



КАЗНАЧЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО РЕМПАЛ (КС)

Тематическая группа по управлению ликвидностью

Совместная видеоконференция КС РЕМПАЛ и сообщества Всемирного банка по вопросам государственных расходов и управления финансами (PEFM-COP)

28 сентября 2022 года

Введение

1. Это совместное виртуальное мероприятие было организовано для того, чтобы заслушать мнения приглашенных экспертов о результатах проведенного КС в 2021 году опроса стран-участниц о практике функционирования Единого казначейского счета (ЕКС) и управления ликвидностью.

2. На видеоконференции присутствовали более 25 должностных лиц¹ из 11 стран РЕМПАЛ (Азербайджан, Албания, Беларусь, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Таджикистан, Турция и Узбекистан) и около 30 участников из Всемирного банка. Представители Агентства по управлению долгом Венгрии также приняли участие в заседании в качестве наблюдателей. Видеоконференция была организована ресурсной группой Всемирного банка в составе Елены Никулиной (руководитель ресурсной группы КС), Елены Слижевской (член ресурсной группы КС), Галины Кузнецовой (руководитель Секретариата), Анары Токушевой (Секретариат РЕМПАЛ), Майка Уильямса и Марка Силинса (тематические консультанты КС).

Вступительное слово

3. **Олексий Балабушко**, ведущий специалист Всемирного банка по государственному управлению и сопредседатель PEFM-COP Всемирного банка, приветствовал участников встречи от лица PEFM-COP. Он отметил, что проведенное исследование практики стран Европы и Центральной Азии (ЕЦА) является актуальным и для более широкого круга стран; соответственно, Банк активно приветствовал инициативу КС РЕМПАЛ по проведению этого совместного заседания.

4. Г-н Балабушко подчеркнул важность темы управления государственной ликвидностью и актуальность предстоящего обсуждения. Один из уроков, вынесенных из пандемии COVID-19 во всех регионах, касается важнейшей роли

¹ В это число входят только участники, предоставившие полную контактную информацию.

эффективного управления ликвидностью: странам приходилось обеспечивать как своевременное наличие финансовых ресурсов, так и их надлежащее использование. Он также представил членов ресурсной группы Банка и поблагодарил всех участников за то, что они приняли приглашение участвовать в обсуждении.

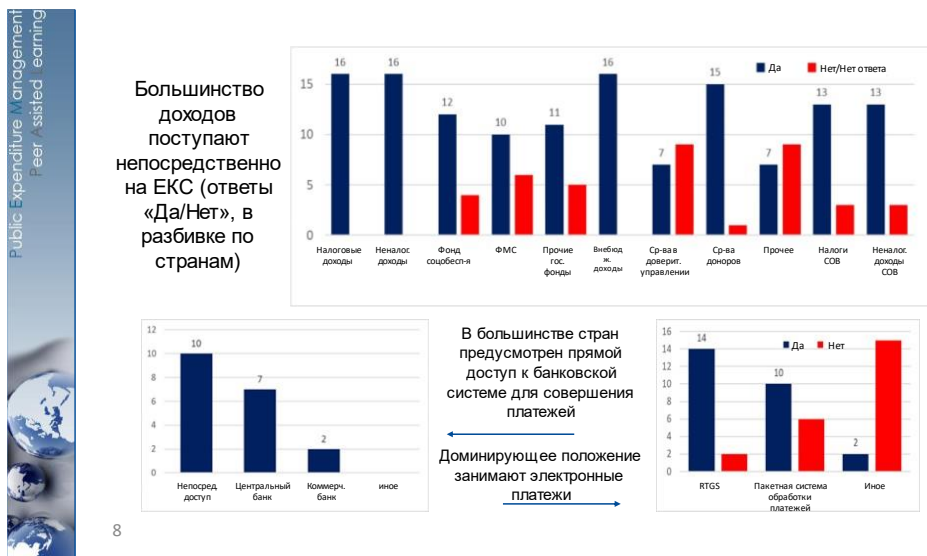
5. **Елена Никулина** приветствовала участников от имени ресурсной группы Всемирного банка, работающей с КС РЕМПАЛ, и кратко рассказала о работе тематической группы по управлению ликвидностью. В состав КС входят представители национальных казначейств и министерств финансов. Группа по управлению ликвидностью была создана в 2016 году и до пандемии регулярно проводила общие встречи. В дальнейшем сохранилась возможность продолжать встречи в удаленном формате; причем обратная связь, получаемая от участников, неизменно подтверждала полезность этих встреч. Первый опрос участников о практике функционирования ЕКС и управления ликвидностью был проведен КС в 2016 году; в опросе 2021 года остались те же базовые вопросы, но анкета была расширена. Ответы были получены от 16 стран-участниц, при этом ресурсная группа с удовлетворением отметила комментарии ряда респондентов о том, что участие в работе тематической группы и обмен опытом с коллегами помогли им в развитии функций по управлению ликвидностью в своих учреждениях.

