



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.

8 июня 2020 года

Совершенствование цифровых решений для осуществления мер реагирования на чрезвычайную ситуацию

Герардо Уна, Холгер ван Эден, Ашни Сингх, Фелипе Барделла и Алок Верма¹

Настоящий документ содержит руководящие указания для развивающихся стран с низкими доходами (РСНД) и стран с формирующимся рынком (СФР) о том, как использовать в системах управления государственными финансами (УГФ) цифровые решения, чтобы поддержать реализацию мер реагирования на чрезвычайную ситуацию, вызванную COVID-19. К числу подобных цифровых решений относятся информационные системы управления финансами (ИСУФ), порталы бюджетной прозрачности и платформы закупок. Рекомендованные меры можно достаточно быстро реализовать во время кризиса для оптимизации процессов расходования средств и контроля, встроенных в информационные системы, улучшения функциональности ИСУФ по управлению кассовыми средствами и повышения прозрачности мер реагирования на чрезвычайную ситуацию посредством цифровых решений.

ОСНОВНЫЕ УЛУЧШЕНИЯ ЦИФРОВЫХ РЕШЕНИЙ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНУЮ СИТУАЦИЮ

Цифровые решения УГФ, такие как ИСУФ, платформы закупок и порталы бюджетной прозрачности, имеют решающее значение для бесперебойной, эффективной и прозрачной реализации мер реагирования на чрезвычайную ситуацию, вызванную COVID-19. Они также могут играть ключевую роль в макробюджетном планировании и управлении бюджетом, способствовать сокращению факторов уязвимости государственного управления, включая коррупцию (IMF, 2019), и поддержать введение в действие экстренных процессов, предусмотренных правовой основой УГФ. Кроме того, во время пандемии COVID-19 цифровые решения могут способствовать, помимо прочего, более совершенной отчетности о связанных с кризисом расходах, аудитам фактических результатов и прозрачности закупок². Цифровые информационные системы являются мощными инструментами, помогающими в достижении этих целей благодаря своей способности обрабатывать, хранить и представлять в виде отчетов финансовую информацию. Например, отслеживая каждую бюджетную операцию среди государственных агентств, ИСУФ может обеспечить своевременную, надежную, точную и полезную информацию для поддержки принятия финансовых решений, укрепления налогово-бюджетной дисциплины, усиления контроля за расходами и повышения прозрачности в бюджетной сфере (Una, Allen, and Botton, 2019).

¹ Все вопросы и комментарии к настоящему документу просьба направлять по адресу cdsupport-spending@imf.org.

² Информационная справка МВФ «Как МВФ содействует прозрачному и ответственному использованию финансовой помощи, выделяемой в связи с COVID-19».

Однако процедуры и механизмы контроля, встроенные в цифровые информационные системы, обычно не предназначены для управления такими чрезвычайными ситуациями, как COVID-19.

По существу базисные функциональности и процессы ИСУФ могут препятствовать благополучной реализации мер реагирования на чрезвычайную ситуацию министерством финансов (МФ) и различными другими министерствами, департаментами и агентствами (МДА), так как обычно они опираются, например, на последовательные этапы одобрения каждой операции и ограничивают перераспределение бюджетных средств. Такие проблемы могут затруднять гибкую и оперативную реализацию экстренных ответных мер во время кризиса, особенно в особо значимых областях, таких как здравоохранение³. Кроме того, экономическая классификация, используемая в ИСУФ, может не обеспечивать выявление расходов, относящихся к COVID-19, и потребует улучшения для данной цели. Некоторые осуществляемые вручную процессы, такие как сверка банковских счетов и составление вручную отчетов о расходах, относящихся к COVID-19, также могут создавать проблемы для эффективного контроля и мониторинга пакета экстренных ответных мер, включая факторы уязвимости государственного управления и коррупцию. Наконец, цифровые информационные системы должны обеспечивать налогово-бюджетную информацию открытого формата, чтобы содействовать вовлечению гражданского общества.

