



2020

Пандемия COVID-19 в отчетах и материалах зарубежных высших органов аудита

Дайджест подготовлен
Департаментом международного
и регионального сотрудничества

Оглавление

Введение.....	3
1. Оценка готовности стран к пандемии COVID-19	4
2. Оценка эффективности мер реагирования	9
2.1. Аудит мер по борьбе с COVID-19	9
2.2. Аудит государственных расходов на борьбу с COVID-19	16
2.3. Аудит государственных закупок	25
2.4. Аудит системы здравоохранения.....	32
2.5. Аудит других отраслей, пострадавших от пандемии COVID-19	37
2.6. Проблема сбора и анализа данных	41
Заключение	46

Введение

Пандемия COVID-19 стала серьезным вызовом для функционирования общества. Качество государственного управления оказалось в фокусе самого пристального социального внимания. В первую очередь предстояло оценить эффективность мер, ограничивающих распространение вируса и поддерживающих различные сферы общественной жизни.

В связи с этим кризис COVID-19 внес существенные коррективы не только в организационную составляющую деятельности высших органов аудита (ВОА) (переход на удаленный режим работы, интенсивное внедрение цифровых технологий, пересмотр планов работы), но и в тематику контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. В сложившихся условиях значительная часть усилий ВОА перенаправлена на аудит правительственных мер, принятых для противостояния COVID-19: осуществляется анализ готовности стран к чрезвычайным ситуациям, исследуется деятельность министерств и ведомств на пике пандемии, проверяются расходы на борьбу с распространением коронавируса, а также эффективность использования бюджетных средств на меры поддержки.

Мониторинг отчетов и других аналитических материалов по итогам аудитов ВОА позволяет оценить не только влияние пандемии на отдельную страну, но и сформировать представление о мерах государственного реагирования. Анализ планов деятельности ВОА показывает, что выпуск значительного количества отчетов по тематике коронавируса ожидается в конце 2020 – начале 2021 года. Однако подготовленные в данном дайджесте материалы дают достаточно информации, чтобы сделать предварительные выводы.

1. Оценка готовности стран к пандемии COVID-19

Невозможно предугадать внезапное появление и стремительное распространение по всему миру инфекционных заболеваний, как это было в случае с COVID-19. Однако существует возможность предпринять ряд подготовительных мер, которые позволят минимизировать влияние и последствия подобных чрезвычайных ситуаций. На этом направлении страны ведут постоянную деятельность с целью повышения собственной готовности – от создания системы национальных резервов до формирования стратегий взаимодействия между ведомствами в кризисных ситуациях.

ВОА проанализировали **готовность стран к противодействию инфекционным заболеваниям** по разным направлениям: в Великобритании изучили готовность системы здравоохранения; в США исследовали возможности привлечения дополнительного кадрового потенциала при возникновении чрезвычайных ситуаций; во Франции акцентировали внимание на необходимости формирования запасов медицинских масок.

Несмотря на разную степень подготовленности стран к пандемии COVID-19, все обозначенные ВОА идентифицировали ряд проблем, решение которых позволит исправить ситуацию на более поздних этапах текущего кризиса, либо повысит качество реагирования на похожие ситуации в будущем.

Великобритания

В июне 2020 года Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании подготовило [отчет о готовности системы здравоохранения и социального обеспечения к пандемии COVID-19](#). 17 марта 2020 года Национальная служба здравоохранения Англии и контрольный орган в сфере здравоохранения NHS Improvement опубликовали совместное письмо с перечнем мер, которые следует принять государственным и местным органам здравоохранения для подготовки к противодействию вспышке инфекции.

Департамент здравоохранения и социального обеспечения Великобритании опубликовал план действий по социальному обеспечению 15 апреля 2020 года.

Данные документы являются **ключевыми для понимания первоначальных ответных мер правительства в области здравоохранения и социальной защиты**. ВОА проводил проверку с акцентом на реализацию указанных мер.

Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании пришло к выводу, что **система здравоохранения была обеспечена в должной мере**:

- даже на пике эпидемии имелось достаточное количество мест в больницах, в том числе в отделениях интенсивной терапии;
- было достаточно аппаратов искусственной вентиляции легких (ИВЛ);
- своевременно решалась проблема нехватки тест-систем.

Этот отчет, по мнению ВОА, демонстрирует огромные усилия работников сферы здравоохранения и социального обеспечения, направленные на то, чтобы быстро реагировать на беспрецедентную проблему пандемии COVID-19.

ВОА подчеркивает, что выводы, сделанные в отчете, должны быть приняты во внимание в рамках планов действий правительства на более поздних этапах пандемии, а также **учтены при возможных чрезвычайных ситуациях в будущем**.

США

Государственное контрольное управление США (ГКУ США) выпустило ряд отчетов по вопросам готовности отдельных областей к биологическим чрезвычайным происшествиям. В документах указано, что в США до сих пор не разработан **всеобъемлющий план готовности национальной авиации**, направленный на ограничение распространения инфекционных заболеваний. ГКУ США [отмечает](#), что

распространению COVID-19 во многом способствовали авиаперевозки¹. Однако COVID-19 – не единственное инфекционное заболевание, распространение которого происходит посредством авиаперевозок. В декабре 2015 года во время пандемии Эболы ГКУ США уже рекомендовало Министерству транспорта совместно с федеральными партнерами разработать национальный план повышения готовности авиации к вспышкам инфекционных заболеваний.

Отсутствие такого плана **подрывает возможности для служб здравоохранения и авиации координировать ответные меры и предоставлять авиакомпаниям и аэропортам согласованные руководства**. Более того, [Конвенция о международной гражданской авиации](#) содержит положение о необходимости разработки ее участниками подобного документа.

ГКУ США [рекомендовало](#) Конгрессу принять законодательные меры, обязывающие Министерство транспорта в сотрудничестве с соответствующими учреждениями и заинтересованными сторонами разработать национальный план подготовки для ограничения распространения угроз инфекционных заболеваний из-за рубежа, при этом минимизировав любое ненужное вмешательство в сферу поездок и торговли.

ГКУ США [проанализировало](#) подготовленность государственного здравоохранения с точки зрения **возможности привлечения дополнительного кадрового потенциала**. За прошедшие три года стихийные бедствия, а также кризис COVID-19 повысили внимание к возможностям государства по реагированию на чрезвычайные происшествия. В ответ на пандемию COVID-19 Министерство здравоохранения и социальных служб США привлекало сотрудников Системы медицинского обеспечения в случае национальных стихийных бедствий. Эти сотрудники (например, врачи и медицинские сестры) не работают на постоянной основе в системе федерального правительства и привлекаются на периодической основе. В 2018 году ведомство обозначило целевой показатель численности контингента

¹ В апреле 2020 года в разгар пандемии объем пассажирских авиаперевозок в США сократился на 96% по сравнению с аналогичным показателем 2019 года.

таких работников в 6 290 человек. ГКУ США выяснило, что Министерство не следовало основным принципам эффективного стратегического кадрового планирования для достижения этой цели. Например, не было выявлено ключевых навыков и компетенций, необходимых для достижения текущих и будущих программных результатов. ГКУ США также обнаружило недостатки в процессе оценки подготовки данных сотрудников. Как следствие, Министерство здравоохранения и социальных служб США не может быть уверено в том, что даже при достижении целевого показателя будет **обеспечено достаточное число сотрудников, обладающих необходимыми навыками для эффективного реагирования.**

ГКУ США также провело **аудит** домов престарелых на предмет **контроля за распространением инфекционных заболеваний.** Пандемия COVID-19 особенно негативно отражается на лицах пожилого возраста – заболевание часто протекает в тяжелой форме и обладает повышенным риском летального исхода среди лиц старшего поколения. В этой связи вызывает беспокойство здоровье и безопасность 1,5 млн лиц, проживающих в домах престарелых США. Одна из первых вспышек заболеваемости произошла в доме престарелых в Вашингтоне еще в феврале 2020 года. С тех пор пандемия охватила многие подобные учреждения по всей территории страны: к середине сентября 2020 года количество смертей в домах престарелых **превысило** 55 тыс. человек.

В ходе проверки было выявлено, что **недостатки в профилактике и контроле за распространением инфекционных заболеваний стали наиболее частыми проблемами в домах престарелых США:** такие недостатки упоминались один или несколько раз в отношении 82% исследованных домов престарелых (13 299 учреждений) в период с 2013 по 2017 годы. ВОА отмечает, что почти в 50% случаев (6 427 из 13 299 учреждений) выявленные недостатки сохранялись на протяжении нескольких лет подряд. Нарушения включали в себя инциденты, когда сотрудники домов престарелых не использовали на постоянной основе надлежащие средства гигиены рук или не принимали профилактические меры во время вспышек инфекционных заболеваний, например, изоляцию больных

или использование масок и других средств индивидуальной защиты (СИЗ). Многие из этих практик могут иметь решающее значение для предотвращения распространения инфекционных заболеваний, включая COVID-19.

Франция

В начале пандемии Счетный суд Франции обратился к своему прошлому опыту – ранее проведенному анализу проблем в сфере здравоохранения и социального обеспечения, которые могут повлиять на борьбу Франции с COVID-19.

