



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

Настоящая статья является частью серии публикаций, подготовленных Департаментом по налогово-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

Цифровые решения для прямых денежных трансфертов в чрезвычайных ситуациях¹

Опыт предыдущих пандемий и экономических кризисов продемонстрировал, что целый ряд программ и механизмов денежных трансфертов может быть эффективным средством защиты социально уязвимых групп населения, в том числе людей, занятых в неформальном секторе, и жителей бедных регионов². В условиях пандемии COVID-19 правительства многих стран рассматривают возможность прямых денежных выплат для защиты социально уязвимых групп населения. В некоторых развивающихся странах масштабы этих программ беспрецедентны³. Для людей, живущих в крайней нищете, такая денежная поддержка имеет жизненно важное значение. Однако во многих развивающихся странах с низким уровнем дохода (РСНД) и странах с формирующимся рынком (СФР) существуют крупные неформальные сектора⁴, что осложняет задачу эффективного и надежного оказания помощи населению.

Тема настоящей статьи — описание того, как цифровые технологии могут помочь правительствам эффективно и своевременно осуществлять денежные трансферты тем, кому они предназначены, в том числе занятым в неформальном секторе. Она содержит рекомендации в отношении (i) возможностей использования цифровых технологий для выявления тех, кто нуждается в прямых денежных выплатах, и подтверждения того, что эти люди имеют право получать такие выплаты; (ii) механизмов эффективного осуществления денежных выплат; и

¹ Авторы: Херардо Унья, Ричард Аллен, Саилендра Паттанаяк и Гвенэлл Сук при участии Клода Вендлинга, Сухаса Джоши, Раджу Шарана (ДБВ) и Консультативной службы по цифровым технологиям Департамента информационных технологий (ДИТ) МВФ.

² См. D. Coady, March 2020. "Managing the Impacts of Coronavirus: Guidance on Good Public Spending Practices" (см. на следующей странице: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

³ Например, в Аргентине, Пакистане и Перу новые программы помощи охватывают треть населения; на Филиппинах более 70 процентов домашних хозяйств получают денежные выплаты в порядке оказания им экстренной помощи (см. блог Всемирного банка на следующей странице: <https://tinyurl.com/y7pw5mx2>).

⁴ International Labour Organization (ILO), 2018. "Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (third edition)". Кроме того, в рамках своей инициативы «Идентификация в целях развития» (ID4D) Всемирный банк собирает данные по 198 странам для подсчета числа людей, не имеющих официального документа, удостоверяющего личность (например, свидетельства о рождении). Во многих развивающихся странах с низким уровнем дохода (РСНД), особенно в Африке, до 50 процентов населения не имеют регистрации (а в Сомали эта цифра достигает 77 процентов).

(iii) совершенствования процедур управления государственными финансами (УГФ) в целях своевременного предоставления этих льгот/трансфертов при обеспечении прозрачной отчетности и надлежащего контроля во избежание серьезных финансовых нарушений⁵. В таблице 1 представлено краткое описание рекомендуемых мер. Отдельная статья посвящена вопросам политики, имеющим отношение к денежным трансфертам⁶.

С любыми вопросами и комментариями по настоящей статье просьба обращаться по адресу: cdsupport-macrofisc@imf.org

I. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ УГФ И ПРОБЛЕМЫ ВЫПЛАТЫ ДЕНЕЖНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

Цифровые решения могут способствовать совершенствованию следующих аспектов системы денежных трансфертов с точки зрения УГФ: обеспечение регулярных и своевременных выплат получателям; получение выплат именно теми, кому они предназначаются; учет операций с денежными трансфертами и соответствующей отчетности; а также надлежащая подотчетность благодаря формированию аудиторского следа. Вместе с тем затраты, связанные с осуществлением денежных трансфертов, и возможность их проведения зависят от их планируемой периодичности (операции могут быть разовыми или периодическими), продолжительности (временные или постоянные операции) и географического охвата (несколько конкретных мест или гораздо более обширная территория), а также от существующих платежных систем и цифровой инфраструктуры.

