

Эволюция роли и функций казначейства:

Куда мы движемся дальше?

Марк Силинс

Вена, Австрия
27 марта 2025 г.

Задачи документа



Внести вклад в «банк знаний» РЕМПАЛ и предоставить специалистам-практикам казначейств подробную информации о **новой роли казначейства в странах-участницах РЕМПАЛ**

Предоставить основу для обсуждений **перспектив казначейского сообщества (КС) и РЕМПАЛ** после окончания срока действия текущей стратегии

Мероприятия, проведенные на сегодняшний день

Опрос и доклад в 2016 г. и опрос 2022/2023 гг. (с расширенным охватом во втором опросе)

2022-2024: Широкие дискуссии в ходе видеоконференций и очных заседаний, наряду с презентациями по отдельным странам

Проект документа, подготовленный в 2024-2025 гг., краткое изложение которого будет представлено в данной презентации

Обобщение результатов опроса: Функции казначейства в странах РЕМРАЛ



Источник: Опрос по функциям 2022/23 г.
Количество стран (из 18).

Эволюция роли и функций казначейства: Матрица, разработанная для настоящего доклада





Санкционирование и обработка платежей: история



Это и было основной ролью/ функцией, для выполнения которой первоначально создавались казначейства: сотрудники в основном занимались этими вопросами

Роль «привратника»

- ❑ централизованный процесс санкционирования для всех платежей,
- ❑ полуавтоматизированная обработка – ограниченное количество клиентов, с которыми казначейство может иметь прямую связь в рамках централизованной модели (иерархия в обработке и контроле)
- ❑ Именно по этой причине были созданы **отделения казначейства** – для обеспечения централизованного контроля над территориальными подразделениями центральных органов власти и субнациональными органами власти



Роль «привратника»



Санкционирование и обработка платежей: тенденции



PEMPAL January 2025 SUCCESS STORIES

Green Corridor: Leveraging Technology to Implement Risk-Based Approaches in Payment Authorization & Processing

Why Risk-Based Approach to Payment Authorization Is Important?

In most PEMPAL countries national treasury units were created as revenue and payment processing centers of the national Ministry of Finance. Thus, payment authorization and processing is a core treasury function: by exercising payment controls treasuries prevent fraud, misappropriations, and other violations and errors occurring during the budget execution. Since the risks of such violations and errors vary by type of payment, concentrating efforts on the control of the riskiest payments helps to ensure the timely release of payments and efficient use of public funds. Transitioning from paper-based to digital interaction with treasury clients offers new opportunities for implementing a risk-based approach to treasury controls.

PEMPAL TCOP Work on Implementing Risk-Based Approach to Treasury Controls

The risk-based approach in treasury controls has been one of the key topics discussed by the TCOP Thematic Group on the Evolution of the Treasury's Role and Functions and was among the main themes of three TCOP Plenary Meetings in 2015 (Tirana), 2017 (Vienna), and 2023 (Almaty). Leveraging digital technologies for improving the quality of treasury operations has also been central for several TCOP discussions, including the meeting of the Thematic Group on the Use of IT Operations. During the meeting of the IT thematic group in Tbilisi, Georgia, in 2015 and at the TCOP Plenary Meeting in Vienna in 2017, the Treasury of Georgia presented the approaches to and the results of the Green Corridor project – a technical solution that allows for automatic authorization and processing of low-risk payments by the treasury.

«Зеленый коридор» в настоящее время применяется в нескольких странах PEMPAL

Снижение нагрузки, связанной с обработкой

Появление новых дополнительных функций

Автоматизация / цифровизация процессов

Совершенствование системных средств контроля, что позволяет перейти к риск-ориентированному подходу

Изменение отношений с клиентами

Тенденции в кадровом обеспечении казначейства: общая численность 2022 г., в % к 2016 г.



В большинстве стран казначейства сократили штат сотрудников. Исключения: в **Черногории** рост является «**эффектом низкой базы**», а в **Венгрии** изменения объясняются дополнительными функциями **Пенсионного фонда** и **Сельского фонда**, управление которыми осуществляет

Сохраняется значительная численность персонала



Доля сотрудников территориальных органов казначейства, 2022 г.



В национальных казначействах, имеющих региональные подразделения, основная численность сотрудников приходится на территориальные органы.

