

# Казначейское сообщество РЕМПАЛ

## Пленарное заседание

23-26 мая 2023 года

---

Алматы, Казахстан

### Вступление и открытие заседания

Годовое пленарное заседание Казначейского сообщества (КС) РЕМПАЛ 2023 года проходило с 23 по 26 мая 2023 года в г. Алматы (Казахстан). Заседание стало первой встречей КС в очном формате после пандемии COVID-19. Основная цель мероприятия состояла в углублении понимания последних тенденций в эволюции роли и функций



национальных казначейских учреждений в странах-участницах сообщества с особым акцентом на мерах казначейского контроля, управлении рисками и использовании информационных технологий. Мероприятие также дало возможность собравшимся восстановить практику личного общения после длительного периода работы КС в виртуальном формате и стало информационной основой для разработки плана мероприятий КС на следующий год. На заседании присутствовали 79 участников, включая представители 16 стран-участниц КС (Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова, Румыния, Северная Македония, Сербия, Таджикистан, Турция, Узбекистан, Хорватия Черногория), а также докладчики и наблюдатели из Венгрии и пяти стран-участниц сети РЕМНА<sup>1</sup> (Вьетнам, Индонезия, Монголия, Республика Корея и Филиппины). Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан представляли не только должностные лица центрального аппарата, но и большая группа сотрудников территориальных органов<sup>2</sup> казначейства, что стало первым опытом такого рода для мероприятий КС. Подготовку и проведение заседания обеспечивала команда специалистов Всемирного банка в следующем составе: руководитель ресурсной группы КС Елена Никулина, советники КС Елена Слижевская (участвовала в удаленном режиме) и Галина Кузнецова, тематический советник КС Марк Силинс, а также советник РЕМПАЛ Найда Чаршимамович. Логистическую поддержку предоставил Секретариат РЕМПАЛ (Татьяна Шалкивска и Анара Токушева).

---

<sup>1</sup>Сеть «Управление государственными расходами в Азии» - сеть взаимного обучения и обмена опытом, объединяющая должностных лиц и экспертов в области управления государственными финансами из стран Азии и Тихоокеанского региона: <https://www.pemna.org>

<sup>2</sup>Руководители и заместители руководителей 22 территориальных органов казначейства.



Пленарное заседание открыл **г-н Даурен Кенбеил, Вице-министр финансов Республики Казахстан**. поприветствовав участников от имени принимающей стороны, он отметил прогресс, достигнутый казначейством Казахстана в повышении эффективности деятельности благодаря использованию современных технологий, и подчеркнул важность обмена опытом между коллегами. **Г-н Андрей Михнев, постоянный представитель Всемирного банка в Республике Казахстан**, приветствовал участников от имени Всемирного банка. Он поблагодарил Министерство финансов и Комитет казначейства Республики Казахстан за то, что они выступили с инициативой принять у себя заседание Казначейского сообщества REMPAL, впервые состоявшееся в очном формате с конца 2019 года, когда пандемия COVID-19 вынудила сообщество перейти на виртуальную форму общения. Это был тяжелый период для всех стран мира, в том числе из-за возросшей нагрузки на казначейства, которые играли важнейшую роль в обеспечении быстрого реагирования на кризисные ситуации, в частности, в осуществлении столь необходимых выплат при одновременном обеспечении надлежащей подотчетности. Новые технологии стали ключевым фактором успеха для большинства стран. Г-н Михнев также поблагодарил команду Всемирного банка за приложенные усилия, отметив, что для обеспечения проведения пленарного заседания была проведена очень серьезная работа.

**Г-н Арман Ватян, руководитель программы REMPAL из Всемирного банка**, присоединился к словам благодарности в адрес принимающей стороны, и, в частности, Комитета казначейства Республики Казахстан, который очень активно делится своим опытом проведения реформ в рамках сети и пригласил REMPAL в Алматы. Г-н Ватян отметил, что REMPAL – одна из самых успешных сетей такого типа, и недавно это нашло подтверждение в том, что доноры-партнеры поддержали продление программы до конца 2025 года. Он подчеркнул, что успех сети был обусловлен вкладом её участников и настоятельно рекомендовал всем собравшимся воспользоваться возможностью и делиться своим опытом проведения реформ с коллегами, активно участвуя в мероприятии.



**Г-н Рахат Токбаев, Председатель Комитета казначейства Министерства финансов Республики Казахстан и член Исполнительного комитета КС**, поблагодарил команду Всемирного банка за организацию и обеспечение проведения мероприятия и отметил, что для его ведомства – большая честь принимать у себя мероприятие REMPAL. В этом году Комитет казначейства празднует 30-ю годовщину образования. Он напомнил, что последнее мероприятие, которое принимал у себя Комитет казначейства, проходило

в Астане в 2011 году. Г-н Токаев отметил, что программа пленарного заседания очень насыщенная и включает множество тем, рассмотрение которых, по его мнению, непременно пойдет на пользу всем участникам.

## День первый. Роли и структура казначейств

Мероприятия, проведенные с марта 2020 г. по апрель 2023 г.	
Пленарное заседание КС	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1</b> Виртуальное заседание КС с участием более 100 членов из 17 стран (2021)</li> </ul>
Тематические видеоконференции	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>15</b> видеоконференций с участием более 700 членов</li> </ul>
«Продукты знаний»	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оптимизация структуры единого плана счетов: рекомендации для специалистов в области УГФ (2020)</li> <li>• Единый казначейский счет и управление ликвидностью в странах РЕМПАЛ (2021)</li> <li>• Роли и функции казначейств в странах РЕМПАЛ (в работе)</li> </ul>
Исполнительный комитет	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>11</b> заседаний Исполкома</li> </ul>

Мероприятие началось с обзора деятельности КС за последние три года, с которым выступила **Елена Никулина, руководитель ресурсной группы КС**. Из-за пандемии вся деятельность сообщества осуществлялась в виртуальном формате, но количество мероприятий было значительным, что позволило участникам поддерживать общение и продолжать обмениваться

опытом друг с другом. Кроме того, в этот период были подготовлены два продукта знаний, а также началась и продолжается работа над новым документом, посвященным роли и функциям казначейств. Члены Исполнительного комитета КС на протяжении всего этого периода продолжали проводить виртуальные встречи, помогая составлять графики мероприятий и разрабатывать их программы. Г-жа Никулина добавила, что во время пандемии была проведена внешняя оценка программы РЕМПАЛ, которая подтвердила важность и ценность сети. Далее, обратив внимание на упомянутое Арманом Ватыном продление действия программы, она предложила участникам заседания высказываться о предпочтительных темах для изучения и тех видах мероприятий, которые они хотели бы видеть в будущем в рамках программы. В выступлении Елены была и горькая часть – она отдала дань памяти г-же Анжеле Воронин, бывшему многолетнему председателю КС, которая скончалась в 2020 году. С самого начала функционирования РЕМПАЛ Анжела активно участвовала в работе сети, была ценным специалистом и оказывала поддержку всем членам сообщества. Елена отметила, что ее уход стал тяжелой утратой не только для семьи, но и для РЕМПАЛ.

Тематическая часть программы пленарного заседания началась с презентации **г-жи Алии Байгенжиной, заместителя председателя Комитета казначейства Министерства финансов Республики Казахстан, которая ознакомила участников с функциями и задачами казначейства Казахстана**. Г-жа Байгенжина рассказала о том, как эволюционировало казначейство и его функции со времени образования 30 лет назад. Было очевидно, что несмотря на использование новых технологий, позволивших повысить эффективность многих видов деятельности, роль и

численность сотрудников казначейства в последние годы выросли. Казначейство проводит более 14 миллионов операций ежегодно и имеет трехуровневую структуру для обслуживания клиентов на четырех уровнях бюджетов. Важно отметить, что в 2016 году в казначейскую систему были интегрированы специальные счета внешних займов, предоставленных партнерами по развитию. В 2017 году добавились такие новые функции, как организация и проведение централизованных государственных закупок и регистрация договоров государственно-частного партнерства (ГЧП). На начальном этапе Комитет казначейства отвечал только за казначейское сопровождение госзакупок по проектам строительства, но в 2019 году эта функция была расширена с охватом всех госзакупок. Кроме того, регистрация договоров ГЧП первоначально осуществлялась в бумажной форме, а теперь эта функция автоматизирована.