Главная цель использования цифровых технологий для денежных трансфертов заключается в том, чтобы обеспечить своевременность и надежность осуществляемых выплат, надлежащий контроль операций и представление соответствующей отчетности. Эффективные системы УГФ могут внести важный вклад в решение следующих задач:

- надежное выявление и подтверждение достоверности информации о тех, кому предназначаются выплаты, путем перекрестной сверки данных, получаемых из разных источников, для обеспечения полного охвата целевой группы, а также для предотвращения утечки средств и дублирования платежей;
- рационализация чрезмерно сложных процедур оформления пособий, применяемых государственными органами;
- обеспечение своевременного перечисления платежей путем использования имеющихся цифровых средств и платформ (например, систем электронного перевода средств и «мобильных денег»);
- обеспечение удобных для пользователя интерфейсов между государственными органами и получателями; и

⁵ Например, согласно результатам аудита, проведенного в 2006 году Главным бюджетно-контрольным управлением (GAO) США, примерно 16 процентов выплат из средств, предоставленных федеральным правительством на цели ликвидации последствий ураганов «Катрина» и «Рита», были использованы не по назначению и, возможно, связаны с мошенничеством, вследствие нарушений правил регистрации (<https://www.gao.gov/assets/120/114055.pdf>). В других странах также имели место финансовые скандалы в связи с помощью для ликвидации последствий кризисов, например, в случае эпидемии Эболы в Демократической Республике Конго в 2019 году и в условиях кризисов безопасности в Мали в 2010 и 2015 годах.

⁶ См. D. Prady, 2020. “Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery” (на странице: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

- обеспечение прозрачности и подотчетности системы денежных трансфертов путем своевременной публикации существенных данных.

Однако правительства многих стран сталкиваются с проблемами, препятствующими решению этих задач, такими как недостаточный объем данных о потенциальных получателях выплат, занятых в неформальном секторе, низкая эффективность систем УГФ, проблемы со связью и низкий уровень готовности к реагированию на серьезные потрясения. Власти могут оказаться перед трудной дилеммой: либо установить жесткие критерии отбора, чтобы исключить получение помощи теми, кто ее «не заслуживает», либо «раскинуть сеть» еще шире и таким образом позаботиться о большинстве малоимущих граждан, однако в этом случае есть риск того, что среди получателей помощи окажутся многие из тех, кто ее «не заслуживает». Кроме того, недостаточно строгие критерии повышают риск мошенничества. Кроме того, если кризис, связанный с COVID-19, окажется продолжительным, круг соответствующих требованиям может быстро измениться (например, если больше людей потеряют работу), и к тому времени, когда будут собраны все необходимые данные, «не заслуживавшие» помощь люди могут оказаться среди тех, кто имеет право получать ее. Стараясь расширить потенциальный охват систем социальной защиты, правительства некоторых развивающихся стран начали составлять реестры граждан и интегрировать эти реестры с общедоступными базами социально-экономических данных и более эффективными механизмами выплаты пособий⁷. Чем лучше взаимосвязь между базами данных и автоматизированными средствами контроля, тем ниже риск, который, однако, невозможно полностью исключить. В ряде развивающихся стран и стран с формирующимся рынком недостаточно развиты основные элементы систем УГФ, такие как информационная система для управления государственными финансами (ИСУФ) и система государственных закупок⁸.

Существует три группы вопросов/проблем, которые необходимо решить:

- *Как определить, кто должен получать помощь, и как зарегистрировать ее получателей?* В этой связи есть следующие проблемы: (i) отсутствие упорядоченной базы данных о предполагаемых получателях помощи⁹; (ii) широкий географический разброс целевых групп; и (iii) мигрирующая рабочая сила, составляющая значительный процент занятых в неформальном секторе.
- *Как осуществлять денежные трансферты таким образом, чтобы они своевременно и надежно доходили до получателей?* Здесь проблемы обусловлены следующими факторами: (i) потенциально большое число целевых получателей, не имеющих банковских счетов и не имеющих возможности получать средства в электронном виде непосредственно на депозиты; (ii) получатели выплат, не имеющие доступа к банковской сети, например, живущие в отдаленных районах, где у банков нет отделений; и (iii) недостаточно широкое внедрение цифровых финансовых платформ различными

⁷ См. D. Prady, 2020 (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>). В этой записке приводится пример федерального правительства Индии, интегрировавшего эти три компонента оказания финансовой помощи широким слоям населения: система всеобщей идентификации личности увязана с социально-экономическими данными по домашним хозяйствам и информацией о способах предоставления пособий.

