

Казначейское сообщество (КС) PEMPAL

Совершенствование деятельности казначейства в сфере
управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее
результативности

Тематическое заседание



Тирана, Албания

4–6 ноября 2024 г.

ОТЧЕТ ПО ИТОГАМ МЕРОПРИЯТИЯ



Содержание

Представление программы и открытие	3
День1: Управление и прогнозирование ликвидности в Албании: достижения и стратегические приоритеты.....	6
День 2: Измерение результативности управления и прогнозирования ликвидности.....	10
День 3: Новости из стран-участниц PEMPAL.....	17
Выводы	20
Планы на перспективу.....	22



Представление программы и открытие

С 4 по 6 ноября 2024 года в Тиране (Албания) прошло тематическое заседание Казначейского сообщества (КС) PEMPAL по теме «**Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности**». Основной целью встречи было обсуждение подходов к улучшению и измерению эффективности управления ликвидностью и прогнозирования ликвидности. Презентации принимающей стороны, Главного управления казначейства Министерства финансов Албании - о последних мерах в области модернизации и планах реформ - заложили основу для тематических дискуссий. Мероприятие также дало возможность всем участникам обменяться последней информацией о событиях, происходящих в их странах.

В заседании приняли участие более 70 человек, в том числе 58 представителей национальных казначейств и министерств финансов из 17 стран-членов КС (Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Хорватия, Грузия, Венгрия, Казахстан, Косово, Кыргызская Республика, Молдова, Северная Македония, Румыния, Сербия, Таджикистан, Турция и Узбекистан), а также представители Европейского Союза и Посольства Швейцарии в Албании. Представитель Международного валютного фонда присоединился к пленарному заседанию дистанционно.

Встреча проходила под руководством группы специалистов Всемирного банка, включая Елену Никулину (старший специалист по государственному сектору, руководитель ресурсной группы КС PEMPAL), Елену Добролюбову (член ресурсной группы КС PEMPAL / консультант), Марка Силинса (советник ресурсной группы КС PEMPAL / консультант), Майка Уильямса (советник ресурсной группы КС PEMPAL / консультант), Наиду Чарсимамович Вукотич (член ресурсной группы PEMPAL / консультант). В Тиране к ним присоединилась Йонида Мифтиу (старший специалист по финансовому управлению, Представительство Всемирного банка в Тиране). Галина Кузнецова (старший специалист по финансовому управлению, член ресурсной группы КС) также участвовала в работе команды. Организационную поддержку оказывал Секретариат PEMPAL, включая Тетиану Шалкивску и Микаэлу Степанян.



Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



Заседание открыл Генеральный секретарь Министерства финансов Албании г-н **Бежа Бесмир**. На открытии заседания участников приветствовали министр финансов Албании г-н **Петрит Малай**, заместитель главы миссии посольства Швейцарии в Албании г-н **Филипп Арнольд** и глава отдела сотрудничества представительства ЕС в Тиране г-н **Хуберт Перр**.

В своем приветственном слове г-н **Петрит Малай** подчеркнул высокую значимость укрепления УГФ для достижения национальных целей развития и ценность программы REMPLAL в поддержке этих усилий.



«Наша общая цель - повысить качество управления и благосостояние наших людей с помощью разумной финансовой политики и практики... Я хотел бы поблагодарить программу REMPLAL и всех поддерживающих ее партнеров по развитию за то, что они дают нам возможность обмениваться опытом и делиться извлеченными уроками на мероприятиях, подобных этому. Я также слышал, что программа, к сожалению, приближается к завершению своего текущего этапа, и очень надеюсь, что доноры продолжат поддерживать REMPLAL в будущем».

П.Малай, министр финансов Албании

Г-н **Филипп Арнольд** приветствовал участников от имени доноров, поддерживающих программу REMPLAL. Он отметил важность программы REMPLAL в содействии странам региона ЕЦА в их усилиях по снижению рисков в налогово-бюджетной сфере, а также решающую роль грамотного управления ликвидностью и ее прогнозирования в этом процессе. Г-н Арнольд также подчеркнул высокую результативность инструментов взаимного обучения, используемых REMPLAL для продвижения реформ УГФ:

«Взаимное обучение через такие сообщества практиков доказало свою полезность для специалистов в области государственных финансов. Непосредственные консультации, выявление передового опыта и ознакомление с международными стандартами и нормами способствует более эффективной разработке политики и проведению реформ. Изучение опыта других помогает странам укрепить свой подход к реформам УГФ и повышает шансы на успех. Мы видели, как страны-участницы получают знания и как они обмениваются стратегиями в области государственных финансов, совершенствуют правовую базу и модернизируют бизнес-процессы».