Результаты опроса

6. **Майк Уильямс** представил результаты опроса 2021 года. Он отметил, что цели опроса состояли в том, чтобы провести сравнительный анализ практики функционирования ЕКС и управления ликвидностью в странах РЕМПАЛ, а также выявить применяемые в странах сообщества передовые подходы и содействовать реформированию казначейских систем в странах-участницах. Базовая модель управления ликвидностью включает в себя три основных элемента: (i) ЕКС, который дает казначейству сводную картину состояния денежных средств государства и обеспечивает возможность контроля над ними; (ii) возможность прогнозирования движения денежных средств для обеспечения наличия достаточного объема средств для исполнения бюджета, а также для эффективного использования денежных средств; и (iii) более активное управление ликвидностью с использованием инструментов краткосрочных заимствований и кредитования для сглаживания колебаний объемов денежных потоков. Г-н Уильямс подчеркнул различие между кассовыми планами и прогнозами движения денежных средств. Важны и те, и другие, но прогнозы

денежных потоков должны быть сосредоточены на том, что произойдет, а не на том, что должно произойти.

7. Что касается самого ЕКС, то г-н Уильямс сообщил о том, что в странах-участницах опроса отмечается ряд примеров оптимальной практики. Во всех странах ЕКС находится в центральном банке, при этом в 13 странах ЕКС также включает остатки средств на счетах субнациональных органов управления. Во всех странах структура ЕКС позволяет одновременно обеспечивать разграничение средств и осуществление контроля над ними, причем для этой цели все активнее используется интегрированная информационная система управления государственными финансами (ИИСУГФ). Во всех странах налоговые



и неналоговые доходы правительства зачисляются напрямую на ЕКС, а платежи в большинстве случаев совершаются непосредственно с ЕКС, а не через коммерческие банки. Примечательно то, что 13 из 16 респондентов являются членами национальных систем валовых расчетов в режиме реального времени (ВРРВ), что позволяет им совершать платежи напрямую. В обобщенном виде это показано на слайде выше.

8. Далее г-н Уильямс отметил, что тем не менее есть потенциал для улучшений. Имеются случаи неполного охвата ЕКС: некоторые бюджетные и внебюджетные фонды, средства доноров и средства в доверительном управлении по-прежнему находятся вне ЕКС. В большинстве стран взаимоотношения с центральным банком оформлены документально, но лишь в 10 из 16 стран начисляются проценты, как минимум, на часть остатка средств на счетах в центральном банке, причем далеко не всегда по полной рыночной ставке.

9. Касаясь более широкой функции управления ликвидностью, г-н Уильямс высказал мнение, что хотя большинство стран сообщили о наличии цели в отношении управления ликвидностью, эти цели зачастую были сформулированы неудачно или неточно; при этом в большинстве случаев цели были ориентированы на поддержку исполнения бюджета, а не на обеспечение эффективности использования денежных средств. Целевой уровень резерва (буфера) ликвидности официально установлен лишь в трех странах, хотя на практике и другие страны, по всей видимости, устанавливают его целевой размер. При этом все страны имеют возможность в той или иной мере осуществлять прогнозирование денежных потоков, хотя само по себе это еще не означает высокого качества прогнозирования. Оценка проводилась по трем характеристикам: горизонт прогнозирования, периодичность обновления скользящего прогноза и степень детализации прогноза (см. слайд). Ряд стран получили высокие оценки по отдельным характеристикам, и только одна страна получила высокие баллы по всем трем аспектам.



