



КАЗНАЧЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО (КС)

Тематическая группа «Эволюция роли и функций казначейства»

Функционирование казначейства во время пандемии COVID-19

Видеоконференция 29 апреля 2020 г.

29 апреля 2020 года члены Казначейского сообщества (КС) РЕМПАЛ провели в режиме видеоконференции заседание, на котором рассмотрели специфику казначейских операций в условиях пандемии COVID-19. В заседании приняли участие 28 представителей из 10 стран-членов РЕМПАЛ (Албания, Беларусь, Грузия, Казахстан, Косово, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Турция и Украина), приглашённый докладчик из Венгрии и 9 представителей Всемирного банка. Организацию заседания обеспечивали ресурсная команда Всемирного банка (Елена Никулина, руководитель ресурсной команды КС, и Елена Слижевская, советник КС) и Секретариат РЕМПАЛ (Екатерина Залеева). Также в заседании приняли участие советники КС по тематическим вопросам Марк Силинс и Майк Уильямс.

Краткое изложение обсуждений

Заседание открыли Дэн Бойс, руководитель Департамента глобальной практики Всемирного банка и член Координационного комитета РЕМПАЛ, и Елена Никулина, старший специалист Всемирного банка по вопросам государственного сектора и руководитель ресурсной команды КС. В своём вступительном слове г-н Бойс приветствовал участников и выразил признательность за их интерес к этому заседанию и их готовность продолжать работу КС в предложенном виртуальном формате. Он отметил, что проблемы, вызванные пандемией COVID-19, беспрецедентны, и что каждой стране приходится иметь дело с уникальным сочетанием вызовов. При этом проблемы и ответные меры, характерные для стран-членов КС, вероятно, во многом схожи, и потому вполне целесообразно совместно обсудить их в рамках практикующего сообщества. Всемирным банком были подготовлены рекомендации, в которых также были отражены меры реагирования казначейств на ситуацию с COVID-19, и коллеги из Всемирного банка будут рады представить эту информацию членам КС. В рекомендациях также отмечаются области, которые могут потребовать совершенствования в условиях предстоящего восстановления после экономического кризиса, спровоцированного пандемией. Елена Никулина также поприветствовала участников и подчеркнула, что из-за пандемии Исполнительный комитет КС был вынужден пересмотреть план мероприятий КС и вместо очных проводить виртуальные заседания; нынешняя видеоконференция – первая из серии таких заседаний.



Мероприятие началось с выступления представителей Всемирного банка Ли Эйприл, старшего специалиста по вопросам государственного сектора, и Хурама Фаруха, старшего специалиста по управлению финансами, которые представили имеющийся в мире опыт и то, как казначейства корректируют и меняют механизмы своей работы, реагируя на уникальные вызовы, связанные с пандемией COVID-19. Докладчики обратили внимание на то, как обеспечивать непрерывность деятельности казначейств при выполнении ими казначейских операций, внедрять чрезвычайные процедуры в отношении ключевых функций казначейства, а также на то, как подготовиться к работе после окончания пандемии (см. рисунок ниже). Это выступление сформировало основу для последующих докладов представителей стран-членов КС.

Краткое обобщение

Обеспечение непрерывности казначейских операций	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Комитет Казначейства по управлению в условиях кризис вводит в действие план обеспечения непрерывности функционирования в условиях чрезвычайной ситуации ✓ План и стратегия информирования позволяют всем получать точную и непротиворечивую информацию о всех казначейских операциях ✓ Регулируемая работа в удалённом режиме, где это возможно, предпринимая неотложные меры
Введение чрезвычайных механизмов	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Пересмотреть инструкции по выполнению казначейских операций в условиях чрезвычайной ситуации ✓ Определить приоритетность обработки платежей, используя многоуровневое реагирование ✓ Проанализировать положения в части управления ликвидностью, ЕКС и организации потока денежных средств. ✓ В случаях, когда нормативные положения не дают однозначного толкования, временно принимать электронные документы как законные ✓ Укрепить механизмы фидуциарного надзора и отчётности, предусмотрев необходимый «аудиторский след» для обеспечения прозрачности и подотчётности.
Работа после прекращения пандемии	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Усовершенствовать план обеспечения непрерывности функционирования, план аварийного восстановления и стратегии финансирования в условиях риска чрезвычайных ситуаций на случай будущих проблем ✓ Проведение проверок и мер надзора для оценки эффективности мер реагирования на COVID19 ✓ Более широкое применение технологий при осуществлении платежей (переход на безбумажные операции), чтобы лучше подготовиться к потенциальным проблемам в будущем.