- **Опубликованы** собранные за несколько лет материалы ВOA на тему «Чрезвычайная ситуация в области здравоохранения» по таким направлениям, как государственные финансы, государственное управление, здравоохранение, образование, жилищная политика. Также опубликовано мнение Верховного совета по государственным финансам (апрель 2020 года) относительно поправок в государственный бюджет 2020 года, связанных с эпидемией.
- Счетный суд напомнил о своем **отчете** 2011 года, подготовленном после эпидемии H1N1, в котором подчеркивалась **необходимость формировать запасы медицинских масок**.
- Проведен **аудит** результатов деятельности по **социальному обеспечению** в 2019 году: еще до пандемии дефицит фондов социального обеспечения составлял 1,9 млрд евро. Счетный суд полагает, что в связи с воздействием кризиса в области здравоохранения на фонды в 2020 году необходимо определить **новую траекторию восстановления равновесия в сфере социального обеспечения**.

2. Оценка эффективности мер реагирования

2.1. Аудит мер по борьбе с COVID-19

Деятельность ВОА направлена не только на оценку эффективности расходования бюджетных средств, но и на анализ результативности действий, принимаемых органами государственной власти. В условиях борьбы с COVID-19 от действий правительств напрямую зависят жизни сотен тысяч людей. В этой связи ВОА инициирует **проверки, направленные на оценку эффективности деятельности как всего правительства в целом, так и отдельных министерств и ведомств.**

Анализ отчетов ВОА позволил выявить ряд характерных особенностей и вызовов в отношении мер, которые принимают органы государственной власти в борьбе с COVID-19:

- недостаточное исполнение утвержденного бюджета, предназначенного для противодействия пандемии;
- нарушения и мошенничества, связанные с мерами поддержки (особенно в вопросах компенсационных выплат);
- необходимость установления четких целей и определения функций и обязанностей для заинтересованных сторон;
- отсутствие единой постоянной координации между всеми вовлеченными в реализацию мер по борьбе с COVID-19 сторонами;
- заблаговременное внедрение механизмов обеспечения прозрачности и подотчетности.

Бразилия

Счетная палата Федеративной Республики Бразилия [провела](#) оценку деятельности Министерства здравоохранения в связи с противодействием кризису, вызванному COVID-19, а также проанализировала расходование государственных средств,

выделенных на его преодоление. Счетная палата пришла к выводу **о недостаточном исполнении утвержденного бюджета, предназначенного для борьбы с пандемией**. В частности, аудиторы указали, что было **использовано только 30% от выделенных государством средств**. Кроме того, проверка выявила отсутствие объективного определения критериев для использования ресурсов, а также дефицит прозрачности в деятельности Министерства здравоохранения. Отмечается, что штаты Пара и Рио-де-Жанейро имели одни из самых высоких показателей смертности из-за COVID-19 (30 умерших на 10 тыс. человек населения), но в период пандемии они получили наименьшую поддержку от Министерства – около 5,3 и 3,2 долл. США на душу населения, соответственно.

Португалия

ВОА **опубликовал** результаты проверки государственных мер, принятых в ответ на пандемию COVID-19 в течение трех месяцев (с марта по май 2020 года). ВОА заключил, что **реакция правительства была оперативной** и включала различные меры, направленные на смягчение последствий кризиса, как для здравоохранения, так и для экономической ситуации. В работе по ответным мерам были задействованы 18 министерств, более 100 государственных и частных организаций. Соответствующие государственные расходы составили более 1,7 млрд евро. Однако ВОА выявил и некоторые недостатки, отметив, что **не был создан единый орган для централизованной координации и мониторинга ответных мер**, в связи с чем были затруднены планирование, реализация и управление данными мерами.

США

ГКУ США провело **анализ** деятельности Федерального агентства по чрезвычайным ситуациям (FEMA) в контексте противодействия пандемии COVID-19. FEMA является главным федеральным агентством, которое несет ответственность за управление общегосударственными мерами.

Текущий анализ, проведенный ГКУ США, а также предыдущие проверки выявили ряд вызовов для работы FEMA в контексте пандемии COVID-19 и будущих чрезвычайных биологических ситуаций национального значения.

1. **Заключение предварительных контрактов.** В 2018 году ГКУ США обнаружило несоответствия в том, как FEMA координирует работу со штатами (и отдельными населенными пунктами) по вопросам заключения предварительных контрактов – тех, которые были заключены до чрезвычайных ситуаций и необходимы для быстрого предоставления товаров и услуг.
2. **Развертывание рабочей силы в период чрезвычайных ситуаций.** Существует проблема недостатка рабочей силы, с которой столкнулось FEMA во время предыдущих чрезвычайных ситуаций. ГКУ США отметило, что пандемия COVID-19, а также сезон ураганов и лесных пожаров ставят перед FEMA дополнительные вызовы на данном направлении.
3. **Предоставление отчетности по завершении необходимых мероприятий.** Анализ полученного опыта позволит FEMA и другим агентствам принять корректировки в отношении мер, принятых в рамках борьбы с пандемией, а также в отношении будущих биологических происшествий. Однако ГКУ США выявило, что FEMA не всегда предоставляло отчеты по итогам принятых мер. Например, по состоянию на январь 2020 года FEMA дало отчеты только о 29% чрезвычайных происшествий, зафиксированных с января 2017 года.
4. **Межведомственное планирование по вопросам биологических инцидентов.** В Национальной стратегии биологической защиты устанавливаются цели и задачи, призванные помочь стране подготовиться к биологическим происшествиям, а также оперативно реагировать на них для минимизации последствий. Стратегия может стимулировать межведомственные усилия по обеспечению готовности. ГКУ США выявило возможности для улучшения реализации стратегии.

ГКУ США также подготовило комплексный [отчет](#) о деятельности федеральных властей США по противодействию пандемии COVID-19. Оценивая результаты первоначальных мер реагирования, ГКУ США отмечает следующее.

- В ходе подготовки к чрезвычайным ситуациям и во время реагирования на них критически важным становится **установление четких целей и определение функций и обязанностей** широкого круга заинтересованных участников.
- В условиях чрезвычайного положения принципиально важно **наладить четкую, постоянную коммуникацию между всеми уровнями правительства, а также с медицинскими учреждениями и обществом.**
- **Заблаговременное внедрение механизмов обеспечения прозрачности и подотчетности** позволит создать более надежные гарантии и уверенность в том, что федеральные средства дойдут до тех, кому они предназначаются, будут использованы для достижения намеченных целей, а также способствовать обеспечению целостности программ и устранению рисков мошенничества.

Франция

Счетный суд Франции осуществил **аудит государственных мер поддержки работников компаний, переживающих трудности.** Опубликованный по итогам контрольного мероприятия отчет охватывает период с 2008 по 2019 годы, а также **период кризиса в области здравоохранения, связанного с пандемией COVID-19.**

Во Франции, если компании сталкиваются с финансовыми трудностями, работодатели по закону должны принять все возможные меры, позволяющие сотрудникам сохранить работу. Государство вносит свой вклад в эту поддержку, для чего используется несколько механизмов, начиная от выявления компаний, испытывающих трудности, применения инструментов частичной занятости² и заканчивая помощью в профессиональной переподготовке сотрудников. Эти меры

² Частичная занятость или частичная (скрытая) безработица – практика, в соответствии с которой компании нанимают работников на условиях неполной занятости. В этом случае в какой-то конкретный период такие работники могут не производить продукцию и не оказывать услуги из-за государственных или социальных барьеров, оставаясь при этом официально трудоустроенными. Также один из видов государственных социальных гарантий гражданам, которые остались без работы, но не были уволены.

применяются во избежание серьезного ухудшения экономической ситуации.

Основным механизмом помощи компаниям, испытывающим трудности в сохранении рабочих мест, является частичная занятость (ранее именовалась частичной безработицей), которая софинансируется государством и Национальным профессиональным союзом работников промышленности и торговли Unédic. Этот механизм вплоть до кризиса, вызванного пандемией COVID-19, недостаточно широко использовался во Франции.

Чрезвычайный план по борьбе с последствиями эпидемии COVID-19 для сферы предпринимательства и занятости, принятый весной 2020 года, был основан на широком применении механизмов частичной занятости. План носит временный характер, и после того, как действие его положений прекратится, государству необходимо будет провести мониторинг и глубокий анализ эффективности частичной занятости и извлечь уроки с тем, чтобы впоследствии активнее использовать указанные механизмы.

Меры социальной поддержки и связанные с их реализацией расходы являются одним из ключевых фокусов для Счетного суда. Был проведен **аудит мер по противодействию мошенничеству при предоставлении социальных пособий**, в том числе в контексте пандемии COVID-19. BOA обращает внимание, что по причине отсутствия систематической оценки масштабов мошенничества достигнутый прогресс в борьбе с ним не может быть определен.

Борьба с мошенничеством во Франции направлена, в основном, на расследование нарушений апостериори, а не на их предотвращение. Кардинальное изменение данного подхода представляется необходимым для того, чтобы устранять сформировавшиеся условия для мошенничества, эффективнее выявлять акты совершенных правонарушений и наказывать виновных.