3

В стране были также проведены существенные реформы в сфере бухгалтерского учета и финансовой отчетности в государственном секторе, включая введение требования о переводе финансовой отчетности всех государственных учреждений на метод начисления с 2013 года. Кроме того, в 2019 году Комитет казначейства впервые сформировал консолидированную финансовую отчетность. Консолидированная отчетность была расширена за рамки текущего года для прогнозирования воздействия действующих программ на горизонт трех следующих лет. Эволюционные изменения в финансовой отчетности представлены на слайде ниже.





## Меры по совершенствованию системы отчетности

### Что сделано

- ✓ 2010-2013 г. Подготовлена методологическая основа по переводу отчетности на метод начисления
- ✓ 2012-2013 г. Разработана информационная система для сбора и формирования отчетности
- ✓ 2013 г. Финансовая отчетность ГУ переведена на метод начисления
- ✓ 2013-2014 г. Оптимизирована бюджетная отчетность
- ✓ 2013-2018 Восстановлены активы и обязательства, не учтенные по кассовому методу
- ✓ 2014-2018 Разработка методологии и внедрение ведения бухгалтерского учета доходной части бюджета
- ✓ 2019 г. Сформирована консолидированная финансовая отчетность по республиканскому бюджету, по местным бюджетам, по государственному бюджету
- ✓ 2020 г. Проводится аудит консолидированной финансовой отчетности, выполняются рекомендации по результатам аудита
- ✓ 2018-2020 г. Самостоятельность бюджетов внедрена до уровня села, поселка
- ✓ 2020 г. Стартовал этап формирования прогнозной консолидированной финансовой отчетности
- ✓ 2022 г. Подготовлен аналитический отчет о бюджетных рисках и долгосрочной устойчивости государственных финансов
- ✓ 2022 г. Разработана концепция по управлению государственными финансами до 2030 года, предусматривающая, в т.ч., поэтапный переход на формирование консолидированной финансовой отчетности страны

ПРОГРЕСС В РЕФОРМЕ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА И ОТЧЕТНОСТИ В ПУБЛИЧНОМ СЕКТОРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

### Презентация вызвала большой интерес:

- Представитель Азербайджана спросил, каким образом Комитету казначейства была передана функция проведения государственных закупок. Алия ответила, что изначально эта функция осуществлялась отдельным комитетом, но из соображений повышения эффективности и с учетом того, что госзакупки – часть процесса исполнения бюджета, в 2019 году функция была полностью передана казначейству.
- Г-жа Никулина попросила дать дополнительную информацию о процессе подготовки трехлетнего бюджета и о регистрации многолетних договоров. Представитель Казахстана пояснила, что когда объем договора остается неизменным, обязательство переносится на следующий год; однако, когда объем договора меняется, для дополнительной регистрации в казначейство представляется дополнительное соглашение к договору.
- Представитель Хорватии попросил уточнить характер мер предварительного контроля в казначействе. Представители казначейства Казахстана пояснили, что такие меры контроля начинают действовать с ввода планов финансирования, в которых определяются суммы денег и лимиты, до которых одобряются расходы, также регистрируются обязательства для того, чтобы обеспечить проведение платежей в соответствии с бюджетным законодательством. Меры предварительного контроля предполагают проверку на предмет соответствия закону о бюджете, надлежащего использования бюджетной классификации, проверку формулировок положений договоров, в том числе в отношении авансовых платежей и т.д. Технические эксперты также должны установить, выполнены ли все ключевые этапы по крупным закупочным процессам, таким как, например, капитальные инвестиции. Также было отмечено, что, поскольку казначейство обслуживает банковские счета, оно осуществляет соответствующий предварительный контроль.

- Г-жа Никулина поинтересовалась, какую роль выполняют территориальные органы казначейства Казахстана. Представители Комитета казначейства пояснили, что Единый казначейский счет (ЕКС) охватывает все четыре уровня бюджетов, и все поступления доходов более чем 2500 бюджетов зачисляются на ЕКС. Комитет казначейства распределяет поступления между бюджетами разного уровня в соответствии с установленными нормативами / соотношениями распределения доходов, а территориальные органы ведут учет поступлений в соответствующие бюджеты. Территориальные органы обслуживают бюджеты субнационального уровня и вводят планы финансирования этих бюджетов в информационную систему. Основные задачи территориальных органов также включают регистрацию обязательств и обработку платежей (предварительный контроль). Органы казначейства областного уровня готовят и представляют в Комитет казначейства финансовую отчетность по нижестоящим бюджетам. Благодаря автоматизации функции консолидации отчетности территориальным органам уже не нужно заниматься консолидацией отчетов – они просто подписывают отчеты электронной подписью, а вся дальнейшая консолидация осуществляется информационной системой.

Заседание продолжил **Марк Силинс, который представил обзор результатов опроса КС 2022 года, посвященного роли и функциям казначейства в странах РЕМПАЛ.** Опрос проводился с целью обновления внутренней информации ПС об основных функциях, выполняемых национальными казначействами в странах-участницах, и документального фиксирования последних изменений, произошедших в охвате и содержании функциональных обязанностей учреждений-участников. Структура опросника отражала темы, представляющие первостепенный интерес для членов КС, и включала блоки, касающиеся обработки платежей, управления ликвидностью и прогнозирования ликвидности, учета и финансовой отчетности, внутреннего контроля и управления рисками, администрирования ИТ-систем и оказания технологической поддержки. Опрос был расширенной версией аналогичного опроса, проведенного КС в 2016 году. Опросник был разослан в 2022 году и первоначально ответы были получены от 12 стран. Обобщение предварительных результатов опроса было представлено на видеоконференции КС в марте 2023 года.<sup>3</sup> С тех пор еще шесть стран прислали свои ответы, и в итоге общее число стран, принявших участие в опросе, составило 18. Результаты опроса будут интерпретированы в отчете, который планируется подготовить до конца календарного года, а тем временем у участников есть возможность уточнить и обновить свои ответы во время пленарного заседания или после него. Далее обобщаются некоторые результаты опроса:

- Большинство казначейств подконтрольны министерству финансов – 13 из 18.
- В 12 из 18 стран-респондентов имеются территориальные органы казначейств, причем в 8 из 12 структура является двухуровневой. Такой результат

---

<sup>3</sup> <https://www.pempal.org/events/tcop-thematic-group-evolution-role-and-functions-treasury-0>

представляется несколько неожиданным, учитывая, что во многих странах реализуются меры по комплексной автоматизации казначейских процессов.

- Численность персонала казначейств значительно варьируется и составляет от 36 до 5000 человек. Там, где существуют территориальные подразделения, соотношение численности персонала в центральном казначействе и территориальных органах составляет как минимум 1:4 и может достигать вплоть до 1:25.
- Обзор функций казначейств со всей очевидностью выявил, что в 15 из 18 стран-респондентов присутствуют шесть ключевых функций из общего числа функций, включенных в опрос, а именно: санкционирование и обработка платежей; управление банковскими счетами государства; подготовка отчетности об исполнении бюджета; прогнозирование ликвидности; управление ликвидностью; а также подготовка консолидированной финансовой отчетности. Во всех 18 странах казначейства выполняют две важнейшие функции: осуществление платежей от имени государства и управление банковскими счетами государства. Другие функции<sup>4</sup> менее характерны для казначейств, и это отчасти объясняет различия в показателях численности сотрудников казначейств в странах РЕМРАЛ.
- Одна из общих тенденций, наглядно продемонстрированная результатами опроса, - расширение видов денежных средств и типов организаций, обслуживаемых казначействами. Что касается функций, значимость которых уменьшается, три страны указали, что функция предварительного контроля со стороны казначейства в ближайшие годы, скорее всего, будет упразднена.