Есть три основные области, где могут потребоваться изменения или адаптация цифровых решений УГФ для достаточной поддержки реализации и прозрачности мер реагирования на чрезвычайные ситуации: (i) оптимизация процессов исполнения и контроля расходов ИСУФ и улучшение их взаимодействия с платформами закупок; (ii) улучшение способности ИСУФ к прогнозированию кассовых средств и управлению ими; и (iii) повышение бюджетной прозрачности посредством веб-порталов, открытых данных и отчетности с поддержкой ИСУФ. Улучшение функциональности или внедрение значительных новых усовершенствований может отнять много времени и ресурсов, особенно в странах с низким институциональным потенциалом, который еще больше ограничивается текущим кризисом. В то же время кризис представляет возможность для совершенствования таких цифровых решений с целью улучшения практики использования ИСУФ и бюджетной прозрачности там, где это целесообразно. Адаптация цифровых решений должна быть направлена на минимизацию рисков, связанных с угрозами кибератак, и должна проводиться силами многопрофильных команд, охватывающих функциональные компетенции и компетенции в области информационных технологий.

Для содействия обеспечению этих нужд в настоящем документе рассматриваются следующие четыре главных вопроса:

- Какие конкретные требования УГФ можно удовлетворить при помощи цифровых решений УГФ;
- Какие функциональности имеющихся цифровых решений УГФ могут обеспечить некоторые из этих требований;
- Какие функциональности можно адаптировать в краткосрочном периоде для удовлетворения этих требований; и
- Какие вспомогательные инструменты можно использовать, если имеющиеся информационные системы невозможно адаптировать.

Следует отметить, что не все меры, предлагаемые в настоящем документе, подойдут для всех стран. Меры, которые полезны для стран с ИСУФ, ориентированными только на ядро казначейской системы, будут совсем иными, чем меры для стран со зрелыми ИСУФ, соединенными с другими автоматизированными системами, например, с системами налогового администрирования, управления долгом и платформой закупок.

ОПТИМИЗАЦИЯ ПРОЦЕССОВ ИСПОЛНЕНИЯ И КОНТРОЛЯ РАСХОДОВ ИСУФ

Принятие мер реагирования на COVID-19 требует корректировки процессов УГФ и соответствующих цифровых решений. Меры, введенные правительствами для противодействия кризису, такие как оперативное выделение большего объема ресурсов на услуги здравоохранения, включали использование экстренных процессов закупки, введение или расширение масштабных программ денежных трансфертов для защиты уязвимых домашних хозяйств, инициативы в области предоставления кредитов и гарантий частному сектору и создание специальных фондов и/или внебюджетных структур, отвечающих за управление ресурсами в связи с COVID-19 (IMF 2020a). Эти меры создают новые требования к цифровым решениям УГФ, включая: (i) корректировки механизмов контроля за исполнением бюджета, встроенных в ИСУФ; (ii) повышение производительности информационных систем для удовлетворения возросших потребностей в операциях; и (iii) улучшение мер финансового контроля за экстренными процессами закупки.

³ См. статью блога "The COVID-19 Crisis and Budgetary Space for Health in Developing Countries" by S. Gupta and H Barroy, Center for Global Development.

Адаптация ИСУФ для быстрой реализации мер реагирования на чрезвычайную ситуацию

Определение приоритетных корректировок механизмов контроля за исполнением бюджета, встроенных в ИСУФ, является основным мероприятием, обеспечивающим беспрепятственную реализацию экстренных ответных мер. В рамках правовой основы УГФ механизмы контроля ИСУФ контролируют каждую финансовую операцию и связанные с ней бюджетные и учетные данные. Например, сумма каждой операции сверяется с бюджетным ассигнованием, лимитом принятия обязательств, сертификацией и платежным поручением, обычно в порядке очередности и различными пользователями с учетом различных предельных сумм. Сходным образом процессы, относящиеся к перераспределению бюджетных средств, также проходят последовательное одобрение различными пользователями. Только после завершения всех процедур перераспределения бюджета и одобрений агентство, отвечающее за предоставление услуги, (например, единица здравоохранения) вправе распорядиться ресурсами.