П. Арнольд, заместитель главы миссии посольства Швейцарии в Албании.

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



В своем приветственном слове **г-н Хуберт Перр** подчеркнул важность управления государственными финансами и работы казначейства для достижения целей развития в сложных экономических условиях. Совершенствование практики управления и прогнозирования ликвидности лежит в основе реформ УГФ, поскольку помогает правительствам снизить стоимость заимствований и повысить эффективность государственных расходов. Он подчеркнул важность взаимного обучения и обмена опытом и отметил влияние REMPAL на укрепление практики УГФ и поддержку стран в их деятельности, направленной на развитие.



«REMPAL — это инструмент, с помощью которого в такой динамичной и сложной среде обучение друг у друга по принципу «равный-равному», на мой взгляд, является наиболее эффективным и действенным способом. И поэтому Европейский союз уделяет большое внимание поддержке таких инициатив».

«С точки зрения Европейского союза приятно видеть, что [эта инициатива] объединяет страны-члены ЕС, страны, находящиеся в процессе вступления в ЕС, и страны, которые являются очень важными стратегическими партнерами Европейского союза. Таким образом, подобная группа людей, собирающихся вместе и перенимающих опыт друг друга, — это то, что действительно придает эффективность такому механизму».

такому механизму».

Г-н Хуберт Перр, глава отдела сотрудничества представительства ЕС в Тиране.

После вступительных слов **Елена Добролюбова**, член ресурсной группы КС, представила повестку дня и участников заседания.

Г-н Эрекле Гваладзе, председатель Исполнительного комитета КС, представил краткий обзор деятельности Тематической группы по управлению и прогнозированию ликвидности с момента проведения последнего очного заседания в Вене в ноябре 2023 года. Он подчеркнул, что эта Тематическая группа была самой активной тематической группой за последние три года (было проведено одно очное и пять виртуальных мероприятий), а также оказала наибольшее влияние на развитие казначейства в странах-участницах REMPAL.

Г-н Гваладзе также отметил, что встреча в Тиране является особенной, поскольку повестка дня охватывает две тематические области: эволюцию роли и функций казначейства и управление ликвидностью. Он поблагодарил принимающую сторону и пожелал участникам плодотворных дискуссий в ходе заседания.





День 1: Управление и прогнозирование ликвидности в Албании: достижения и стратегические приоритеты

Первый день пленарного заседания был посвящен опыту принимающей страны. **Г-жа Аурела Вело**, генеральный директор казначейства Министерства финансов Албании, открыла заседание и представила обзор албанской отраслевой Стратегии управления государственными финансами на 2023–2030 годы (Стратегия УГФ). Она подчеркнула, что Стратегия УГФ в Албании включает в себя амбициозную программу реформ, и ее реализация поддерживает один из фундаментальных компонентов членства в ЕС. Стратегия четко скоординирована с другими стратегическими документами в государственном секторе, и Казначейство отвечает за реализацию нескольких элементов в рамках Компонента 4 Стратегии, связанных с бухгалтерским учетом и исполнением бюджета, в частности, за бухгалтерский учет, управление ликвидностью и управление активами.



Г-жа Вело отметила, что предыдущая стратегия УГФ на 2019–2022 годы в основном достигла своих целей, однако в ходе ее реализации возникли некоторые проблемы, которые были учтены при разработке новой стратегии УГФ (Таблица 1).