В шести странах РЕМПАЛ (Армения, Хорватия, Грузия, Косово, Черногория и Турция) отделения казначейства на субнациональном уровне отсутствуют.



Санкционирование и обработка платежей: перспектива



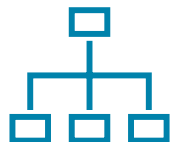
9



Передача полномочий, особенно в тех случаях, когда идет процесс внедрения управления, ориентированного на результаты



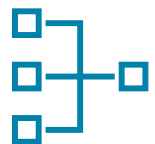
Укрепление и рационализация **средств контроля** за счет оперативной совместимости информационных систем



Интеграция **ПБС** более низкого уровня как прямых клиентов казначейства (выше уровень прозрачности, отражение данных на уровне операций)



Разработка **риск-ориентированных подходов** с использованием новейших технологий



Казначейства, которые не сократили штат: возможно упразднение территориальных подразделений



Банковский счет, управление ликвидностью и прогнозирование ликвидности: история



В большинстве стран ЕКС появились одновременно или вскоре после создания казначейства

Управление базовым ЕКС и другими банковскими счетами также было базовой/основной функцией казначейства с самого начала

Однако консолидация денежных средств носила смешанный характер, поскольку ВБФ и другие средства часто размещались вне ЕКС

Роль клиента в национальной платежной системе, обычно обслуживаемой центральным банком

Планирование ликвидности, а не прогнозирование ликвидности



Банковский счет, управление ликвидностью и прогнозирование ликвидности: тенденции



Расширение охвата ЕКС и консолидация денежных средств, контролируемых казначейством

Является прямым участником национальной расчетной системы, приобретая некоторые банковские функции

Активное управление ликвидностью – необходимы специальные навыки

Более тесная координация с центральными банками – необходимо определить функции и механизмы координации

Уточнение ролей и разработка механизмов координации с управлением долгом



PEMPAL SUCCESS STORIES

January 2025

Extending the Treasury Single Account and Using Idle Cash Balances for the Public Good

Why Is It Important?

The treasury single account (TSA) helps to consolidate government cash. While TSA models vary across countries, consolidating general government cash yields important benefits including access to a greater range of investment and borrowing tools, reduced reconciliation and settlement time, and increased ability to manage cash in the public interest. The impact of cash consolidation also depends on the cash management instruments employed by the national treasuries to cover the temporary gaps between inflows and outflows and efficiently use idle, temporarily available cash balances to earn additional revenues.

meeting in Ankara in March 2016. TSA design and coverage were the main topics of Thematic Group meetings in 2017 and 2023 and were reviewed at several virtual thematic events in 2015, 2021, and 2024. Active cash management tools were discussed in-depth at several VCs in 2014, 2016, 2019, 2021, and 2024. Both subjects were also addressed at TCOP plenaries in 2015 and 2024. To support the improvements in the TSA design and cash management, TCOP conducted two thematic surveys in 2016 and 2021 and produced two knowledge products, Government Treasury Single Account and Cash Management in PEMPAL Countries (2021) and Optimal Coverage of the Treasury Single Account (2024).

Contribution of PEMPAL Treasury Community of Practice (TCOP)

Both the extension of TSA and the development of cash management instruments have been the focus of the activities of the TCOP Cash Management and Forecasting Thematic Group since its first face-to-face

PEMPAL Impact on TSA and Cash Management Reforms

As demonstrated by TCOP member surveys, the impact of PEMPAL on improving TSA design and coverage and on implementing active cash management has been very high. Following the discussions of TSA design and coverage during PEMPAL events, eleven countries (Armenia, Bosnia

В последние годы большинство стран расширили охват ЕКС



Банковский счет, управление ликвидностью и прогнозирование ликвидности: перспектива



Может стать
ОСНОВНОЙ функцией,
по крайней мере для
некоторых казначейств

Оптимизация границ
ЕКС

Средства на ЕКС
станут по-настоящему
переводимыми
(взаимозаменяемыми)

Казначейство станет
поставщиком услуг, а
не контролером

Более эффективное использование
подходов к прогнозированию по
принципу «снизу вверх» благодаря
интеграции с системами
электронных закупок, электронных
счетов-фактур и применению
новых технологий (аналитика
данных, ИИ)

Больше стран будут внедрять
активное управление
ликвидностью - дальнейшее
развитие инструментов для
заимствований и инвестиций