Швейцария

По итогам аудита мер борьбы с COVID-19 Федеральное контрольное управление Швейцарии **отметило**, что **в настоящее время средств, выделенных на борьбу**

с последствиями пандемии в стране, достаточно. По состоянию на 24 июня 2020 года Конфедерация выделила на эти цели около 77 млрд долл. США.

В области предоставления компенсаций за потерю заработка в результате пандемии COVID-19 не произошло существенных изменений в распределении ежедневных выплат самозанятым лицам. Чуть менее чем в 60% случаев максимальная дневная выплата составляла около 85 долл. США. Рассмотрено 172 тыс. дел и выплачено компенсаций на общую сумму около 1,1 млрд долл. США. Из них почти 1 млрд долл. США направлен на выплаты самозанятым лицам в связи с закрытием предприятий или возникшими трудностями ведения бизнеса.

ВОА отмечает рост числа **потенциальных нарушений и махинаций** на фоне оказания финансовой поддержки по борьбе с последствиями COVID-19, однако данное явление все еще **не является массовым**. Основные подозрения при проверках заявок на финансовую помощь вызывали значительные расхождения между оборотом компании и данными, предоставляемыми в заявке на финансирование.

Проведенный анализ также показал **нецелесообразность выплат в общей сложности для 100 компаний**, которые прекратили деятельность из-за слияний до кризиса с COVID-19. Кроме того, Федеральное контрольное управление Швейцарии выявило около десятка компаний, которые по состоянию на середину июля были ликвидированы. Государственный секретариат по экономическим вопросам и правоохранные органы уже приняли первоначальные меры, после чего ими должны быть предъявлены требования о возврате всех нецелевых платежей, а также приняты меры по предотвращению подобных инцидентов в будущем. В противном случае, по оценкам ВОА Швейцарии, финансовые потери могут превысить 11 млн долл. США.

ЮАР

Управление Генерального аудитора Южно-Африканской Республики [выпустило](#) первый специальный доклад об управлении финансами в рамках реализации государственных инициатив по борьбе с COVID-19. В ответ на вспышку COVID-19

правительство страны направило около 30 млрд долл. США на финансирование системы здравоохранения и облегчение социальных и экономических последствий, вызванных введенными ограничениями. В докладе отмечается, что ВОА проводит в режиме реального времени аудит 16 ключевых правительственных инициатив в связи с COVID-19, на общую сумму порядка 8,8 млрд долл. США.

Проверки ВОА были сфокусированы на трех категориях:

- выплаты пособий и грантов для облегчения экономического и социального кризиса;
- закупка СИЗ;
- инициативы по защите от влияния COVID-19.

По всем трем категориям ВОА обнаружил **значительные риски**, которые большинство проверяемых юридических лиц были не в состоянии устранить.

Процессы, критерии, потребности и меры контроля не были должным образом продуманы, кроме того, были **допущены ошибки и созданы предпосылки для злоупотреблений**. Отмечается, что ИТ-системы, используемые в правительстве, не являются достаточно гибкими для реагирования на чрезвычайные ситуации. Отсутствие валидации, интеграции и обмена данными между правительственными платформами привело к тому, что граждане получали льготы и гранты, на которые они не имели права. В то же время некоторые заявки были несправедливо отклонены из-за устаревшей информации. По результатам проведенных аудитов были выявлены явные признаки завышения цен, недобросовестности, потенциального мошенничества, а также нарушения законодательства в управлении цепочками поставок СИЗ.

Доклад ВОА позиционируется как руководство по основным областям рисков.

На них должно быть сосредоточено внимание организаций, которым Президент ЮАР С.Рамафоса поручил расследовать заявления о злоупотреблениях правом на получение финансирования в рамках реализации государственных инициатив по борьбе с COVID-19.

2.2. Аудит государственных расходов на борьбу с COVID-19

Кризис COVID-19 привел к вынужденному увеличению странами расходов, направленных на спасение жизней людей и преодоление негативных последствий пандемии. В этой связи ВОА начали **осуществление проверок государственных расходов на борьбу с COVID-19**, чтобы как можно более точно и подробно отразить все финансовые аспекты, скрупулезно зафиксировать затраты на реализацию мер и программ.

Отчеты ВОА выявили несколько ключевых тенденций и вызовов на данном направлении:

- затраты на меры по борьбе с пандемией масштабны и имеют межсекторальный характер;
- увеличение государственных расходов окажет дополнительную нагрузку на бюджеты правительств (в некоторых случаях отмечаются риски структурного дефицита и высокого государственного долга);
- на данном этапе кризиса наблюдается высокая доля неопределенности, в том числе в отношении будущих объемов расходов, что обуславливает сложность долгосрочного прогнозирования и вынесения рекомендаций;
- существует риск того, что дополнительное финансирование может наслаиваться на основное, приводя к дублированию расходов и мер;
- отмечается неэффективность процедур исполнения бюджета и контроля.

Великобритания

Полномочия ВОА по контролю над государственными расходами в период пандемии были **зафиксированы** в новой Пятилетней стратегии Национального контрольно-ревизионного управления Великобритании на 2020–2025 годы.

Изучив в комплексе действия правительства по сдерживанию пандемии и противостоянию ее последствиям, Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании [опубликовало](#) подробный обзор ответных мер правительства, который включил в себя анализ различного вида расходов:

- на реализацию мер в сфере здравоохранения и социальной защиты, в том числе предоставление медицинских услуг, обеспечение оборудованием, проведение вирусологического тестирования, разработку вакцин;
- на реализацию мер реагирования на чрезвычайные ситуации во всех государственных службах, как местных, так и национальных;
- на поддержку лиц, затронутых пандемией, включая единоразовые выплаты, пособия по болезни, отсрочку налоговых платежей;
- на поддержку предприятий, включая сохранение рабочих мест, предоставление кредитов и грантов;
- на предоставление международной гуманитарной помощи.

Отмечается **сложность, с которой сталкиваются все ВОА при анализе расходов на противодействие пандемии:** затраты на ответные меры не только масштабны и имеют межсекторальный характер – **до сих пор нет определенности в том, насколько они могут вырасти в дальнейшем.** Поэтому на текущем этапе проведенный ВОА анализ охватывает ответные меры, объявленные правительством в период с 4 по 15 мая 2020 года. Данные мероприятия предполагают расходы на общую сумму порядка 158 млрд долл. США. Структура расходов такова:

- гранты и другие выплаты – 141,5 млрд долл. США;
- ожидаемые затраты по кредитам – 6,4 млрд долл. США;
- увеличение социальных выплат – 10,1 млрд долл. США.

Данная сумма не учитывает потерю поступлений в казну в размере около 5,6 млрд долл. США за счет отложенных налоговых платежей.

Из 158 млрд долл. США, выделенных на борьбу с COVID-19:

- 8,4 млрд долл. США были направлены на меры в области здравоохранения и социальной поддержки (без учета списанного долга Национальной службы здравоохранения Англии в размере 17 млрд долл. США);
- 20 млрд долл. США – на иные государственные услуги и широкое реагирование на чрезвычайные ситуации;
- 24,8 млрд долл. США – на меры поддержки физических лиц;
- 104,5 млрд долл. США – на финансовую поддержку предприятий;
- 0,3 млрд долл. США – на прочие меры поддержки.

ВОА предупреждает, что **дополнительное финансирование может наслаиваться на основное**, что приведет к дублированию расходов и мер. Также данные о финансировании ответных мер на пандемию могут **не отражать всех дополнительных расходов**, поскольку в некоторых случаях меры реализуются за счет изменения приоритетов и перенесения средств с одних бюджетных статей на другие.

Для содействия государственным органам в осуществлении эффективного финансового управления и подготовки качественной отчетности ВОА Великобритании опубликовал специальное [руководство](#) по финансовой отчетности и управлению в период пандемии COVID-19 для комиссий по аудиту и рискам государственных учреждений. Комиссии по аудиту и рискам являются неотъемлемой частью процесса проверки. Они консультируют руководящие органы и бухгалтеров учреждений по вопросам финансовой отчетности, обеспечения и управления, а также могут оказывать поддержку организациям, предоставляя экспертные заключения. Цель данного руководства – помочь членам комиссий

выполнять свои обязанности в различных областях, а также изучить влияние COVID-19 на их государственные учреждения, в том числе на подготовку ежегодных отчетов, финансовую отчетность, контрольную среду и регулярность расходов.

Португалия

В апреле 2020 года Министерство финансов Португалии опубликовало отчет о **влиянии мер по борьбе с пандемией COVID-19 на исполнение бюджета**. ВOA [отметил](#), что данная информация отражала только расходы и поступления финансовых средств, но не **содержала данных об отсрочке платежей**. Кроме того, представленные Министерством финансов **данные не позволили определить эффект от каждой меры или группы принятых мер**. По этим причинам в отчете о государственных мерах, принятых в ответ на кризис, ВOA рекомендовал правительству сделать доступной информацию, включая финансовые и фактические данные, такие как количество получателей поддержки и показатели результативности.

Финляндия

Государственное контрольно-ревизионное управление Финляндской Республики [проанализировало](#) четвертую бюджетную поправку, представленную правительством в июле 2020 года и направленную на поддержание внутреннего спроса и уровня инвестиций в период пандемии.