10. Г-н Уильямс отметил разнообразность институциональных структур, используемых странами. Многие страны региона традиционно характеризуются наличием развитых институтов казначейства, а функции по управлению долгом развивались в более позднее время. Существуют разные модели, но в большинстве стран прогнозирование денежных потоков, как правило, находится в компетенции казначейства, а функции по управлению ликвидностью (т.е. осуществление операций в соответствии с прогнозом) реализуются одновременно казначейством и департаментом по управлению долгом (ДУД). Однако лишь в 7 из 16 стран имеется официальный комитет высокого уровня, отвечающий за координацию потоков денежных средств (или комитет по

управлению ликвидностью), призванный обеспечивать достаточный уровень координации между двумя функциями.

11. Что касается более активного управления ликвидностью, в большинстве стран в качестве инструмента краткосрочных заимствований используются казначейские векселя, хотя, как правило, их используют для целей управления долгом, а не как инструмент управления ликвидностью. Хотя за выпуск долговых обязательств отвечает департамент по управлению долгом, в некоторых случаях размещение временного избытка денежных средств осуществляется казначейством, в результате чего возникает риск того, что рынок будет получать несогласованные сигналы. Не все респонденты указали, что имеют возможность размещать временный избыток средств. Из тех, у кого такая возможность есть, половина могут размещать средства на депозиты в центральном банке, а половина – на депозиты в коммерческих банках; некоторые страны могут использовать оба варианта. Только три страны имеют возможность осуществлять операции РЕПО.

12. Обобщая основные выводы, г-н Уильямс отметил разнообразие применяемой практики. При этом он обратил внимание на то, что имеется группа стран, которые сформировали потенциал и механизмы, соответствующие надлежащей мировой практике. Ряд стран сообщили о проведении недавних реформ, а также отметили вклад тематической группы по управлению ликвидностью в реализацию их достижений (см. слайд). В то же время результаты



Некоторые выводы

Подходы неодинаковы, что ожидаемо вследствие отличий в законодательстве, институциональных и финансовых системах, а также административной культуре и истории

При этом имеется группа стран, которые сформировали потенциал и механизмы, соответствующие надлежащей мировой практике

Ряд стран отметили недавние реформы, включая расширение ЕКС и улучшение его механизмов; совершенствование платежных систем, обеспечивающее электронную или более оперативную обработку операций; реформы в области прогнозирования движения денежных средств и управления ликвидностью. Вследствие пандемии COVID-19 произошли или запланированы дальнейшие изменения

Полученные ответы говорят о том, что во многих странах достижению этих результатов способствовали мероприятия тематической группы КС по управлению ликвидностью

16

опроса свидетельствуют, что все страны в той или иной мере нуждаются в дальнейшем развитии практики, инструментов или институтов. Г-н Уильямс

обозначил ряд потенциальных направлений для дальнейшей работы по сравнительному анализу и развитию. К ним относятся: как структура, так и охват ЕКС; усиление акцента на цели управления ликвидностью; важность установления буфера ликвидности и способа определения его размера; возможности по размещению временного избытка денежных средств.

13. Г-жа Никулина выразила удовлетворение прозвучавшим мнением о сохраняющейся актуальности тематической группы и приняла к сведению предложенный круг вопросов для будущей совместной работы. Для первого комментария по представленной презентации она дала слово **Илиасу Туфану**, главе департамента Министерства казначейства и финансов Турции, заместителю председателя КС и руководителю тематической группы по управлению ликвидностью.

14. Г-н Туфан поблагодарил всех собравшихся, а также тех, кто принял участие в опросе. По его мнению, опрос был полезным продуктом, позволившим получить полное представление об используемой странами практике. Он выразил удовлетворение тем, что тематическая группа продолжала работать на протяжении всего периода пандемии. В случае Турции видение и стратегия развития ЕКС были представлены во время встречи в Анкаре в 2016 году, которая стала хорошей возможностью для обсуждения планов с экспертами и оценки различных видов практики. Это послужило хорошим примером полезности группы, и г-н Туфан вместе со своими коллегами будут рады представить актуальную информацию о прогрессе в функционировании ЕКС на одной из будущих встреч.

