объявить среднесрочные меры для возврата к правилу. Более половины стран *Европейского союза (ЕС)* используют свои национальные оговорки об освобождении от обязательств<sup>2</sup>. На самом раннем этапе страны должны пытаться наметить траекторию в направлении возобновления обычного применения бюджетных правил, соблюдая баланс цели восстановления устойчивости бюджета и отсутствия опасности для роста.

- **Представление четкой картины бюджетных рисков.** Она должна охватывать риски, существовавшие до кризиса, и дополнительные риски, которые вызваны новыми связанными с COVID-19 мерами политики (например, новыми гарантиями, кредитами и вливаниями капитала). Бюджет должен включать подробные сведения о риске и возможных мерах по его снижению. Так, согласно имеющимся сведениям, *Египет* планирует пересмотреть своей отчет о бюджетных рисках с учетом воздействия COVID-19.

#### **IV ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УКАЗАНИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО БЮДЖЕТОВ, УСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХНИХ ПРЕДЕЛОВ И ПРОВЕДЕНИЕ ПЕРЕГОВОРОВ С ПРОФИЛЬНЫМИ МИНИСТЕРСТВАМИ**

---

**В фазах подготовки бюджета, связанных с предоставлением указаний относительно бюджета и проведением переговоров по бюджету, обычно ЦБУ дает указания ПМВ по подготовке своих проектов бюджета.** Когда эти проекты бюджета будут представлены, фаза проведения переговоров будет иметь важнейшее значение для поддержания общей бюджетной дисциплины, соблюдения верхних пределов и обеспечения того, чтобы проекты бюджетов ПМВ были сосредоточены на указанных в бюджетном циркуляре связанных с COVID-19 приоритетах наиболее эффективным относительно издержек образом.

**Важное значение имеет наличие на как можно более раннем этапе правильно составленного бюджетного циркуляра как ориентира для представляемых бюджетных документов.** Чем выше неопределенность, тем больше потребность в четком понимании всеми субъектами стоящих перед ними задач и проблем. В циркуляре должны разъясняться процессы, сроки, роли субъектов, а также содержаться формы представления данных и указания относительно бюджетных документов. В нем следует отразить основные тезисы о характере бюджетных ограничений и возросшей потребности в перераспределениях и экономии средств. Наряду с этим в циркуляре следует изложить факторы неопределенности в отношении макроэкономических допущений, возможно, с использованием сценариев, а также предложив ПМВ оценить воздействие изменений в некоторых основных допущениях (например, относительно роста, безработицы) на свои базисные расходы. Так, *Филиппины* в мае 2020 года опубликовали свой Бюджетный меморандум на 2021 БГ, в котором четко определены приоритетные программы бюджета, которые были согласованы с преодолением пандемии COVID-19 в рамках «новой нормы».

---

<sup>2</sup> Специальная серия публикаций МВФ по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19, 2020 год. «Бюджетные правила, оговорки об освобождении от обязательств и крупные шоки».

## Установление верхних пределов и проведение переговоров с профильными министерствами

В зависимости от условий страны верхние пределы расходов в представляемых бюджетных документах ПМВ будут либо предварительно устанавливаться ЦБУ, либо определяться по итогам обширного взаимодействия между ЦБУ и ПМВ посредством итеративного процесса. Невзирая на принятый процесс, в случае этого кризиса потребуется больше указаний по принципу «сверху вниз». Независимо от условий и последовательности определения верхних пределов и обсуждения представляемых бюджетных документов, некоторые рекомендации могут быть применимы повсеместно для решения трудных задач бюджета на 2021 БГ.