В целом ВOA отмечает **правильность и своевременность принятых мер**. На 2020 год один дополнительный млрд евро (27% от общей суммы бюджетной поправки) предоставляется на региональную поддержку. Примерно 840 млн евро (23%) – на пособия занятым на рынке труда и на пособия по безработице. На поддержку бизнеса выделено около 720 млн евро (20%): финансовая поддержка компаний по их обязательствам (300 млн евро), а также капиталовложения в «Финскую группу по добыче полезных ископаемых» (Suomen Malmijalostus Oy) (150 млн евро) и инвестиции в финскую промышленность (Tesi) (250 млн евро). Почти 500 млн евро (14%) было выделено на поддержку

образования, научных исследований и молодых специалистов. ВОА полагает, что, несмотря на расширение государственных расходов, упомянутые **дополнительные ассигнования способствуют росту национальной экономики.**

Словакия

Словацкая **экономика серьезно пострадала** от мер, которые власти страны вынуждены были принять для смягчения воздействия пандемии COVID-19. Рекордный спад продаж, производства и экспорта во всех областях экономики оказывает значительное воздействие на уменьшение темпов роста ВВП. Наиболее ощутимо сказалась на экономике страны приостановка производства на автозаводах, где в апреле был зафиксирован исторический спад более чем на 40% в годовом исчислении.

Согласно текущей оценке Министерства финансов Словакии, доходы от налогов и сборов должны сократиться на 1,6 млрд евро по сравнению с 2019 годом, что несколько меньше апрельского прогноза (2,3 млрд евро).

Смягчение жестких мер с конца апреля 2020 года, а также постепенный рост внутренней и внешней торговли **способствовали улучшению ситуации в экономике.** В июне Словакия впервые с начала кризиса зафиксировала более высокий сбор НДС, чем за аналогичный период прошлого года. Не произошло резкого роста безработицы: в летние месяцы данный показатель стабилизировался на отметке 6,6%.

В июне 2020 года на заседании парламента евродепутаты одобрили изменения в государственный бюджет, дефицит которого достиг 12 млрд евро (изначально дефицит бюджета составлял 2,7 млрд евро). При этом **государственные расходы увеличились на 7,8 млрд евро** до текущего уровня в 26,3 млрд евро. С другой стороны, общая выручка снизилась с 15,8 до 14,4 млрд евро. По оценкам Министерства финансов страны, **дефицит государственного бюджета составит более 11% ВВП.** В этой связи ВОА **неоднократно заявлял**, что Словакия является одной из стран с низким уровнем долга, но правительство не использует возможность создания резерва на случай кризиса. В то же время ВОА Словакии

считает, что принятие более трех тысяч изменений в бюджете в течение года является результатом формального планирования, и такая ситуация может также вызвать сомнения в прозрачности всего бюджетного процесса.

За первые шесть месяцев 2020 года Министерством финансов Словакии и администраторами бюджетных фондов было реализовано более 1 200 мероприятий на средства из бюджетных фондов. [В частности](#), с февраля по июнь 2020 года было реализовано 26 мероприятий на сумму 1,14 млрд евро для борьбы с пандемией и оказания помощи в запуске экономики. В том числе 220 млн евро было направлено в Министерство труда для поддержки занятости, 200 млн евро – в Министерство экономики для оказания помощи бизнесу, 122 млн евро – в Управление государственными материальными резервами Словацкой Республики на закупку медицинских принадлежностей и оборудования. Значительная финансовая поддержка была оказана правительством Словацкой Республики Агентству социального страхования в первом полугодии в размере 670 млн евро, благодаря которому была сохранена платежеспособность страховой компании (главным образом в части выплат пособий по болезни и безработице). Например, выплата пособий по болезни увеличилась на 70% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего календарного года (381 млн евро – в 2019 году, 556 млн евро – в 2020 году).

Аудиторы ВОА Словакии обращают внимание руководства Агентства социального страхования, а также правительства страны на **риски, связанные с дальнейшей потерей дохода по причине роста безработицы, и на долгосрочные последствия COVID-19 для всего делового сектора**. В то же время это негативное явление может существенно отразиться на платежеспособности медицинских страховых компаний по отношению к поставщикам медицинских услуг. Аналитики Верховной контрольной палаты Словацкой Республики в рамках мониторинга государственного бюджета также [указывают](#) на недостаточное привлечение европейской финансовой помощи, которая находится на уровне 35%, одном из самых низких в ЕС. Аудиторы ВОА Словакии видят резервы в использовании европейской финансовой помощи: в конце июня 2020 года на все оперативные программы потрачено 4,4 млрд евро, что составляет чуть менее трети от общего

объема финансовых ресурсов Европы.

Франция

Счетный суд Франции подготовил [отчет](#) «Состояние и перспективы государственных финансов», в котором анализируются серьезные последствия пандемии COVID-19 для государственной финансовой системы.

Отмечается, что государство не справилось с кризисом должным образом. Франция подошла к кризису в области здравоохранения с высоким дефицитом бюджета. Государственный долг, который уже значительно увеличился во время экономического и финансового кризиса конца 2000-х годов, не успел снизиться.

Структурный дефицит и высокий государственный долг были основными характеристиками государственного бюджета в 2019 году, эта же проблема сохраняется и усугубляется в 2020 году: в текущем году шок для государственных финансов будет огромным; среднесрочная долговая устойчивость является центральной проблемой.

Согласно последнему прогнозу правительства, государственный дефицит составит 250 млрд евро (на 200 млрд выше утвержденного Законом о финансах), или 11,4 % ВВП. Масштабы государственной финансовой поддержки для поддержания доходов бюджета беспрецедентны. В 2020 году государственный долг увеличится почти на 270 млрд евро и превысит 120% ВВП, что эквивалентно почти 40 тыс. евро на одного француза.

Увеличение дефицита бюджета в основном связано с падением ВВП (-11% в годовом исчислении в соответствии с прогнозами правительства, основанными на сценарии одной волны эпидемии). Потеря государственных доходов составит почти 135 млрд евро. Увеличение государственных расходов также объясняется воздействием рецессии, особенно в отношении пособий по безработице. Рост дефицита также вызван **расходами на реализацию механизмов поддержки**. Их прямое влияние на государственный дефицит **составляет 57,5 млрд евро или 2,6% ВВП**. В дополнение к этим мерам государство предоставило гарантии по

программе ссуд компаниям (до 300 млрд евро) и провело мероприятия по поддержке жизнеспособности компаний посредством инвестиций в акционерный капитал или ссуд. Эти действия вполне сопоставимы по своему масштабу и характеру с действиями, принятыми сопредельными странами.

Новые меры, такие как снижение налога на прибыль, могут сократить отчисления в бюджет более чем на 12 млрд евро.

Счетный суд также проанализировал **перспективы государственных финансов после 2020 года**. Отмечается, что устойчивость государственного долга является центральным вопросом. 2021 год может стать **периодом стремительного восстановления экономики и, следовательно, сокращения государственного дефицита**. Данный сценарий основан на гипотезе полного восстановления в долгосрочной перспективе. **ВОА рассматривает данную гипотезу как излишне оптимистичную**. Более вероятно, что кризис будет иметь долгосрочные последствия для экономического потенциала, как показывают альтернативные сценарии: дефицит может быть очень высоким в долгосрочной перспективе, значительно превышающим докризисный уровень, даже после того, как экономика вернется к нормальному функционированию.

Без значительных усилий по корректировке траектория долга выйдет из-под контроля. **Даже при самом благоприятном сценарии в 2030 году госдолг будет выше докризисного уровня**. В неблагоприятных сценариях он остается на очень высоком уровне и продолжает расти.

Непосредственные риски финансового кризиса оцениваются как невысокие, поскольку процентные ставки остаются на низком уровне. Но в долгосрочной перспективе они могут вырасти в еврозоне или в странах с высокой задолженностью. Если Франция к тому времени не сократит отношение государственного долга к ВВП, она окажется в очень сложной ситуации.

ВОА рекомендует правительству перестроить стратегию восстановления государственных финансов, основываясь на глубокой оценке качества своей политики.

Чили

[Отчет](#) о государственных расходах на реализацию мер противодействия пандемии COVID-19 в период с января по апрель 2020 года — первый в серии документов Генерального контрольного управления Республики Чили по анализу государственных расходов в ходе пандемии.

За обозначенный период правительство Чили выделило около 276 млн долл. США на чрезвычайные меры по борьбе с коронавирусом, что эквивалентно **0,11% ВВП страны, или 14,2 долл. США на душу населения.**

ВОА отмечает, что с января по апрель 2020 года меры противодействия **покрывались в основном за счет перераспределения бюджетных средств.**

Согласно полученным в ходе исследования данным, **большая часть средств (63,8%) была направлена на финансовую поддержку доходов домохозяйств.**

Государственный сектор получил 11,1% выделенных ресурсов, 9,9% были выделены Управлению внутренних дел; 9,8% — на поддержку занятости. Наконец, муниципальному сектору правительство направило 4,6%.

