

Оптимальный охват Единого казначейского счета (ЕКС)

Марк Силинс

**Мероприятие РЕМРАЛ
12 сентября 2024 г.**

I. Обзор нового продукта знаний КС



Введение

- Аналитическая записка была подготовлена по просьбе рабочей группы по управлению ликвидностью и прогнозированию ликвидности Казначейского сообщества PEMPAL.
- В ней представлено основное содержание презентации и дискуссий в группах, проведенных в рамках заседания тематической группы в Вене в ноябре 2023 г.
- В записке приведено определение ЕКС, обоснована его значимость и аргументирована целесообразность включения и исключения отдельных источников финансирования в ЕКС. Основное внимание уделено более сложным аспектам формирования ЕКС, реализация которых на практике вызывает сложности.
- Записка опубликована на веб сайте PEMPAL в разделе продуктов знаний <https://www.pempal.org/knowledge-product/optimal-coverage-treasury-single-account>

Содержание записки

1. Что такое ЕКС?
2. Консолидация
3. ЕКС и система органов государственного управления и государственного сектора
4. Зачем консолидировать средства на ЕКС?
5. Консолидация средств сектора государственного управления
6. Что не следует включать в границы ЕКС?
7. Тактика перехода на ЕКС: как убедить заинтересованные стороны в необходимости перехода на ЕКС и обеспечить определенные стимулы
8. Кратко – вопросы, которыми следует руководствоваться при включении или исключении из ЕКС

Что такое ЕКС?

- *ЕКС - это единая структура государственных банковских счетов, дающая консолидированное представление о денежных ресурсах государства. Исходя из принципа единства кассы и единства казначейства, ЕКС - это банковский счет или набор взаимосвязанных счетов, через которые правительство проводит все свои поступления и платежи.*

Единый казначейский счет: Вопросы концепции, структуры и внедрения. Авторы: Сайлендра Паттанаяк и Израэль Файнбойм

Главный вопрос заключается в том, каким будет оптимальный охват ЕКС для той или иной страны.

Почему консолидация является одной из основных целей современных систем УГФ

- Консолидация в структурах государственного управления касается не только денежных средств и ЕКС, она также имеет отношение к:
 - Охвату информационных систем управления финансами (ИСУФ)
 - Охвату решений о выделении средств через бюджет
 - Охвату системы органов государственного управления
 - Охвату платежей и сбора доходов
 - Охвату баланса
 - Переходу от исключительно налогово-бюджетной информации к информации, отражающей эффективность деятельности

Все эти элементы позволяют получить более полное представление об операциях правительства - о состоянии бюджета и достигаемых результатах

- Она также снижает неэффективность государственных операций за счет
 - возможности проведения внутренних расчетов
 - обеспечения более оперативной отчетности
 - возможности принятия решений на основе более полной информации