Оптимизация механизмов контроля, относящихся к процессам исполнения бюджета, и утверждение более высоких предельных значений для контроля могли бы способствовать ускоренной реализации пакетов экстренных ответных мер. Например, процедуры одновременной регистрации всех этапов исполнения бюджета – принятия обязательства, реализации и оплаты – для программы денежных трансфертов позволили бы избежать повторного последовательного рассмотрения и одобрения в ИСУФ. Фактически многие страны уже внедрили такие процессы в своих ИСУФ для регистрации и оплаты определенных видов расходов (например, счета на оплату коммунальных услуг и выплаты заработной платы). Такие непохожие друг на друга страны, как Доминиканская Республика и Камбоджа, внедрили подобные способы во время текущего кризиса. Другим вариантом является регистрация и учет нескольких идентичных операций, относящихся к экстренным ответным мерам, например, небольших субсидий домашним хозяйствам, в рамках единой пакетной проводки. Корректировка предельных сумм для необходимого одобрения расходов могла бы способствовать ускоренному проведению неотложных расходов, таких как медицинские поставки. Это нужно будет сделать в рамках правовой основы. В некоторых случаях нужно будет усилить контроль за фактическими результатами, обеспечив гибкость на предварительном этапе, а внешний контроль нужно будет проводить более проактивно, чтобы сократить неправомерное использование ресурсов, выделенных на экстренные цели⁴. Дополнительно ИСУФ следует адаптировать таким образом, чтобы обеспечить более гибкие процедуры перераспределения бюджетных средств, если такие изменения будут введены в законодательство УГФ.

Для аудиторских организаций можно создать специальные пользовательские профили, обеспечивающие им доступ к информации о расходах, связанных с COVID-19, в базе данных ИСУФ в режиме реального времени. Для усиления контроля и надзора за экстренными расходами МФ могло бы создать специальные пользовательские профили с правами поиска данных только для внутренних служб аудита в МДА и высших ревизионных учреждений (ВРУ). Эта категория пользователей уже добавлена, например, в ИСУФ Аргентины. Если в стране действует налогово-бюджетный совет, персонал этого независимого органа также мог бы получить доступ к специальным отчетам в режиме онлайн. Это обеспечило бы контрольным и надзорным органам своевременный доступ к информации, улучшая контроль и подотчетность в отношении экстренных расходов.

Производительность цифровых решений УГФ можно было бы повысить для удовлетворения возросшего спроса на операции и платежи. Реализация крупномасштабных инициатив, связанных с прямыми денежными трансфертами, во многих странах, а также большой объем закупочных операций могут подразумевать как возросший спрос на производительность информационных систем, так и дополнительные пользовательские лицензии на коммерческие готовые решения (КГР⁵). Некоторые функциональности в ИСУФ, такие как цифровой реестр получателей и поставщиков, и соответствующие платежные процессы, возможно, необходимо расширить, чтобы охватить большой круг новых получателей. Так обстоит дело с программой прямых денежных трансфертов в Коста-Рике, где платежный модуль казначейской системы нужно расширить, обеспечив обработку 30 000 платежных поручений в каждом пакете. В случае Бразилии, где количество получателей в рамках экстренной программы прямых денежных переводов подскочило с 14 миллионов до 50 миллионов, производительность казначейской системы быстро нарастала с использованием облачной вычислительной инфраструктуры. В ряде развивающихся стран, где налоговые агентства переходят на облачные вычислительные решения, было бы целесообразно реализовать аналогичную стратегию для расширения производительности ИСУФ.

⁴ О мерах по сокращению неправомерного использования средств и уязвимости к коррупции см. IMF (2020e).

⁵ Решения КГР представляют собой продукты или пакеты ИТ, предназначенные для удовлетворения общих потребностей рынка, а не нужд системы управления финансами в конкретной стране.