8

Участники из десяти стран¹ далее поделились информацией о том, как пандемия COVID-19 повлияла на функционирование казначейств и рассказали о мерах по обеспечению непрерывности выполнения ключевых функций казначейства, которые предпринимаются (разрабатываются) властями.

Албания

Первой выступила Мимоза Пилкати, начальник отдела операций Казначейства Албании и член Исполнительного комитета КС. Она сообщила, что, несмотря на трудную ситуацию в Албании и в мире, казначейские операции осуществляются как и прежде. Албания ввела процедуры, призванные обеспечить безопасность на рабочем месте (такие как меры социального дистанцирования), сотрудники (особенно имеющие

¹ Среди них были представители девяти стран-членов КС и приглашённый докладчик из Венгрии. Четыре страны (Албания, Казахстан, Косово и Венгрия) подготовили презентации формате PowerPoint, которые размещены на странице КС вебсайта REMPAL.



детей младше 15 лет) имеют возможность работать из дома. Вместо проведения очных встреч они стараются пользоваться социальными сетями и электронными средствами связи. 24 марта Министр финансов и экономики утвердил новую инструкцию (№ 14) «**Порядок управления/контроля за процессом исполнением бюджета в условиях COVID-19**». В ней обозначены наиболее приоритетные виды расходов и предусмотрен перенос на более позднее время сроков проведения других платежей, для осуществления которых теперь требуется дополнительное одобрение центральных органов. Контроль за платежами также осуществляется централизованно посредством Государственной системы для работы с финансовой информацией Албании (AGFIS); в целях обеспечения прозрачности сведения публикуются в электронном виде. Кроме того, теперь платежи, связанные с пандемией коронавируса, отдельно отслеживаются в плане счетов.

Венгрия

Андраш Рез, заместитель руководителя Агентства по управлению долгом Венгрии (АКК) представил вторую презентацию, в которой он осветил меры, реализованные в Венгрии. Пандемия коронавируса не подпадает под определение «стихийного бедствия», однако она заставила изменить организацию работы агентства: информационные системы пришлось перестраивать для поддержки работы в удалённом режиме (напр., для эмиссии долговых инструментов), задействовать часть информационной инфраструктуры резервного центра для оперативной поддержки удалённого режима (в настоящее время более 50 процентов сотрудников работают из дома), перейти от использования документов на бумажных носителях к электронному документообороту при взаимодействии с партнёрами, сократить очные контакты - предпочтительным средством коммуникации стали видеоконференцсвязь и телеконференции. Государственное казначейство Венгрии также отмечает рост спроса на срочные (в течение того же дня) платежи, что соответствующим образом повышает риски ликвидности для государства, это, в свою очередь, требует от Казначейства повышения качества ежедневных прогнозов денежных средств.

Косово

Эранд Абази, представитель Казначейства Косово, представил третью презентацию. Он сообщил, что информационная система управления государственными финансами Косово (KFMIS) уже подключена по электронным каналам к распорядителям бюджетных средств и к банковской системе, и что это позволило Казначейству достойно встретить кризис. Неотложные платежи могут проходить через Казначейство в тот же день и перечисляться непосредственно на банковские счета; в принципе характер работы Казначейства не изменился, финансовая и прочая отчётность по-прежнему готовится в установленные сроки. Благодаря высокой степени автоматизации функций для организации работы Казначейства Косово в условиях пандемии не потребовалось вносить каких-либо поправок в нормативные документы. Для обеспечения прозрачности и поддержки со стороны донорских организаций в Косово открыли специальный банковский счёт, куда поступают все пожертвования, направленные на борьбу с коронавирусом. Средства на этом субсчёте обособлены от



прочих финансовых ресурсов, но при этом он является частью ЕКС Косово, то есть управление кассовыми остатками осуществляется в рамках управления государственными средствами.