ЕКС является одним из ключевых компонентов этой системы консолидации

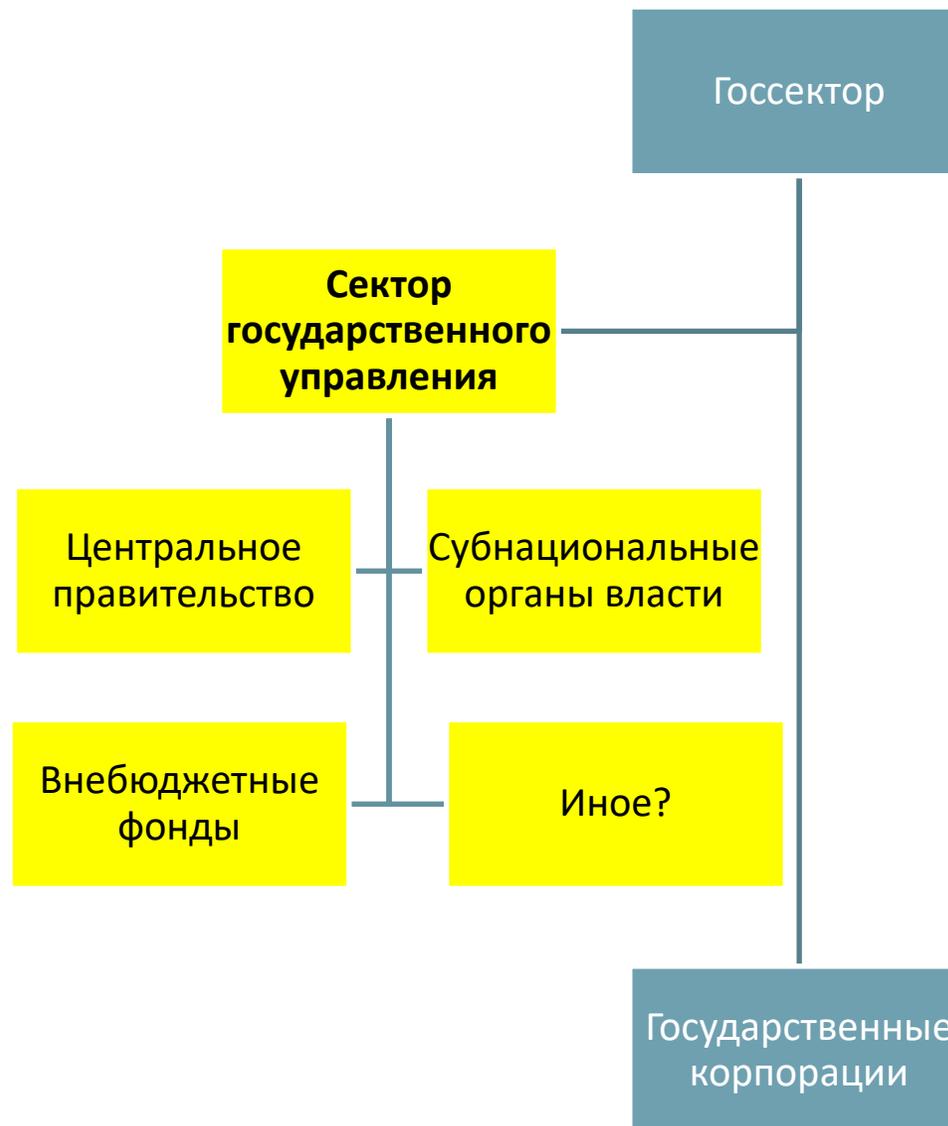
ЕКС и система органов государственного управления и государственного сектора

Что в названии?

Государственный орган или государственное предприятие? На международном уровне эти термины используются непоследовательно.

Государственные органы имеют свои собственные органические законы, но все же часто являются частью сектора государственного управления с определенными функциями и обязанностями.

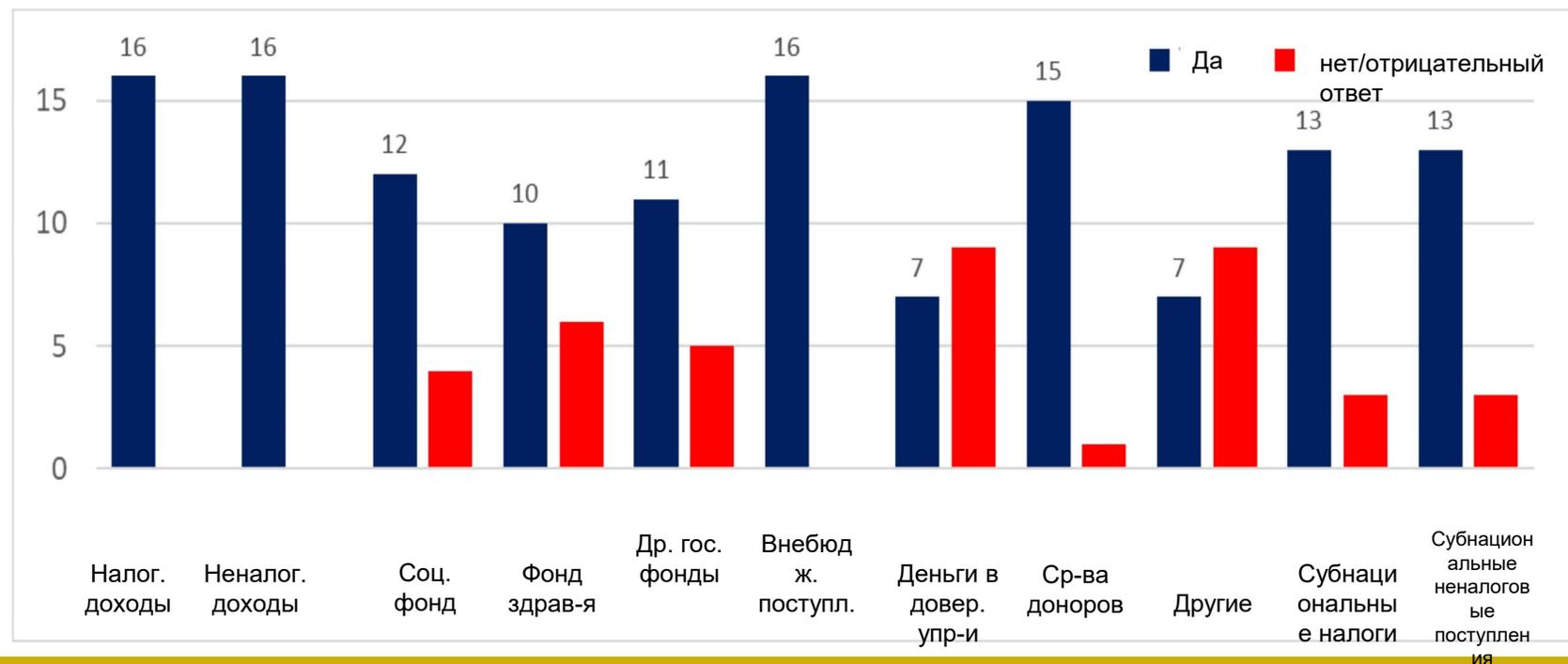
Государственные предприятия - это предприятия, созданные для ведения хозяйственной деятельности на коммерческой основе. В небольшом числе случаев определение сектора будет сопряжено с некоторыми трудностями