⁸ Результаты проведенного МВФ обследования 46 стран показали, что недостатки основных функций ИСУФ, ее институционального охвата, информационно-технологических платформ, а также проблемы, затрудняющие обмен данными с другими ИТ-системами, имеют место во многих странах Африки, Центральной и Южной Азии, Латинской Америки и Карибского региона, тихоокеанских островных государствах и Юго-Восточной Европе. См. [“How to Design a Financial Management Information System—A Modular Approach”](#). Una, Allen, and Botton, FAD/IMF (2019).

⁹ Число бенефициаров может быть значительным: например, в Бразилии помощь от государства получают 54 млн малоимущих граждан, а в Пакистане государство помогает 12 млн малоимущих семей.

провайдером платежных услуг (ППУ), т.е. коммерческими банками, другими депозитными учреждениями и специализированными учреждениями, такими как операторы системы денежных переводов и эмитенты электронных денег, и/или недостаточный охват сети мобильной телефонной связи/интернета.

- *Как выплаты должны учитываться в бюджете, контролироваться и отражаться в отчетности?* В этой связи следует отметить следующие проблемы: (i) медленные и сложные процедуры включения в бюджет расходов на денежные трансферты; (ii) необходимость рационализации процедур исполнения бюджета и казначейских операций, модернизации ИСУФ и внедрения других цифровых технологий; (iii) обеспечение сбалансированности между эффективностью и прозрачностью осуществления платежей при соблюдении действующих законов и правил; и (iv) необходимость усовершенствования механизмов отчетности о денежных выплатах перед населением, международными финансовыми организациями (МФО) и другими партнерами по развитию, а также другими заинтересованными сторонами.

II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ ВЫПЛАТ

Основные предпосылки

В качестве первого шага необходимо определить, кто является получателями выплат, особенно в неформальном секторе, и обеспечить их регистрацию в соответствующей базе данных в цифровом формате (т.е. разместить подробную информацию о получателях на ИТ-платформе). Процесс регистрации получателей выплат должен быть упорядоченным, с четко сформулированными требованиями, которым должны соответствовать потенциальные получатели, и надлежащим порядком подачи и рассмотрения жалоб. В идеальном варианте должна быть единая база данных о получателях выплат, которой в защищенном режиме могли бы пользоваться все соответствующие министерства и ведомства, и которая позволяет агрегировать данные и обмениваться информацией с органами государственного управления других уровней.

Рекомендуемые меры

- В отношении получателей выплат, занятых в официальных секторах и/или охваченных системой социального обеспечения, правительству следует использовать имеющиеся базы данных органов социального обеспечения и налоговой администрации, для того чтобы знать, кто соответствует установленным критериям для получения пособий.
- Если у правительства нет доступа к данным, позволяющим получать достаточный объем информации о получателях выплат, занятых в неформальном секторе, можно взять на вооружение поэтапный подход. На начальном этапе система должна охватывать как можно больше потенциальных получателей и обеспечивать оказание немедленной помощи на небольшие суммы. На следующем этапе желающие получить помощь должны будут полностью пройти всю процедуру регистрации, включая надлежащую проверку сведений о получателях (KYC), что также помогает предотвратить мошенничество и коррупцию¹⁰. Такой поэтапный подход позволил бы правительству оказывать

¹⁰ В Кот-д'Ивуаре такая стратегия используется применительно к некоторым программам социальной защиты. Процедуры могут также предусматривать возможность проверки правильности информации, предоставляемой бенефициарами, и ее исправления или даже аннулирования заявления — такая практика внедряется в Таиланде.

поддержку в чрезвычайных ситуациях наряду с формированием надежной базы данных о получателях выплат в неформальном секторе.

