

КАЗНАЧЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО (КС) PEMPAL

Тематическая группа по эволюции роли и функций казначейства

Влияние КС на реформы в сфере УГФ, развитие казначейств и инновации

Видеоконференция, 11 декабря 2024 года

Вступление

1. 11 декабря 2024 года Казначейское сообщество PEMPAL провело видеоконференцию «Влияние КС на реформы в сфере УГФ, развитие казначейств и инновации». Цель видеоконференции – обсудить практические примеры влияния мероприятий КС на реформы в сфере УГФ и развитие казначейств в странах-участницах. В видеоконференции приняли участие 30 представителей КС из 14 стран PEMPAL (Албания, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Хорватия, Грузия, Венгрия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Северная Македония, Румыния, Сербия, Таджикистан и Турция). Встреча проходила при содействии ресурсной группы Всемирного банка в составе Елены Никулиной (руководитель ресурсной группы КС), Галины Кузнецовой, Елены Добролюбовой (члены ресурсной группы КС) и Тетяны Шалкивска (Секретариат КС).

2. **Г-жа Елена Никулина** поприветствовала участников и представила цели и программу заседания. Она подчеркнула, что встреча преследует несколько целей. С учетом продолжающегося процесса разработки новой Стратегии PEMPAL важно отразить результаты, достигнутые на текущем этапе деятельности сети, что позволит руководству КС подготовиться к Пленарному заседанию всех практикующих сообществ, запланированному на март 2025 года. С другой стороны, мероприятие стало логическим продолжением недавней встречи в Тиране, где обсуждались подходы к измерению результативности деятельности казначейства. Таким образом, тема может быть актуальной для национальных казначейств и может дать дополнительные идеи относительно измерения и демонстрации воздействия проводимых в казначействах реформ. Программа конференции включала пять презентаций практики отдельных стран, краткую презентацию ресурсной группы и дискуссию.

Примеры практики стран

3. Представители пяти стран-участниц КС (Грузии, Азербайджана, Турции, Казахстана и Таджикистана) выступили с краткими презентациями, посвященными влиянию КС на реформы в сфере УГФ и развитие казначейств в своих странах.

4. **Председатель Исполнительного комитета КС г-н Эрекле Гваладзе (Государственное казначейство Грузии)** отметил, что презентации международных экспертов и обмен опытом с коллегами из других национальных казначейств на мероприятиях КС дали толчок к существенным улучшениям в деятельности казначейства Грузии, включая (i) введение практики

информационного обмена между Государственным казначейством и Государственным агентством по закупкам в отношении платежей, совершенных в соответствии с бюджетными ассигнованиями в рамках существующих контрактов, что позволило значительно сократить объемы мошенничества, и (ii) введение практики активного управления ликвидностью и буфером ликвидности. Он подчеркнул, что влияние РЕМPAL выходит далеко за рамки мероприятий сети, и привел примеры других стран РЕМPAL (включая Азербайджан, Казахстан и Узбекистан), которые обращаются к Грузии в рамках двусторонних контактов и учатся на опыте Грузии. Примечательно, что проведенные в Грузии реформы казначейства принесли ощутимые, количественно измеримые результаты. Так, введение риск-ориентированного подхода к санкционированию платежей (система «зеленого коридора») позволило Грузии **втрое повысить** производительность труда сотрудников казначейства в этой сфере. В результате внедрения инструментов активного управления ликвидностью дополнительные процентные доходы достигли 0,72% от объема годового национального бюджета. При этом выгоды от цифровизации государственного управления имеют значение не только для правительства. Введение единой системы идентификационных налоговых номеров для физических и юридических лиц и автоматического возврата налогов привело к резкому росту сумм возврата налогов – с 615 млн. лари в 2019 году до 2266 млн. лари в 2022 году.

5. **Г-жа Никулина** отметила, что Грузия – превосходный пример страны, которая, с одной стороны, приобрела на мероприятиях КС новые знания для информационной поддержки развития казначейства, а, с другой стороны, вдохновила других членов КС на реформирование деятельности своих казначейств.