**В центре внимания обсуждения, состоявшегося после презентации, была меняющаяся роль казначейства.** Это особенно актуально для территориальных органов казначейств, поскольку автоматизация переносит функцию обработки платежей из этих органов, где она традиционно выполнялась в полуручном режиме, в автоматизированную модель обработки через информационную систему управления государственными финансами. После презентации участники заседания разбились на три небольшие группы. Все группы обсуждали одинаковые вопросы, стремясь прояснить ситуацию в каждой стране и проверить правильность некоторых ответов, полученных при проведении опроса. Во врезке 1 обобщаются результаты обсуждений из отчетов, представленных группами в конце дня.

---

<sup>4</sup> В частности, управление долгом, определение политики и методологии учета в государственном секторе, управление государственными информационными системами (информационная система казначейства, информационная система управления финансами и др.), информационно-технологическая поддержка, обучение и подготовка кадров.

### **Врезка 1. День первый: краткое изложение результатов обсуждений в группах**

Опрос выявил существенные расхождения в показателях количества клиентов, обслуживаемых центральными казначействами и их территориальными органами в странах РЕМРАЛ. Первая часть обсуждений в малых группах была сосредоточена на уточнении определения клиента казначейства, а также на основных причинах расхождений в данных между странами. В том числе выяснилось следующее:

- В некоторых странах все получатели бюджетных средств считаются прямыми клиентами в казначейских системах (Албания, Босния и Герцеговина (БиГ) (федеральный уровень), Северная Македония, Сербия), тогда как в других проводится разграничение между прямыми и косвенными получателями – последние имеют счета в коммерческих банках и ими же обслуживаются (Хорватия, Черногория). Зачастую это связано с разными подходами стран к финансовому обеспечению отдельных типов организаций-бюджетополучателей. Типичный пример – школы и больницы, которые в одних странах обслуживаются непосредственно казначейством (Молдова и др.), а в других странах они получают финансирование от государства, но обслуживаются коммерческими банками (больницы и дошкольные организации в Казахстане, государственные школы в Грузии и т.д.).
- В Турции контроль расходов и система платежей децентрализованы, однако осуществляется строгий централизованный контроль через постатейные бюджетные ассигнования. С точки зрения управления ликвидностью клиентами в основном считаются министерства и ведомства аналогичного статуса.
- Многие страны отметили наличие специальных категорий клиентов в дополнение к традиционным клиентам казначейства (в Венгрии имеется 15 000 клиентов для ведения консолидированной отчетности; в Румынии, в дополнение к 14 000 клиентов, обслуживаемых казначейством, каждое из 200 региональных подразделений казначейства имеет своих собственных клиентов, включая компании, предоставляющие услуги для правительства; в Казахстане среди клиентов казначейства много субъектов квазигосударственного сектора; в Молдове - около 670 учреждений, которые получают субсидии из национального бюджета как клиенты казначейства).
- Применяются разные подходы в отношении распределения клиентов, обслуживаемых центральными казначействами и территориальными органами. В одних странах центральные казначейства в основном обслуживают бюджетные организации, которые финансируются за счет средств центрального бюджета, а территориальные органы – тех, что финансируются из местных бюджетов (Кыргызская Республика, Узбекистан, Таджикистан). В других странах клиенты в основном обслуживаются территориальными подразделениями, а центральное казначейство играет в этом процессе ограниченную роль (в Азербайджане центральное казначейство обслуживает только отдельных распорядителей бюджетных средств; в Казахстане функции центрального казначейства в отношении клиентов преимущественно ограничены ведением их планов финансирования и консолидацией финансовой отчетности, а все операции по обработке платежей осуществляются территориальными органами; в Молдове всего 5 территориальных органов, и один из них обслуживает клиентов, финансируемых из центрального бюджета).



- Некоторые страны ликвидировали территориальные органы казначейств, и местные органы власти стали клиентами центральных казначейств (Армения, Грузия).

Второй вопрос, обсуждавшийся в группах, касался распределения ролей и функций между центральным казначейством и региональными подразделениями (там, где они есть), а также исторического контекста или планов упразднения региональных подразделений. Далее обобщаются основные выводы:

- К числу основных функций центральных казначейств относятся управление ликвидностью (и/или долгом), управление системой платежей, формирование консолидированной отчетности, валютные операции и т.д. Региональные подразделения преимущественно занимаются непосредственной работой с клиентами, осуществлением предварительного контроля платежей и проведением транзакций, но автоматизация ставит эту роль под вопрос (Албания, Румыния).
- Переход на электронный документооборот позволил ликвидировать региональные офисы казначейства в Армении и Грузии. И в той, и в другой стране клиенты сначала сопротивлялись переходу на новую систему, но вскоре сопротивление уступило место осознанию того, что работать стало легче (в т.ч. благодаря встроенным в систему средствам контроля). В Грузии местные организации, которые переходили на электронное казначейство, быстро забрали к себе высвобожденных сотрудников казначейства как высококвалифицированных и опытных специалистов.
- Модель, действующая в Турции, схожа с «англофонной» моделью, в которой информационные системы управления государственными финансами находятся в министерствах, и обработка платежей полностью децентрализована – в этой системе нет роли для региональных подразделений. Однако Налоговое управление Турции, которое не является частью казначейства, характеризуется высокой степенью централизации и имеет региональные отделения.
- Ряд стран планируют и далее сокращать количество территориальных подразделений казначейства. Азербайджан рассматривает возможность организации территориальных органов по секторам (один для обслуживания секторов здравоохранения и образования, второй для квазигосударственного сектора и т.д.). Молдова намеревается объединить все территориальные органы в один офис в Кишиневе. Венгрия также видит возможности для того, чтобы со временем, после автоматизации процессов сократить количество региональных офисов; в настоящее время региональные офисы предоставляют услуги по производству расчётов и выплате заработной платы.
- Участники обсуждения согласились, что автоматизация позволяет вести операции без территориальных органов казначейства, особенно в относительно небольших странах. В то же время большим странам (например, Казахстану) или странам, в которых есть труднодоступные территории (Узбекистан, Кыргызстан, Таджикистан) или которые подвержены рискам перебоев с подачей электроэнергии / сбоям в работе электронных сервисов целесообразно иметь региональную сеть. Отделения казначейства в удаленных районах, как правило, очень невелики и занимаются преимущественно проведением платежей и регистрацией договоров.



## День второй. Меры казначейского контроля и управление рисками

Второй день был посвящен погружению в вопросы, связанные с моделями казначейского контроля и управления рисками. Концепция контроля имеет особую значимость в контексте стран-участниц КС, учитывая, что большинство из них исторически возникли из среды, в которой доминировал сильный централизованный контроль, который определил характер административной и бюджетной систем этих стран. На протяжении ряда лет многие страны двигались в направлении более широкого делегирования функций рутинного текущего контроля расходов министерствам и ведомствам, а также более широкого применения риск-ориентированного подхода к осуществлению централизованного контроля расходов, однако темпы прогресса были неравномерными. Это объясняет большую заинтересованность членов КС в углублении понимания риск-ориентированных подходов к казначейским операциям.

День начался с презентации Марка Силинса, в которой он рассказал о том, как происходила эволюция функций казначейского контроля и управления рисками. Этот обзор был очень важным, поскольку ответы, полученные в ходе опроса от ряда



стран, выявили некоторую неопределенность понимания концепций внутреннего контроля и внутреннего аудита, а также ответственности руководства за осуществление контроля и управление риском. В прошлом казначейство преимущественно играло роль «привратника» - контролёра, отвечающего за одобрение платежей непосредственно перед тем, как должна была быть произведена оплата. Однако новые технологии дали возможность усложнить эту роль, добавив к ней аспекты методического сопровождения и определения политики совершенствования контроля в рамках общей системы управления рисками.