- **Подготовка к более трудной, чем обычно, процедуре определения базисного бюджета на 2021 БГ.** «Базисный» бюджет обычно формируется исходя из бюджета, одобренного в предыдущем году. В случае 2021 БГ по ряду соображений эта процедура будет труднее, а изменения более комплексными. Во-первых, ввиду масштабного воздействия осуществленных в течение бюджетного года комплексов связанных с COVID-19 мер фактические показатели исполнения бюджета в 2020 БГ будут значительно отличаться от утвержденного бюджета. Поэтому ключевым элементом будет способностью надлежащим образом наблюдать за связанными с COVID-19 расходами при исполнении бюджета на 2020 БГ и определить их возможное влияние на базисный бюджет на 2021 БГ. Этому может способствовать применение маркировки или внесение корректировок в бюджетную номенклатуру с целью выделить меры, принимаемые в связи с COVID-19 (см. пример *Руанды*)<sup>3</sup>. Во-вторых, базисный бюджет на 2021 БГ должен обновляться, с тем чтобы он отражал не только влияние принимаемых в связи с COVID-19 дискреционных мер политики, но и механическое и недискреционное воздействие COVID-19 на определяющие факторы издержек, связанных с различными мерами государственной политики (например, расходы ПМВ на товары и услуги, осуществление которых затруднено мерами изоляции, исполнение инвестиционных проектов). В-третьих, ввиду факторов неопределенности в отношении налогово-бюджетной сферы ЦБУ следует тщательнее пересмотреть характер расходов внутри базисного бюджета, тем самым открыв возможности для ограничения расходов каждого не относимого к числу приоритетных ведомства их минимальным объемом. Все это потребует больше времени и более активного взаимодействия с ПМВ, чем обычно.
- **Четкое определение приоритетных отраслей.** Наличие более ограниченных средств и необходимость обеспечить устойчивость расходов в течение непредсказуемого времени требуют заострения внимания на стратегических отраслях (таких как здравоохранение, социальные расходы, водоснабжение, поддержка экономического подъема), указанных в заявлениях официальных органов и сообщениях для общественности. В процессе перераспределения средств эти отрасли, или подотрасли внутри них, должны пользоваться преимуществом по сравнению с отраслями, не относимыми к числу приоритетных. В тех странах, где этими приоритетными отраслями занимаются в основном субнациональные органы государственного управления (СОГУ), важно представить СОГУ четкую картину доступного финансирования и макроэкономических сценариев, которые могут в течение года оказывать воздействие на их доходы. Также должны учитываться изменения в приоритетах, которые могут произойти в зависимости от этапа пандемии (неотложные меры в сфере здравоохранения, системы социальной защиты и краткосрочная поддержка экономики, меры по восстановлению экономики).

<sup>3</sup> Специальная серия публикаций МВФ по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19, 2020 год. «Контроль за исполнением бюджета в целях снижения риска коррупции в связи с расходами на борьбу с пандемией».

- **Рассмотрение практической осуществимости и эффективности предлагаемых новых мер в области расходов.** Переговоры по бюджету предоставляют ЦБУ важную возможность, опираясь на знание ПМВ своих отраслей, обсудить детали реагирования на пандемию COVID-19 или возможных стимулирующих мер. В отличие от того, что, возможно, имело место в течение 2020 БГ в условиях крайней нехватки времени, меры должны соответствующим образом рассматриваться и подвергаться надлежащей проверке. В противном случае ПМВ, используя свои информационные преимущества, могут продвигать собственные интересы, уклоняясь от сотрудничества в следующей форме:
  - отставание новых мер отраслевой политики без полного охвата приоритетов, связанных с COVID-19, исходя из предположения, что последние в 2021 БГ неизбежно будут финансироваться под политическим давлением;
  - «изображение» в качестве периодических расходов связанных с кризисом «дискретных» расходов, чтобы создать бюджетное пространство в своем бюджете для дополнительных мер, которые будут определены в течение 2021 БГ;
  - отнесение мер к поддержке экономического подъема после COVID-19, которая соответствует приоритетам ПМВ, но не удовлетворяет критериям согласно правилу СВА (своевременности, временного характера, адресности).
- **Готовность к осуществлению более крупных, чем обычно, перераспределений средств.** Расходы и отрасли, которые не являются приоритетными, должны будут обеспечить большую долю экономии бюджетных средств и бюджетных корректировок. Своевременно провести полноценный обзор расходов для построения бюджета на 2021 БГ, возможно, не удастся, но упрощенный обзор расходов с использованием международных коэффициентов и стандартов позволит определить расходы, которые можно сократить в краткосрочной перспективе без правовых и практических препятствий<sup>4</sup>.