В целом внебюджетные фонды, собственные доходы, средства в доверительном управлении и т.п. включаются в состав средств сектора государственного управления. Таким образом, хотя в стране может не быть такого определения, на международном уровне они, как правило, включаются в средства сектора госуправления.

Охват ЕКС – Опрос PEMPAL 2021 г.

Большинство поступлений идет непосредственно на ЕКС (Да/Нет по странам)



- Приведенная выше диаграмма показывает, что большинство стран **придерживается определения сектора государственного управления, приведенного в РСГФ.**
- ЕКС **охватывает далеко не только** общие налоговые поступления
- Большинство стран **учитывает на ЕКС все фонды и другие внебюджетные источники**, включая гранты и займы, предоставляемые донорами.
- Вопрос управления средствами в доверительном управлении/депозитами пока не находит однозначного ответа: менее половины стран-респондентов подтвердили, что средства находятся на ЕКС - три страны не ответили.
- Семь стран указали, что средства находятся на ЕКС в дополнение к восьми указанным в опросе категориям, но только две страны привели конкретные примеры.
- Хотя средства могут находиться на ЕКС, **в некоторых случаях они не могут быть использованы, и, следовательно, недоступны для реальной консолидации**

Аргументы в пользу консолидации/разделения являются общими для различных фондов и видов денежных средств в системе государственного управления

Возможности

- Зависит ли фонд в значительной степени от государственного финансирования?
- Являются ли они контролируемые организациями, подлежащими отчетности по сектору госуправления?
- Обладают ли они навыками эффективного управления ликвидностью?
- Центральный управляющий ликвидностью может получить доступ к более широкому кругу инструментов инвестирования и заимствования - роль эксперта
- Сокращение количества сверок/расчетов между государственными органами
- Своевременная консолидированная отчетность
- Банки-партнеры заинтересованы в эффективном управлении ликвидностью - контракт с правительством/Меморандум о взаимопонимании
- Снижается объем работы по сверке с банками

Проблемы (решаемые)

- Воспринимаемая утрата автономии/независимости контроля
- Реальный контроль над решениями о расходовании средств - бюджетные организации/менеджеры фондов часто рассматривают банковский счет как основополагающий фактор контроля над ресурсами
- Своевременность получения денежных средств
- Доход от размещения денежных средств