6. **Г-н Назим Касумзаде, заместитель председателя Исполкома КС, директор Государственного казначейского агентства Республики Азербайджан,** отметил, что текущие технические решения зачастую ограничивают возможности реформ в казначействах. Однако в казначействе Азербайджана были проведены существенные усовершенствования, и источником вдохновения для представителей Азербайджана послужил опыт коллег, о котором они узнали на мероприятиях КС. В частности, с 2024 года в Азербайджане введен риск-ориентированный подход к обработке платежей, связанных с выплатами заработной платы и оплатой коммунальных услуг (вслед за Грузией). Кроме того, опираясь на опыт Молдовы, казначейство Азербайджана оптимизировало свою организационную структуру. Так, было осуществлено слияние 12 региональных казначейских управлений в городе Баку; также была проведена определенная консолидация в регионах. Одновременно в целях содействия трансформации роли и функций казначейства в центральном казначействе были созданы новые отделения, занимающиеся вопросами стратегического управления и управления проектами, методологии и внутреннего контроля. Недавняя встреча КС в Тиране была весьма актуальна для текущего процесса реформ, поскольку в 2025 году Азербайджан планирует ввести КПЭ индивидуального уровня для сотрудников казначейства. Наконец, в 2025 году казначейство Азербайджана планирует ввести практику размещения временно свободных остатков средств ЕКС в коммерческих банках. Также планируются дополнительные усовершенствования в сфере прогнозирования движения денежных средств. В целом, как мероприятия КС (в т.ч. встречи тематических групп КС), так и продукты знаний сообщества (особенно те, что относятся к управлению ликвидностью и

инструменту анализа и прогнозирования денежных потоков (CFAT)) оказали существенное влияние на реализованные и запланированные реформы казначейства в Азербайджане.

7. **Г-жа Елена Никулина** поздравила Назима Касумзаде и отметила, что организационные реформы всегда проходят болезненно, поскольку возникают проблемы перераспределения персонала. Она напомнила, что аналогичные реформы в Молдове были довольно трудными, так как в стране пришлось радикально сократить сеть территориальных отделений. **Г-н Дан Берладян (Государственное казначейство Молдовы)** подтвердил, что количество региональных органов казначейства в Молдове в 2015 году было сокращено с 38 до всего лишь пяти.
8. **Г-н Бариш Чан (Министерство казначейства и финансов Турции)** отметил, что, поддерживая официальный и неофициальный обмен знаниями и опытом, КС позволяет задействовать опыт и наработки ведущих экспертов, наблюдать и анализировать разнообразные инновационные и адаптируемые подходы и следовать последним тенденциям в области казначейских операций. Обсуждения в рамках тематической группы КС (начиная со встречи в Анкаре в 2016 году) помогли Турции значительно повысить эффективность функционирования ЕКС, радикально расширить охват ЕКС и повысить процентный доход от размещения временно свободных остатков средств ЕКС. С 2018 года охват ЕКС увеличился на **276** учреждений: теперь в ЕКС включены все государственные учреждения, за исключением органов местного самоуправления. Благодаря расширению охвата ЕКС казначейство теперь имеет доступ к остаткам средств в размере примерно 250 млрд. лир, может использовать эти средства в качестве буфера ликвидности и таким образом сокращать потребности в заимствованиях. В 2024 году дополнительный доход от размещения временно свободных остатков средств ЕКС достиг 75,7 млрд. лир (рис. 1).



Рис. 1 – Расширение охвата ЕКС и процентный доход по остаткам средств на ЕКС в Турции в 2018-2024 годах

9. Кроме того, благодаря повышению потенциала сотрудников и реализации экономии от масштаба казначейство обеспечивает значительно более высокий уровень доходности при управлении остатками средств, чем другие учреждения (рис. 2). Следовательно, консолидация ликвидности также имела существенный экономический эффект.