- Получателей платежей, особенно занятых в неформальном секторе, можно идентифицировать и собирать по ним информацию при помощи простых автоматизированных процедур, таких как запрос на получение информации из официальной или общедоступной базы данных с использованием таких ресурсов, как (i) базы данных о текущих и ранее осуществлявшихся программах, предусмотренных принятой правительством стратегией сокращения бедности (ПРСП); (ii) базы данных органов социального обеспечения и налоговой администрации (например, для получения данных об уплате условно-расчетного налога в неформальном секторе, как, например, во франкоязычных странах Африки); (iii) базы данных о получателях льгот в виде «социальных» или субсидируемых тарифов на коммунальные услуги (электричество, газ, воду); (iv) базы данных об учащих школах в бедных районах; (v) базы данных о жителях бедных районов, получающих услуги здравоохранения (включающие информацию, собираемую учреждениями здравоохранения в контексте борьбы с пандемией COVID-19); (vi) данные, имеющиеся у фирм/компаний, нанимающих работников в неорганизованном секторе; (vii) данные по неофициальному сектору, собираемые местными органами государственного управления, НПО и некоммерческими организациями; и (viii) базы данных о зарегистрированных избирателях (такой вариант решили использовать, например, в Того, после того как было установлено, что эта база данных является наиболее полной в стране). Информация, получаемая из официальных баз данных, может также дополняться данными, предоставляемыми операторами мобильной связи.
- Правительствам следует задействовать мощные стимулы, способные заинтересовать потенциальных получателей выплат в том, чтобы самостоятельно регистрироваться в системе и обращаться за пособиями, используя для этого веб-сайты, мобильные приложения или даже телефонные информационно-сервисные центры, и развернуть масштабную информационно-разъяснительную кампанию. В некоторых развивающихся странах местные власти (например, сельские старосты в Кот-д'Ивуаре) и руководители местных управлений полиции принимают участие в идентификации получателей выплат в неформальном секторе. Однако следует отметить, что некоторые люди, занятые в неформальном секторе, не желают регистрироваться во избежание уплаты налогов и необходимости соблюдения других установленных государством правил. Такие проблемы лучше всего решать при помощи четко сформулированной информационной стратегии, объясняя населению, что денежные выплаты являются жизненно необходимой помощью в период кризиса, никак не влияющей на другие предоставленные гражданам льготы или их обязательства.
- После того как возможные получатели выплат определены/зарегистрированы, властям следует убедиться в достоверности имеющихся у них сведений путем проведения перекрестной проверки информации, полученной из разных вышеупомянутых источников, а также из других потенциальных источников (таких как базы данных кредитных карточек или реестр объектов недвижимости), если таковые имеются. Настолько, насколько это позволяют ИТ-системы, для более эффективной и быстрой проверки информации следует использовать интерфейсы прикладных программ (API) и роботизированную автоматизацию процессов (RPA).
- Министерству финансов необходимо установить четкие и прозрачные процедуры удостоверения личности, проверки получателей выплат и подтверждения наличия у них банковских счетов или возможности пользоваться другими средствами платежей. Отраслевые министерства, отвечающие за здравоохранение и другие социальные вопросы, также могут играть важную роль в процессе проверки потенциальных получателей. В качестве предпочтительного варианта какой-то центральный орган в составе министерства финансов должен осуществлять общее руководство этой работой и

координировать действия других государственных учреждений и ППУ (например, банковских учреждений и операторов мобильной связи). Проверку необходимо проводить не только на предмет соответствия лиц критериям, дающим право на получение пособий — критериям, которые должны быть четко установлены государством, но также во избежание дублирования (когда один человек получает одно и то же пособие несколько раз) и появления «мертвых душ» (не существующих людей, на которых выплачиваются пособия). Правительство должно обеспечить применение надлежащих стандартов защиты данных в отношении функционирования системы и использования ее баз данных.

III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЦЕЛЕВОГО ХАРАКТЕРА ВЫПЛАТ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПЕРЕЧИСЛЕНИЯ СРЕДСТВ

Основные предпосылки

Зачисление денежных выплат непосредственно на банковский счет получателя является идеальным механизмом государственных выплат физическим лицам (G2P), который, однако, может быть дополнен простыми цифровыми технологическими решениями. В идеальном варианте получатели выплат должны иметь банковские счета, для того чтобы получать денежные трансферты. Однако у получателей, занятых в неформальном секторе, может и не быть банковских счетов. Может потребоваться внести изменения в законы, правила, процедуры и информационные системы в области УГФ (и/или использовать чрезвычайные полномочия правительства)¹¹, чтобы обеспечить ускоренные выплаты с использованием альтернативных механизмов, таких как предоплаченные банковские карточки¹², и других методов, основанных на цифровых технологиях (таких как электронный перевод денежных средств и платежи с использованием мобильных приложений)¹³. Если для производства платежей используются цифровые технологии, важно, чтобы страны обеспечили достаточно широкий охват своих сетей мобильной телефонной связи и чтобы использовались приложения, совместимые с недорогими мобильными телефонами.