15. **Марк Силинс** также поблагодарил всех участников. Он обратил внимание на существенные улучшения по большинству направлений, охваченных опросом, и отметил, что в некоторых отношениях страны РЕМПАЛ даже превосходят страны ОЭСР. Г-н Силинс предложил три взаимосвязанные темы для дальнейшего изучения:

- Хотя охват ЕКС и улучшился, во многих странах он по-прежнему далеко не полный, особенно в отношении внебюджетных фондов. Существуют различные подходы к включению остатков средств субнациональных органов управления, но важно также рассмотреть возможность включения в ЕКС остатков средств внебюджетных единиц. Хотя многие такие органы обладают определенной степенью независимости, они являются частью сектора государственного управления, и остатки средств на их счетах должны быть включены в ЕКС. Это можно сделать без нарушения принципа независимости этих единиц и без юридического притязания на их денежные ресурсы - либо

путем непосредственного управления через ИСУГФ, либо путем косвенного управления через ежедневно обнуляемые счета.

- Реформы взаимосвязаны – для качественного управления ликвидностью и прогнозирования денежных потоков необходим ЕКС, связанный с современной электронной платежной системой для обработки входящих и исходящих денежных потоков, а также требуются эффективные банковские механизмы и грамотно структурированная главная книга для отражения денежных потоков. Важно отметить, что для активного управления ликвидностью мало одной только информации о потоках денежных средств, которую специалисты, занимающиеся прогнозированием, использовали бы для подготовки надежных прогнозов – в главной книге должна также отражаться информация об обязательствах, кредиторской и дебиторской задолженности, что поможет улучшить аналитические возможности прогнозирования будущих потоков средств. Таким образом, расширение охвата за пределы наличных денежных средств также имеет ключевое значение для стран, стремящихся повысить надежность прогнозирования ликвидности.
- Принципиально важна надежность данных – как для их использования в качестве исходной базы при подготовке прогнозов денежных потоков, так и в более широком смысле для обеспечения точности публикуемой информации и качества аналитической работы на основе фактических данных. Это, в свою очередь, требует наличия эффективных процедур закрытия дня для сверки транзакций и остатков, а также для подтверждения достоверности данных. Результаты опроса также помогли привлечь внимание к потенциальной роли инструментов оценки качества прогнозирования, которые при надлежащем использовании, могут служить важным способом проверки надежности данных, лежащих в основе прогноза.

Панельная дискуссия

16. Открывая панельную дискуссию, г-жа Никулина поставила перед экспертами панельной сессии два следующих вопроса:

- Находит ли работа, проведенная странами-участницами REMPLAL, отклик у экспертов с учетом их собственного опыта в регионе ЕЦА и других регионах?
- Каковы их мнения по поводу тем, предложенных для рассмотрения тематической группой в будущем?

17. **Ясмин Хюркан**, региональный советник по управлению государственными финансами (Международный валютный фонд) отметила, что опрос был очень полезен. Опубликованных материалов, фиксирующих практику и процессы управления ликвидностью, как правило, мало. Весь текст отчета, а также включенный в него дополнительный пояснительный материал о концепциях управления ликвидностью, будет полезным для специалистов-практиков, особенно тех, кто работает в условиях интенсивной текучести персонала. В будущем, возможно, было бы целесообразно подготовить краткие (одна страница) записки с описанием характеристик функций по управлению ликвидностью и проводимых реформ для каждой из стран.

18. Далее г-жа Хюркан подчеркнула важность сделанных в опросе акцентов в отношении координации функций управления ликвидностью и управления долгом, а также необходимости улучшения понимания целей управления ликвидностью. Она отметила, что отсутствие во многих странах цели высокого уровня в отношении управления ликвидностью характерно для видения управления ликвидностью, преобладающего в регионе – оно скорее рассматривается как функция, поддерживающая исполнение бюджета или казначейские операции, а не как функция реализации политики (государственного управления). Г-жа Хюркан предложила обсудить последний вопрос более детально на будущих встречах. Она подчеркнула, что основные вопросы управления ликвидностью должны оставаться в программе работы тематической группы, наряду с другими темами, упомянутыми в презентации Майка Уильямса, в частности такими, как определение размера буферов ликвидности и размещение временного избытка денежных средств.

19. **Рама Кришнан Венкатесваран**, ведущий специалист Всемирного банка по государственному сектору и сопредседатель PEFM COP, отметил, что пандемия заострила внимание на важности рационального управления ликвидностью. Многие из вопросов, включенные в исследование, созвучны проблемам, возникающим в странах Западной Африки, с которыми он работал, и которым также была бы полезна передача соответствующих знаний.

