



КАЗНАЧЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО (КС) PEMPAL

Тематическая группа по управлению ликвидностью и прогнозированию ликвидности

Видеоконференция, 12 сентября 2024 г.

Введение

1. 12 сентября 2024 г. Тематическая группа КС PEMPAL по управлению ликвидностью и прогнозированию ликвидности провела видеоконференцию (ВК). Целями мероприятия было: (i) обсудить недавно опубликованный информационно-аналитический материал КС «*Оптимальный охват единым казначейским счетом (ЕКС)*» и подходы, которые применяются для измерения такого охвата, а также (ii) определить содержание программы тематического заседания КС в Тиране, проведение которого планируется в ноябре 2024 года. Во встрече приняли участие 45 членов КС из 16 стран-членов PEMPAL (Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Хорватия, Грузия, Венгрия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Северная Македония, Румыния, Сербия, Таджикистан, Турция и Узбекистан). Встреча проходила при содействии ресурсной группы Всемирного банка в составе г-жи Елены Никулиной (руководитель ресурсной группы КС), г-жи Галины Кузнецовой (член ресурсной группы КС), г-жи Елены Добролюбовой (член ресурсной группы КС), г-на Марка Силинса (советник КС по тематическим вопросам), г-на Майка Уильямса (советник КС по тематическим вопросам) и г-жи Тетяны Шалкивской (Секретариат PEMPAL).

2. **Г-жа Елена Никулина** открыла видеоконференцию, поприветствовав участников и представив повестку дня заседания. Г-жа Никулина подчеркнула, что видеоконференция была организована для подготовки к обсуждению на тематическом заседании КС в Тиране, которое будет посвящено укреплению и измерению эффективности и результативности деятельности казначейства в области управления ликвидностью и прогнозирования ликвидности. Она подчеркнула, что вопрос эффективности казначейства представляет особый интерес для сети сейчас, когда разрабатывается новая стратегия PEMPAL. В этом контексте данная ВК будет посвящена одной из ключевых областей работы казначейства - охвату ЕКС. Этой области уделялось особое внимание в ходе различных тематических дискуссий КС, а также в вышедшем недавно информационно-аналитическом материале («продукте знаний») (см. ниже). Это также область, в которой КС оказало положительное влияние на реформы УГФ в регионе. Поскольку несколько стран-членов КС (в частности, Турция, Хорватия, Сербия, Грузия и Молдова) недавно расширили или в настоящее время расширяют охват ЕКС, цели встречи остаются весьма актуальными с точки зрения реформирования системы УГФ.

3. **Г-н Эрекле Гваладзе, представитель Казначейства Грузии, председатель Исполнительного комитета КС**, приветствовал участников и проинформировал их о ходе подготовки к общему заседанию всех членов сети, которое планируется провести 25-26 марта 2025 года в Вене.

По итогам обсуждений, которые состоялись в ходе заседания Организационного комитета 11 сентября, тема этого мероприятия определена как **«Будущее управления государственными финансами»**. Помимо членов Исполнительных комитетов, каждое практикующее сообщество может направить для участия в нем по два представителя от каждой страны. Учитывая, что в настоящее время формулируется стратегия PEMPAL на следующие пять лет, г-н Гваладзе предложил членам КС высказывать соображения относительно перспективной модели функционирования PEMPAL и отметил, что после мероприятия с участием всех членов сети 27 марта 2025 года в Вене состоится однодневное заседание КС. В заключение г-н Гваладзе сообщил, что следующее очное заседание КС пройдет 4-6 ноября 2024 года в Тиране, Албания, и пожелал участникам этой подготовительной видеоконференции плодотворных обсуждений.