Далее сессия продолжилась двумя презентациями, в которых выступавшие напомнили участникам о различиях в подходах к исполнению бюджета и мерам казначейского контроля в рамках «франкофонной» и «англофонной» систем. Первая больше знакома многим из участников с учетом того, что исторически она послужила прототипом функциональной модели, действовавшей во многих казначейских учреждениях стран РЕМРАЛ в начальный период их становления.

**Г-н Бенуа Шевоше, консультант Всемирного банка, в своей презентации рассказал о том, как со временем менялась роль казначейства во Франции,** в том числе благодаря автоматизации с помощью информационной системы управления финансами *Chorus*. Он также отметил, что Франция внесла существенный вклад в совершенствование финансового контроля посредством формирования концепции обязательств, которая в настоящее время ставится во главу угла во многих странах на этапе государственных закупок. Основные характеристики системы *Chorus* - обеспечение децентрализации транзакций с передачей полномочий отраслевым министерствам и упразднение традиционного предварительного контроля за платежами, который осуществлялся центрами государственных финансов (правопреемники отделений государственного казначейства). Г-н Шевоше дал исторический обзор эволюции французского казначейства и отметил, что внедрение единого казначейского счета позволило Франции с гораздо большей определенностью осуществлять прогнозирование ликвидности наряду с совершенствованием управления ликвидностью. Он также заметил, что акцент на переносе контроля на более ранний этап, чем этап производства платежа, сопровождался переходом к управлению, ориентированному на результат. Завершая выступление, докладчик подчеркнул, что хотя французская система обладает многими характеристиками, которые применимы в других странах, странам важно оценивать свою собственную ситуацию. Одна из существенных особенностей французского подхода – очень большой объем затрат на внедрение информационных систем, как капитальных, так и текущих. Не каждая страна будет в состоянии позволить себе такие траты.

Также есть специально назначенные сотрудники в каждой бюджетной организации. Представитель Индонезии отметил, что в результате автоматизации роль сотрудников казначейства, занимающихся обработкой платежей, сокращается, и попросил разъяснить, какой может быть новая роль этих сотрудников. Г-н Силинс предположил, что большое место займет обучение и подготовка кадров, а также интеграция различных элементов системы УГФ, например, относящихся к государственным закупкам, как это произошло в Казахстане, стране-хозяйке мероприятия.

## Выводы

### 1. Некоторые основополагающие принципы так называемой «французской» модели под вопросом

- Практика «разделения *ordonnateur/comptable*» исчезает
- Центральная роль и особый статус «государственного бухгалтера» постепенно сходят на нет

### 2. При этом некоторые другие принципы взяты на вооружение многими не-франкофонными странами

- Обязательства теперь широко признаны в качестве ключевого этапа процесса расходования средств
- Централизованное объединение денежных средств является в большинстве стран стратегической целью

### 3. Знакомьтесь с опытом других, учитесь на их успехах и неудачах

- Учитывайте собственные потребности и ограничения
- Бойтесь модных и эфемерных нововведений
- Будьте прагматичными: стремитесь получить желаемое и достижимое
- Ставьте перед собой масштабные цели, продвигайтесь к ним небольшими шагами

34

Заседание продолжилось выступлением г-на Силинса. В своей презентации он представил аналитические выводы по эволюции функций казначейства в Австралии. Австралия как государство была образована в 1901 году, а вскоре, в 1904 году появились территориальные отделения казначейства. На начальном этапе централизованный контроль был характерной особенностью как отделений казначейства, так и законодательства – возможно, вследствие того, что Австралия была образована из шести отдельных колоний (теперь это штаты), которые исторически функционировали независимо друг от друга. В действительности, каждый австралийский штат по-прежнему обладает значительной автономией и имеет свои собственные законы и парламент. Однако со временем эта модель изменилась со сдвигом в сторону большей децентрализации – этот подход принято считать «англофонной» моделью. На федеральном уровне внедрение новых технологий оказало существенное влияние на роль казначейства и действующую систему контроля и управления рисками. С 1970-х годов последовательно сменяли друга друга четыре поколения государственных систем. С внедрением каждой новой системы происходили изменения в средствах контроля и процессах обработки транзакций, что в итоге привело к тому, что функция платежей была полностью передана департаментам и агентствам. В результате в 1996 году региональные офисы финансов (территориальные подразделения казначейства) были окончательно закрыты. При том что это решение было отчасти политическим, традиционная роль обработки транзакций, которую выполняли эти офисы, полностью исчезла, а их новая роль по проведению обучения в области управления государственными финансами не получила полноценного развития. Г-н Силинс отметил, что важный урок из опыта Австралии для других стран состоит в том, что новые технологии по большей части устраняют необходимость централизованного контроля и обработки данных, и если казначейство стремится сохранить свою актуальность в будущем, ему следует

перемещать центр внимания на более сложные функции, создающие дополнительную ценность. Другие проблемы и уроки опыта изложены на слайде ниже.


Public Expenditure Management  
Peer Assisted Learning

## Вопросы и извлеченный опыт

- Нет единого надлежащего решения для всех стран. Понимать, что требуется для достижения конечной цели, и затем использовать технологии для ее достижения
- Если вы не внедряете изменения, вы остаетесь позади - в основе значительных изменений должен быть тщательный анализ выгод и затрат
- Технологические возможности оказывают большое влияние на развитие процессов и систем учета
- ИКТ естественным образом приближает обработку и контроли операций к тому, где эти операции создаются – контроль в значительной степени будет децентрализован, а значит параллельно должна развиваться и роль Казначейства - в Австралии Региональные офисы должны были перейти к возмещению затрат, увеличивающих ценность, намного быстрее
- Передача полномочий без планирования может привести к возникновению проблем – ДФ отказался от уникального Плана счетов после замены FIRM, что усложнило формирование консолидированной отчетности (было впоследствии восстановлено в CBMS)
- Цена слабо спланированной передачи - Несмотря на то, что передача полномочий была обоснована для крупных субъектов, эффективность небольших агентств, коих было много, снизилась – им теперь приходится все делать самим
  - 500 млн. перерасходовано на чрезмерно специализированные системы в переходе на метод начисления
  - Небольшие субъекты в Австралии должны были сдавать такую же отчетность, что и крупные субъекты, полноценный отчет о начислении для организации из четырех человек
  - В рамках проверки в 2019 г. было рекомендовано вернуться к объединенному обслуживанию, что позволило в год сэкономить 300 млн. (другими словами, каждый год растрачивалось впустую 300 млн.).

Так, децентрализация - это не единственный вариант, в некоторых областях централизация обоснована

НО самое главное, что оперативные органы должны переходить на дополнительные функции, если они остаются актуальными в современном государственном управлении – управление денежными операциями и прогнозирование, финансовая и стратегическая отчетность, управление рисками, обучение и образование. Если субъекты видят обработку и контроли как свое будущее, скорее всего будущего не будет.


Europe and Central Asia Region

**Г-н Ади Вибрианто, начальник отдела экономических исследований и стратегического развития Министерства финансов Индонезии, в своем выступлении пояснил, как организованы процессы управления рисками и казначейского контроля в Индонезии.** Он подробно рассказал о принятом в Индонезии подходе к управлению рисками. Этот подход предусматривает создание отдельных рабочих групп, которые ведут для правительства работу по управлению рисками по семи ключевым направлениям (см слайд ниже). Казначейство возглавляет рабочую группу по рискам, связанным с финансированием и ликвидностью, и входит в состав всех остальных шести рабочих групп. Индонезия предприняла конкретные

### Объем деятельности РГ по управлению риском АКН





шаги по институциональному оформлению системы оценки рисков в рамках общих процессов принятия решений. Для оценки рисков и разработки ключевых показателей эффективности деятельности по управлению рисками и снижению риска используются стандартные реестры и карты риска.