Казахстан

Представители Комитета казначейства Казахстана сообщили, что 15 марта 2020 года в стране было объявлено чрезвычайное положение. В настоящее время 77 процентов сотрудников переведены на удалённый режим работы; оставшиеся 23 процента выходят на работу посменно, по гибкому графику. Для того, чтобы организовать работу таким образом, сотрудники были переведены на облачную систему электронного документооборота *Documentolog*. В условиях чрезвычайного положения порядок перераспределения бюджетных средств между статьями расходов и внесения изменений в бюджет был упрощён; органам казначейства было дано право отказывать в принятии новых расходных обязательств или отказывать в проведении платежей при дефиците ликвидности, сроки подачи отчётности местными органами власти были продлены. На базе Казначейского департамента города Нур-Султан был развёрнут «резервный центр», который сможет обрабатывать и отражать платежи в случае каких-либо перебоев с осуществлением основных казначейских операций или невозможности их выполнения. Также было отмечено, что Постановлением Правительства Республики Казахстан № 217 от 20 марта 2020 года введены специальные процедуры государственных закупок, включая сокращение срока закупки, заключение прямых контрактов при закупке приоритетных медицинских товаров и оборудования, отмену штрафных санкций, обусловленных ситуацией форс-мажора, а также обязанность заказчиков проводить расчёты по платежам в рамках полностью исполненных контрактов не позднее чем в течение 5 дней.

Беларусь

Людмила Гурьянова, заместитель руководителя Главного государственного казначейства, пояснила, что Беларусь не вводила режима чрезвычайной ситуации в связи с пандемией COVID-19, и потому большинство предприятий продолжают работу, что позволяет поддерживать поступления в бюджет. Было принято решение заморозить низкоприоритетные бюджетные расходы, чтобы обеспечить доступность средств для покрытия неотложных медицинских расходов, связанных с COVID-19. Для сохранения непрерывности деятельности часть сотрудников казначейства ушла в очередные отпуска, остальной персонал выходит на работу в режиме ротации, сменяясь каждую неделю. Эта мера необходима, так как некоторые платежи (например, касающиеся силовых ведомств) невозможно выполнять в удалённом режиме. Также было решено закрыть доступ в здание Министерства финансов для внешних посетителей: теперь общение с ними осуществляется посредством системы электронного документооборота, которой охвачены все центральные ведомства (но пока не все бюджетные организации). Людмила Гурьянова напомнила членам КС, что Казначейство Беларуси также выполняет ряд функций, связанных с анализом и предварительным контролем, для чего требуется рассмотрение первичной документации, но учитывая



исключительные обстоятельства Казначейство стало принимать к рассмотрению фотокопии или сканированные версии указанных документов.

Молдова

Ина Дарий, начальник отдела методологии Государственного казначейства, сообщила участникам мероприятия о том, что Комитет по чрезвычайным ситуациям выпустил инструкции для государственных ведомств, согласно которым они должны обеспечить возможность работы в удалённом режиме для своих сотрудников. С 18 марта Центр информационных технологий Министерства финансов предоставил специалистам казначейства защищённый доступ к информационным системам министерства. 21 апреля был принят пакет законов, направленных на смягчение последствий COVID-19; ими, среди прочего, предусмотрено перераспределение бюджетных ресурсов в поддержку социальных выплат, трансфертов в местные бюджеты для компенсации выпадающих доходов и роста бюджетного дефицита. Казначейство получило право разрешать предоплату лекарственных средств и средств индивидуальной защиты; был введён механизм прямых закупок приоритетных медицинских товаров и оборудования. Главным приоритетом казначейства на сегодняшний день является обеспечение достаточной ликвидности, для этого используется единый казначейский счёт, осуществляется эмиссия ценных бумаг и привлекается финансирование международных организаций и других внешних кредиторов. В стране введён мораторий на проведение аудитов и проверок. Сроки подачи отчётов об исполнении бюджета также были перенесены до отмены режима чрезвычайной ситуации.