Оптимальный охват ЕКС: обзор «продукта знаний» КС

4. **Г-жа Елена Никулина** представила основную презентацию, посвященную недавно опубликованному информационно-аналитическому материалу («продукту знаний»), в котором рассматривается оптимальный охват ЕКС¹. Она подчеркнула, что в основе этого материала лежит презентация Марка Силинса, представленная на заседании Тематической группы КС по управлению ликвидностью и прогнозированию ликвидности, которое состоялось в ноябре 2023 года в Вене. В нем отражены результаты обсуждений в группах, которые прошли во время этого заседания, а также отзывы, полученные по итогам опроса стран по данной теме в 2021 году. Учитывая, что ряд стран региона PEMPAL предпринимают действия, направленные на расширение охвата казначейскими услугами, данный материал может оказаться весьма полезным при разработке эффективного и действенного ЕКС.

5. **Г-н Марк Силинс** выступил с основной презентацией. Он указал на то, что определение ЕКС в последние годы претерпело изменения, и под ЕКС больше не понимают единственный банковский счет: речь идет о системе счетов в центральном банке или (в некоторых странах) в коммерческом банке, посредством которых правительство осуществляет все операции, связанные с поступлениями и платежами². При этом в разных странах появились разнообразные модели ЕКС, и определение оптимального его охвата по-прежнему является непростой задачей.

6. **Г-н Силинс подчеркнул, что ЕКС является одним из ключевых компонентов системы управления государственными финансами**, предполагая не только консолидацию денежных средств, но также обеспечивая должный охват решений о распределении средств через бюджет, охват информационной системы управления финансами (ИСУФ), осуществление платежей и сбор доходов, охват статей баланса, а также охват информации об эффективности (а не только о денежных средствах и другой бюджетной информации). Цель – по возможности обеспечить охват всех органов государственного управления (Рисунок 1) во всех этих областях, сохраняя все денежные средства на ЕКС.

¹ «Продукт знаний» доступен по ссылке: <https://www.pempal.org/knowledge-product/optimal-coverage-treasury-single-account>

² При этом сохраняется принцип единого главного счета, и выполняется ежедневная консолидация средств с использованием субсчетов или счетов с нулевым балансом.

ЕКС и система органов государственного управления и государственного сектора

Что в названии?

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

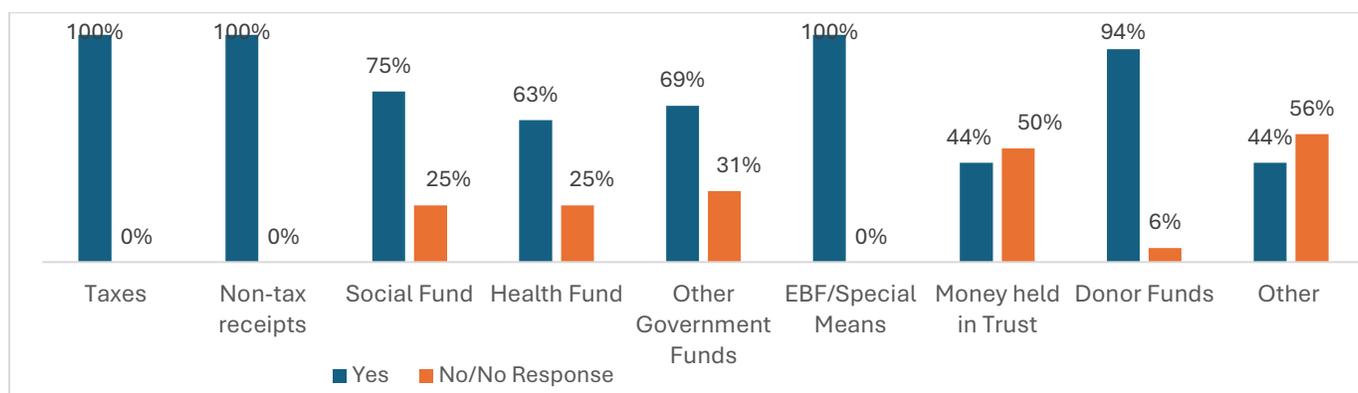
Государственные органы имеют свои собственные органические законы, но все же часто являются частью сектора государственного управления с определенными функциями и обязанностями. Государственные предприятия - это предприятия, созданные для ведения хозяйственной деятельности на коммерческой основе. В небольшом числе случаев определение сектора будет сопряжено с некоторыми трудностями