Если сравнить анализируемый временной отрезок с аналогичным периодом 2019 года, то **государство получило меньше доходов от налогообложения и выделило меньше средств на финансовые инвестиции.**

В анализируемый период Министерство здравоохранения исполнило свой бюджет на 35,9%, в результате чего в течение года ему, скорее всего, понадобятся дополнительные средства. В частности, **к 31 мая 2020 года 12 больниц использовали более 50% своего бюджета.**

2.3. Аудит государственных закупок

Государственные закупки в ходе пандемии COVID-19 становятся объектом особенно пристального общественного внимания. Вместе с тем стремительное развитие ситуации, необходимость быстрого реагирования и принятия срочных ответных мер внесли значительные коррективы в процессы осуществления государственных закупок. В частности, проверки различных ВОА выявили ряд схожих проблем в этой области:

- госзакупки могли осуществляться без необходимого согласия или в ходе принятия единоличных решений;
- во многих случаях госзакупки осуществлялись на неконкурентной основе;
- госзакупки могли проводиться с нарушением установленных требований или производились у неквалифицированных поставщиков и по завышенным ценам;
- итоговыми бенефициарами госзакупок (например, в рамках оказания продовольственной помощи населению) могли становиться чиновники и государственные служащие, не относящиеся к уязвимым категориям населения.

Гондурас

ВОА Гондураса [провел](#)³ аудит государственных закупок, осуществленных обществом стратегических инвестиций Гондураса Invest-H (Invest-Honduras), в рамках чрезвычайных мер по борьбе с коронавирусом. Invest-H представляет свои услуги в сфере закупки, строительства и адаптации медико-санитарной инфраструктуры, а также в рамках межведомственного сотрудничества между Invest-H и Секретариатом по вопросам здравоохранения.

³ Отчет доступен через VPN-подключение.

Аудит затронул средства, находившиеся под управлением Invest-H, и включал в себя проверки представленной сопровождающей документации за период с 19 марта по 4 мая 2020 года. На закупки было израсходовано около 41 млн долл. США. По результатам проведенных проверок аудиторы пришли к выводу, что указанные закупки были осуществлены **без согласия Управляющего совета Invest-H**. За подобные нарушения могут применяться меры уголовной ответственности.

Латвия

Государственный контроль Латвийской Республики провел [аудит процесса закупок средств индивидуальной защиты](#) (масок и респираторов) в секторе здравоохранения в период с начала марта до 2 апреля 2020 года, когда оно было передано сектору обороны. Министерство здравоохранения располагало 11,7 млн евро для приобретения СИЗ из бюджета на непредвиденные расходы. Из них Национальная служба здравоохранения (НСЗ) и Служба неотложной медицинской помощи (СНМП) потратили 5,7 млн евро на покупку защитных масок и респираторов у пяти поставщиков.

В процессе оценки закупок в НСЗ также было установлено, что в секторе здравоохранения **допускались единоличные решения, что может создавать риск коррупции**. НСЗ создала рабочую группу по закупке СИЗ по устному распоряжению директора, какой-либо документации о деятельности данной рабочей группы получено не было. Кроме того, решения о заключении контрактов с конкретными поставщиками директор учреждения принимал единолично, информируя о них ведомства, вовлеченные в антикризисное управление.

Аудиторы также не получили документального подтверждения соблюдению следующих критериев отбора поставщиков, установленных НСЗ: скорость доставки, соответствие товаров заявленным образцам, возможность последующей оплаты, финансовое положение, минимальная цена при высоком качестве товара.

При этом было отмечено, что соглашения с поставщиками заключались в устной форме, по телефону, с использованием приложения WhatsApp. Следовательно, отсутствует документация, которая может быть оценена аудиторами. В процессе

закупок НСЗ не публиковала информацию обо всех полученных предложениях.

Информация, полученная в ходе ревизии, была передана в управление по борьбе с экономическими преступлениями Государственной полиции, которое инициировало ведомственную проверку, в том числе в целях выявления тайного сговора при выборе поставщиков.

Государственный контроль Латвийской Республики также [оценил](#) процесс закупки СИЗ и дезинфицирующих средств в оборонном ведомстве в период со 2 апреля по 9 июня 2020 года, когда Министерство обороны и Государственный центр оборонных военных объектов и закупок (ЦОЗ) взяли на себя управление кризисными резервами. На эти цели правительство выделило указанным ведомствам 45 млн евро, но ЦОЗ заключил 29 договоров с предпринимателями на общую сумму 38,9 млн евро. К 30 июня 2020 года за поставленные товары было выплачено 15,1 млн евро или около трети доступного финансирования.

С 17 апреля 2020 года до окончания чрезвычайной ситуации (9 июня 2020 года) процесс закупок в оборонном ведомстве проходил в два этапа.

1. Оценка соответствия поставщика критериям сроков и надежности поставки, объемов продукции и предоставления необходимых документов.
2. Оценка предложенной претендентом цены.

В ходе проверки было установлено, что **порядок закупок применялся без каких-либо изменений на протяжении всей чрезвычайной ситуации**, в том числе в мае и июне 2020 года, когда ситуация в Латвии стабилизировалась.

ВОА отметил, что не все договоры были заключены с претендентами, которые на тот момент предлагали самую низкую цену. Руководитель ВОА Э. Круминя подчеркнула, что по мере стабилизации ситуации Министерство обороны должно было отреагировать и изменить свой подход, вернувшись к наиболее экономически выгодному предложению, учитывая критерии цены и качества уже при отборе претендентов.

Отклонение от наиболее экономически выгодного предложения (с учетом критериев цены и качества, связанных с предметом договора) могло быть допустимо в ситуации, когда безопасность поставок имела первостепенное значение, а на рынке наблюдалось ограниченное предложение индивидуальных средств защиты и дезинфицирующих средств. Государственный контроль считает, что по мере стабилизации ситуации уже нельзя было игнорировать тот факт, что значительно расширился круг претендентов, которые могут предложить требуемые товары.

Более того, ВОА отмечает, что информация о потребностях учреждений, представленная в Министерство обороны, постоянно менялась. Типы товаров и объемы закупок не были четко определены, что в целом усложняло планирование и осуществление закупок. Не во всех случаях ревизоры смогли отследить обоснованность изменений объема закупленных товаров.

Перу

ВОА Перу [подготовил](#)⁴ комплексный отчет по итогам ста дней, прошедших с момента введения в стране чрезвычайного положения 15 марта 2020 года. По итогам проверок было выявлено, что **закупки не отвечали установленным требованиям, а также производились у неквалифицированных поставщиков и по завышенным ценам**. Обеспокоенность вызвал тот факт, что большое число муниципалитетов не вело учет распределения продуктовых корзин и не публиковало списки выгодоприобретателей. **Кроме того, в ходе системного анализа баз данных выяснилось, что получателями такой помощи часто становились чиновники и государственные служащие, не относящиеся к уязвимым слоям населения**. Во втором полугодии 2020 года планируется начать последующий аудит с целью определить ответственность госслужащих за выявленные нарушения.

Перу стала одной из первых стран региона, которая ввела чрезвычайное положение в связи с санитарно-эпидемиологическими угрозами,

⁴ Отчет доступен через VPN-адрес.

и разработала план действий для сдерживания распространения пандемии и содействия восстановлению экономической деятельности. На эти цели было выделено 25 млрд долл. США. В этой связи ВОА Перу разработал всеобъемлющую стратегию контроля деятельности организаций, получающих соответствующее государственное финансирование. За сто дней осуществления таких мер было подготовлено более 7 482 отчетов.

По оценке ВОА, по результатам проведения аудита удалось накопить опыт, который можно будет использовать и после окончания пандемии. В частности, речь идет об активном применении информационных технологий (описательный и прогнозный анализ) для борьбы с коррупцией.

В целом, аудиторы пришли к выводу, что особую важность в период чрезвычайных ситуаций и в рамках борьбы с коррупцией имеет превентивный контроль.

Португалия

ВОА [провел](#) проверку государственных контрактов, заключенных в рамках исключительных и временных мер реагирования на эпидемиологическую ситуацию, вызванную COVID-19. Выявлено, что в период с 12 марта по 31 мая 2020 года **контракты**, не подлежавшие предварительной проверке, составили 3% от общего числа заключенных контрактов, **но 79% от общей стоимости**, достигнув 295 млн евро. В период с 12 марта по 31 мая 2020 года на портале государственных закупок [Base](#) было заключено 5 673 контракта на общую сумму 375 млн евро. ВОА также отметил, что сведения о закупках и контрактах, не подлежавших предварительной проверке, не были опубликованы на Base, что нарушает положение о закупках в условиях чрезвычайных ситуаций. Информация о заключенных контрактах не была своевременно и надлежащим образом направлена в ВОА.

США

По состоянию на 11 июня 2020 года общие обязательства правительства США по контрактам в контексте пандемии COVID-19 [оценивались](#) в 17,8 млрд долл. США. ВОА отмечает, что среди 42 министерств и агентств США **85% от общего объема**

обязательств приходится на четыре министерства: Министерство здравоохранения и социальных служб (8,94 млрд долл. США), Министерство обороны (2,99 млрд долл. США), Министерство внутренней безопасности (1,68 млрд долл. США), Министерство по делам ветеранов (1,47 млрд долл. США). На остальные 38 министерств и агентств пришлось 2,64 млрд долл. США.