## V. СОЗДАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ДИНАМИЧНОГО И ЧУВСТВИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА НА 2021 БГ И ЕГО МОНИТОРИНГА

**Неопределенность присуща процессу подготовки бюджета, однако в случае 2021 БГ она значительно выше, чем обычно, из-за повышенной волатильности доходов и неопределенных потребностей в расходах.** Эта непредсказуемость повышает вероятность и масштаб бюджетных корректировок в течение года. В этой связи выделение общих объемов средств представляет собой сложную задачу нахождения правильного баланса, который должен (i) обеспечить достаточно гибкое реагирование на быстро происходящие в течение года бюджетные изменения (положительные или отрицательные) без накопления просроченной задолженности, особенно в приоритетных отраслях, таких как здравоохранение; (ii) информировать общественность о начале планирования и организации ПМВ деятельности на 2021 БГ; и (iii) гарантировать наличие сдержек и противовесов (в частности, соответствующей проверки законодательным органом) и соответствие исполнения бюджета правилам УГФ в отношении недопущения расточительного или нерационального использования бюджетных средств. Недостаточная гибкость будет «смирительной рубашкой» в отношении неопределенных потребностей в расходах, а слишком большая гибкость подорвет доверие к бюджету.

<sup>4</sup> См. IMF (2017) [Expenditure Assessment Tool](#) в отношении возможного метода и инструментария для проведения упрощенного обзора расходов.

## Выбор соответствующих стратегии и инструментов для обеспечения динамичности исполнения бюджета на 2021 БГ

Страны должны будут выбрать соответствующую стратегию содействия гибкости, на которую будут влиять существующие в них бюджетные и институциональные условия. Соответствующие стратегии будут различаться в зависимости от факторов конкретных стран, таких как уровень финансовых ограничений (например, способность иметь доступ к рынкам), правила УГФ (например, степень гибкости в отношении перераспределения общего объема бюджетных средств в течение года, требования о проверке парламентом)<sup>5</sup> или способность ЦБУ и ПМВ точно предвосхитить потребности. МФ должно взвесить преимущества и недостатки каждого инструмента обеспечения гибкости и попытаться с самого начала определить оптимальное сочетание этих инструментов. Основные инструменты обеспечения гибкости (общий объем средств на случай непредвиденных обстоятельств/резервный объем средств, механизмы обеспечения гибкости бюджета в течение года и дополнительные бюджеты) можно охарактеризовать в следующей форме:

- **Определение общего объема средств на случай непредвиденных обстоятельств/резервного объема средств.** Возможным инструментом для удовлетворения потребностей в экстренных расходах или покрытия выпадающих доходов может быть общий объем средств на случай непредвиденных обстоятельств (например, определенный исходя из необходимости принятия ответных мер политики в случае, если материализуется пессимистический сценарий), распорядителем которого выступает МФ (при наличии четких руководящих принципов относительно доступа к этим средствам). Этот механизм расширяет способность органов государственного управления оперативно реагировать на внезапные шоки, вместе с тем он наделяет значительными полномочиями исполнительный орган. Общий объем средств на случай непредвиденных обстоятельств не должен быть альтернативой подготовке надлежащего бюджета или использоваться как «черная касса». Существование крупного фонда на случай непредвиденных обстоятельств сужает способность органов государственного управления ассигновать средства на другие цели и тем самым ограничивает информирование парламента и ПМВ на этапе одобрения бюджета о том, как будет фактически расходоваться бюджет. Поэтому важнейшее значение имеют наличие четких правил и обеспечение прозрачности в отношении условий использования фонда и распределений денежных средств, а также прозрачная отчетность. Например, *страны Тихоокеанских островов* (такие как *Вануату, Соломоновы Острова и Фиджи*) регулярно выделяют в своих годовых бюджетах средства на случай непредвиденных обстоятельств для непредусмотренных расходов, связанных с вызванными стихийными бедствиями шоками<sup>6</sup>. В целом при подготовке к 2021 БГ страны должны рассматривать способы предусмотреть более крупные непредвиденные обстоятельства в свете факторов неопределенности при сохранении соответствующих защитных механизмов.
- **Расширение механизмов обеспечения гибкости бюджета в течение года.** Правила УГФ ограничивают способность органов государственного управления вносить изменения в одобренные парламентом бюджеты в фазе их исполнения, но в то же время во многих странах эти правила допускают определенную гибкость в четких пределах. В *Мозамбике* Совет