**Утренняя сессия завершилась презентацией Данагуль Елубаевой, руководителя Управления ведомственного контроля Комитета казначейства Министерства финансов Республики Казахстан.** В Казахстане внедрен процесс оценки рисков, основанный на модели COSO.<sup>5</sup> Процесс оценки рисков в стране носит комплексный характер и включает в себя формирование реестра риска и построение карты рисков. С учетом ограниченности ресурсов риски на карте разделяются на группы - риски высокого, среднего и низкого уровня. Наибольшие усилия и внимание направляются на риски, оцененные как высокие. Докладчик пояснила, что шкала рисков основывается на видах нарушений, а не на стоимости. Она отметила, что ставится цель перейти к превентивному контролю и отказаться от реактивных мер. Управление ведомственного контроля – отдельное структурное подразделение Комитета казначейства; соответствующие штатные должности имеются в 20 территориальных органах казначейства.

**Во второй половине второго дня участники пленарного заседания разделились на три группы для обмена опытом в области казначейского контроля и управления рисками.** Старт обсуждениям дали презентации практики Албании, Узбекистана и Вьетнама (по одной в каждой группе). Далее во врезке 2 обобщаются основные тезисы обсуждений в группах.

#### **Врезка 2. День второй: краткое изложение результатов обсуждений в группах**

В ходе обсуждений выяснилось, что страны-участницы по-прежнему сосредоточены на выполнении традиционной роли обработки платежей и осуществлении мер предварительного контроля. Страны проявляют заинтересованность во внедрении децентрализованного контроля, и есть общее понимание его преимуществ, но существуют факторы, которые мешают странам отказаться от централизованного казначейского контроля.<sup>6</sup> Упоминались такие факторы, как плохое качество управления денежными средствами, нехватка квалифицированных сотрудников, риски коррупции и т.д. Румыния – одна из стран, которой удалось объединить два подхода – англофонный и франкофонный; финансовый контроль по всем транзакциям осуществляется на уровне министерств / департаментов, а транзакции на большую сумму дополнительно проверяются бюджетным контролёром Министерства финансов.

Тем не менее прогресс в области информационных технологий позволяет автоматизировать казначейский контроль и упростить соответствующие процессы в рамках подхода к управлению рисками. Далее приводятся несколько примеров, которыми поделились участники пленарного заседания.

<sup>5</sup> COSO – Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредвея: [www.coso.org](http://www.coso.org)

<sup>6</sup> За исключением Индонезии, где «англофонная» система заменила контроль по «франкофонной» модели в 2004 году. В настоящее время в Индонезии проводится только проверка бюджетных ассигнований, но даже она может быть автоматизирована.

- «Зеленый коридор» (упрощенная обработка отдельных видов транзакций). Действует в Грузии с 2014 года и охватывает заработную плату, коммунальные платежи и платежи отдельным поставщикам. Аналогичный подход внедрен в Молдове в отношении заработной платы, жилищно-коммунальных платежей и выплат субсидий государственным предприятиям. В Кыргызстане апробация «зеленого коридора» проводилась в 2019-2020 годах; в настоящее время он распространяется на заработную плату и социальные пособия, и планируется включение коммунальных платежей; по оценкам, переход на зеленый коридор сэкономил примерно 15% времени сотрудников казначейства. Казахстан использует свою разновидность «зеленого коридора»: упрощенный режим платежа применяется при оплате коммунальных платежей (без регистрации договоров и подтверждающих документов) и при проведении транзакций на сумму ниже определенного порога. Азербайджан также рассматривает возможность внедрения «зеленого коридора».
- *Широкое использование интегрированных информационных систем для ведения контроля за расходами.* В Боснии и Герцеговине, Черногории, Хорватии, Македонии и Сербии все платежи осуществляются через информационные системы, в которых исключена возможность ввода платежного поручения, которое не соответствует годовому бюджету или финансовому / операционному плану; ответственность за платежи возлагается на бюджетные организации.<sup>7</sup> В Таджикистане с момента запуска ИСУГФ в 2016 году зарплаты и пенсии обрабатываются напрямую бюджетными организациями, а с 2017 года тот же подход применяется в отношении коммунальных платежей; создан единый портал для ведения первичных документов, который позволяет проверять операции.
- В Боснии и Герцеговине, Черногории, Хорватии, Македонии и Сербии в рамках стратегий по управлению рисками сформированы соответствующие *реестры рисков*. В них идентифицируются риски, определяется вероятность их наступления, а также способы устранения / снижения риска. В большинстве стран, в дополнение к пандемии COVID-19, в последнее время возникали форс-мажорные обстоятельства (землетрясения, наводнения, кибератаки), которые выявили необходимость дополнительных мер контроля. Наиболее серьезные текущие риски связаны преимущественно с информационными системами, а операционные риски и риски процессов удается снижать, и их обработка происходит по большей части в автоматическом режиме.

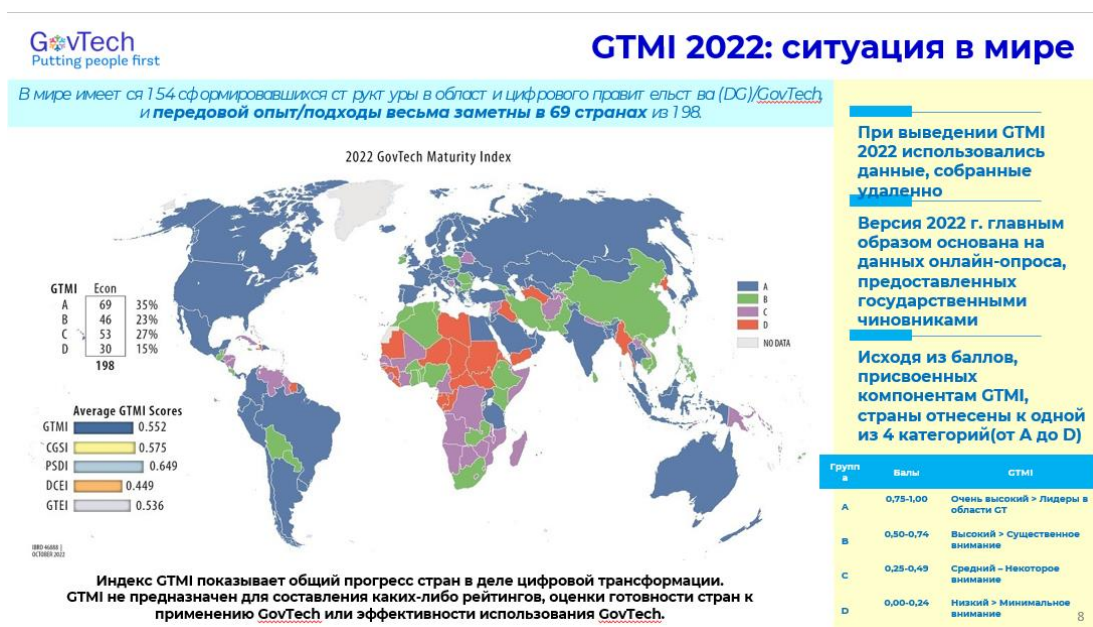
### **День третий. Использование информационных технологий в казначейских операциях**

Открывая третий день заседания, г-н Силинс дал несколько общих комментариев по подготовленным группами презентациям с обобщением результатов обсуждений предыдущего дня. Он отметил, что большинство стран не планируют переходить к более децентрализованной (англофонной) модели. Это не вызывает удивления, но,

<sup>7</sup> При этом в Черногории, Боснии и Герцеговине и Македонии платежные поручения дополнительно одобряются / подписываются министром / премьер-министром (общие или отдельные платежные поручения).

действительно, создается впечатление, что контролирующая роль казначейства как «привратника» сохраняется, несмотря на прогресс технологий. Г-н Силинс обратил внимание на то, что даже во Франции, несмотря на огромные инвестиции в информационные технологии, реформы продолжаются с некоторыми элементами модели «привратника». Важно, чтобы все страны проводили надлежащую оценку рисков, обеспечивая модификацию бизнес-процессов по результатам такой оценки с сосредоточением казначейского контроля и соответствующих выгод в начале процесса платежа (а не в конце, как в модели «привратника»).