Бюджетная и финансовая отчетность: история



Отчетность об исполнении бюджета с самого начала была одной из основных функций казначейств

Как правило, речь шла о «**красной книге**» - отчете по итогам года относительно утвержденного бюджета. Эта «книга» готовилась намного позже окончания года, официально оформлялась и издавалась

Со временем отчетность стала более ориентирована на своевременность, а не просто на формальный процесс завершения года, и большее распространение получила квартальная и ежемесячная отчетность

Финансовая отчетность была менее единообразной

Зачастую ответственность за методологию бухгалтерского учета и финансовой отчетности возлагалась на Минфин, а не на Казначейство

Консолидация финансовой отчетности была в лучшем случае частично автоматизированным процессом

Первоначальные финансовые отчеты не соответствовали МСУГС, хотя в них присутствовали элементы метода начисления



Бюджетная и финансовая отчетность: тенденции

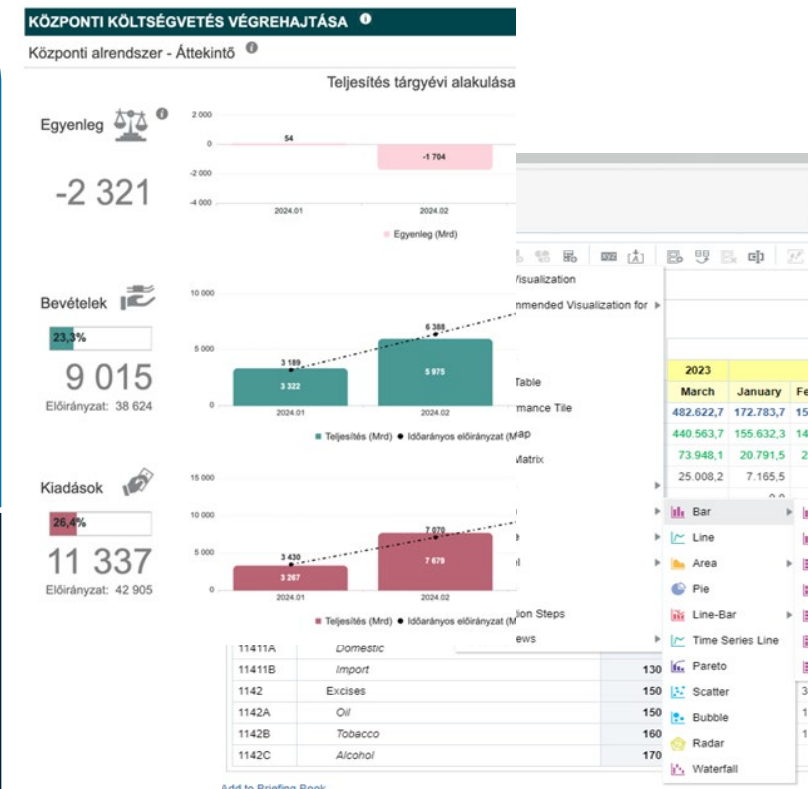
Во многих странах начаты масштабные реформы бухгалтерского учета в государственном секторе, предусматривающие переход на МСУГС/метод начисления

Разработка бюджетной классификации/плана счетов была необходимой предпосылкой для внедрения ИСУГФ - Казначейство играло ключевую роль

Составление отчетов

В некоторых странах внедрены отдельные решения для автоматизации и консолидации финансовой отчетности – не всегда ими управляет Казначейство

Внедрение автоматизированной бюджетной отчетности на базе ИСУГФ, однако во многих странах формирование финансовой отчетности осталось за рамками ИСУГФ



Использование более сложных инструментов для формирования отчетности, определяемой пользователем, становится все более распространенным явлением!



Бюджетная и финансовая отчетность: перспектива



Полная интеграция БК и ПС в единый план счетов (часто БК и ПС остаются параллельными структурами, которые связаны между собой с помощью переходных таблиц и т.д.)