Рекомендуемые меры

- Одним из важнейших факторов, который учитывают правительства, принимая решение о том, какие способы платежей следует использовать, является уровень развития банковской системы. Самым лучшим и экономичным методом является прямой перевод средств со счета государственного казначейства на банковский счет клиента через сеть электронных платежей центрального банка, если у получателей выплат как в формальном, так и в неформальном секторах есть банковские счета, а правительство располагает достаточной информацией для надлежащей идентификации получателей. Отраслевые министерства, отвечающие за программы прямых денежных выплат, также должны

¹¹ В некоторых странах применение таких чрезвычайных полномочий стало устоявшейся практикой, которая уже используется в условиях нынешнего кризиса.

¹² Предоплаченные карточки выпускаются банком (или аналогичным учреждением). Они позволяют участникам программ снимать наличные деньги через банкомат и/или оплачивать товары или услуги в местах, оборудованных кассовыми терминалами для производства платежей с использованием карточек.

¹³ Системы мобильных платежей обычно работают на платформах местных операторов мобильной связи и основываются на сети зарегистрированных платежных агентов. Эти агенты (часто это те же владельцы малых предприятий, которые продают эфирное время), заключают контракт с оператором системы мобильных платежей, позволяющий им регистрировать клиентов, отправлять и принимать мобильные платежи. Поскольку системы мобильных платежей выполняют некоторые банковские функции, на них распространяются действующие в стране законы о банковской деятельности и борьбе с отмыванием денег (БОД).

участвовать в процессе сбора и систематизации информации, необходимой для производства платежей.

- Тех потенциальных получателей выплат, у которых есть беспрепятственный доступ к банковской сети, следует стимулировать к открытию счетов в банках — причем в некоторых странах это может быть одним из необходимых условий получения денежных пособий, — с тем чтобы денежные переводы можно было осуществлять в электронном виде. Например, в Бразилии и Чили платежи производятся через государственные банки (соответственно Caixa Econômica и Banco Estado). В обеих странах получателям выплат рекомендуется открывать банковские счета, для чего достаточно иметь лишь номер государственного удостоверения личности.
- В зависимости от нормативно-правовой основы в некоторых странах коммерческие банки могут также выполнять функции расчетно-кассовых центров, действуя от имени государства и получая от него возмещение за выплаты, производимые получателям пособий. Естественно, такой порядок следует устанавливать только по согласованию с центральным банком и для этого необходимы соответствующие соглашения об уровне обслуживания между государственным казначейством и соответствующими банками.
- Получателям выплат, не имеющим доступа к банковской сети, можно рекомендовать пользоваться услугами сети отделений почтовой связи. Во многих странах почтовые отделения могут удостоверять личность получателя и производить платежи/денежные переводы. Например, в Замбии такой метод используется в рамках программы социальной помощи женщинам. В качестве еще одного варианта можно использовать предоплаченные карточки. Например, международная гуманитарная организация Mercy Corps использовала такой метод для выплаты денежных пособий более чем 16 000 беженцев, соискателям убежища и другим социально незащищенным лицам, временно размещенным на островах Греции, в период с 2016 по 2018 год.
- Еще одним вариантом может быть использование частных агентств, которые оказывают услуги денежных переводов¹⁴, действуя в качестве «банковских корреспондентов» и осуществляя денежные выплаты в местах, где нет отделений официальных банков. Такие механизмы следует согласовывать с центральным банком.
- Если имеются цифровые платформы, они могут использоваться государством для денежных выплат при помощи таких технологий, как электронный перевод денежных средств и мобильные платежи. Например, в Чили, Перу и Таиланде системы G2P эффективно используются для денежных выплат уязвимым группам населения¹⁵. В нескольких странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, например, в Кении, Индии, Камбодже и Колумбии¹⁶, используются приложения для мобильных банковских операций. Можно также задействовать платформы неструктурированных дополнительных сервисных данных (USSD), используемые в некоторых странах Африки к югу от Сахары. Казначейству, центральному банку и представителям частных провайдеров финансовых услуг необходимо иметь возможность оперативно оценивать существующие цифровые финансовые платформы, в том числе аналоговые платформы для производства мобильных платежей, и выбирать

¹⁴ Такие как компания Western Union, действующая во многих африканских странах, или пункты обмена валюты и т.п. В некоторых странах Латинской Америки, например, в Перу, такие финансовые услуги оказываются предприятиями розничной торговли.

¹⁵ См. блог Всемирного банка, упомянутый в сноске 3.

¹⁶ В малых островных государствах зона действия мобильной связи, как правило, является достаточно обширной, а население не такое многочисленное. Поэтому мобильные банковские операции являются подходящим вариантом.