Третий день пленарного заседания дал участникам возможность обсудить развитие информационных технологий (ИТ) и систем, поддерживающих функционирование казначейств. Серию презентаций открыл г-н Чем Денер, ведущий специалист Всемирного банка по вопросам государственного управления и руководитель глобального направления по использованию цифровых технологий в государственном секторе (GovTech). В своей презентации г-н Денер рассказал об индексе цифровой зрелости GovTech и о тенденциях в области цифрового государственного управления. На слайде ниже представлены результаты обследования и то, как индекс отражает уровень зрелости в области GovTech в различных странах. В 154 странах уже появились специализированные организации, занимающиеся вопросами GovTech, однако акцент на развитии общегосударственного подхода еще находится на стадии формирования. Согласно данным регионального обзора GTMI за 2022 год, у региона Европы и Центральной Азии самое высокое значение индекса зрелости в области GovTech, при этом 10 из 16 лидеров в категории GovTech, представленных в группе «А» индекса, являются странами-членами РЕМПАЛ.



Вторым выступлением третьего дня стала презентация специалистов Корейской службы бюджетной информации (KFIS), посвященная развитию системы dBrain+. Эта презентация была продолжением презентации, с которой служба KFIS выступала перед членами КС в ноябре 2021 года. Разработка системы dBrain нового поколения началась в 2013 году, а полноценный запуск новой системы состоялся в 2022 году. Система dBrain+ добавила 11 новых задач к существующему функционалу dBrain, и таким образом число модулей увеличилось до 24. Представители KFIS подчеркнули, что новая система была спроектирована только после обширных консультаций с клиентами. Клиентов также привлекали к тестированию и проведению оценки новой системы после ее внедрения. Теперь система стала многоязычной и обслуживает более 45 тыс. клиентов. dBrain+ значительно выходит за рамки чисто финансовой системы. Она содержит основные бюджетные показатели и обеспечивает доступ к информации о получателях бюджетных средств, которая находится в различных системах, комплексным и удобным для пользователя образом. Специалисты KFIS также экспериментируют с использованием искусственного интеллекта (ИИ) для предоставления расширенной информации и повышения точности прогнозирования. На слайде ниже в обобщенном виде представлены проблемы, возникавшие при разработке dBrain+, найденные решения, а также основные выводы после первого года полноценной эксплуатации.



Во время ответов на вопросы докладчики пояснили, что в разработке системы участвовали почти 300 разработчиков, а стоимость составила около 100 млн долл. США. Годовые текущие затраты включают оплату труда персонала, а также дополнительно 10 млн долл. США на техническое обслуживание системы.



Далее выступил г-н Тамаш Пал Торок, специалист Государственного казначейства Венгрии. Его презентация была посвящена основам интегрированной информационной системы управления государственными финансами, созданной в Венгрии. Тамаш подчеркнул, что хотя Казначейство Венгрии - относительно молодое учреждение, образованное в 1996 году, установленное программное обеспечение во многих случаях было выпущено примерно в том же году, а значит, будучи устаревшим, создавало высокий риск и уже не соответствовало своему назначению. Подготовка к внедрению новой системы началась в 2016 году, а первый компонент новой системы (хранилище данных) был введен в эксплуатацию в 2020 году. В 2023 году в последние нескольких недель состоялся ввод в эксплуатацию последнего компонента – портала государственных финансов. Одно из самых больших изменений претерпел функционал по подготовке отчетности: теперь все отчеты подаются через хранилище данных.



Заседание продолжилось презентацией г-жи Наранзул Цашикер, консультанта-координатора Департамента казначейства Министерства финансов Монголии, которая поделилась опытом Монголии в области цифровой трансформации казначейских операций. Казначейство Монголии совершенствует способы своего функционирования за счет использования инструментов на основе интернет-технологий для поддержки цифровой трансформации. Портал казначейства позволил заменить ручную обработку бумажных документов электронными документами и увязать различные этапы осуществления платежей, как в направлении «снизу вверх», так и «сверху вниз», включая привязку к системе государственных закупок, а на финальном этапе платежей – напрямую к банковской системе. Благодаря этому значительно сократились затраты времени на обработку платежей, а сбор доходов теперь можно осуществлять множеством различных способов, в том числе в электронной форме. В Монголии также есть портал для обеспечения прозрачности



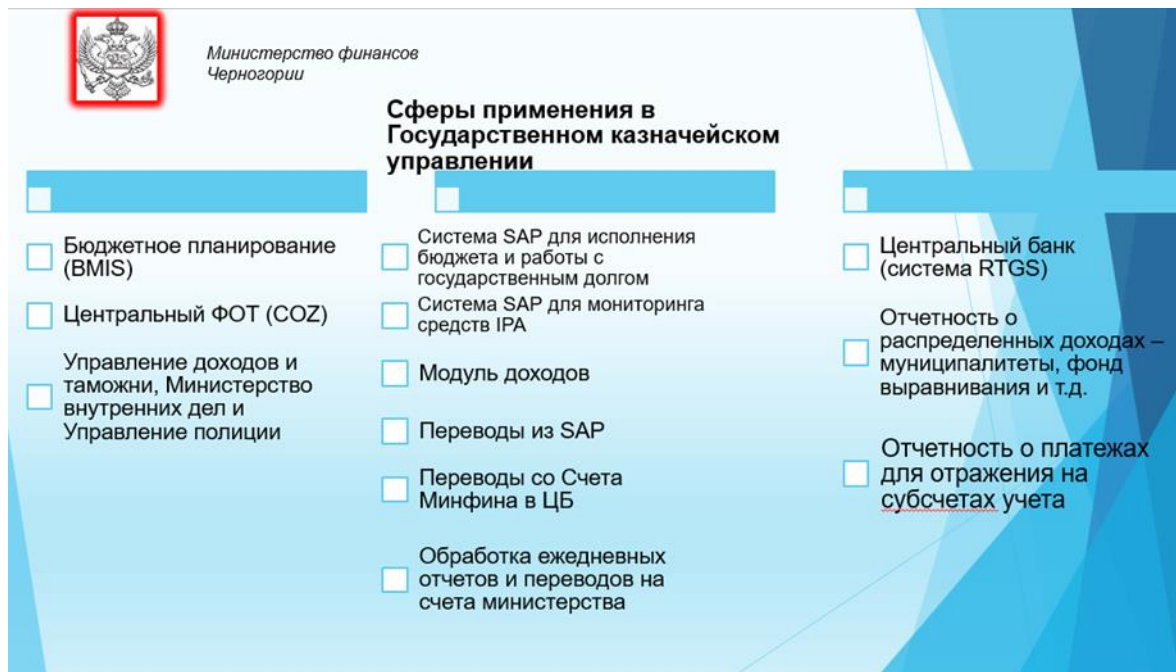
бюджета «Стеклянный счет», на котором все бюджетные организации обязаны регулярно публиковать бюджетные данные. 60% всей публикуемой информации в настоящее время доступно в электронном виде. Наряду с публикацией ряда других регулярных бюджетных документов и изданием буклета «Бюджет для граждан», это позволило Монголии улучшить свою оценку в Индексе открытости бюджета с 46 в 2017 до 60 в 2021 году.

**Г-н Еркебулан Мусаров, руководитель Управления информационных технологий Комитета казначейства Министерства финансов Республики Казахстан, в своей презентации дал обзор информационных технологий, используемых в казначейских операциях в Казахстане.** Сначала он представил исторический обзор развития систем. С течением времени не только постоянно совершенствовалось программное обеспечение, но и оптимизировались процессы с постепенным переходом от ручной обработки к цифровой. Планируются дальнейшие улучшения, включая разработку программного обеспечения для управления рисками.



Следующую презентацию совместно провели Зорица Тадич, начальник управления сопровождения SAP и других информационных систем государственного казначейства, и Светлана Вукичевич, Генеральный директор Департамента информационных систем Государственного казначейского управления Министерства финансов Черногории. Казначейство Черногории было образовано в 2002 году. Оно состоит из шести структурных подразделений, из которых пять занимаются операционными задачами, а одно – сопровождением ИТ-систем. В презентации была подробно изложена конфигурация установленного аппаратного и программного обеспечения, а также описаны бизнес-процессы по совершению платежей и сбору доходов. Казначейство Черногории планирует поставить в приоритет автоматизацию каждого этапа своих процессов, поскольку

некоторые формы по-прежнему заполняются вручную. После этого акцент будет смещен на интеграцию. Было отмечено, что еще нет функциональных возможностей для работы с электронной цифровой подписью.