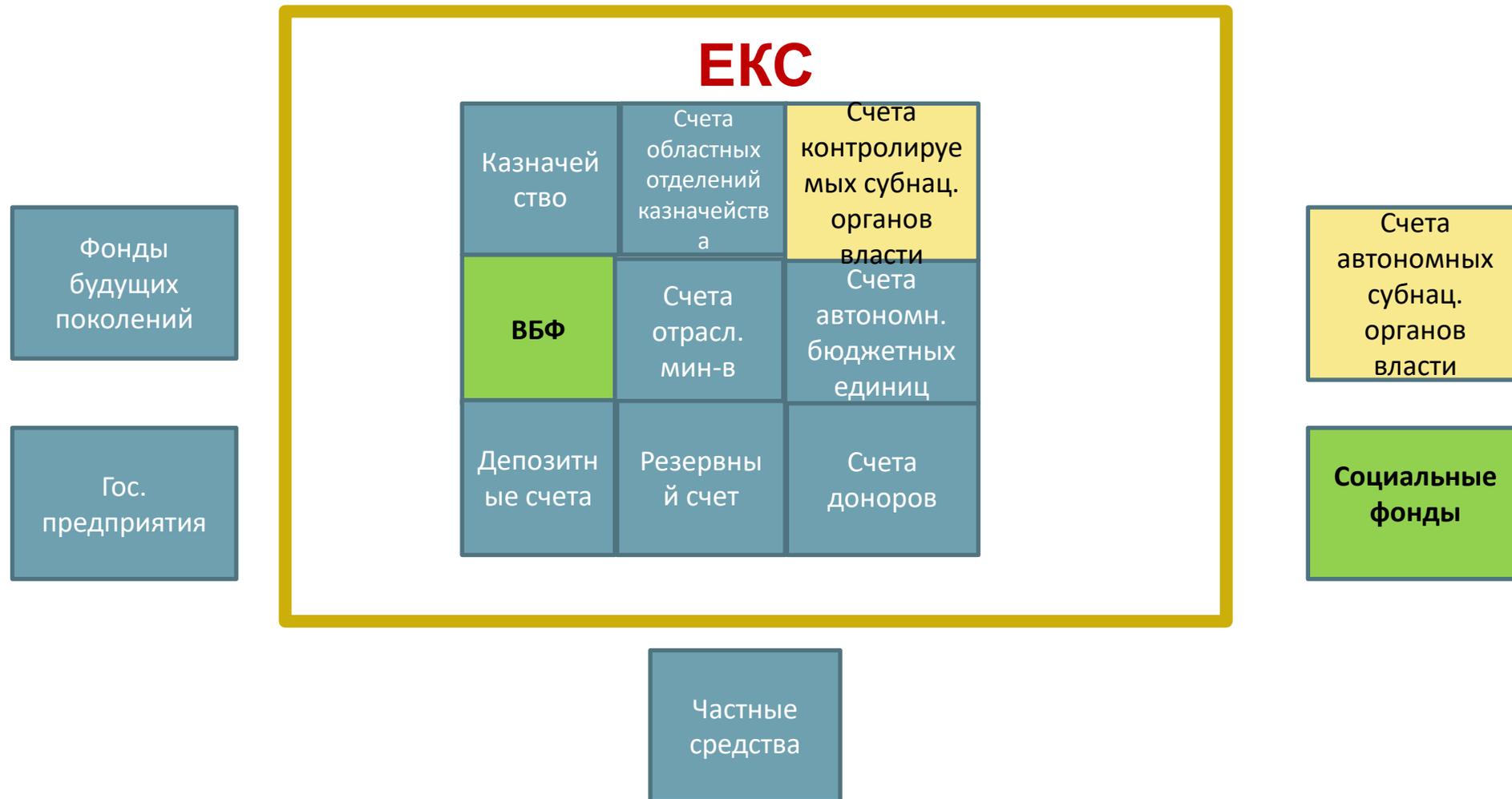
Границы ЕКС

Государственные предприятия - Они функционируют как независимые государственные предприятия, не входящие в систему государственного управления в публичном секторе. Большинство государственных предприятий имеют свой собственный опыт и стратегии управления активами и обязательствами, и в целом лучше, чтобы во взаимоотношениях с правительством они опирались на нормальную деловую практику. В тех случаях, когда госпредприятие является таковым лишь по названию и явно входит в систему государственного управления, оно должно контролироваться при помощи ЕКС.

Фонды будущих поколений – такие фонды есть не в каждой стране, но они особенно часто встречаются там, где существуют исчерпаемые ресурсы, обеспечивающие большие поступления сегодня. Страны откладывают часть доходов, чтобы компенсировать отсутствие таких доходов в будущем. Поскольку речь идет о долгосрочных инвестициях, не связанных с обычной деятельностью органов власти, разумно поместить их в «карантин» за пределами ЕКС.