7

Рисунок 1: ЕКС и система органов государственного управления и государственного сектора

7. **Результаты тематического опроса, проведенного КС в 2021 году, показали, что в большинстве стран-участниц КС охват ЕКС довольно широк**, и главным образом касается сектора государственного управления согласно определению, приведенному в Руководстве МВФ по статистике государственных финансов 2014 г. В большинстве стран в ЕКС включают внебюджетные фонды, в том числе – гранты и займы, предоставленные донорами (Рисунок 2). Практика работы со средствами, находящимися в доверительном управлении, неоднородна: менее половины стран-респондентов сообщили о том, что эти средства размещаются на ЕКС. Семь стран указали, что на ЕКС размещаются средства помимо восьми категорий, обозначенных в опросе, но лишь две страны привели конкретные примеры.



* Показана доля (%) от общего числа стран-участниц PEMPAL, предоставивших ответы в ходе опроса.

Рисунок 2: Охват ЕКС в странах-участницах PEMPAL: 2021 г.

8. Средства могут быть размещены на ЕКС, но в ряде случаев отсутствует их переводимость, и потому их нельзя использовать для целей внутреннего управления ликвидностью. Отсутствие переводимости средств ограничивает возможности национальных казначейств по использованию средств для краткосрочного внутреннего перераспределения, чтобы снижать стоимость внешних заимствований. Поэтому, хотя включение денежных средств в ЕКС выгодно с точки зрения управления, полная их консолидация требует переводимости, чтобы максимально эффективно использовать денежные ресурсы внутри страны.

9. Г-н Силинс представил аргументы в пользу консолидации денежных средств и обозначил ряд потенциальных проблем с точки зрения бюджетных организаций, которые требуют решения. Выгоды от консолидации включают в себя доступ к более широкому кругу инструментов инвестирования и заимствования, сокращение количества сверок/расчетов между государственными органами и банками, расширение возможностей в части управления ликвидностью в интересах общества и возможность производить своевременную консолидированную отчетность. К потенциальным проблемам относятся воспринимаемая утрата автономии или контроля со стороны бюджетополучателей, несвоевременность получения денежных средств и возможная потеря дохода от размещения денежных средств (Рисунок 3). В идеальной ситуации эти проблемы требуется решить, чтобы обеспечить успешное расширение охвата казначейскими услугами.

Public Expenditure Management
Peer Assisted Learning

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

9

Рисунок 3: Консолидация средств: возможности и проблемы

10. Следует отметить, что имеются аргументы в пользу того, чтобы охват ЕКС не распространялся на некоторые организации и их средства, - в частности, на государственные предприятия (ГП), фонды будущих поколений и частные средства. Государственные предприятия,

действующие на чисто рыночных принципах³ и не входящие в сектор государственного управления, должны «сохранять дистанцию» от государства, и потому их не следует включать в ЕКС. Фонды будущих поколений, созданные для резервирования определенных доходов в интересах будущих поколений, имеют иные инвестиционные цели и не относятся к текущим операционным задачам бюджета, поэтому их также следует исключить. Наконец, национальные казначейства, как правило, также должны воздерживаться от приема частных средств, чтобы не исказить конкурентную среду для частных банков.