Таблица 1: Реализация Стратегии УГФ на 2019–2022 гг. в Албании: результаты и проблемы с точки зрения Казначейства

Результаты	Проблемы
<ul style="list-style-type: none">• Интеграция HRMIS-AGFIS завершена для 120 намеченных БУ• Доступ к интернет-порталу с электронным архивом получили 300 новых БУ• Перенос данных об основных средствах в AGFIS* для 2 подключенных БУ• Доля (%) просроченной задолженности в общих расходах сократилась до 1,88% (соответствует оценке А в рамках PEFA, - «ниже 2%»)• Повышена эффективность прогнозирования ликвидности• Утверждена Среднесрочная стратегия управления долгом на 2022–2026 гг.	<ul style="list-style-type: none">• Отсутствие ресурсов для приобретения пользовательских лицензий AGFIS ограничило возможности подключения к системе других БУ,• Задержки с разработкой других систем (напр., таможни) для интеграции с AGFIS,• Сложности с распространением контроля за обязательствами на БУ, которые не подключены к AGFIS,• Слабое сотрудничество с БУ по вопросам прогнозирования ликвидности «снизу-вверх»,• Отсутствие инструментов для инвестирования излишка средств (ликвидности) на ЕКС,• Определение буфера ликвидности не отражало реального положения дел,• Сложность учета по методу начисления

*AGFIS – система управления государственными финансами Албании.

Источник: адаптировано из материалов выступления г-жи Аурелы Вело

Важно отметить, что каждая цель Стратегии УГФ на 2023–2030 годы имеет конкретные измеримые показатели. В области управления ликвидностью точность ежемесячных прогнозов

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



ликвидности планируется повысить с 88% в 2023 году до 96% в 2026 году. Кроме того, планируется включить дополнительные детальные компоненты в прогноз притоков и оттоков финансовых средств, а также расширить количество используемых инструментов управления ликвидностью.

После презентации новой Стратегии УГФ г-жа **Мимоза Пилкати**, директор Департамента казначейских операций, г-жа **Алкета Браче**, руководитель отдела финансовой отчетности и бухгалтерского учета, и г-жа **Алда Гаши**, руководитель отдела управления единым казначейским счетом, рассказали о комплексной системе прогнозирования движения денежных средств и управления ликвидностью.

В презентации освещались недавние улучшения в области управления и прогнозирования ликвидности в Албании, включая (i) пересмотр соглашения об уровне обслуживания с Банком Албании с целью увеличения лимита на депозиты в национальной валюте, отмены лимита на депозиты в иностранной валюте и облегчения использования операций SWAP, (ii) внедрение подхода «снизу вверх» в дополнение к подходу «сверху вниз» при прогнозировании ликвидности и (iii) пилотное использование нового инструмента CFAT для прогнозирования ликвидности. Также был разработан новый подход к определению буфера ликвидности. Если в настоящее время размер буфера определяется на основе движения денежных средств (как сальдо денежных потоков за три пиковых дня в месяце), то в будущем предполагается использовать два буфера ликвидности:

- Операционный буфер ликвидности (ОБЛ) будет составлять до 1% ВВП предыдущего года,
- Резервный буфер ликвидности (РБЛ) будет составлять сумму, необходимую для обслуживания внешнего и внутреннего долга в течение следующих трех месяцев.

В Казначействе Албании внедрена детальная система показателей эффективности для измерения всех ключевых функций Казначейства, включая управление и прогнозирование ликвидности (Таблица 2).

Таблица 2: Показатели эффективности, используемые в Албании для измерения управления и прогнозирования ликвидности

КПЭ в области управления ликвидностью	КПЭ в области прогнозирования ликвидности
<ul style="list-style-type: none">- Отсутствие своевременной обработки платежей в AGFIS (технические проблемы).- Неисполнение платежей в каждой платежной сессии в AGFIS (недостаточный остаток на ЕКС).- Денежная выручка, собранная коммерческими банками, своевременно не переведена на Единый казначейский счет (ЕКС) в Центральном банке в соответствии с двусторонним соглашением с банками (на ежедневной основе).- Отклоненные банками платежи с ошибками.	<ul style="list-style-type: none">- Своевременный перенос многолетних обязательств на следующий бюджетный год- Неточное прогнозирование ежедневных денежных потоков в условиях нехватки средств для выплат- Количество и суммы изменений, которые вносились в месячный кассовый план из-за того, что отраслевые министерства не соблюдали планы кассовых лимитов.- Отраслевые министерства своевременно не уведомляли о крупных платежах.