ГКУ США сопоставляет объем обязательств со временем заключенных контрактов. По состоянию на 15 марта 2020 года общий объем контрактных обязательств, связанных с COVID-19, составлял 601 млн долл. США. К 29 марта 2020 года объем увеличился до 4,3 млрд долл. США, что составило рост более 600%.

В отчете также анализируется структура заключенных контрактов:

- 3 млрд долл. США – аппараты ИВЛ;
- 1,3 млрд долл. США – маски типа N95;
- 1,2 млрд долл. США – СИЗ (медицинские халаты, специальная одежда, перчатки и др.);
- 737 млн долл. США – лекарства и биопрепараты, включая продукцию, предназначенную для лечения пациентов с COVID-19, и реагенты для осуществления тестов.

ГКУ США отмечает, что **47% контрактов** на сумму порядка 8,3 млрд долл. США **были оценены как «конкурентные»**. Более двух третей контрактов из группы «неконкурентных» (6,9 млрд долл. США) проводились в **порядке исключения без полноценной и открытой конкуренции по причине особой или неотложной необходимости**. Подчеркивается, что такие исключения могут быть вынужденными при некоторых обстоятельствах. Однако ВОА отмечает, что даже в чрезвычайных обстоятельствах конкуренция (пусть и ограниченная) увеличивает потенциал получения качественных товаров и услуг по более низкой цене.

Неконкурентные закупки были в большей степени характерны для приобретения товаров, чем для сферы услуг. **Только 39% от общего количества контрактов**

на поставку товаров были признаны конкурентными. При этом по некоторым категориям товаров ситуация существенно отличалась: например, **около 91% контрактов на медицинское или хирургическое оборудование были признаны неконкурентными.**

Швейцария

Федеральное контрольное управление Швейцарии **изучило** государственные закупки в ходе пандемии. Отмечается, что Федеральное управление общественного здравоохранения, выполняя роль центра закупок, связанных с пандемией COVID-19, заключило **недостаточное количество финансовых соглашений на поставки товаров.** Чтобы быть готовым к возможной «второй волне эпидемии», Федеральное управление здравоохранения рассчитывает на объем закупок лекарственных средств на сумму 11 млн долл. США к концу 2020 года. Другое ведомство – Медицинское управление Вооруженных сил Швейцарии – оформило фактические заказы на сумму 530 млн долл. США, что не соответствует запрошенным средствам в 2,75 млрд долл. США для обеспечения поставок средств борьбы с эпидемией COVID-19. Примерно 80% медицинских средств, заказанных по требованию Федерального управления здравоохранения, было доставлено к концу июня; в настоящее время **складские мощности исчерпаны и нуждаются в увеличении.** Управление запасами отстает от реальной ситуации, что порождает соответствующие проблемы и **отсутствие прозрачности в осуществлении закупок.**

2.4. Аудит системы здравоохранения

Пандемия COVID-19 оказала колоссальное воздействие в первую очередь на системы здравоохранения различных стран. Столкнувшись с беспрецедентным ростом числа заболевших, правительства в короткие сроки были вынуждены оптимизировать собственные ресурсы, мобилизовать ранее незадействованный потенциал, а также использовать опыт и помощь мирового сообщества для сохранения жизней граждан.

Наряду с проверками государственных расходов и закупок, **аудит систем здравоохранения стал приоритетным направлением деятельности для многих ВОА**. Важно отметить, что ВОА по-разному определяют акценты таких проверок, в зависимости от текущей ситуации: например, ВОА Колумбии проверяет медицинские учреждения в связи с жалобами на задержки в предоставлении результатов тестов, а ГКУ США исследует проблемы с поставками медицинских принадлежностей.

Кипр

ВОА [опубликовал](#) результаты проверки программы лабораторного обследования 20 тыс. работников государственного и частного секторов на наличие коронавируса. Министерство здравоохранения заключило для этих целей контракты с рядом частных центров в апреле 2020 года. Министерство установило цену лабораторного исследования в размере 110 евро, исходя из цены, установленной Институтом неврологии и общей медицины Кипра (INGK), который осуществляет исследования за счет средств государственного бюджета. Частные лаборатории взимали с клиентов более высокую плату.

ВОА пришел к выводу, что **цена в 110 евро, возможно, была завышенной**, т.к. стоимость расходных материалов, необходимых для проведения одного обследования, по данным ВОА, составляла 29 евро. INGK проинформировал Министерство о том, что массовое исследование образцов позволяет снизить цену со 110 до 85 евро. По этой цене планировалось провести 4 тыс. тестов, а 10 из 16 тыс. тестов должны были быть выполнены двумя частными лабораториями.

ВОА также указывал на риск, что отдельные лица могут пытаться получить прибыль, используя сложную ситуацию в стране из-за пандемии COVID-19. Высокий спрос на тесты, необходимые тысячам граждан, создавал условия для **олигополии или недобросовестной конкуренции**. ВОА отметил, что Министерство здравоохранения должно тщательно изучить этот вопрос, чтобы представить соответствующие меры для защиты граждан.

Колумбия

Главное контрольное управление Колумбии инициировало проверку деятельности компаний медицинского обслуживания в связи с задержками предоставления результатов тестирования на коронавирус. **Генеральный аудитор Колумбии заявил, что если период обработки результатов занимает больше трех дней, то тест не имеет смысла.** Выявленные нарушения касаются случаев, когда пробы по каким-либо причинам не были взяты, а также задержек в предоставлении результатов тестирования на 3, 15 и 72 дня. Такие перебои связаны с отсутствием координации между компаниями медицинского обслуживания и их лабораториями. Кроме того, существуют проблемы с передачей результатов пациентам. Из-за вышеупомянутых нарушений трудно определять реальный уровень заболеваемости в стране и, соответственно, вводить своевременные эпидемиологические меры по борьбе с коронавирусом, что может привести к повышению уровня заболеваемости.

Проверка была инициирована по результатам многочисленных жалоб граждан, а также по итогам оценки средств, выделенных компаниям медицинского обслуживания.

Согласно отчетам ВОА, 55 из 65 учреждений Национальной сети лабораторий **располагают мощностями для обработки 19 592 тестов в день, но в среднем используют их лишь на 75%.** Основные обрабатывающие мощности находятся в Боготе (55%), Антьокии (22%), Атлантико (5%) и Валье-дель-Кауке (4,5%). В среднем время получения результатов — три дня, хотя были зафиксированы случаи, когда срок ожидания составлял 72 дня.

Новая Зеландия

ВОА [опубликовал](#) отчет «**Министерство здравоохранения: управление средствами индивидуальной защиты в условиях COVID-19**». Несмотря на некоторые выявленные недостатки, связанные с неэффективным планированием и распределением запасов, прогнозированием спроса и контролем над имеющимся национальным резервом, ВОА признал, что, в целом, Министерству здравоохранения удалось **оперативно создать эффективную централизованную систему закупок СИЗ в условиях чрезвычайной ситуации**.

ВОА отметил, что правительство Новой Зеландии реализовало ряд весьма эффективных мер в контексте COVID-19. В частности, стране удалось сдержать темпы роста случаев заражения. Однако на ранних этапах реагирования на вспышку COVID-19 работники здравоохранения и поставщики медицинских услуг ставили под сомнение вопрос **о доступности СИЗ и своевременности их поставок**. В апреле 2020 года Контролер и Генеральный аудитор Новой Зеландии Дж.Райан заявил о начале проведения совместной с Министерством здравоохранения проверки управления СИЗ. Проверка выявила следующее.

- Министерство здравоохранения и районные органы здравоохранения поддерживают национальный стратегический запас важнейших медицинских препаратов и расходных материалов, включая СИЗ.
- Отмечаются пробелы в планировании запасов СИЗ, особенно в отношении организации процессов закупок и распределения СИЗ со складов.
- Министерство здравоохранения не проводит регулярной и своевременной сверки с планами районных органов здравоохранения по запасам СИЗ.

США

ГКУ США [выявило](#) проблемы в отношении **поставок медицинских принадлежностей** (а также в процессе их закупки и распределения).

Общегосударственный спрос на важнейшие медицинские товары для преодоления последствий COVID-19 быстро превысил количество запасов, находящихся в

распоряжении Национального стратегического запаса. Министерство здравоохранения и социальных служб совместно с Федеральным агентством по чрезвычайным ситуациям (FEMA) при поддержке Министерства обороны предприняли ряд шагов для сокращения дефицита поставок медицинских принадлежностей. В частности, агентства координировали усилия для обеспечения прямых поставок в дома престарелых или задействовали положения Закона о производстве продукции военного назначения⁵.

Несмотря на комплекс предпринимаемых усилий, должностные лица на уровне федерации, штатов и на местах **выражали озабоченность в связи с вопросами достаточности, получения и распределения медицинских принадлежностей.** В частности, была зафиксирована нехватка некоторых видов СИЗ и материалов для тестирования по причине ограниченного внутреннего производства и высокого общемирового спроса. **Нехватка материалов для осуществления тестирования привела к задержкам с обработкой результатов, что отражалось на своевременной изоляции заразившихся, а также отслеживании их контактов.** Подобные задержки чреваты серьезными последствиями, включая новые вспышки заболевания, поскольку способствуют тому, что вирус остается необнаруженным.