Украина

Наталья Боцман, начальник отдела управления ликвидностью Казначейства, сообщила, что в рамках борьбы с COVID-19 был принят ряд законодательных актов. Среди них – поправки к закону о государственном бюджете, согласно которым учреждается специальный фонд, средства которого будут использоваться для финансирования неотложных мер борьбы с COVID-19, включая оказание конкретных услуг и увеличение заработной платы медицинских работников. Действие некоторых положений бюджетного, трудового и налогового кодексов приостановлено на срок действия режима чрезвычайной ситуации; в частности, приостановлено взимание штрафов и наложение санкций за неуплату налогов в установленный срок или нарушение сроков подачи отчётности. Введен ряд положений, необходимых для организации работы в удалённом режиме, которые отсутствовали в трудовом законодательстве. Докладчик отметила, что Казначейство Украины продолжает работу в обычном режиме, однако численность сотрудников, выходящих на работу, сокращена на 70 процентов (часть персонала работает в удалённом режиме, часть ушли в очередные отпуска). Оставшиеся 30 процентов сотрудников обеспечивают полноценное функционирование Казначейства. Как и в Беларуси, предусмотрена ротация персонала – через каждые две недели. Наталья Боцман пояснила, что системы Казначейства были готовы к такому режиму работы. В 2016 году была введена система электронного документооборота, и непосредственно до



началом пандемии ее уже использовали около 80 процентов клиентов Казначейства. Сейчас практически все клиенты работают с Казначейством удалённо. Отчёты об исполнении бюджета и отчёты министерств направляются в электронном виде, что позволяет выполнять казначейские функции без задержки. Также отмечалось, что Казначейством введены специальные коды, чтобы отслеживать и учитывать платежи, связанные COVID-19.

Российская Федерация

Екатерина Семёнова, начальник Управления обеспечения исполнения федерального бюджета, выразила признательность программе РЕМРАЛ за организацию встречи с коллегами и возможность обсудить проблемы, стоящие перед казначействами. Она отметила, что Казначейство России проанализировало свои функции и сумело организовать работу в удалённом режиме для 85 процентов персонала на федеральном уровне. Она также пояснила, что перед всеми уровнями бюджета стоит задача сдерживания расходов для того, чтобы обеспечить бесперебойную выплату трансфертов субъектам малого и среднего бизнеса (МСБ), льгот и пособий гражданам, включая те, что были введены в связи пандемией COVID-19. С учётом сокращения поступлений в бюджет в связи с прекращением работы многих организаций прогнозирование ликвидности стало сейчас одной из важнейших функций казначейства. Екатерина Семёнова отметила, что в настоящее время Федеральное казначейство ежедневно готовит множество неофициальных прогнозов (которые доводятся по телефону или по иным неформальным каналам). Буфер ликвидности Единого казначейского счета был увеличен с тем, чтобы обеспечить покрытие чрезвычайных расходов. Объёмы размещения средств на рынке были сокращены, и в настоящее время максимальный срок такого размещения составляет две недели. На более длительный срок средства размещаются только на депозитах до востребования. Несмотря на то, что на май приходится много государственных праздников, многим сотрудникам Федерального казначейства придется выйти на работу, чтобы обработать возросший объём выплат субъектам МСБ и гражданам. В заключение Екатерина Семёнова отметила, что возможности современных информационных систем позволили Федеральному казначейству наладить работу в удалённом режиме и обеспечить доступ ко всем приложениям так, как если бы работа велась в обычных условиях, и что это – значительный шаг вперёд.