<sup>5</sup> Степень гибкости исполнительного органа в отношении перераспределений средств определяется законом. В некоторых странах действуют весьма широкие бюджетные ассигнования и гибкие перечисления средств, другие страны применяют весьма конкретное постатейное бюджетирование и/или жесткие правила в отношении перечислений средств.

<sup>6</sup> В бюджете на 2020 год *Соломоновы Острова* зарезервировали примерно 0,5 процента совокупных расходов в качестве чрезвычайного вараанта на случай стихийных бедствий и прочих непредвиденных расходов. Законом об УГФ предусматривается, что использование чрезвычайного вараанта должно быть представлено на следующем заседании парламента и раскрыто в течение 30 дней после его представления.

министров ежегодно одобряет делегирование полномочий, которое предусматривает гибкое перераспределение ассигнований министром финансов и ограничения на эти ассигнования. Это относится и к *Армении*, где законодательный орган определяет степень гибкости исполнительного органа в части исполнения бюджета — гибкость была повышена в 2009 году для принятия мер по преодолению глобального финансового кризиса (ГФК). Страны могут рассмотреть временное увеличение лимитов перечислений средств с тем, чтобы облегчить преодоление неопределенности в ходе исполнения бюджета<sup>7</sup>. И хотя этот вариант является целесообразным, вместе с тем он может быстро достичь своего предела, если ввиду крупного шока необходимые бюджетная корректировка или перераспределение средств будут крупнее, чем прогнозировалось. В этом случае страны также могут прибегнуть к специальным постановлениям правительства при их ретроспективном одобрении парламентом, таким как указы о объявлении чрезвычайной ситуации, позволяющие исполнительному органу инициировать крупные перераспределения средств. Регулирующие УГФ органические законы о бюджете стран *ЗАЭС* и *ЦАЭС* допускают такую практику и уже широко используются в нынешних условиях.

- **Принятие дополнительных бюджетов.** Страны могут предпочесть решать проблемы, связанные с непредсказуемостью 2021 БГ, путем перераспределения расходов в течение года на основе дополнительных бюджетов. Такой подход гарантирует проверку парламентом, а также своевременную адаптацию к сложившимся условиям. Однако в случае стран с ограниченным потенциалом использование дополнительных бюджетов может быть слишком обременительным и медленным процессом<sup>8</sup>. Кроме того, часто считается, что существование чрезмерного числа дополнительных бюджетов подрывает доверие к бюджету.

## Обеспечение более тщательного мониторинга исполнения бюджета в 2021 БГ

**Тщательный мониторинг исполнения бюджета будет иметь важное значение в 2021 БГ.** Срок действия уже предоставленных указаний относительно мер контроля за исполнением бюджета следует продлить на 2021 БГ с тем, чтобы лучше контролировать уровень расходов на протяжении всего бюджетного года.

**На этапе проведения переговоров по бюджету МФ следует запрашивать информацию в ПМВ, которая улучшит его способность осуществлять более пристальный мониторинг исполнения бюджета.** Обязательное составление всеми ПМВ максимально конкретных планов расходов, подлежащих формальному одобрению МФ, позволит МФ расширить информацию об исполнении бюджета на 2021 БГ и укрепить контроль над его исполнением. В планах расходов ПМВ должны быть определены расходы, связанные с базисным сценарием и преодолением пандемии COVID-19, а также указаны расходы, которые приостановлены. В случае связанных с COVID-19 расходов может быть целесообразно установить явные целевые показатели их исполнения, чтобы обеспечить осуществление этих расходов и соответствие ожиданиям в отношении них и чтобы расходы были произведены оперативно. Так, принятый 17 марта 2020 года первый дополнительный бюджет *Кореи* ставил задачу исполнения в течение двух месяцев 75 и более процентов ответных мер. Затем эти планы и целевые

<sup>7</sup> Такие корректировки могут быть невозможны в тех странах, где правила УГФ закреплены в конституции или органическом законе о бюджете.