Частные средства - Существует различие между депозитными и другими частными средствами. Следует ли Казначейству предлагать свои услуги по инвестированию частных денег в ЕКС (средства в доверительном управлении и средства из частных источников, например, родительские взносы в школы, считаются публичными деньгами)? Какова цель ЕКС? Он был задуман не как привлекательный для всех инвестиционный инструмент, а как инструмент, позволяющий правительству наилучшим образом управлять своей ликвидностью и прогнозировать ее потоки. Не отвлечет ли эта более широкая инвестиционная роль от основной направленности ЕКС? – скорее всего. Должно ли государство конкурировать с банками? Если да, то действует ли оно на той же коммерческой основе, что и банки, не используя свою позицию власти для компенсации операционных расходов или ставок дисконтирования?

Резюме - Что обычно входит в ЕКС, и что должно быть за его пределами?



Тактика перехода на ЕКС - Как убедить заинтересованные стороны в необходимости перехода на ЕКС и обеспечить стимулы

- Обеспечить ясность в отношении общих преимуществ ЕКС для органов государственной власти - убедительно показать преимущества заинтересованным сторонам
 - дискуссионный документ, в котором выделены преимущества
 - повышение доходности или снижение затрат в масштабах всей системы государственного управления
 - доступ к более широкому спектру инвестиционных инструментов (обратное РЕПО).
 - Количественно оценить преимущества в виде ощутимых улучшений в сфере услуг (увеличение процентов/снижение затрат эквивалентно появлению новых рабочих мест для 3000 медсестер и врачей)
- Важно также понять, почему каждая из сторон сопротивляется переходу на ЕКС, и обратиться непосредственно к этим опасениям/проблемам. Может быть, дело в том, что Казначейство задерживало выплату средств, или в том, что платежи обрабатывались несвоевременно?

Тактика перехода на ЕКС - Как убедить заинтересованные стороны в необходимости перехода на ЕКС и обеспечить стимулы (2)

- Может быть, дело в ощущении потери контроля или в законодательстве, устанавливающем их полномочия по управлению собственными банковскими счетами?
 - Счета с нулевым сальдо не лишают полномочий, а позволяют централизовать денежные средства для инвестиционных целей
 - Постепенность изменений может дать больший эффект - сначала необходимо предусмотреть включение их в Главную книгу ИСУФ, а переход к консолидации на ЕКС произойдет после того, как они увидят, что ИСУФ централизует обработку платежей, а не контролирует перерасход средств

Это требует от Казначейства выполнения иной роли, чем в прошлом!!

- Разработать меморандумы о взаимопонимании, определяющие требования к эффективности, роли каждой из сторон и распределение прибыли от инвестиций **НО, возможно, в конечном итоге будет важно обеспечить политическую поддержку на высоком уровне для проведения консолидации в тех случаях, когда участники отказываются сделать это добровольно.**

Кратко - Вопросы, которыми следует руководствоваться при включении или исключении из ЕКС

- Из какого сектора поступают средства? Следует включить в него органы государственного управления, но в более широком смысле государственный и частный сектор обычно не входят в сферу действия ЕКС.

В рамках системы государственного управления

Основная рекомендация заключается в том, что все органы государственного управления должны быть включены, кроме случаев, когда исключение в целом отвечает интересам эффективного управления

- Зависит ли финансирование этих организаций/фондов в значительной степени от государства? Если да, то, скорее всего, их следует включить в ЕКС
- Является ли фонд/организация контролируемым органом государственного управления или полностью автономной структурой? Все контролируемые организации должны быть консолидированы, в то время как в отношении автономных организаций могут быть аргументы в пользу самостоятельного управления денежными средствами, но во многих случаях предпочтительнее включить их в ЕКС
- Осуществляет ли организация/фонд значительные межорганизационные операции с другими структурами системы госуправления. Если да, то следует рассмотреть вопрос о включении в ЕКС, а если не о включении в ЕКС, то - о консолидации в ИСУФ
- Компетентна ли организация СГУ в управлении денежными средствами? Если нет, тогда ответом должен быть ЕКС с разделением доходов от инвестиций