Турция

Илиас Туфан, заместитель генерального директора Управления долговых операций Министерства казначейства и финансов и заместитель председателя Исполнительного комитета КС, представил опыт Турции. Опыт этой страны весьма ценится в программе РЕМРАЛ учитывая акцент на управление риском; именно эта тема была центральной в выступлении докладчика. Илиас Туфан сообщил, что план обеспечения непрерывности деятельности в его ведомстве был разработан почти 10 лет тому назад. Министерство сформулировало набор рисков налогово-бюджетного и операционного характера и мер контроля, особенно в части управления ликвидностью и



государственным долгом, и стремится минимизировать эти риски. Турция также рассматривает варианты обеспечения доступа к ликвидности в это непростое время, и провела специальные стресс-тесты для некоторых сценариев, стремясь лучше подготовиться к возможным нештатным ситуациям или проблемам (например, недавно Управление долговых операций провело симуляцию проведения аукциона по размещению долговых инструментов в дистанционном режиме). Также было отмечено, что вследствие предпринятых мер в налогово-бюджетной сфере (поддержка компаний и граждан, пересмотр приоритетов в части расходов и т.д.) Казначейство было вынуждено существенно пересмотреть свои планы на 2020 год в части ликвидности и привлечения заимствований. Для того, чтобы более эффективно удовлетворять рыночный спрос в условиях пандемии, помимо обычных используются различные типы долговых инструментов («золотые бонды», казначейские облигации, деноминированные в иностранной валюте). При этом, исходя из общего понимания необходимости более качественного управления ликвидностью, власти смогли достичь дальнейшего прогресса в реализации проекта внедрения единого казначейского счёта (реформа, которая неоднократно обсуждалась с коллегами по программе РЕМРАЛ во время состоявшихся ранее мероприятий).

Грузия

Леван Тодуа, начальник Управления государственных кредитов и депозитов Казначейства, отметил, что в Грузии был введен режим чрезвычайной ситуации, который, помимо прочего, предусматривает временное прекращение функционирования общественного транспорта. Это создало проблему для сотрудников, которые пользовались им для проезда на работу, и теперь Казначейство обеспечивает их транспортировку на рабочие места. Докладчик подчеркнул, что сотрудники Казначейства, работающие с платежами, разбиты на две группы, которые выходят на работу по принципу ротации. Выделены приоритетные категории казначейских платежей, чтобы обеспечить бесперебойную выплату заработной платы и социальных пособий, включая пособия тем, кто потерял работу во время пандемии. Также, учитывая, что у многих компаний значительно снизилась выручка, Казначейство стало осуществлять возврат сумм переплат по налогу на добавленную стоимость по ускоренной процедуре.

Комментарии экспертов Всемирного банка

Советники КС по тематическим вопросам Марк Силинс и Майк Уильямс были приглашены прокомментировать прозвучавшие выступления.

Марк Силинс отметил, что за время, прошедшее с последней встречи КС в Москве в ноябре 2019 года, обстановка в мире и характер проблем, актуальных для управления государственными финансами, кардинально изменились. Он дал высокую оценку материалам, которые Всемирный банк сумел так оперативно подготовить, и рекомендовал странам воспользоваться ими для подготовки мер реагирования в ответ на кризис. Марк Силинс также поздравил руководство КС и коллег из Всемирного банка с тем, что удалось организовать это важное мероприятие.



Марк Силинс подчеркнул, что многие из обсуждавшихся сегодня и обозначенных Всемирным банком реформ/тенденций на протяжении ряда последних лет уже присутствовали среди приоритетных в повестке КС. Ключевыми темами недавних заседаний были переход к электронным платежам и прекращение их санкционирования в ручном режиме, акцент на управлении рисками и более активное управление казначейскими операциями, в частности – активные операции управления ликвидностью. Для многих стран КС преимуществом стало наличие развитых информационных систем и механизмов электронных платежей. Благодаря этому странам удалось обеспечить более оперативные меры реагирования и удовлетворить потребности в проведении чрезвычайных платежей, что имеет очень большое значение.