<sup>8</sup> В нынешних условиях многие страны Африки к югу от Сахары испытывают трудности с подготовкой единого дополнительного бюджета на 2020 год ввиду совокупных проблем, связанных со (i) способностью адаптировать макробюджетную основу; (ii) нехваткой кадровых ресурсов; и (iii) нарушениями функционирования административных процессов вследствие мер изоляции.

показатели расходов будут учтены в плане управления кассовыми средствами правительства и должны на протяжении всего года на периодической основе тщательно отслеживаться и обновляться.

**Наряду с этим ситуация может требовать резервирования части ассигнований ПМВ с учетом меняющейся макроэкономической ситуации и состояния здоровья населения.** Часть бюджетных ассигнований ПМВ на 2021 БГ можно приостановить и постепенно высвободить, только если в течение года материализуются определенные условия и расходование ассигнований не создаст опасности для бюджетной стратегии. Можно рассмотреть два варианта, которые могут быть кумулятивными:

- **Общее замораживание части ассигнований на 2021 БГ.** МФ может установить определенную процентную долю ассигнований на 2021 БГ, которая будет недоступной для расходования ПМВ. Эта процентная доля может различаться в зависимости от организации (высоко-/менее приоритетной) или типа расходов. МФ может рассмотреть освобождение от этого требования первоочередных министерств или «обязательных расходов», таких как заработная плата. Парламент *Франции* ежегодно одобряет резерв, закрепленный в законе о бюджете, в соответствии с которым по крайней мере часть года определенная доля одобренных ассигнований каждого ПМВ является недоступной. После этого МФ имеет полномочия на предоставление этого резерва ПМВ или его использование с целью компенсировать потребности в расходах по другим, считающимся более важными составляющим бюджета.
- **Более конкретное замораживание не относимых к числу приоритетных отраслей и расходов посредством создания резервных ассигнований на 2021 БГ.** Этот подход требует определения МФ в тесном взаимодействии с ПМВ конкретных бюджетных статей, которые будут приостановлены, а также условий, при которых средства становятся доступными для расходования. Некоторые страны применяют этот механизм<sup>9</sup>, требующий замораживания конкретных бюджетных статей в бюджетах ПМВ, которые высвобождаются после выполнения заранее предусмотренных действий, в том числе обеспечения прозрачности и подотчетности расходов, или тогда, когда полученные доходы достигнут определенного уровня.

**Правительствам следует рассмотреть меры по мониторингу исполнения бюджета на этапе подготовки бюджета, чтобы способствовать прозрачности своих связанных с COVID-19 мер и снизить их уязвимость к коррупции.** Так, некоторые страны создают онлайн-порталы связанных с COVID-19 расходов (например, *Бразилия* и *Гондурас*), чтобы позволить общественности наблюдать за расходами, связанными с пандемией COVID-19. Кроме того, при том что на протяжении 2021 БГ должны по-прежнему применяться обычные процессы УГФ в отношении исполнения бюджета и бюджетного контроля, правительствам следует рассмотреть продление сроков действия мер контроля за чрезвычайными расходами, введенных в рамках преодоления кризиса, что поможет усилить прозрачность, подотчетность и легитимность, как указано в записке МВФ «Сохранение квитанций»<sup>10</sup>. Более пристальный мониторинг исполнения бюджета будет содействовать надлежащему полному отражению связанных с COVID-19 государственных интервенций на государственных счетах и в бюджетной статистике<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Например, Сенегал применял этот механизм в бюджете на 2016 БГ.

<sup>10</sup> МВФ, Специальная серия публикаций по мерам налогового-бюджетной политики в ответ на COVID-19, 2020 год, «[«Сохранение квитанций»: прозрачность, подотчетность и легитимность при реагировании на чрезвычайную ситуацию](#)».

<sup>11</sup> МВФ, Специальная серия публикаций по мерам налогового-бюджетной политики в ответ на COVID-19, 2020 год, «[COVID-19: отражение в налогово-бюджетной статистике мер вмешательства государства](#)».