11. Вопрос о включении субнациональных органов управления в ЕКС сектора государственного управления в значительной мере зависит от того, контролируются ли такие органы центральным правительством. Во многих странах PEMPAL субнациональные органы управления обладают определенной автономией, но по-прежнему в значительной степени зависят от центрального правительства в плане ресурсов. В этих случаях включение в ЕКС имеет смысл, хотя г-н Силинс отметил, что в других регионах субнациональные правительства имеют высокую степень независимости. При этом некоторые страны, такие как Китай, предпочитают создавать отдельные ЕКС на субнациональном уровне: в Китае существуют отдельные ЕКС на каждом из пяти уровней управления. Даже если субнациональные органы власти являются автономными, их размер и потенциал могут оправдать консолидацию в центральном ЕКС. Это может быть особенно актуально в тех случаях, когда возможности управления денежными средствами на местном уровне и доступ к более сложным инструментам заимствования и инвестирования ограничены.

12. Г-н Силинс остановился подробнее на «тактике внедрения», которая обеспечивала бы оптимальный охват ЕКС. Эта тактика должна, в частности, подчеркивать преимущества консолидации денежных средств как для сектора государственного управления, так и для структур, планируемых к консолидации, желательно в количественном выражении. Также важно понять причины, по которым эти структуры сопротивляются включению в ЕКС, и соответствующим образом их устранить. Возможные решения включают разработку меморандумов о взаимопонимании между казначейством и подразделениями, определяющих функции и обязанности всех сторон, требования к эффективности и порядок распределения инвестиционных доходов. В некоторых случаях более эффективным может оказаться постепенный переход к ЕКС, предусматривающий сначала включение в главную книгу и ИСУФ, а затем в ЕКС. Кроме того, прежде чем приступать к консолидации денежных средств, рекомендуется заручиться политической поддержкой для обеспечения заинтересованности.

Обсуждение

13. Презентация вызвала живое обсуждение. Г-жа Дарка Буковач (Хорватия) попросила пояснить, что подлежит консолидации – информация об остатках денежных средств или сами эти остатки. Г-н Марк Силинс пояснил, что истинная консолидация касается именно денежных средств. Г-н Эрекле Гваладзе (Грузия) отметил, что некоторые международные финансовые организации

³ В некоторых случаях организации, определенные как ГП, выступают продолжением сектора государственного управления или не являются жизнеспособными предприятиями. Если эти организации в значительной степени зависят от бюджета, включение их в ЕКС может быть оправданным. Такие организации следует рассматривать в индивидуальном порядке.

(МФО) в рамках поддерживаемых ими проектов осуществляют прямые выплаты или перевод средств группам реализации проектов. Он спросил, имеется ли практика использования ЕКС для обработки платежей, связанных с такими проектами. **Г-н Марк Силинс** заметил, что МФО неоднократно подчеркивали необходимость использовать системы самих стран, однако по фидуциарным соображениям часто предпочтение отдается именно прямым платежам. **Г-жа Елена Никулина** указала, что в некоторых странах Европы и Центральной Азии для осуществления платежей по проектам Всемирного банка используются национальные казначейские системы. Решение об использовании таких систем зависит от результатов оценки донором фидуциарных рисков в стране. Г-жа Никулина также отметила, что если такой опыт заинтересует Тематическую группу, то можно организовать отдельную ВК для обсуждения этого вопроса непосредственно с соответствующими специалистами Всемирного банка по финансовому управлению.

14. **Г-н Бариш Кан (Турция)** подчеркнул, что цель объединения всех ресурсов на ЕКС вполне оправдана, однако имеются некоторые законодательные и политические причины, не позволяющие включать местные органы власти в охват ЕКС. Он спросил, как обеспечить эффективное управление ликвидностью в ситуации, когда ЕКС охвачены муниципалитеты. **Г-н Марк Силинс** отметил крайне важную роль качественного прогнозирования и сообщил, что во многих случаях муниципалитеты не отличаются от других видов бюджетополучателей: как и все остальные участники ЕКС, они должны представлять прогнозы своих будущих потребностей в ликвидности «снизу вверх». В этой связи **г-жа Мимоза Пилкати (Печо) (Албания)** сообщила, что органы местного самоуправления Албании не отличаются от прочих бюджетополучателей: они получают трансферты из центрального бюджета и в их отношении действует централизованная автоматическая проверка платежей на соответствие кассовым планам, которые утверждаются органами местного самоуправления. **Г-н Майк Уильямс** пояснил, что в ситуациях, когда органы местного самоуправления охвачены ЕКС, их следует включать в прогноз ликвидности. Он также заметил, что подходы к охвату ЕКС в разных странах неодинаковы, и часто органы местного самоуправления не включают в ЕКС по политическим соображениям.