Сейчас важно, чтобы казначейства способствовали налаживанию экономической деятельности и могли обеспечить оперативную реализацию ответных мер реагирования, при этом им одновременно следует искать новые способы минимизации рисков. Марк Силинс отметил подход, реализованный в Турции - представитель страны сообщил, что Казначейство стремится заблаговременно выявлять возможные проблемы, и проводить моделирование ситуаций в областях, подверженных риску. Для казначейств важно вести мониторинг рисков и заблаговременно предупреждать их, работая в связке с министерствами и ведомствами и органами аудита, чтобы более эффективно выявлять такие риски и проводить последующий анализ. Эту работу следует организовать так, чтобы не допускать задержек платежей, которые часто будут иметь неотложный характер.

Активное управление ликвидностью приобрело особенную значимость с учётом того, что важным элементом реагирования во многих странах стали расходы для финансирования неотложных потребностей и мер бюджетно-налогового стимулирования. Странам следует планировать и прогнозировать потребности в ликвидности на краткосрочную перспективу, а также учитывать вероятный дефицит ликвидности. Очевидно, здесь потребуются жёсткие решения, из-за чего многие страны окажутся в сложной ситуации. Некоторые из них (например, Албания) вообще были вынуждены прекратить финансирование низкоприоритетных расходов.

В завершение Марк Силинс пожелал всем участникам успехов в их важной работе, а также пожелал всего наилучшего членам их семей и их странам.

Майк Уильямс отметил впечатляющий характер ответных мер, которые предприняли многие страны. Им пришлось продемонстрировать гибкость в разработке и управлении новыми программами поддержки, многие из которых непосредственно повлияли на расходы, доходы или источники финансирования бюджета. При этом странам пришлось обеспечить, чтобы их платёжные системы и системы оказания услуг были адекватны стоящим перед ними задачам. Все это удалось выполнить, причём без ущерба для обычных требований, применяемых в отношении процедур контроля, отчётности и аудита.

Некоторые нововведения представляются особенно интересными. Ряд стран в той или иной форме образовали специальный фонд для борьбы с COVID-19, финансируемый за счёт внутренних или внешних средств, а также обеспечили учет потоков средств, связанных с этими новыми мерами, и также подготовку соответствующей отчётности.



Важно, что, как отмечали многие докладчики, при управлении кассовыми остатками таких фондов применяется тот же режим, что и в отношении других государственных средств (в идеальной ситуации средства представляют собой часть единого казначейского счета). Во-вторых, из-за нестабильности поступлений средств и их расходования снова приобрела актуальность тема краткосрочного прогнозирования движения денежных средств – многие страны отметили, что особое значение теперь имеют ежедневные прогнозы таких потоков. Кроме того, такая нестабильность заставила пересмотреть величину резервов ликвидности, и в некоторых странах величина буфера ликвидности была увеличена. Во всех этих случаях сформированный сейчас дополнительный потенциал вполне может быть востребован и в будущем.

После того, как неотложные проблемы будут решены, всем странам предстоит извлечь соответствующие уроки для планирования и управления государственными финансами. Вероятно, ещё более важное место среди тем для обсуждения займут такие вопросы, как оценка рисков и реагирование на них, а также использование информационных систем.

Итоги видеоконференции подвела Елена Никулина. Она отметила, что прошедшее в таком формате мероприятие подтвердило способность КС вести работу в удаленном режиме в период, когда очные мероприятия по-прежнему невозможны. Проблемы, обусловленные нынешней ситуацией, безусловно дадут темы для дальнейшего рассмотрения в ходе работы тематической группы по использованию информационных технологий в казначейских операциях. Эта встреча также показала, как пандемия COVID-19 повлияла на управление ликвидностью в странах-членах КС, и поэтому летом можно было бы организовать мероприятие тематической группы по управлению ликвидностью, чтобы обсудить новые подходы. Елена Никулина сообщила участникам о том, что Федеральное казначейство Швейцарии сообщило о готовности встретиться с членами сети REMPAL в ходе одной из предстоящих видеоконференций и поделиться своим опытом. Ресурсная команда согласует дату мероприятия и предоставит членам КС дополнительную информацию о нем.