Улучшение систем закупок и их взаимодействия с ИСУФ

Имеющиеся платформы электронных закупок следует использовать для закупочной деятельности, связанной с COVID-19, а их связь с ИСУФ следует усилить для регистрации планов закупок и прогнозов движения денежных средств. Для выявления расходов, относящихся к COVID-19, платформа электронных закупок Гватемалы ввела в свои встроенные процессы новые категории, чтобы идентифицировать всех закупки, связанные с чрезвычайной ситуацией. В отсутствие интеграции между системой закупок и ИСУФ обмен планами закупок и прогнозами движения денежных средств между системами может осуществляться с использованием специально созданного интерфейса.

РАСШИРЕНИЕ ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ ИСУФ ДЛЯ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ КАССОВЫХ СРЕДСТВ И УПРАВЛЕНИЯ ИМИ

Улучшение управления кассовыми средствами зачастую является главным приоритетом, учитывая давление на бюджет и финансовые ограничения во время вызванного COVID-19 кризиса. Обычные потребности состоят в: (i) корректировке кассовых планов для включения относящихся к COVID-19 расходов и пересмотре оценок доходов и расходов в свете ожидаемого замедления роста экономики; (ii) улучшении консолидации и/или доступности для Казначейства всех источников государственной ликвидности, с учетом ожидаемых финансовых ограничений; и (iii) усилении мониторинга и прогнозирования денежных потоков для предотвращения сбоя в проведении экстренных и текущих расходов (IMF 2020b).

Некоторые функциональности ИСУФ при достаточной политической поддержке можно обновить в относительно короткие сроки для лучшего мониторинга, прогнозирования денежных потоков и управления ими. Совершенствование ИСУФ с целью обеспечения ежедневных отчетов о кассовой позиции правительства и еженедельно обновляемых прогнозов движения денежных средств поддержит операционные подразделения МФ во время кризиса, особенно распорядителей бюджета, долга и денежных средств. Некоторые из этих улучшений в ИСУФ можно выполнить с использованием решений КГР в области управления кассовыми средствами или готовых приложений⁶. Хотя некоторые модификации, такие как автоматизация сверки банковских счетов, могут потребовать значительных усилий, кризис может придать импульс подобным реформам, учитывая острую необходимость в совершенствовании управления кассовыми средствами. Однако скорость внедрения этих изменений зависит от существующей технологии, уровня адаптации приложения КГР, гибкости архитектуры готовых приложений, доступности поддержки со стороны поставщика и финансирования⁷.

Улучшение мониторинга денежных потоков посредством ИСУФ

Использование предварительной информации о денежных потоках через государственные банковские счета в качестве исходных данных для модуля управления кассовыми средствами ИСУФ может повысить своевременность мониторинга кассовой позиции. Большинство модулей ИСУФ заполняются учетными данными, сверенными с данными банковских счетов, с задержкой от нескольких дней до нескольких недель. Для мониторинга кассовых остатков на агрегированном уровне во время кризиса эти дополнительные шаги несущественны, поскольку ошибки, как правило, невелики и имеют тенденцию к взаимной нейтрализации на агрегированном уровне. Ежедневный ввод предварительной информации о кассовых остатках в модуль управления кассовыми средствами стал бы значительным улучшением для многих РСНД и СФР. Однако для принятия этой меры центральным и коммерческим банкам придется обеспечить, чтобы данные о денежных потоках обновлялись по сверенным данным впоследствии и чтобы предварительные данные использовались только для мониторинга агрегированной кассовой позиции.

При наличии банковских интерфейсов ИСУФ может помочь в консолидации общей кассовой позиции правительства, агрегируя остатки по всем банковским счетам, включая находящиеся за пределами Единого казначейского счета (ЕКС). Если Казначейство справится с задачей по регистрации всех или хотя бы значительного процента государственных банковских счетов в ИСУФ, и при наличии банковских интерфейсов, можно разработать специальную отчетность для агрегирования дневной кассовой позиции вне

⁶ Большинство решений КГР содержат функциональность для управления кассовыми средствами и ликвидностью в отдельных модулях или специальных приложениях, которые можно успешно соединить с ИСУФ.

⁷ Например, приложения сервис-ориентированной архитектуры (СОА) используются в нескольких странах (в частности, Индии) и могут способствовать быстрой разработке новых веб-страниц для получения от МДА дополнительной информации с целью прогнозирования денежных потоков.