ГКУ США рекомендовало Министерству здравоохранения и социальных служб в координации с Федеральным агентством по чрезвычайным ситуациям задокументировать роли и обязанности по вопросам обеспечения медицинскими принадлежностями с целью стабилизации поставок.

Многочисленные федеральные агентства продолжают поддерживать **разработку и производство вакцины и медицинских препаратов** для предотвращения и лечения COVID-19. Эти усилия направлены на ускорение традиционного цикла создания вакцины. По мере продолжения этих усилий важное значение приобретает

⁵ Закон о производстве продукции военного назначения позволяет президенту США расширить производство определенной продукции в целях укрепления национальной безопасности. Он разрешает главе государства, по сути, установить контроль над секторами гражданской экономики и наращивать производство, перераспределять основные ресурсы, а также вводить контроль над ценами. Закон применялся властями США несколько раз за время пандемии, например, для [закупки](#) масок или для [обеспечения](#) выпуска аппаратов ИВЛ.

уточненная информация о планах федерального правительства по **распределению и применению вакцины**, а также своевременное, четкое и последовательное информирование заинтересованных сторон и общественности об этих планах. В сентябре 2020 года Министерство здравоохранения и социальных служб заявляло, что направит в Конгресс доклад с изложением плана распределения, но не указало конкретную дату его представления.

ГКУ США рекомендовало Министерству здравоохранения и социальных служб при поддержке Министерства обороны установить сроки для документирования и совместного использования национального плана распространения вакцины COVID-19. При разработке такого плана необходимо обеспечить его соответствие передовым практикам планирования.

Франция

Опубликован [отчет](#) «Врачи и школьные медработники» по итогам аудита, проведенного по запросу Комитета по финансам, общеэкономическому и бюджетному контролю Национального собрания. Счетный суд пришел к выводу, что, хотя качественная система школьного здравоохранения является необходимым условием результативности мер в области образования и важным вкладом в политику общественного здравоохранения, эта сфера сталкивается с существенными трудностями. Необходима ее полная реорганизация, сопровождаемая пересмотром методов работы. Отчет дополнен **инфографикой**, которая делает его доступным для широкой публики.

2.5. Аудит других отраслей, пострадавших от пандемии COVID-19

Основной фокус внимания ВОА в контексте COVID-19 сосредоточен на эффективности мер поддержки населения, а также аудите систем здравоохранения, на которые легла основная нагрузка в период пандемии.

Тем не менее **ВОА начинают все более активную деятельность по контрольным, экспертным и аналитическим мероприятиям в других областях, которые также подверглись влиянию кризиса.**

ВОА Бразилии, США, Швейцарии опубликовали отчеты о проверках, проведенных в различных отраслях – от оценок мер реагирования в сфере электроэнергетики до обзоров деятельности в ходе переписи населения. Материалы интересны не только с точки зрения оценок влияния пандемии COVID-19, но и эффективности мер, принимаемых различными государствами.

Бразилия

ВОА Бразилии [представил](#) результаты мониторинга мер реагирования государственных агентств и компаний в сфере электроэнергетики на вспышку COVID-19. ВОА подчеркнул, что федеральное правительство Бразилии приняло ряд мер по минимизации экономических последствий пандемии для электроэнергетического сектора страны. В частности, применяется программа льготного кредитования пострадавших от пандемии компаний – Conta-Covid.

Программа льготного кредитования компаний-дистрибьюторов и операторов распределительных сетей была разработана Министерством горнодобывающей промышленности и энергетики совместно с Министерством финансов, Национальным агентством по регулированию электроэнергетики (ANEEL) и Бразильским банком развития (Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social, BNDES). Общий объем средств, выделенных на реализацию данной программы, составляет 3 млрд долл. США. 16 кредитных организаций во главе с BNDES

предоставляют заемщикам синдицированные кредиты с процентной ставкой 3,79% в год, льготным периодом до июля 2021 года и сроком погашения до декабря 2025 года. При получении льготного кредита компании берут на себя обязательство не выплачивать дивиденды в течение периода субсидирования кредита (за исключением случаев, предусмотренных отдельными решениями правительства Бразилии).

Первый транш кредитов в рамках программы Conta-Covid компании получили в первую неделю июля. Объем выданных средств не раскрывался.

В целом **ВОА одобрил меры**, предпринятые Министерством горнодобывающей промышленности и энергетики и ANEEL по минимизации экономических последствий пандемии для электроэнергетических компаний. Аудиторы отметили законность и правильность критериев, используемых при предоставлении кредитов по программе Conta-Covid, включая ограничения на выплату дивидендов.

США

В 2020 году в США проходит **перепись населения**. В разгар пандемии Бюро переписи населения США (далее – Бюро) было вынуждено приостановить свою деятельность до мая. В августе Бюро объявило о намерении ускорить проведение операций по сбору и обработке данных. Планируется, что к 30 сентября 2020 года вся информация будет получена от жителей США. По состоянию на 10 августа 2020 года агентство собрало данные о 63,4% домохозяйств. Было принято решение о найме дополнительных 435 тыс. сотрудников для сбора информации о 56,4 млн домохозяйств.

Учитывая сжатость сроков, новые неопробованные процедуры, которые вынужденно применяются в условиях пандемии COVID-19, а также вызовы с точки зрения безопасности, ВОА **выявил** ряд приоритетных задач и областей деятельности Бюро, наиболее значимые из которых следующие.

- **Найм достаточного количества рабочей силы.** К августу 2020 года Бюро дополнительно наняло 309 391 сотрудника для сбора подписей. Вместе с тем,

в Бюро отмечается высокая текучесть кадров, поэтому для достижения поставленных целей к 30 сентября 2020 года Бюро планирует максимизировать количество рабочих часов для сотрудников, а также продолжить работу по поиску, найму и обучению кадров.

- **Обеспечение безопасности сотрудников Бюро и граждан США.** Бюро предпринимает ряд шагов для защиты сотрудников и граждан: бесконтактные методы участия в переписи (с помощью компьютера, телефона или по почте), средства индивидуальной защиты, соблюдение социальной дистанции шесть футов (1,8 метра) ограничение непосредственных контактов сотрудников с гражданами. Данные шаги способствуют повышению уровня участия домохозяйств в опросе. Бюро также провело ряд изменений в стратегии взаимодействия с отдельными группами населения (меньшинства, временные арендаторы и т.д.). В частности, информирование о проводимой переписи теперь осуществляется на входах в продуктовые магазины и аптеки (ранее такая деятельность проводилась во время крупных мероприятий отдельных сообществ).
- **Подсчет студентов во время закрытия колледжей, а также лиц, столкнувшихся с проблемой бездомности.** Бюро запросило данные у колледжей и университетов относительно мест проживания студентов (как в помещениях, предоставляемых учебными заведениями, так и тех, кто живет за пределами кампусов). По состоянию на 19 августа 2020 года Бюро были предоставлены данные студентов, проживающих в 81,3% помещений, предоставляемых учебными заведениями (около 33 тыс. объектов). Бюро также скорректировало действия в отношении переписи людей, которые столкнулись с проблемой бездомности: принято решение перенести перепись на конец сентября, чтобы погодные условия лучше соответствовали периоду изначального планирования (конец марта – начало апреля). Отмечается, что погода в значительной степени влияет на месторасположение данных групп населения. Например, в более холодное время возрастает вероятность встретить бездомных в специализированных укрытиях или столовых.

Швейцария

Федеральное контрольное управление Швейцарии [провело](#) аудит средств, выделенных на поддержку культуры и спорта. В сфере **культуры** по состоянию на 3 августа 2020 года было подано около 11 000 заявок на оказание финансовой помощи – на 2 400 больше, чем на последнюю отчетную дату, 1 июня 2020 года. Объем запрашиваемых средств составил около 425 млн долл. США. Обработано примерно 65% заявок, из которых 5 300 было одобрено на общую сумму 75 млн долл. США. ВОА Швейцарии и Федеральное управление культуры расходятся во взглядах на то, каким образом учитывать другие формы компенсации: **с середины июня 2020 года стало понятно, что общие компенсационные выплаты превысят ущерб, причиненный пандемией COVID-19.** Федеральное управление культуры считает практику оказания финансовой помощи несправедливой, в случаях если речь идет о «всего лишь нескольких миллионах франков».

В области **спорта** количество заявок на оказание финансовой поддержки, поданных за последние два месяца, резко возросло, и процесс их рассмотрения активизировался: из 213 полученных заявок решения остаются невыполненными по 95. По состоянию на 28 июля 2020 года было предоставлено 2,2 млн долл. США в виде субсидий и 10 млн долл. США в виде кредитов. 1 июня 2020 года были выделены дополнительные средства на поддержку сферы спорта: 54 млн долл. США в виде субсидий на массовый соревновательный спорт, а также 189 млн долл. США в виде кредитов для футбольной и хоккейной лиг.