Сессия продолжилась презентацией г-жи Мирелы Венетику, специалиста Генерального директората казначейства Министерства финансов и экономики Албании, которая была посвящена Государственной системе финансовой информации Албании (AGFIS). Как уже отмечалось на предыдущих мероприятиях КС, AGFIS является центральным элементом высоко интегрированной системы управления государственными финансами Албании (AFMIS), которая дает возможность правительству планировать, исполнять и контролировать бюджет. Цель AGFIS – сократить затраты времени и усилий на формирование точной информации о государственных финансах. Система AGFIS выполняет следующие задачи: мониторинг и управление ликвидностью бюджетных средств; исполнение бюджета и точный учет всех транзакций центрального правительства и местных правительств; формирование единых рамок внутреннего финансового контроля; а также подготовка консолидированной финансовой отчетности для правительства Албании.

Система AGFIS уже интегрирована с несколькими системами государственных финансов и системами другого профиля, и этот процесс продолжается: недавно была проведена интеграция с информационной системой управления персоналом Департамента государственного управления. Разрабатываются новые правила внутреннего контроля для предотвращения ошибок пользователей.

## Новые правила внутреннего контроля для предупреждения ошибок пользователей



В завершение дня выступил г-н Назим Касумзаде, директор Агентства государственного казначейства Азербайджана, который ознакомил участников с системой государственных платежей Азербайджана. В 2021 году в Азербайджане стартовала инициатива «Информационно прозрачное банковское обслуживание», а недавно была запущена Система моментальных платежей (СМП), которая доступна круглосуточно без выходных. В предыдущей системе swift-переводов и небольших платежей не было возможности подтверждения правильности реквизитов получателя. Новая система включает множество API, которые позволяют подтвердить целый ряд



дополнительных аспектов, включая идентификационные номера. Система моментальных платежей включает банки, но также поддерживает небанковские сервисы, в том числе денежные переводы между физическими лицами. Возможность использования СМП также снижает риск, связанный с платежами, поскольку теперь

есть возможность проверить, кто является держателем банковского счета, и обеспечить соответствие данных в платежной системе.



### День четвертый. Новости от стран-членов КС и приглашенных докладчиков

Первая половина четвертого дня была посвящена новостям от участников по другим актуальным темам. День начался серией презентаций по тематике управления ликвидностью и прогнозирования ликвидности. **Г-жа Цагаанцэцэг Болдбаатар, старший специалист Департамента казначейства Министерства финансов Монголии, поделилась практическим опытом своей страны в этой сфере.**



Инфраструктура управления ликвидностью



MINISTRY OF  
FINANCE MONGOLIA

Хороший опыт Монголии	
Имеется единый казначейский счет	ДА
Обработка государственных операций в электронном виде и через централизованные системы	ДА
Ежедневное прогнозирование потоков доходов и расходов на ЕКС	ДА
Использование краткосрочных облигаций (векселей) для управления остатками средств и устранения несоответствий по срокам	ДА
Тесное взаимодействие между структурами, отвечающими за управление государственным долгом и управление ликвидностью	ДА
Тесное взаимодействие между ответственными за денежно-кредитную политику и управление ликвидностью	На уровне обмена информацией
Своевременный обмен информацией между заинтересованными основными организациями	ДА

Монголия повысила свой потенциал в области прогнозирования ликвидности и внедрила многие из институциональных механизмов, имеющих ключевое значение для обеспечения надлежащей практики. Для «грубой настройки» денежной позиции правительства казначейство прибегает к выпуску государственных облигаций, а при необходимости «тонкой настройки» денежной позиции выпускает краткосрочные ценные бумаги и (или) осуществляет заимствования у Банка Монголии. С 2017 года охват ЕКС был расширен, казначейство начало определять целевой показатель остатка



средств на ЕКС, а также обеспечивать размещение временного избытка денежных средств.

Со следующей презентацией выступил г-н **Кеннет Ян Франциско**, директор Службы управления активами Бюро казначейства Филиппин. Он рассказал о **практике управления ликвидностью и прогнозирования ликвидности на Филиппинах**. В выступлении отмечалось, что система сбора доходов и осуществления платежей в стране сильно фрагментирована, что делает прогнозирование ликвидности очень трудной задачей. Существуют планы по внедрению информационной системы управления финансами, которая позволит значительно повысить качество имеющейся информации. А пока в стране применяется очень консервативная модель прогнозирования, в которой для снижения риска дефицита ликвидности доходы прогнозируются по консервативному сценарию, а расходы – по максимальной планке. Это зачастую приводит к образованию значительного избытка денежных средств. Избыток средств инвестируется с целью получения хорошего дохода для бюджета.

## V. Значение для управления ликвидностью

### Консервативные прогнозы и сценарии движения денежных средств

- Ниже целевого уровня доходов, но выше целевого уровня расходов.

### Значительный объем резервных остатков денежных средств

- Рассчитать оптимальный размер остатков денежных средств весьма трудно, учитывая неопределенность сроков поступления доходов и осуществления расходов.
- Буфер ликвидности формируется за счет заимствований. Поддержание буфера может обходиться дорого в условиях высоких процентных ставок.

### Операции по управлению инвестициями

- Избыток денежных средств будет инвестироваться в государственные ценные бумаги и высокодоходные срочные депозиты для покрытия затрат на поддержание запаса ликвидности.
- Доход от инвестиций формирует бюджетные ресурсы, позволяющие распустать сформированные резервы.

### Необходимость интегрированной системы управления финансами для исполнения бюджета

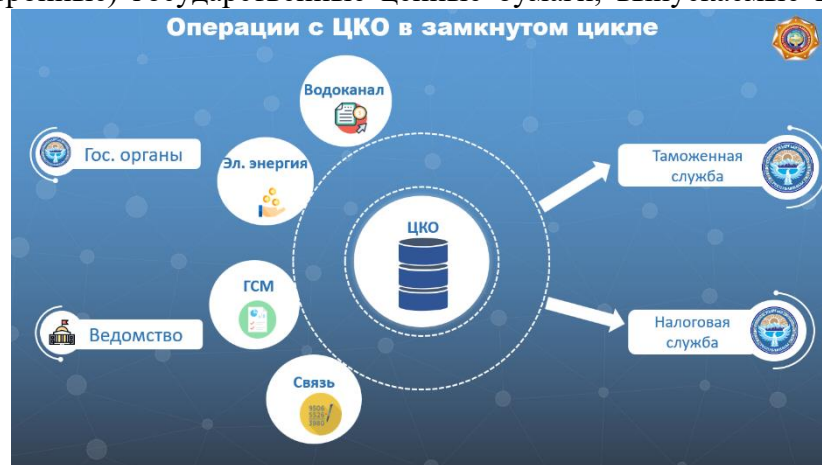
- Повышение экономической эффективности в результате централизации процесса учета обязательств
- Возможность усиления контроля над деятельностью ведомств-исполнителей по осуществлению расходов
- Облегчение своевременного формирования отчетов об исполнении бюджета и бухгалтерских отчетов

С последней презентацией по теме управления ликвидностью выступили г-н **Бахтиёр Ганиев**, начальник управления, и **Турсунбай Мадраимов**, начальник отдела Комитета казначейской службы при Министерстве экономики и финансов Республики Узбекистан. В Узбекистане два единых казначейских счета – ЕКС в национальной валюте и параллельный ЕКС в иностранной валюте. Охват ЕКС в национальной валюте довольно широкий: он включает внебюджетные фонды и доходы и расходы местных бюджетов. При образовании у бюджетных организаций избытка денежных средств управление этими средствами осуществляет казначейство, объявляя аукцион по размещению временно свободного остатка средств от имени правительства. Соответствующие договоры оформляются быстро для максимизации дохода от инвестирования средств. Как правило, временно свободные денежные средства размещаются на срок от 12 до 24 месяцев.