из них наиболее подходящие, гибкие и надежные технологические решения. Мобильные платежи часто обходятся дешевле, чем осуществление выплат другими способами, мобильные платежные системы обычно имеют широкий охват¹⁷ и другие долгосрочные преимущества (например, они стимулируют домохозяйства к тому, чтобы позволять женщинам открывать мобильные счета, что ведет к сокращению гендерного неравенства в том, что касается доступа к финансовым услугам, позволяет зарабатывать кредитный рейтинг, осуществлять дистанционные платежи в рамках одноранговой системы и способствует использованию электронных средств сбережения).

- В тех случаях, когда для организации денежных выплат с использованием цифровых технологий может потребоваться больше времени, чем для осуществления выплат традиционными способами, правительство может рассмотреть возможность одновременного использования двух механизмов: одного для развития системы выдачи денег получателям непосредственно на руки, другого — для создания программы денежных переводов с использованием цифровых технологий. Такой подход может быть особенно целесообразным в быстро возникающих чрезвычайных ситуациях, таких как пандемия COVID-19, когда важнее всего удовлетворить неотложные потребности. Преимущества цифровой системы денежных выплат можно будет реализовать на последующих этапах реагирования на чрезвычайную ситуацию.
- В странах и регионах, где нет возможности производить платежи в электронном виде и единственным вариантом является выплата наличных денег, можно использовать территориальные отделения казначейства, другие учреждения, оказывающие государственные услуги, и/или местные или мобильные отделения финансовых учреждений. Они могут получать средства, перечисляемые в электронном виде на их банковские счета, и производить выплаты в необходимом объеме непосредственно получателям¹⁸.
- Если ни один из перечисленных выше вариантов не представляется возможным, правительство может рассмотреть возможность использования НПО, групп местной общественности, социальных работников и т.п. для реализации программы денежных выплат получателям в неформальном секторе. За это им можно выплачивать, например, разовое денежное вознаграждение.
- В тех случаях, когда правительство использует для денежных выплат банки, в том числе корреспондентские, другие финансовые учреждения или почтовые отделения, ему приходится компенсировать им административные расходы, что повышает стоимость таких вариантов по сравнению с прямым перечислением средств на банковские счета. Платежные услуги могут оплачиваться двумя частями: (i) комиссионные за каждую операцию и (ii) денежное вознаграждение за передачу пособия/денежной выплаты непосредственно получателю — этот второй платеж может быть необходимым в тех случаях, когда для выплаты средств невозможно использовать официальные банковские каналы. Необходимо оценить преимущества и издержки каждого из вариантов.

¹⁷ В некоторых странах построение таких цифровых платформ может быть затруднено определенными проблемами, например, если у людей, занятых в неформальном секторе, нет действительных удостоверений личности, необходимых для того, чтобы взять напрокат мобильный телефон.

¹⁸ Такого рода решения использовались в странах Западной Африки во время кризиса, вызванного эпидемией Эболы, когда не было возможности использовать цифровые платформы (см. [“Harnessing digital technology for cash transfer programming in the Ebola response”](#), United States Agency for International Development (USAID) / The Cash Learning Partnership (CALP), September 2017).

IV. ОБРАБОТКА, КОНТРОЛЬ И УЧЕТ ДЕНЕЖНЫХ ВЫПЛАТ И ИХ ОТРАЖЕНИЕ В ОТЧЕТНОСТИ

Основные предпосылки

Учитывая необходимость быстрого принятия мер, нужно уделить особое внимание

(i) усовершенствованию некоторых обычных процедур контроля и требований в отношении аудита, а также (ii) адаптации или модернизации существующих ИТ-систем и цифровых платформ, вместо того чтобы создавать новые. Прозрачные процедуры отчетности, эффективные аудиты и проверки фактически произведенных операций должны компенсировать менее строгие меры предварительного контроля. Они будут также способствовать укреплению доверия со стороны населения.