Дальнейшее повышение прозрачности казначейских данных, более широкое использование казначейских данных лицами, принимающими решения за пределами МФ, исследователями и т.д

Доступ к данным УГФ в режиме реального времени для принятия управленческих решений

Сквозная отчетность, например, в связи с такими новыми темами, как гендерные вопросы и климат. Таких более сложных потребностей будет все больше

Интеграция ИТ-решений для бухгалтерского учета и отчетности с ИИСУГФ

Шире применяются МСУГС/РСГФ 2014 года, включая полный учет по методу начисления

Общие тенденции управления



- **Более широкая цифровизация, включая использование инструментов искусственного интеллекта и бизнес-аналитики**
 - Этот процесс будет сопровождаться более активным использованием ИТ, что позволит расширить охват системами и обеспечит операционную совместимость в масштабах всей системы УГФ
 - Основное внимание будет уделяться обеспечению целостности использования государственных ресурсов, совершенствованию аналитики и своевременности финансовой информации и информации о результатах. Предстоит более тесная интеграция бизнес-аналитики и искусственного интеллекта
 - Вопрос заключается в том, будет ли Казначейство играть ведущую роль при осуществлении более масштабной реформы в Министерстве финансов или станет ее частью, – в нынешней «семье» РЕМРАЛ присутствуют оба подхода



- **Внутренний контроль и управление рисками** – Казначейство может играть ключевую роль в рамках более широкой системы УГФ или в рамках существующей сферы управления



- **Управление по результатам** – перенос акцента с простого соблюдения требований на определение того, способствует ли то, что мы делаем, достижению целей правительства. Это также тесно увязано с более пристальным вниманием к контролю и рискам

Цифровая эволюция: революция следующего шага



Этап автоматизации процессов - цифровая эволюция

Цифровизация - революция

1990-х годов

2000-х годов

2010-х годов

2020-х годов

Внедрение
центральных
систем –
ИСУГФ



Распространение
систем на
территориальные
подразделения
казначейства –
расширение
ИСУГФ



Прямой доступ
бюджетных
организаций -
ИИСУГФ



ИИСУГФ – более
сложная система –
используется для
более детальной
отчетности,
анализа, активного
управления
ликвидностью и
прогнозирования
ликвидности

Формы,
заполняемые
министерствами
централизованно
вручную

Формы,
заполняемые
получателями
бюджетных средств
вручную

Электронные формы - либо
при непосредственном
доступе, либо с помощью
программного обеспечения
сторонних поставщиков

Порталы,
использование БА и
ИИ, хранилища
данных/озера данных

Основные направления обучения на перспективу



Платежи

- организационные изменения
- операционная совместимость информационных систем
- управление рисками
- управление, ориентированное на результат



Ликвидность

- функционирование комитетов по ликвидности
- формирование буфера ликвидности
- прогнозирование ликвидности – комплексная функция/практика
- использование инструментов активного управления ликвидностью для заимствований и инвестиций



Отчетность

- структура ЕПС, включая интеграцию кассового метода и метода начисления
- использование аналитики данных (БА, DWH, в конечном итоге расширенной аналитики) для поддержки принятия решений
- интеграция финансовых данных и данных об эффективности в отчетность
- интеграция ИТ-решений для бухгалтерского учета и отчетности с ИИСУГФ
- реформа бухгалтерского учета в государственном секторе



ИКТ

- операционная совместимость информационных систем
- использование аналитики данных (БА, DWH, в конечном итоге расширенной аналитики) для поддержки принятия решений
- интеграция ИТ-решений для бухгалтерского учета и отчетности с ИИСУГФ

Заключение



Роль казначейств стран-участниц РЕМПАЛ в отношении обработки платежей изменилась или меняется; особое внимание уделяется тому, как автоматизация и цифровизация могут повысить качество операций, особенно в отношении обработки платежей и сбора доходов. Вполне вероятно, что со временем эта централизованная роль исчезнет или значимость ее уменьшится.



Налицо тенденция перехода от традиционной роли **планирования** ликвидности к активному управлению ликвидностью и **прогнозированию ликвидности**



В странах РЕМПАЛ наблюдается тенденция к формированию **более продвинутых компетенций в области отчетности**, включая соответствие МСУГС и РСГФ2014 и удовлетворение потребностей в сквозной отчетности



Модернизация и цифровизация привели к тому, что в некоторых странах управление рисками и внутренний контроль стали сферами ответственности Казначейства. Казначейство играет центральную роль в руководстве и мониторинге деятельности ведомств, одновременно управляя собственными процессами. Измерение эффективности и отчетность о результатах – новые приоритетные направления

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