Измерение эффективности ЕКС

15. **Г-н Марк Силинс отметил недостатки существующих показателей эффективности, с помощью которых измеряют охват ЕКС, и представил соображения ресурсной группы КС относительно нового показателя, который можно было бы использовать для этой цели.** Показатель PEFA 21.1, касающийся консолидации остатков денежных средств, имеет ряд недостатков. В частности, он применяется только к центральному правительству, не учитывает колебания кассовых остатков во времени и не акцентирует аспект переводимости («взаимозаменяемости») средств, размещенных на ЕКС. Показатель, который использовали в 2021 году для измерения охвата ЕКС в ходе опроса КС, посвященного ЕКС и управлению ликвидностью, также имеет ограничения: он не уделяет достаточно внимания переводимости средств. С тем, чтобы устранить указанные недостатки, ресурсная группа предложила новый показатель, который можно было бы опробовать в рамках самооценки в процессе подготовки к заседанию в Тиране (Рисунок 4).

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
А. Кассовые остатки на ЕКС, контролируемые казначейством и доступные для исполнения обязательств (в местной валюте)				
В. Сумма других кассовых остатков контролируемых государством организаций в банковской системе (в местной валюте) *				
С. = $A/(A+B) \times 100 \%$				

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.

Рисунок 4: Новый предлагаемый показатель охвата ЕКС

16. **Г-жа Елена Никулина** добавила, что предлагаемый показатель и ряд других показателей, с помощью которых измеряют эффективность прогнозирования ликвидности и управления ликвидностью, планируется предложить для подготовки к обсуждениям в группах, которые состоятся в ходе заседания в Тиране. Ожидается, что в ходе этих обсуждений каждая страна представит результаты самооценки и поделится опытом применения этих показателей.

17. **Г-н Бариш Кан** заявил о поддержке предлагаемого показателя. Вместе с тем необходимы дополнительные показатели для измерения эффективности работы ответственных за управление ликвидностью. Он сообщил, что в Турции применяют несколько показателей и заявил, что готов представить соответствующий опыт в ходе презентации в Тиране. Г-н Кан также подчеркнул, что некоторые данные, используемые при расчете предлагаемого показателя, имеют конфиденциальный характер, и в случае Турции можно сообщить только значения, показывающие итоговый результат (строка С). **Г-жа Елена Никулина** подтвердила возможность такого подхода, и отметила, что было бы полезно указать, какие кассовые остатки включаются в категории А и В. **Г-жа Мимоза Пилкати (Печо)** спросила, следует ли указывать в категориях А или В кассовые остатки бюджетополучателей, которые размещены в коммерческих банках, но отражаются в месячной отчетности. **Г-жа Елена Никулина** пояснила, что, поскольку эти остатки нельзя использовать для целей управления ликвидностью, их следует показывать в категории В.

Ход подготовки к тематическому заседанию КС в Тиране

18. **Г-жа Мимоза Пилкати (Печо)** от имени принимающей организации проинформировала участников о ходе подготовки к тематическому заседанию КС в Тиране, которое планируется провести 4-6 ноября 2024 года. Она сообщила участникам, что в открытии мероприятия примут участие министр финансов Албании и генеральный секретарь Министерства финансов. Министерство финансов Албании подготовит три презентации для первого дня заседания; они будут посвящены обзору стратегии УГФ Албании на период до 2030 года и роли Казначейства в ее реализации, комплексной системе оценки эффективности управления ликвидностью и прогнозирования ликвидности в Албании и взаимодействию между управлением ликвидностью и управлением долгом. В презентациях будет представлен прогресс, который был достигнут со времени проведения последнего заседания Тематической группы по управлению ликвидностью, которое состоялось в ноябре 2023 года.