Рекомендуемые меры

- Использовать и при необходимости вносить изменения в правовую основу УГФ, чтобы можно было гибко и быстро принимать решения о выделении бюджетных ресурсов для денежных выплат. Например, во франкоязычных странах положения законодательства позволяют в определенных чрезвычайных обстоятельствах издавать указы о дополнительных бюджетных ассигнованиях (décrets d'avances).
- Процедуры ассигнования средств, предусмотренные правовой основой, могут использоваться для целевого выделения средств, относящихся к некоторым категориям (например, добровольных пожертвований, грантов, предоставленных донорами) для адресных денежных выплат¹⁹. Если правовая основа не содержит никаких положений в отношении выделения средств целевым назначением, может потребоваться принятие нового правила или постановления, с тем чтобы не допустить использование ведомствами средств, выделяемых в связи с COVID-19, для других целей. Еще одним (дополнительным) вариантом может быть внесение изменений в существующую бюджетную классификацию (и в план счетов) для оформления и отслеживания этих расходов. В рамках системы составления бюджета на основе программ могут создаваться конкретные программы и устанавливаться связанные с ними показатели, либо в административную классификацию может быть включено новое «учреждение», отвечающее за контроль и отчетность. При обоих вариантах ведомства должны быть лишены возможности использовать средства не по назначению.
- Необходимо принять меры по рационализации процедур УГФ и средств контроля. Например, могут быть установлены процедуры одновременной регистрации расходов в случае чрезвычайной ситуации, таких как расходы на денежные выплаты, на всех стадиях исполнения бюджета — на стадиях принятия обязательств, осуществления платежей и отражения в отчетности, — что избавит от необходимости составлять отчеты об исполнении бюджета и утверждать бюджетные ассигнования по несколько раз подряд. Во многих странах такие процедуры используются для регистрации и производства платежей некоторых видов (например, оплаты коммунальных услуг). Еще одним вариантом может быть регистрация и учет нескольких одинаковых операций, связанных с действиями в чрезвычайной ситуации, в качестве одной общей учетной записи. Эти инициативы должны находить свое отражение в изменениях, вносимых в правовую основу УГФ, или в постановлениях,

¹⁹ Во франкоязычных странах в качестве механизма целевого использования средств, полученных в порядке внешней финансовой помощи, могут использоваться «fonds de concours» (фонды содействия).

принимаемых в чрезвычайных ситуациях. Например, во Франции бухгалтерам дано указание обрабатывать платежи, связанные с COVID-19, в ускоренном порядке, в обход средств контроля, руководствуясь положениями правовой основы УГФ, действующими в форсмажорных обстоятельствах. Эти же положения могут действовать также в франкоязычных странах Африки.

- В странах, где в центральном банке открыт единый казначейский счет (ЕКС), возможна централизация прямых денежных выплат в рамках казначейства, и средства могут выплачиваться с использованием национальной системы электронных платежей центрального банка. Затем денежные средства можно доставлять получателям упомянутыми выше способами, в том числе путем перечисления на банковский счет, в виде мобильных платежей или прямых выплат наличными деньгами. Если правительство использует посредников (частные банки, пункты обмена валюты, группы местной общественности) для выплаты денежных средств, денежные средства должны перечисляться с ЕКС на заключительном этапе во избежание накопления неиспользованных остатков в платежных механизмах вне ЕКС.
- Необходимо установить механизмы для предотвращения мошенничества и коррупции, поскольку система денежных выплат может быть объектом злоупотреблений. Если смягчаются меры предшествующего или предварительного контроля²⁰, необходимо усиление последующего контроля, особенно роли высшего ревизионного учреждения страны, а также законодательной власти и гражданского общества. Контрольно-ревизионные учреждения должны участвовать в разработке и применении усовершенствованных процедур УГФ, используемых для ускоренного осуществления выплат. Например, в целях обеспечения своевременности чрезвычайных выплат в соответствии с недавно принятым Законом о финансовой помощи и экономической безопасности в связи с пандемией коронавируса (CARE) и осуществления контроля за этими выплатами в составе Министерства финансов США учреждена новая высокая должность генерального инспектора, назначаемого президентом и утверждаемого сенатом. Вскоре после завершения первой волны выплат можно также провести целевые аудиты для предварительной оценки системы и разработки возможных рекомендаций в отношении ее усовершенствования.
- Следует регулярно и своевременно публиковать отчеты об использовании средств, выделенных на денежные выплаты — в идеальном варианте в режиме реального времени, либо раз в неделю, раз в две недели или раз в месяц. Может возникнуть необходимость соответствующим образом «помечать» эти средства в ИСУФ. Каждая операция, имеющая отношение к чрезвычайной ситуации, должна указываться в плане счетов и отслеживаться, и для различных заинтересованных сторон должны публиковаться подробные отчеты о связанных с кризисом расходах²¹.
- По мере возможности действующие процедуры контроля и утверждения, встроенные в ИСУФ, следует модифицировать или адаптировать с учетом того, что система денежных выплат требует менее строгого контроля (в том числе других пороговых величин). Государственные органы не

²⁰ Например, меры предварительного контроля могут быть ослаблены применительно к операциям в размере, не превышающем определенную пороговую величину, но оставлены без изменений в отношении платежей на более крупные суммы.