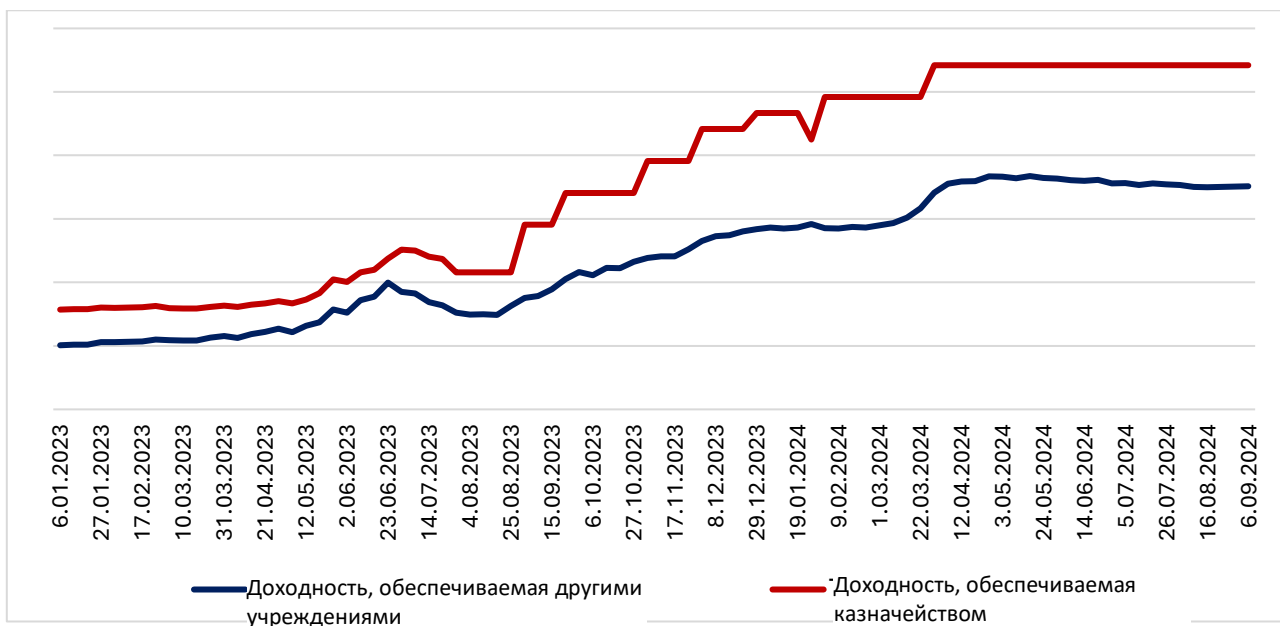


Рис. 2 – Доход от управления избытком ликвидности, обеспечиваемый казначейством и другими учреждениями

10. **Елена Никулина** отметила, что первое заседание тематической группы по управлению ликвидностью состоялось в Анкаре в марте 2016 года, и на нем ряд стран, в т. ч. Молдова, представили свои достижения в части охвата ЕКС, которые вдохновили турецких коллег. Дополнительные обсуждения вопросов охвата ЕКС состоялись на нескольких других мероприятиях КС, и пример Турции явно демонстрирует выгоды от расширения охвата ЕКС.

11. **Г-н Рахат Токбаев (Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан)** обратил внимание на то, что деятельность РЕМPAL помогла усилить международное сотрудничество Казахстана с другими странами, как входящими в состав региона ЕЦА, так и за его пределами. Так, в работе пленарного заседания КС, проходившего в Алматы в 2023 году, приняли участие представители 16 стран-членов КС и пяти стран-участниц сети «Управление государственными расходами в Азии» (РЕМНА). Только в 2023–2024 годах Комитет казначейства Казахстана и казначейства девяти других стран (включая Албанию, Австрию, Венгрию, Сербию и Грузию) обменялись визитами, большинство из которых состоялось при содействии или информационной поддержке со стороны РЕМPAL. Мероприятия и продукты знаний КС повлияли на развитие казначейства в Казахстане по нескольким важнейшим направлениям. Во-первых, был расширен охват ЕКС. Во-вторых, было усовершенствовано управление ликвидностью. В 2025 году Казахстан планирует ввести практику размещения избыточной ликвидности на фондовом рынке. В-третьих, достигнут существенный прогресс в интеграции основной казначейской ИСУГФ

с другими государственными системами, включая систему электронных счетов-фактур, электронную площадку госзакупок и базу данных юридических лиц, которую ведет Министерство юстиции. В-четвертых, после презентации опыта Грузии по реализации проекта «Зеленый коридор» Казахстан внедрил у себя аналогичный подход к обработке платежей по оплате коммунальных услуг. Наконец, обсуждения на мероприятиях КС подтолкнули Казахстан к внедрению системы казначейского контроля с целью минимизации рисков неправомерного расходования средств при реализации крупных инвестиционных проектов.

12. **Г-жа Никулина** отметила, что масштабы двустороннего сотрудничества Комитета казначейства Казахстана впечатляют и что ресурсная группа КС дополнительно изучит детали некоторых реформ, упомянутых в презентации. Она также заметила, что ознакомительный визит в Сеул, организованный казначейским сообществом в 2015 году, стал одним из мероприятий, повлиявших на интерес стран-участниц РЕМПАЛ к теме интеграции ИСУГФ с другими системами.