20. Рама привлек внимание к трем институциональным аспектам эффективного управления ликвидностью:

- Роль относительно крупных отраслевых министерств и агентств очень важна, поскольку надежность прогнозирования потоков средств и управления ликвидностью сильно зависят от того, насколько эффективно отраслевые министерства осуществляют эти процессы. Отраслевые министерства ожидают, что министерство финансов будет соблюдать правила и

предоставлять денежные средства без их нормирования, поэтому крупные отраслевые министерства следует вовлекать в работу. Если ставится цель добиться эффективного использования денежных средств в масштабах всего правительства, необходимы отлаженные процессы планирования и финансирования на уровне всех органов государственного управления.

- Имеет смысл дополнительно обсудить надлежащие институциональные модели эффективного управления ликвидностью. Должен быть механизм, обеспечивающий включение собственных прогнозов министерств в правительственные прогнозы потоков денежных средств. В некоторых странах комитеты по координации денежных потоков или аналогичные структуры не включают в прогнозы данные, представляемые налоговой службой или крупными министерствами.
- Крайне важна бюджетная дисциплина. Даже при наличии хороших законов всегда существует риск превышения бюджетных лимитов, поскольку министры выдвигают политически важные проекты. Это, в свою очередь, подрывает достоверность прогнозов денежных потоков, и соответствующие институциональные структуры должны быть способны устранять такие политические искажения.

21. Комментарий **Леандро Пуччини Секуньо**, старшего специалиста Всемирного банка по вопросам долга, касался того, что многие страны региона ЕЦА включают в ЕКС остатки средств на счетах субнациональных органов управления. Он отметил растущие масштабы использования ИСУГФ (и кодов главной книги), и поинтересовался при этом, в какой степени при расширении охвата ЕКС обеспечивается целевая принадлежность остатков ЕКС, и предложил детально изучить этот вопрос в ходе дальнейшей работы. Г-н Секуньо также выразил удивление тем, что, несмотря на опыт пандемии, буфер ликвидности официально установлен лишь в единицах стран.

22. Г-н Секуньо подчеркнул роль, которую могут сыграть инструменты бизнес-аналитики в сборе информации от министерств для подготовки прогнозов денежных потоков. Что касается размещения временно свободных средств, то это может оказаться трудной задачей для стран с небольшим или недостаточно развитым денежным рынком. Он поинтересовался, нет ли возможности для развития региональных межбанковских рынков.

23. Далее прозвучали комментарии участников встречи. **Мимоза Пилкати**, руководитель департамента казначейских операций Министерства финансов и экономики Албании, отметила, что многие из поднятых проблем также актуальны

и для Албании, и что было полезно ознакомиться с опытом других стран. Она сообщила, что в Албании работают над совершенствованием процесса прогнозирования «снизу вверх» на основе информации, поступающей от министерств, несколько учреждений участвуют в пилотном проекте. Казначейство также стремится улучшать координацию с центральным банком, в том числе по использованию валютных свопов. В будущем для более активного управления ликвидностью планируется использовать операции РЕПО. Г-жа Пилкати также отметила ценность мероприятий КС, которые позволяют увидеть развитие казначейских функций в перспективе.

24. **Талант Келдибеков**, заместитель руководителя Центрального казначейства Министерства финансов Кыргызской Республики, выразил заинтересованность в теме валютных свопов и их роли в управлении валютным риском.

Подведение итогов

25. Г-н Балабушко отметил, что хотя многие элементы надлежащей практики уже реализованы странами, тем не менее и активное управление ликвидностью, и совершенствование интеграции функций управления долгом и управления ликвидностью в значительной степени останутся на повестке дня в будущем. В нынешних финансовых условиях потребность в эффективном управлении ликвидностью будет только расти. Он пожелал успехов тематической группе в ее будущей работе.

26. Г-жа Никулина поблагодарила всех за участие в обсуждении и за предложенные идеи, отметив, что с нетерпением ждет продолжения работы тематической группы в течение предстоящего года. Следующая сессия будет посвящена недавнему опыту Турции по расширению охвата ЕКС.