²¹ Эти отчеты должны содержать информацию в объеме, достаточном для того, чтобы они пользовались доверием граждан, но в то же время должны соблюдаться законы о неприкосновенности данных. Более подробный анализ фискальной прозрачности в связи с кризисом, связанным с COVID-19, см. в публикации в блоге Л. Ривьера дель Пасо «[Fiscal Transparency in Times of Emergency Responses: Reflections for the Time of COVID-19](#)», Глобальная инициатива по обеспечению фискальной прозрачности (GIFT).

располагают достаточным временем для разработки новых ИТ-систем или внесения серьезных изменений в существующие.

- По мере все более широкого использования цифровых технологий для денежных выплат, необходимо будет также расширить возможности департамента информационных технологий министерства финансов для повышения эффективности государственной политики и процедур в области кибербезопасности. Во многих РСНД одним из возможных способов скорейшего достижения этой цели может быть создание специальной «целевой группы», в состав которой должны входить представители служб ИТ казначейства, налоговой службы, управления социального обеспечения и центрального банка.

Таблица 1. Денежные выплаты в чрезвычайных ситуациях: краткое описание основных мер

Определение и регистрация получателей выплат

На официальном рынке труда использовать имеющиеся базы данных органов социального обеспечения и налоговой администрации.

Применительно к другим получателям использовать другие имеющиеся базы данных (по социальному обеспечению, налогам, коммунальным службам).

Проверять и подтверждать достоверность информации путем сверки с данными, полученными из других источников, по возможности с использованием API и RPA.

Рассмотреть возможность применения поэтапного подхода: выплата небольших сумм на начальном этапе, а затем уже официальная регистрация получателей.

Учредить орган в составе министерства финансов, который будет осуществлять общее руководство этой работой и координировать действия других государственных учреждений, банков и операторов мобильной связи.

Обеспечить тщательную проверку на предмет соответствия лиц критериям, дающим право на получение пособий, во избежание дублирования (когда один человек получает одно и то же пособие несколько раз) и появления «мертвых душ» (не существующих людей, на которых выплачиваются пособия).

Обеспечить применение надлежащих стандартов защиты данных в отношении функционирования системы и использования баз данных.

Обеспечение целевого характера выплат и осуществление перечисления средств

Наиболее экономичным методом является прямой перевод средств через сеть электронных платежей центрального банка, если у получателей есть банковские счета.

Другими вариантами могут быть осуществление выплат с использованием коммерческих банков, почтовых отделений и предоплаченных карточек.

В тех случаях, когда для организации денежных выплат с использованием цифровых технологий может потребоваться много времени, следует рассмотреть возможность одновременного использования двух механизмов: (i) выдача денег получателям непосредственно на руки и (ii) денежные переводы с использованием цифровых технологий/

Там, где единственным вариантом является выплата наличных денег, можно использовать территориальные отделения казначейства, другие учреждения, оказывающие государственные услуги, и/или местные или мобильные отделения финансовых учреждений.

Банкам, другим финансовым учреждениям и почтовым отделениям, осуществляющим денежные выплаты, необходимо компенсировать связанные с этим административные расходы.

Обработка, контроль и учет денежных выплат и их отражение в отчетности

При необходимости вносить изменения в правовую основу управления государственными финансами, чтобы обеспечить гибкую и оперативную работу новой системы.

Выделять средства, относящиеся к некоторым категориям (например, гранты, предоставленные донорами), целевым назначением для адресных денежных трансфертов.

Рационализировать процедуры контроля и утверждения, регистрации и учета оплаты расходов, связанных с COVID-19, и внести необходимые изменения в действующую в стране систему ИСУФ.

В странах, где существует единый казначейский счет, централизовать прямые денежные выплаты в рамках казначейства, используя национальную систему электронных платежей центрального банка.

Установить эффективные механизмы для предотвращения мошенничества и коррупции, в том числе процедуры аудита проведенных операций и фактической проверки.

Регулярно публиковать отчеты об использовании средств, выделенных на денежные выплаты — в идеальном варианте в режиме реального времени.

Расширить возможности департамента информационных технологий министерства финансов для осуществления государственной политики и процедур в области кибербезопасности.