19. **Г-жа Елена Никулина** представила программу второго и третьего дней тематического заседания. Ряд стран подтвердили готовность выступить с презентациями, в их числе – Хорватия, Грузия, Венгрия, Турция и Узбекистан. **Г-жа Елена Никулина** поблагодарила желающих выступить и отметила, что дальнейшие предложения поделиться опытом стран могут быть отражены в регистрационной форме для участия в заседании в Тиране. Она отметила, что также рассматривается возможность участия приглашенных докладчиков из стран, не входящих в РЕМПАЛ.

20. **Г-жа Елена Добролюбова** представила тематический опрос по измерению эффективности и результативности деятельности казначейства, который будет разослан до начала мероприятия. Посредством опроса ресурсная группа КС сможет собрать данные по всем показателям эффективности и результативности, которые используются национальными казначействами стран РЕМПАЛ, и представить результаты во время тематического заседания в Тиране. Результаты опроса будут полезны как для национальных казначейств стран-участниц КС, разрабатывающих свои системы показателей, так и для составления стратегии РЕМПАЛ на период до 2030 года.

21. **Г-жа Елена Никулина** еще раз отметила актуальность разработки ЕКС с учетом текущих реформ системы УГФ в странах-участницах РЕМПАЛ и подчеркнула важность заблаговременной регистрации для участия в тематическом заседании. Она выразила признательность всем участникам за плодотворное обсуждение и поблагодарила переводчиков за работу в ходе мероприятия.

Заключение

22. **Тематический опрос, проведенный КС в 2021 году, показал, что, хотя в большинстве стран КС охват ЕКС является всеобъемлющим, не все средства, включенные в ЕКС, являются полностью переводимыми («взаимозаменяемыми»).** Из-за отсутствия переводимости страны не получают всех выгод от консолидации и располагают ограниченными возможностями для снижения стоимости заимствований или доступа к дополнительным финансовым инструментам в целях получения максимального дохода от инвестирования временно свободных средств. В недавно выпущенном информационно-аналитическом материале КС «*Оптимальный охват ЕКС*»,

представленном на заседании, приводятся аргументы в пользу консолидации денежных средств и повышения степени переводимости. В нем рассматриваются источники средств, которые следует включать в ЕКС, и определяются типы средств, которые обычно исключаются из ЕКС. Поскольку несколько стран КС работают над дальнейшим расширением охвата казначейства, данный материал может быть полезен для разработки ЕКС и повышения эффективности управления государственными финансами как в регионе PEMPAL, так и за его пределами.

23. Работа, направленная на расширение охвата ЕКС, которая ведется в настоящее время в ряде стран-участниц КС, предполагает использование действенных показателей эффективности для измерения охвата ЕКС. С тем, чтобы устранить недостатки существующих показателей, ресурсная группа КС предложила новый показатель для охвата ЕКС. Члены КС решили апробировать этот показатель в ходе самооценки и обсудить результаты этой самооценки во время заседания в Тиране.

24. Учитывая, что в ходе тематического опроса КС 2024 года страны-члены КС в качестве одной из приоритетных тем отметили управление результативностью, ресурсная группа разработала тематический опрос, посвященный измерению результативности и эффективности деятельности казначейства. Результаты опроса будут использованы в ходе дискуссий в Тиране и станут основой для возможной будущей работы по оценке результативности и эффективности деятельности национальных казначейств. Опрос будет начат 19 сентября, последний срок представления ответов странами - 10 октября 2024 года.

25. Участники определили содержание программы заседания в Тиране. В дополнение к презентации Казначейства Албании, готовность представить свой опыт подтвердили представители КС из Хорватии, Грузии, Венгрии, Турции и Узбекистана. Также приветствуются инициативные выступления других стран-членов КС.