Заседание продолжилось выступлением г-на Таланта Келдибекова, заместителя директора Центрального казначейства Министерства финансов Кыргызской Республики, который в своей презентации рассказал о проекте «Цифровые казначейские обязательства». Цифровые казначейские обязательства (ЦКО) – бездокументарные (электронные) государственные ценные бумаги, выпускаемые в Кыргызской Республике для использования зарегистрированными участниками на специальной платформе в качестве безналичного средства для взаимных расчётов. Владелец ЦКО имеет право передавать его



другим участникам, но использовать ЦКО можно только для погашения кредиторских задолженностей перед бюджетом (налоговые и неналоговые платежи). Каждый участник должен зарегистрироваться в системе и указать суммы обязательств, которые он желает оплатить в порядке взаимных расчетов. Затем система засчитывает расход одной стороны в счет дохода другой стороны. Докладчик пояснил, что этот способ был введен в условиях низкого уровня собираемости налогов в стране и до сих пор хорошо служил своей цели. Весь процесс контролируется казначейством. Минимальная пороговая сумма для взаимных расчетов составляет 100 000 сом. Количество ежегодно выпускаемых цифровых казначейских обязательств определяется Министерством финансов, при этом оно составляет не более 3% от общих расходов утвержденного бюджета.



- Увеличение/расширение покрытия единого казначейского счета
- Приведение доходов, расходов и бухгалтерского учета организаций к единому стандарту
- Эффективное и прозрачное управление государственными финансами, минимизация временных и материальных затрат
- Доступность информации в режиме реального времени

Новостная сессия завершилась презентацией г-на Эрекле Гваладзе, заместителя начальника департамента прогнозирования и управления ликвидностью, и Важи Микатадзе, начальника департамента государственных кредитов и депозитных операций Министерства финансов Грузии. В своем выступлении они рассказали о расширении клиентской базы

казначейства за счет перевода учреждений сектора образования на обслуживание в казначейство. В 2023-2024 годах бюджеты более 2 000 образовательных организаций будут интегрированы в Единую информационную систему управления государственными финансами, а средства этих организаций будут переведены на ЕКС. До недавнего времени бюджетные ассигнования школам зачислялись на расчетные счета в коммерческих банках, в результате чего на счетах образовывались временно свободные остатки средств, а отчетность о расходах в секторе образования была фрагментированной. Кроме расширения охвата ЕКС, теперь у образовательных организаций будет единая учётная система, а консолидированная финансовая информация по сектору образования будет готовиться более оперативно.

Тематическая программа пленарного заседания завершилась презентацией сети PEMNA – сообщества, аналогичного REMPLAL по своему характеру. Г-жа Кьунг-Сун Хо, руководитель Секретариата PEMNA из Института общественных финансов Южной Кореи, выступила с обзором деятельности КС PEMNA и



основных достигнутых результатов. Сеть PEMNA была образована в 2012 году, в ее составе 14 стран-членов, а деятельность имеет много схожего с деятельностью REMPLAL.<sup>8</sup> С 2021 финансового года PEMNA вступила во второй этап функционирования с включением дополнительных видов деятельности в программу работы сети. Действует программа предоставления консультационных услуг, а также проводятся углубленные исследования и готовятся аналитические записки по отдельным темам, представляющим интерес для участников сообщества. Сеть PEMNA направила странам REMPLAL предложение о продолжении сотрудничества с приглашением принять участие в будущих мероприятиях PEMNA в 2023 году,

<sup>8</sup> Сеть PEMNA была образована после успеха REMPLAL, и, следовательно, REMPLAL повлияла на то, как развивалась PEMNA.

включая заседание КС, запланированное к проведению в июле на Филиппинах, а также пленарное заседание РЕМНА, которое должно состояться в Лаосской Народно-Демократической Республике в ноябре 2023 года.

## Основные выводы

Г-на Силинса попросили поделиться соображениями об основных вопросах, обсуждавшихся в течение предыдущих четырех дней. Прежде всего он отметил, что находится под большим впечатлением от того, что казначейское сообщество вернулось к очному формату встреч после того, как в течение трех с половиной лет общение в сообществе происходило исключительно в виртуальной форме.



Несмотря на существенные инвестиции в информационно-коммуникативные технологии, казначейства многих стран региона по-прежнему в значительной степени ориентируются на традиционную роль обработки платежей и на меры предварительного контроля, причем во многих казначействах сохраняется двухуровневая структура территориальных органов. Пандемия COVID-19 вынудила многие страны перестроить процессы платежей, но, по всей видимости, это произошло без существенных изменений в численности персонала и практике работы казначейств. С другой стороны, в шести странах региона казначейства функционируют без территориальных органов, что указывает на то, что дальнейшие реформы возможны во всех странах. Территориальные органы казначейств важны, но для них важно со временем развиваться и отходить от доминирующей роли обработки транзакций и осуществления контроля, приобретая новые роли, создающие больше дополнительной ценности.

Внимание участников заседания было сосредоточено на развитии средств контроля и систем управления рисками, а также на том, как страны англофонной и франкофонной систем реформировали свою практику. Страны-участницы, как правило, испытывают большую склонность к франкофонной модели. Даже несмотря на то, что Франция видоизменила свою систему централизованного предварительного контроля, большинство стран по-прежнему склоняются к сохранению сильного централизованного контроля. Системы управления рисками в большинстве стран также недостаточно развиты, что, возможно, вносит свой вклад в сохраняющуюся зависимость от централизованного контроля, которому предписана роль «привратника». Кроме того, всем странам важно продолжать усилия по интеграции управления рисками в практику управленческой деятельности. Это позволит выявлять участки, куда необходимо направлять ресурсы для снижения рисков и оптимизации контроля. Вполне возможно, что в результате этого роль контролирующего «привратника», которая в настоящее время сохраняется во многих странах, со временем сместится в сторону роли более стратегического характера. В ряде стран казначейства также выполняют более продвинутые функции, такие как проведение

государственных закупок, обучение и подготовка персонала, прогнозирование ликвидности, подготовка расширенных аналитических отчетов. Это – важная тенденция, которая способствует эволюционному преобразованию казначейства по мере сокращения его роли в обработке платежей, обеспечивая сохранение актуальности организации.

Презентации по информационным системам управления финансами и цифровой трансформации, с которыми выступали и представители Всемирного банка, и отдельные страны, наглядно показали, что страны уже не ограничиваются подготовкой основной финансовой отчетности, а готовят отчеты для более сложного и широкого круга заинтересованных лиц, и этим переменам способствуют возможности ИТ. Важно, чтобы страны продолжали мыслить в более стратегическом ключе, устраняя ручные процессы, проводя оптимизацию и акцентируя внимание на интеграции систем в масштабах всего правительства, и при этом усиливали ориентацию на клиентов и подготовку отчетов более высокой сложности.

Пленарное заседание КС 2023 года также стало первым крупным обменом опытом между сетями REMPAL и REMNA. Опыт, которым поделились представители казначейств Индонезии, Монголии, Вьетнама и Филиппин, а также актуальная информация от KFIS о функционировании системы dBrain+ значительно обогатили состоявшиеся дискуссии и процесс взаимного обучения.

Включенные в программу пленума обсуждения в малых группах и новостная сессия позволили участникам обменяться информацией о последних актуальных событиях в их странах и возобновить личное общение после перерыва, вызванного пандемией.

### **Планы на будущее**

Пленарное заседание завершилось итоговой сессией, в ходе которой участники рассказали о своих впечатлениях от встречи и поделились идеями относительно организации и тематического содержания будущих мероприятий сообщества. Участники особо отметили интерактивный формат пленарного заседания, который был высоко оценён всеми собравшимися. Делегации стран также представили подробные предложения, заполнив тематический опросник 2023 года, который станет информационной основой для формирования плана деятельности КС на 2024 финансовый год.