Источник: адаптировано из материалов выступления г-жи Мимозы Пилкати.

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



Г-н Йонас Франк, региональный советник по УГФ, Международный валютный фонд, принял участие в заседании дистанционно в качестве участника дискуссии и рассказал о ключевых уроках, извлеченных из албанского опыта модернизации практики управления и прогнозирования ликвидности:

- Инвестиции в прогнозирование ликвидности очень полезны, поскольку они обеспечивают основу для принятия решений в условиях неопределенности. Трехмесячный горизонт прогнозирования ликвидности, используемый в Албании, вполне оправдан и может быть использован другими странами.
- По прошествии определенного времени после использования подхода к прогнозированию ликвидности «сверху вниз» целесообразно дополнить его прогнозированием по принципу «снизу вверх». Албания подошла к этому стратегически, опробовав такой подход в отдельных бюджетных учреждениях, прежде чем осуществлять его полномасштабное внедрение.
- Использование показателей эффективности и определение будущих потребностей в ликвидности на этапе принятия обязательств помогает повысить качество управления ликвидностью.
- Тесное взаимодействие между функциями управления ликвидностью и управления долгом, в том числе на уровне технических комитетов, закладывает основу для использования более активных инструментов управления ликвидностью.
- Казначейские функции лежат в основе государственного управления, и Албания представляет собой хороший пример, акцентируя роль казначейства в Стратегии УГФ.

Сессию, посвященную албанскому опыту, завершила г-жа **Кесьяна Халили**, генеральный директор по управлению долгом, которая рассказала об албанском подходе к взаимодействию функций управления ликвидностью и управления долгом. В целом государственный долг Албании снижается: отношение долга к ВВП сократилось с 74,5 % в 2021 году до 58,9 % в 2023 году и, как ожидается, еще больше снизится к концу 2024 года. Все внутренние долговые обязательства выпускаются по фиксированным ставкам, а средний срок погашения увеличился. Грамотное взаимодействие между управлением ликвидностью и управлением долгом важно по следующим причинам:

- **Обслуживание долга:** Регулярные выплаты по долгу (проценты и основная сумма долга) влияют на имеющийся денежный поток и ликвидность.
- **Сроки эмиссии долговых обязательств:** Сроки эмиссии новых долговых обязательств могут влиять на управление ликвидностью, поскольку они могут предполагать значительные притоки или оттоки денежных средств.
- **Управление ликвидностью:** Эффективное управление ликвидностью помогает обеспечить своевременное выполнение долговых обязательств, снижая необходимость в дорогостоящих срочных займах.
- **Использование избытка ликвидности:** Эффективное управление денежными средствами позволяет оптимизировать использование свободных средств, потенциально снижая необходимость в выпуске новых долговых обязательств.

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



В Албании была введена практика регулярного взаимодействия между департаментами управления долгом и управления ликвидностью. Созданный в 2017 году Комитет по управлению долгом и ликвидностью является эффективным механизмом координации принятия решений (Вставка 1).

Вставка 1: Комитет по управлению долгом и ликвидностью в Албании

Комитет по управлению долгом и ликвидностью в Албании был создан в соответствии с приказом Министра финансов № 4 от 13.01.2017. Председателем данного комитета является заместитель министра, ответственный за вопросы управления долгом и исполнения бюджета, а сопредседателем - генеральный секретарь Минфина. Членами комитета являются руководители конкретных департаментов: бюджета, управления долгом, казначейства, фискальных и макроэкономических вопросов, руководитель отдела заимствований и казначейских операций, а также представители Центрального банка.

Заседания проводятся каждый месяц, и основными вопросами для обсуждения являются:

- движение денежных средств и ситуация с ликвидностью в текущем месяце и прогноз на следующий период;
- ход заимствований на внутреннем рынке, отчетность и ожидания по заимствованиям на ближайшие периоды;
- другие вопросы, связанные с управлением ликвидностью и долгом.

Принятые решения в основном связаны с утверждением календарей эмиссии государственных ценных бумаг на внутреннем рынке.