зависимости от банка и владельца счета. Приложения КГР имеют стандартные, основанные на веб-технологиях прикладные интерфейсы для обмена информацией с использованием форматов SWIFT⁸. Например, в Индии ИСУФ может консолидировать денежные средства на банковских счетах государственных структур в сотнях банков. Такое расширение охвата банковских счетов в ИСУФ используется только в целях отчетности⁹. Во многих РСНД банковские счета партнеров по развитию не маршрутизируются через ИСУФ из-за политики доноров. Это не означает, что отчетность о денежных потоках, проходящих через эти счета, нельзя передавать в ИСУФ. Такие интерфейсы имеют особую значимость для счетов, на которые партнеры по развитию переводят экстренное финансирование в связи с COVID-19, направляемое через ЕКС или отдельные банковские счета. В Руанде открыт специальный банковский счет в качестве субсчета ЕКС в ИСУФ для отслеживания расходов, связанных с COVID-19, и составления соответствующей отчетности. В среднесрочной перспективе поставлена цель объединить все эти счета в рамках ЕКС и обрабатывать операции по ним через ИСУФ.

Сверку поступлений и платежей по банковским счетам, отраженных в ИСУФ, с записями центрального банка и коммерческих банков можно облегчить, разработав интерфейсы между соответствующими информационными системами. Например, если коммерческие банки управляют своими счетами через автоматизированную банковскую систему (АБС), интерфейсы для соединения с ИСУФ можно разработать относительно быстро. Эти интерфейсы могут быть разработаны с использованием технологии интеграции на базе файлов, имеющегося межплатформенного программного обеспечения (как BizTalk в Индии) или других агентов сообщений с открытым кодом, таких как RabbitMQ или интерфейсы прикладных программ (API). Стандарты передачи сообщений можно утвердить на основе международных образцов (SWIFT) или образцов сопоставимых стран. Их можно настроить (в многих случаях – предварительно настроить в решениях КГР) для обмена электронными банковскими выписками, которые за тем можно будет вводить в модуль сверки банковских счетов ИСУФ. В качестве альтернативы многие страны успешно применяют низкотехнологичные подходы, такие как загрузка данных банковских выписок в ИСУФ с использованием простых файлов базы данных.

Улучшение прогнозирования денежных потоков и управления ими через ИСУФ

Существует несколько вариантов для улучшения прогнозирования денежных потоков и управления ими через ИСУФ, в том числе за счет соединения с автономным приложением. В идеале модуль управления кассовыми средствами можно включить в ИСУФ, так как это не слишком сложно и может быть реализовано за считанные месяцы, если сделать эту задачу приоритетной, поскольку КГР имеют стандартные модули прогнозирования денежных потоков и управления ликвидностью. Однако разработка такого дополнительного модуля для разработанной своими силами или разработанной на заказ ИСУФ потребует больше времени. В качестве альтернативы основные автономные приложения можно соединить с ИСУФ для передачи и приема данных. Преимущества модулей прогнозирования кассовых средств и автономных приложений заключается в легкости скачивания данных из ИСУФ и оценке прогнозных сценариев. Например, Аргентина и Уругвай используют для выполнения этой функции специальные приложения, интегрированные с ИСУФ. С использованием подобного программного обеспечения можно анализировать данные ИСУФ из таких модулей, как дебиторская задолженность, кредиторская задолженность, фонд оплаты труда и условные обязательства, особенно в организациях, распоряжающихся бюджетами здравоохранения и социального сектора и связанными с ними экстренными пакетами. Функциональность сценарного анализа в этих приложениях может быть очень полезна для анализа возможных оттоков денежных средств, с учетом значительной неопределенности во время текущего кризиса. Эта инициатива поддержала бы меры реагирования на текущий кризис и в то же время принесла бы долгосрочные преимущества в области управления кассовыми средствами.