13. **Г-н Мухаммад Амирхонов (ГУЦК Министерства финансов Таджикистана)** в своей презентации продемонстрировал, что темы почти всех пленарных заседаний КС, проведенных с 2011 года, оказали большое влияние на программу реформ казначейства в Таджикистане. В частности, опыт создания ИСУГФ в других странах РЕМПАЛ повлиял на проектное решение ИСУГФ в Таджикистане и ее интеграцию с другими системами (включая электронную площадку государственных закупок). Более того, Таджикистан при разработке своей ИСУГФ взял за основу турецкую модель, адаптировав ее к потребностям своей страны. В настоящее время осуществляется разработка централизованной системы бухгалтерского учета в государственном секторе. Опыт стран-участниц КС в области внутреннего контроля в казначейской системе в значительной мере использовался при составлении новых инструкций по осуществлению казначейских операций и при разработке ИСУГФ. Кроме того, продукт знаний КС «Единый казначейский счет (ЕКС) и управление ликвидностью в странах РЕМПАЛ» послужил стимулом для значительного совершенствования казначейских процессов. Был расширен охват ЕКС, и рассматриваются возможности для дальнейшего повышения взаимозаменяемости денежных средств. В настоящее время Таджикистан изучает возможность внедрения представленного на мероприятиях КС инструмента CFAT для прогнозирования ликвидности. Казначейское сообщество также оказало положительное влияние на укрепление двусторонних связей Таджикистана с казначействами других стран РЕМПАЛ, включая Турцию и Грузию.

14. **Г-жа Никулина** поздравила Таджикистан с большим прогрессом в цифровизации казначейства и в других сферах казначейских операций и отметила, что считает представленный **Мухаммадом Амирхоновым** подход с привязкой реформ казначейства к конкретным мероприятиям КС примером, достойным подражания.

Презентация ресурсной группы и дискуссия

15. **Г-жа Елена Добролюбова** представила карту влияния КС – сводное отражение влияния деятельности КС на различные аспекты развития казначейств. Карта построена на основе анализа результатов опросов членов КС и тематических опросов, проведенных в период с 2018 по 2024 год. Г-жа Добролюбова отметила, что карта влияния КС может быть скорректирована и

попросила заинтересованных участников дать дополнительные предложения и комментарии. На рисунке 3 представлена версия карты влияния КС, обновленная по итогам обсуждений во время видеоконференции.

Сфера реформ казначейства	Влияние КС PEMPAL на развитие казначейств в 2018-2024 годах																			
	ALB	ARM	AZR	BiH	BLG	CRO	GEO	HUN	KAZ	KOS	KGZ	MLD	MNE	NMC	ROM	SRB	TJK	TRK	UKR	UZB
Эволюция функций казначейства, правовые и организационные реформы	24		24			24			24c			24			24b		24c			
Расширение охвата ЕКС / совершенствование моделей ЕКС		21	24	24		24b	24	24	24		18	24b					24c	24		24
Внедрение риск-ориентированного казначейского контроля	23		24						24			18				23	24c			19
Внедрение активного управления ликвидностью (буфер ликвидности, краткосрочные заимствования / размещение временно свободных средств)	24		24			19	24b		24		24	19	24	21				24		24
Совершенствование прогнозирования ликвидности	24		24			23	24	24				24b	24	19		24	24c	24		19
Совершенствование учета и отчетности в госсекторе (включая План счетов)			23			24		24		19	24	19	23		24		19			23
Развитие / модернизация ИСУГФ, включая интеграцию с другими системами	24	24	24			24	24c	24	24c	19		18		24			23	18		24
Легенда																				
Значимые реформы с подтвержденным влиянием PEMPAL																				
Реформы, запланированные на основе знаний, полученных с помощью PEMPAL																				
Источники данных																				
24 Тематический опрос КС 2024 (перед пленумом в Белграде, май-июнь 2024 г.)																				
24b Опрос министров стран-членов PEMPAL (октябрь 2024 г.)																				
24c Тематическая ВК «Влияние КС на реформы УГФ» (11 декабря 2024 г.)																				
23 Тематический опрос КС 2023 г. (пленум КС в Алматы, май 2023 г.)																				
21 Тематический опрос. ЕКС и управление ликвидностью в странах PEMPAL (2021 г.)																				
19 Тематический опрос КС 2019 г. (пленум КС в Будапеште, июнь 2019 г.)																				
18 Тематический опрос КС 2018 г. (пленум КС в Тиране, май 2018 г.)																				