2.6. Проблема сбора и анализа данных

Стремительное распространение и масштабы пандемии COVID-19 подчеркивают важность наличия **качественных данных, аналитических оценок и моделей развития заболевания**. Информация, получаемая в рамках систем наблюдения за инфекционными заболеваниями, может использоваться странами в целях:

- понимания причин возникновения вспышки заболевания;
- обнаружения очагов распространения заболеваний и предсказания будущих вспышек;
- оценки потенциальных последствий принимаемых мер для борьбы с распространением заболевания;
- разработки вакцин и принятия мер противодействия;
- формирования более полного представления о заболевании в научных целях.

Во время пандемии страны столкнулись с **проблемой получения качественных данных о COVID-19**. В частности, по итогам проведенных аудитов ВОА США и Чили отметили несколько серьезных вызовов и тенденций в данной области. Было выявлено, что информация о случаях заражения и госпитализации, а также данные о смертности **не являются точными и полными**. В случае Чили подобные неточности также являются **нарушением положений об ответственности, прозрачности, публичности и контроле информации, полученной с использованием государственных средств**.

Сбор статистической информации осуществляется не только в отношении заболеваемости, но и по другим направлениям. Например, страны стремятся отслеживать данные о государственных расходах на пандемию. На этом направлении вызывает интерес опыт Великобритании, где ВОА запустил соответствующий **трекер** с целью более эффективного контроля над ситуацией.

Великобритания

Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании [запустило трекер⁶ государственных расходов, связанных с эпидемией COVID-19.](#)

На официальном сайте ВОО создана страница, на которой аккумулируется и регулярно обновляется следующая информация:

- данные об уже осуществленных и ожидаемых расходах на меры противодействия COVID-19;
- данные о количестве ведомств, задействованных в данном процессе;
- количество реализуемых программ и мероприятий.

Отмечается, что трекер отображает все программы и мероприятия, независимо от их масштабов и стоимости: нет минимальной суммы, которая может быть учтена.

Цель создания трекера – повысить прозрачность деятельности правительства и самого ВОО, способствовать более эффективному контролю и укреплению подотчетности парламенту.

Исходные данные трекера доступны для [скачивания](#).

*Для соблюдения **принципа открытости** ВОО постоянно поддерживает взаимодействие с общественностью и СМИ. Генеральный контролер и аудитор Великобритании Г.Дэвис ведет блог, в котором регулярно публикуется информация о работе ВОО в новых условиях.*

22 апреля 2020 года в блоге опубликована [статья](#) «COVID-19: что он значит для ВОО Великобритании», в которой говорится, что ВОО был хорошо подготовлен к работе в удаленном режиме: его системы предназначены для поддержки безопасного дистанционного аудита. Продолжается аудит

⁶ Трекер (от англ. to track – «проследить, намечать курс») – программа, отслеживающая какую-либо динамику.

в других важных сферах, не только связанных с COVID-19, таких как выход из ЕС, прогресс в достижении цели по чистым нулевым выбросам углерода, финансовая устойчивость основных государственных органов.

Опубликовано [интервью](#) Г.Дэвиса о возрастающей роли ВОА Великобритании, его вкладе в обеспечение эффективности и оптимального соотношения цены и качества в деятельности государственного сектора (value for money) и влиянии пандемии на эти вопросы, об итогах первого года своей работы во главе ВОА.

США

Центры по контролю и профилактике заболеваний США (Centers for Disease Control and Prevention, CDC) в сотрудничестве с партнерами на уровне штатов и на местах используют различные системы мониторинга для сбора данных в отношении COVID-19. ВОА США [изучил](#) проблему сбора данных по трем категориям: **случаи заражения, случаи госпитализации, случаи со смертельным исходом.**

В США данные о случаях заражения COVID-19 передавались врачами, больницами и лабораториями в местные государственные органы здравоохранения. Далее информация поступала в министерства здравоохранения на уровне штатов, которые отчитывались CDC.

В отчете ГКУ США отмечается проблема неточности данных о случаях заражения в силу различных факторов:

- **доступность тестирования** (ограниченное количество тестов, наличие персонала и других ресурсов);
- **нежелание проходить тестирование** в случае слабо выраженных симптомов или их отсутствия;
- **скорость обработки тестов и получения результатов** (зависит от типа теста и может занимать от нескольких часов до нескольких дней, что отражается на итоговой статистике);
- **ограниченность демографических и других данных** (например, по состоянию на 21 июля 2020 года CDC отчитались о 3 819 139 случаях

заражения COVID-19, но данные о расовой или этнической принадлежности были доступны только по 36% пациентов).

Данные о госпитализации также характеризуются неточностью. CDC отмечает вероятность неполного учета случаев заражений COVID-19 и недостатка демографических и эпидемиологических сведений. В частности, в одной из выборок на 37 052 случаев госпитализации, когда диагноз COVID-19 был лабораторно подтвержден, в 94% приводилась информация о расе и этнической принадлежности пациентов, но только в 26% включались данные о медицинском состоянии (например, о гипертензии или лишнем весе).

Данные о смертности не являются полными как минимум по двум причинам:

- **Различные временные интервалы.** Информация может отличаться по конкретным дням, поскольку штаты предоставляют отчеты о смертности в различные временные интервалы (в среднем в 63% случаях данные передаются в течение 10 дней с момента наступления смерти);
- **Неполные дополнительные сведения.** Национальный центр медицинской статистики США на еженедельной основе предоставляет данные о смертности с использованием демографических и географических показателей (возраст, пол, расовая принадлежность, место смерти и сопутствующая информация). Однако в разных юрисдикциях штатов США существует вариативность в вопросах предоставления данных, поэтому общая картина остается неполной.

ВОА отмечает, что информация о количестве смертей формирует коэффициент летальности, который впоследствии используется для моделирования развития пандемии.

Помимо проблемы сбора данных в [отчете](#) ВОА США рассматриваются различные подходы к анализу данных, а также ограничения при использовании моделей прогнозирования будущего в отношении COVID-19.

Чили

ВОА Чили провел [аудит](#) деятельности Министерства здравоохранения.

Целью проверки было **определить надежность, полноту и целостность данных о числе случаев заражения COVID-19 в Системе регистрации, предупреждения и мониторинга заболеваний, требующих обязательного уведомления (EPIVIGILA),** и удостовериться в создании надлежащей системы контроля ввода и обработки данных, а также отчетности по ним. Последнее необходимо для того, чтобы понять, соответствуют ли результаты деятельности Министерства здравоохранения данным отчетов различных сторон — как государственных, так и частных, что необходимо для получения и свода информации о заболеваемости на национальном уровне.

EPIVIGILA — система, позволяющая регистрировать случаи заболеваний, требующих обязательного уведомления. Она используется в медицинских центрах: при возникновении подозрений или в случае подтвержденного заражения медицинские работники могут занести соответствующую информацию в систему, где она будет доступна другим пользователям.

В результате проведенных мероприятий было установлено, что по состоянию **на 8 июня 2020 года содержащаяся в EPIVIGILA информация полноценно не отражала общее число случаев заражения COVID-19,** которое было подтверждено соответствующими лабораториями. Кроме того, не все врачи соблюдали обязательство по информированию пациентов о положительном тесте на коронавирус. Данные факты являются **нарушением положений об ответственности, прозрачности, публичности и контроле информации, полученной с использованием государственных средств.**

По результатам проверки Управлению внутренних дел было предписано внести в базу данных информацию о 259 064 подтвержденных случаях на национальном уровне на 25 июня 2020 года и сообщить о результатах 3 999 случаев, которые рассматриваются Департаментом эпидемиологии. Это должно было быть сделано в течение 10 рабочих дней с момента получения результатов соответствующего извещения.

Заключение

ВОА разных государств неодинаково отреагировали на пандемию COVID-19 и связанные с ней изменения в планировании и осуществлении аудита, были вынуждены по-разному адаптироваться к изменениям и вносить коррективы в свою деятельность. Тем не менее для абсолютного большинства ВОА кризис COVID-19 изменил приоритетные направления деятельности на 2020 год. В достаточной мере для ВОА проявились условия реализации их роли консультанта и стратегического партнера правительства, способного выстраивать обоснованные прогнозы и давать стратегические рекомендации.

Анализ отчетов ВОА позволяет сделать предварительные выводы о тенденциях исследования проблемы COVID-19. Наибольшее внимание ВОА уделяют вопросам государственных расходов на преодоление негативных последствий пандемии (в особенности государственным закупкам), а также анализу проблем, с которыми столкнулась система здравоохранения. Меньшее внимание в материалах ВОА уделяется готовности стран к подобным биологическим инцидентам, а также анализу других областей, не связанных напрямую со сферой здравоохранения (например, области сбора и анализа данных).

Важно также отметить, что ситуация с пандемией COVID-19 по-прежнему остается крайне неопределенной. Страны фиксируют рост числа заразившихся, а эксперты говорят о второй волне, которая потенциально может обладать еще более тяжелыми последствиями (прежде всего экономическими), в сравнении с ситуацией, которая развивалась весной – летом 2020 года. В подобных обстоятельствах можно ожидать, что странам придется принимать новые меры, направленные на противодействие COVID-19, в то время как ВОА предстоит снова пересмотреть свои прогнозы и оценки мер правительств в свете обновленных планов государств по реализации мер борьбы с пандемией и соответствующих расходов.