Ускоренный переход от чеков к электронным переводам средств (ЭПС) поможет достигнуть значительного выигрыша в эффективности и минимизировать потребность во взаимодействии людей во время кризиса. Многие РСНД по-прежнему сохраняют зависимость от чековых и наличных выплат. Обработка чеков является трудоемкой в любой стране, но за счет соединения ИСУФ с банковской системой, непосредственно через систему межбанковских платежей или опосредованно через центральный банк, эти производимые вручную процессы и факторы неэффективности в целом можно устранить. Это сильно сократило бы потребность в личных контактах во время нынешней пандемии. В Эсватини, например, во время кризиса правительство перевело ежемесячные выплаты гражданам в возрасте свыше 60 лет из режима распределения в наличной форме через почтовые отделения в ЭПС. Для целей управления кассовыми средствами отказ от чеков избавляет от зачастую ошутимого объема неоплаченных чеков (так называемого

⁸ Эта функциональность часто встречается в приложениях КГР, так как компании частного сектора требуют от своих банков выписки по счетам в электронной форме.

⁹ Подробнее о мониторинге и прогнозировании ежедневных кассовых остатков правительства см. в Misch, Olden, Poplawski-Ribeiro and Lamy (2017).

«флоута» – резервирования денежных средств по еще не инкассированным чекам) и тем самым снижает неопределенность в отношении кассовых остатков. Платежи посредством ЭПС обеспечивают безопасный и эффективный способ для платежей правительства в пользу бизнеса (G2B) и прочих государственных кредиторов. Также ЭПС является лучшим вариантом для платежей правительства в пользу физических лиц (G2P) при наличии определенных предпосылок. (IMF 2020c).

ЦИФРОВЫЕ РЕШЕНИЯ УГФ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ

Прозрачность при разработке, реализации и контроле мер реагирования на COVID-19 служит ключом к обеспечению их законности и подотчетности (IMF 2020d). Цифровые решения играют важную роль в повышении бюджетной прозрачности благодаря своей способности обрабатывать, хранить и представлять в виде отчетов финансовую информацию.

Выявление, отслеживание и представление в виде отчетов расходов в связи с COVID-19

Эффективная реализация мер реагирования на COVID-19 и финансовая подотчетность требуют отслеживания всех связанных с COVID-19 расходов с целью формирования комплексной и своевременной информации, предназначенной для директивных органов и граждан. При наличии ИСУФ такое отслеживание должно производиться через посредство информационной системы, с учетом следующих аспектов.

План счетов (ПС), встроенный в ИСУФ, можно, при необходимости, модифицировать/адаптировать для выделения и отслеживания связанных с COVID-19 расходов. Если ПС является многомерным, вероятно, есть возможность использовать ПС для выявления всех расходов, связанных с COVID-19¹⁰. Это можно сделать, присвоив доступный код в ИСУФ, который ранее не использовался в сегментах ПС, для отслеживания расходов, относящихся к COVID-19, или создав новый код, если ИСУФ позволяет это сделать. Например, в Руанде сегмент источников финансирования в рамках существующего ПС был использован для присвоения кода «мерам реагирования на COVID-19» и отслеживания расходов¹¹. Этот вариант также рассматривается в Малави.

Еще один вариант – создание в МДА специализированной бюджетной программы, ответственной за связанные с COVID-19 расходы. Некоторые страны могли бы сделать выбор между созданием специальной программы или различных программ в рамках своего бюджета и включением этих программ в классификацию ИСУФ. Этот вариант может лучше проявить себя, когда единая программа введена в административной единице (например, одному из МДА), которая отвечает за управление всеми расходами, связанными с COVID-19, такой как аппарат президента или министерство финансов или здравоохранения. Например, Ангола учредила межведомственную комиссию для управления мерами реагирования на COVID-19 и ввела в бюджетную классификацию для этой цели особую программу, относящуюся к COVID-19.

Как альтернативный вариант, ИСУФ могла бы предусматривать специальную «виртуальную» единицу расходов для отслеживания средств, расходующихся в связи с COVID-19. «Виртуальную» единицу расходов можно настроить в рамках сегмента административной классификации ПС в ИСУФ для обработки всех относящихся к COVID-19 расходов, финансируемых из источников различных видов. Эта «виртуальная» единица расходов должна быть привязана к одной административной единице для обеспечения подотчетности. Этот вариант может подойти, если создана особая структура, через которую проводятся все соответствующие виды деятельности, и если отсутствует программная структура бюджета. В таких случаях «виртуальная» единица могла бы обеспечить регистрацию всех соответствующих поступлений и расходов и применение механизмов контроля за исполнением бюджета. Так обстоит дело, в частности, в Ботсване (IMF 2020e).