II. Измерение эффективности ЕКС

Существующие показатели оценки ЕКС несколько ограничены

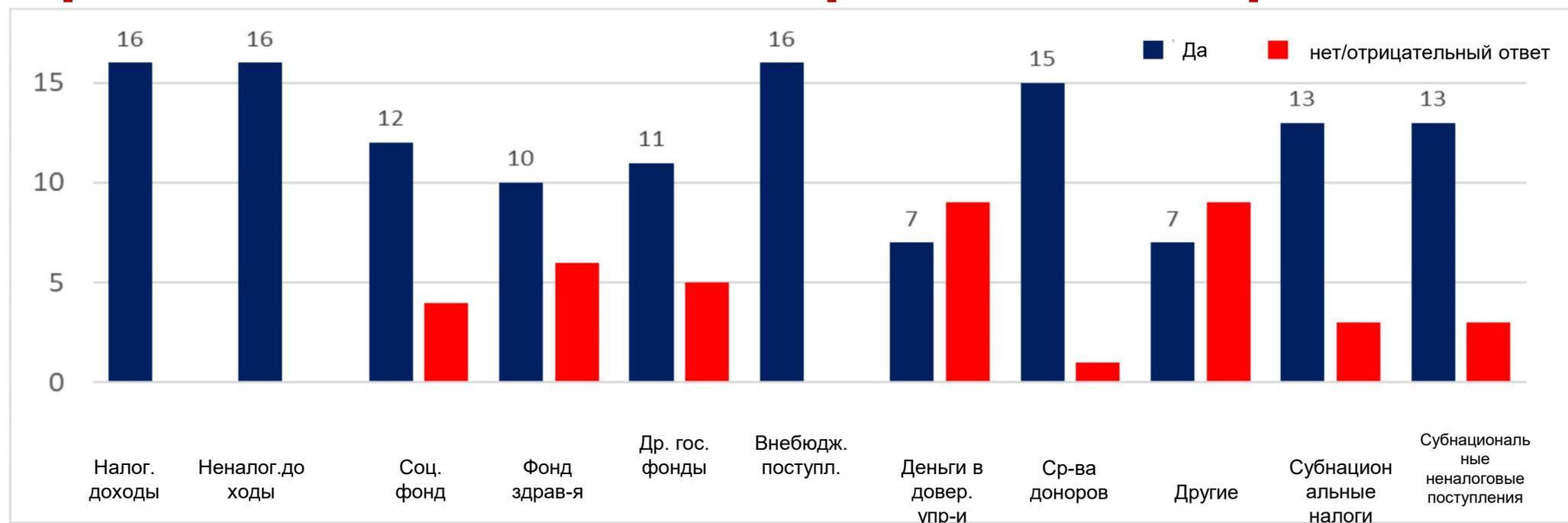
СОУГФ (PEFA) 21.1

Оценка Минимальные требования

- A Консолидация **всех** банковских счетов и кассовых остатков осуществляется ежедневно
- B Консолидация **всех** банковских счетов и кассовых остатков осуществляется еженедельно
- C Консолидация **максимального количества** кассовых остатков осуществляется ежемесячно
- D Эффективность меньше требуемой для оценки 'C'.

- Что включается и что не учитывается? Система оценки УГФ (PEFA) учитывает только **бюджет центрального правительства**, что является очень узким подходом с точки зрения организации ЕКС в большинстве стран PEMPAL
- Остатки на счетах учитываются на момент оценки и могут не отражать средний уровень доступных остатков
- Хотя Система оценки УГФ (PEFA) отмечает, что целью создания ЕКС является реализация принципа взаимозаменяемости средств, степень реализации этого принципа не оценивается.

Даже наше обследование по вопросам охвата ЕКС, проведенное в 2021 г., ограничено в применении



Из ответов ясно, что консолидация денежных средств в целом достаточно высокая, однако значительная часть этих средств не может быть использована для целей настоящей консолидации

Хороший показатель должен оценивать результативность ЕКС в обеспечении своевременного исполнения обязательств государства

В рамках подготовки к заседанию в Тиране предлагается протестировать новый показатель на основе проведения самооценки :

Охват ЕКС: за три последних месяца, по которым имеются данные, пожалуйста, укажите:

	На конец месяца 1 (укажите)	На конец месяца 2 (укажите)	На конец месяца 3 (укажите)	Среднее
A. Кассовые остатки на ЕКС, контролируемые казначейством и доступные для исполнения обязательств (в местной валюте)				
B. Сумма других кассовых остатков контролируемых государством организаций в банковской системе (в местной валюте) *				
C. = $A / (A+B) \times 100 \%$				

МСФО ОС требует отчетности по всем кассовым остаткам контролируемых государством организаций – денежные средства, которые не являются взаимозаменяемыми (использование которых ограничено), также должны быть указаны отдельно в примечаниях.

Спасибо за ваше внимание!