## VI. НАПРАВЛЕНИЕ ПРАВИЛЬНОГО СИГНАЛА ОТНОСИТЕЛЬНО БЮДЖЕТА НА 2021 БГ

**Бюджетная документация и одобрение бюджета приобретают еще большую значимость перед лицом проблем, связанных с COVID-19.** Официальные органы должны добиться ясности, доверия и целенаправленности для законодательного органа, ПМВ и общественности.

**Внесение ясности в весьма сложную картину экономической политики.** Бюджетная документация служит важной возможностью представить полную картину относительно объявленных мер и комплексов мер политики. Этому будет способствовать:

- *Юридическое закрепление ранее и недавно объявленных мер.* В них должны быть представлены новейшие подробные сведения и калькуляция расходов. УБО Соединенного Королевства регулярно обновляет «базу данных мониторинга экономической политики» оценками калькуляции расходов на связанные с COVID-19 меры политики<sup>12</sup>.
- *Включение связанных с COVID-19 внебюджетных мер.* Это позволяет законодательному органу оценивать целесообразность комплексов мер в более полном контексте экономической политики, а также проверять меры, которые могут повлечь значительные бюджетные риски. Наличие специального приложения, отражающего все бюджетные и небюджетные меры, в том числе потенциальные обязательства, и калькуляцию диапазона связанных с ними потенциальных расходов, наряду с информацией о действенности этих мер, поможет в обеспечении ясности этих мер и их рассмотрении.

**Повышение доверия к бюджетной, экономической и социальной стратегии правительства.** В условиях высокой неопределенности и стресса бюджет на 2021 БГ будет основным документом экономической политики, заверяющим заинтересованные стороны страны — домашние хозяйства и предприятия — в том, что у правительства есть надежная стратегия смягчения последствий пандемии и поддержки экономического подъема. Документация может способствовать этому в следующей форме:

- *Разъяснение допущений и неопределенности относительно перспектив бюджета и развития экономики.* Документация должна: (i) разъяснять, как пандемия COVID-19 сказывается на показателях исполнения бюджета и экономических показателях в 2020 БГ; (ii) четко излагать допущения, лежащие в основе центральных перспектив, такие как продолжительность мер изоляции, предполагаемое восстановление занятости и предполагаемое воздействие мер по смягчению последствий пандемии; и (iii) соответствующим образом информировать о неопределенности и рисках, присутствующих в центральных прогнозах, возможно, на основе анализа чувствительности или анализа сценариев. Бюджетное управление Конгресса (БУК) США заранее указывает свое допущение относительно восстановления занятости в своих Предварительных экономических прогнозах на 2020 год и 2021 год, включающих раздел о факторах неопределенности прогноза<sup>13</sup>.
- *Предоставление перспективных указаний относительно финансирования.* Возросшие заимствования должны подкрепляться надежными стратегиями финансирования. Опубликование изменений, внесенных в стратегии управления долгом и планы заимствований (см. примеры *Франции, Бельгии, Венгрии*), может способствовать проверке бюджетной стратегии.
- *Представление выгод и воздействия в случае разных групп экономики.* Наличие глав или дополнительных публикаций, посвященных таким группам, как уязвимые слои населения, малые

<sup>12</sup> Office for Budget Responsibility, United Kingdom, 2020, "Coronavirus Analysis" <https://obr.uk/coronavirus-analysis/#dm>

<sup>13</sup> Congressional Budget Office, United States, 2020, "Interim Economic Projections for 2020 and 2021."

предприятия или обрабатывающая промышленность, поможет представить более полную картину оказания поддержки целевым получателям. Это также поможет законодательному органу проверять, сбалансирован ли соответствующим образом общий комплекс мер в отношении разных слоев общества как в фазе смягчения последствий пандемии, так и в фазе восстановления экономики. Наряду с этим дальнейшая работа по пополнению информации о гендерных вопросах, изменении климата и Целях ООН в области устойчивого развития будет способствовать этим усилиям по информированию широкой общественности о воздействии государственных финансов.