Отчетный потенциал ИСУФ следует расширить, чтобы настраивать и формировать отчеты по расходованию средств в связи с COVID-19, имеющие всеобъемлющий охват. Требования к отчетности будут значительно различаться между различными категориями пользователей и за заинтересованных сторон. На одном конце спектра распорядителям в МДА могут потребоваться подробные отчеты об операциях. На другом кабинете министров и законодательным органам нужны будут относительно обобщенные отчеты. Внутренним аудиторам и ВРУ понадобится доступ к полной базе данных по операциях для оценки риска и проведения аудита. ИСУФ обычно включает набор инструментов, запрограммированных для формирования периодических или однократных отчетов. Кроме того, многие ИСУФ включают инструменты настройки и формирования специальных отчетов, которые можно использовать для отчетности по видам деятельности,

¹⁰ Cooper, J. and S. Pattanayak, 2011, *Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework*, IMF TNM, содержит более подробный анализ структуры ПС и ее взаимосвязи с ИСУФ.

¹¹ В других случаях, если ПС содержит меньше сегментов, его пересмотр будет более долгосрочной инициативой, которую, вероятно, не следует проводить сейчас.

связанным с COVID-19. Некоторые страны, такие как Гамбия, адаптируют инструменты отчетности ИСУФ для получения своевременных отчетов о расходах в связи с COVID-19. Отчеты должны охватывать все виды деятельности, связанные с COVID-19, в том числе финансируемые партнерами по развитию (ПР), даже если эти виды деятельности осуществляются либо непосредственно ПР, либо через проектные единицы, находящиеся за пределами административной структуры правительства и информационных систем государственного сектора. Если деятельность финансируется займами или грантами в пользу правительства, в ИСУФ следует отражать как выделение, так и соответствующее расходование средств, по крайней мере на основе фактических результатов. Дополнительно необходимо отслеживать неденежные операции и операции в натуральной форме, когда это возможно.

В качестве варианта для формирования отчетов можно использовать приложения хранилищ данных (ХД) и/или бизнес-аналитики (БА). Если отчетная функциональность ИСУФ не обеспечивает достаточной гибкости для настройки специальных отчетов, в краткосрочной перспективе возможным эффективным решением может оказаться имеющееся приложение ХД и/или БА. Такой инструмент можно использовать для обработки всей базы данных ИСУФ на основе заранее определенных параметров для формирования своевременных отчетов. Например, решение ХД и БА было успешно внедрено в Бразилии, а Гондурас начал использовать решение БА для отчетности по [расходам, относящимся к COVID-19](#).

Цифровые решения следует использовать для повышения прозрачности закупочной деятельности, связанной с COVID-19. При наличии системы электронных закупок раскрытие информации о закупках может производиться достаточно просто. Если же платформы электронных закупок не существует, государственные порталы все же можно использовать для публикации информации о присужденных контрактах, включая сведения о предметах закупок, способе закупки, оплаченных ценах, наименовании поставщика и информацию о конечных собственниках компаний, выигравших контракты на закупку, тем самым содействуя повышению прозрачности закупочной деятельности¹².

Повышение прозрачности через порталы бюджетной прозрачности и открытые данные

Порталы бюджетной прозрачности, интегрированные с базой данных ИСУФ, обеспечивают высокие уровни прозрачности. Несколько стран создали Интернет-порталы, обеспечивающие пользователям доступ к базе данных ИСУФ, а также формирование отчетов и проведение анализа данных. В Эстонии, например, портал открытых данных [Riigiraha](#) дает пользователям возможность подробно изучать финансовую базу данных правительства, формировать отчеты и готовить аналитику финансовых потоков и запасов правительства на очень детализированном уровне. Портал данных Казначейства США [www.USASPENDING.gov](#) и мексиканский [Transparencia Presupuestaria](#) обеспечивают сходную платформу, через которую можно находить, анализировать и загружать данные. А портал [Цифровые ворота Министерства финансов](#) Египта представляет собой единую точку входа, также обеспечивающую доступ к макроэкономическим и налогово-бюджетным данным и формирование и загрузку отчетности.