Рис. 3 – Карта влияния КС

16. **Г-жа Добролюбова** также продемонстрировала несколько тематических историй успеха, которые могут быть включены в презентацию руководства КС на Пленарном заседании всех практикующих сообществ PEMPAL в марте 2025 года. В частности, она акцентировала внимание на реализации принципа «зеленого коридора», расширении охвата ЕКС и внедрении практики активного управления ликвидностью. **Г-жа Никулина** отметила, что, исходя из презентаций стран-участниц, в истории успеха КС можно также включить прогресс в интеграции ИСУГФ с другими системами, такими как, например, электронные площадки для проведения закупок.

17. **Г-жа Мимоза Пилкати, директор департамента казначейских операций Министерства финансов Албании**, обратила внимание на влияние, оказанное деятельностью КС на управление ликвидностью и автоматизацию казначейских процессов. Она подтвердила заинтересованность Албании в предоставлении дополнительной информации о влиянии деятельности КС, включая

влияние конкретных мероприятий. **Г-жа Андреа Коцел Брачич (Государственное казначейство Хорватии)** также подтвердила готовность предоставить по запросу дополнительную информацию о влиянии КС на реформы в сфере УГФ в Хорватии. **Г-н Мухаммад Амирхонов** отметил, что в Таджикистане также внедрен риск-ориентированный подход к обработке казначейских платежей и выразил готовность сравнить подход своей страны с подходом, реализованным в Грузии (проект «Зеленый коридор»).

18. **Г-жа Найда Чаршимамович**, советник PEMPAL, поздравила казначейское сообщество с тем, что его деятельность оказывает существенное влияние на модернизацию казначейств. Она отметила, что истории успеха, которые будут подготовлены по итогам состоявшихся обсуждений, могут быть сосредоточены на конкретных темах или отдельных странах, и при их составлении можно использовать разнообразные форматы.

19. **Г-жа Никулина** поблагодарила всех за участие в видеоконференции и отметила, что странам-участницам КС будут направлены запросы о предоставлении дополнительной информации для прояснения определенных деталей. **Г-н Эрекле Гваладзе** поблагодарил участников за их ценный вклад и воспользовался возможностью видеоконференции, чтобы поздравить всех с наступающим Новым годом.

Выводы

20. Мероприятия и продукты знаний КС оказали значительное влияние на реформы в сфере УГФ, развитие казначейств и внедрение инноваций в странах PEMPAL. Можно проследить связь этого влияния с конкретными встречами или продуктами знаний КС. Заслуживает внимания тот факт, что в зависимости от специфических условий стран может проявляться эффект запаздывания воздействия: идеи, представленные и обсуждавшиеся в КС 8-10 лет назад, для некоторых стран по-прежнему актуальны.

21. Усилия по модернизации казначейств приводят к результатам, которые могут быть оценены в количественном выражении. Например, в Грузии краткосрочное размещение временно свободных остатков средств ЕКС обеспечило дополнительные доходы в размере приблизительно 0,6–0,7% от объема годового национального бюджета. Расширение охвата ЕКС и управление консолидацией ликвидности позволило Турции увеличить процентные доходы как минимум вдвое по сравнению с использованием практики децентрализованного управления ликвидностью. Эти дополнительные доходы могут быть направлены на достижение национальных целей развития. Оптимизация организационной структуры казначейства приводит к снижению операционных расходов казначейства, а введение риск-ориентированного казначейского контроля позволяет кардинально повысить производительность труда сотрудников казначейства: в Грузии после реализации проекта «Зеленый коридор» количество обрабатываемых платежей в расчете на одного сотрудника увеличилось в три раза.

22. Оказываемое КС влияние не ограничивается рамками мероприятий сообщества, поскольку новые знания, контакты и опыт сетевого взаимодействия помогают странам-членам развивать двусторонние отношения. Участники КС предоставили многочисленные примеры

двустороннего сотрудничества национальных казначейств в регионе ЕЦА, налаженного благодаря сети PEMPAL – от обмена визитами (например, между Сербией и Казахстаном) до углубленного сотрудничества в области автоматизации функций управления финансами (между Турцией и Таджикистаном).

23. Для облегчения документирования передовой практики и перспективных решений члены КС предложили готовить тематические истории успеха, которые могут фиксировать влияние, оказываемое деятельностью сообщества, а также служить дополнительным стимулом для других стран, стремящихся повысить эффективность и результативность деятельности национальных казначейств. Ресурсная группа проведет дополнительную работу со странами-членами для более точного документирования влияния КС на развитие казначейств и измерения эффектов от модернизации казначейств, а также предоставит поддержку в подготовке таких историй успеха для информирования участников Пленарного заседания всех практикующих сообществ в марте 2025 года.