Если такие порталы уже существуют, их можно успешно использовать для обнародования бюджетных данных, связанных с COVID-19. Хотя, возможно, и не стоит создавать новый портал бюджетной прозрачности прямо сейчас, если такие порталы уже имеются, их следует использовать для содействия более высоким уровням прозрачности в области мер реагирования на COVID-19, включая также информацию в формате открытых данных¹³. Так происходит в Бразилии, где на основе базы данных ИСУФ при помощи приложения БА был создан портал [Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19](#), который позволяет отслеживать связанные с кризисом расходы в режиме реального времени, сравнивая результаты с заложенными в бюджет суммами. Портал также содержит информацию о нормативно-правовых документах, которые ввели меры экстренного реагирования.

Имеющиеся правительственные веб-сайты также можно использовать для достижения более высоких уровней прозрачности в расходовании средств в связи с COVID-19. Даже если портала открытых данных не существует, правительственные веб-сайты служат полезным каналом, через который можно доводить информацию о мерах реагирования на COVID-19 и расходных мерах. Южноафриканский [Портал сетевых ресурсов и новостей о COVID-19](#), например, дает комплексную информацию о распространении COVID-19 в стране, включая спектр мер по облегчению налогового бремени, реализуемых правительством, и их правовой основе. В Маврикии [правительственный портал](#) содержит особый раздел о мерах поддержки в связи с COVID-19, с подробными сведениями о различных реализуемых мерах по оказанию помощи. В Сан-Томе и Принсипи МФ планирует публиковать на своем веб-сайте ежемесячные отчеты о выявленных расходах, связанных с COVID-19.

¹² См. также [Emergency Procurement for COVID-19: Buying Fast, Smart, and Open](#).

¹³ См. также ["Fiscal Openness in Emergency Response: COVID-19"](#) by Global Initiative for Fiscal Transparency.

ЛИТЕРАТУРА

Cooper, J. and S. Pattanayak. 2011. “[Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework](#)”, IMF Technical Notes and Manual.

International Monetary Fund (IMF). 2019. «[Бюджетный вестник МВФ. Обуздание коррупции](#)». Апрель 2019 года, Вашингтон, округ Колумбия.

———. 2020a. «[Подготовка систем управления государственными финансами к задачам реагирования на чрезвычайную ситуацию](#)». Специальная серия публикаций МВФ по COVID-19, 6 апреля.

———. 2020b. «[Управление государственными кассовыми средствами в условиях напряженности в бюджетной сфере](#)». Специальная серия публикаций МВФ по COVID-19, 29 апреля.

———. 2020c. «[Цифровые решения для прямых денежных трансфертов в чрезвычайных ситуациях](#)». Специальная серия публикаций МВФ по COVID-19, 20 апреля.

———. 2020d. «[«Сохранение квитанций»: прозрачность, подотчетность и легитимность при реагировании на чрезвычайную ситуацию](#)». Специальная серия публикаций МВФ по COVID-19, 20 апреля.

———. 2020e. «[Контроль за исполнением бюджета в целях снижения риска коррупции в связи с расходами на борьбу с пандемией](#)». Специальная серия публикаций МВФ по COVID-19, 20 мая.

Misch, F, B. Olden, M. Poplawski-Ribeiro, and K. Lamya. 2017. “Nowcashing: Using Daily Fiscal Data for Real-Time Macroeconomic Analysis” in “[Digital Revolutions in Public Finance](#)”, Gupta S., M. Keen, A. Shah, and G. Verdier, IMF. Washington, DC

Una, G., R. Allen, and N. Botton .2019. “[How to Design a Financial Management Information System: A Modular Approach](#)”. IMF Note 19/02. May, Washington, DC.