После выступлений представителей принимающей страны участники обсудили албанский опыт в группах. В качестве особенно интересных и актуальных аспектов албанского опыта были выделены следующие:

- Впечатляющая система стратегического планирования,
- Высокий уровень автоматизации, включая интеграцию AGFIS с другими системами и систему электронного архива для других учреждений,
- Контроль за расходованием средств всеми учреждениями с применением соответствующих санкций,
- Практика предварительного уведомления бюджетными учреждениями о совершении крупных платежей,
- Значительный прогресс в сокращении просроченной задолженности по расходам,
- Использование различных сценариев прогнозирования ликвидности,
- Практика подготовки трехмесячных прогнозов, которые регулярно обновляются,
- Координация управления долгом и ликвидностью, включая работу Комитета по управлению долгом и ликвидностью,
- Политика замещения внешнего долга внутренним,
- Юридическое определение максимального значения остатка на ЕКС,
- Практика оценки эффективности работы сотрудников казначейства на индивидуальном уровне, а также
- Значительное внимание, которое уделяется обучению персонала.



Участники отметили масштабные планы проведения последующих реформ в Албании и внесли ряд предложений, которые можно было бы рассмотреть для дальнейшего развития практики управления и прогнозирования ликвидности в принимающей стране:

- Продолжить стимулирование применения подхода «снизу вверх» при прогнозировании ликвидности,
- Расширить прямой доступ к AGFIS (насколько это возможно),
- Увязать размер буфера ликвидности с макроэкономическими показателями (например, ВВП), и
- Внедрять инструменты для более активного управления ликвидностью, включая временное размещение свободных остатков на ЕКС в коммерческих банках.

В целом презентации Казначейства Албании продемонстрировали значительный прогресс в казначейской практике страны за последние годы. Четкая стратегическая направленность и постоянная оценка эффективности помогли Казначейству Албании сократить просроченную задолженность, внедрить практику прогнозирования на три месяца вперед, укрепить координацию между управлением ликвидностью и управлением долгом, а также добиться прогресса в отношениях с Центральным банком Албании. Ряд вопросов потребует дальнейшего внимания, включая дальнейшее развитие практики прогнозирования ликвидности по принципу «снизу вверх», создание буферов ликвидности, сотрудничество с Центральным банком и формирование компетенций для активного управления ликвидностью.

День 2: Измерение результативности управления и прогнозирования ликвидности

Главной темой второго дня заседания стала оценка эффективности управления и прогнозирования ликвидности. Чтобы задать рамки для дискуссии, г-н Майк Уильямс представил подходы к разработке ключевых показателей эффективности (КПЭ) для управления ликвидностью, а также обозначил проблемы, связанные с выбором и измерением КПЭ. КПЭ — это измеримые величины, которые показывают прогресс в достижении ключевой цели. Они помогают оценить эффективность и информировать о ней, а также помогают руководству определять области, требующие улучшения. Всегда сложно разработать сбалансированную систему КПЭ, которая, с одной стороны, представляла бы всю информацию, необходимую для принятия решений, а с другой - не была бы чрезмерно сложной. Зачастую тенденции изменения значений КПЭ важнее, чем их абсолютные значения.

В сфере управления и прогнозирования ликвидности существует четыре области, на которых могут быть сосредоточены КПЭ. Прежде всего, КПЭ по управлению ликвидностью должны отражать цель высокого уровня - обеспечить наличие денежных средств для бесперебойного исполнения бюджета. В этом отношении можно применять несколько КПЭ, таких как отсутствие просроченной задолженности, отсутствие задержек в обработке платежей, положительный остаток на ЕКС или частота обращения за овердрафтом центрального банка (Рис. 1).



Управление ликвидностью: цель более высокого уровня



8

Рисунок 1: Измерение достижения цели управления ликвидностью более высокого уровня

Однако для оценки эффективности и результативности операций по управлению ликвидностью недостаточно только объективной метрики высокого уровня. Поэтому целесообразно рассмотреть КПЭ, которые можно было бы использовать для оценки эффективности составляющих элементов управления ликвидностью, т. е. ЕКС, прогнозирования ликвидности и активного управления ликвидностью. Г-н Уильямс отметил, что, хотя с помощью некоторых международных контрольных показателей предпринимаются попытки измерить различные аспекты ЕКС, они также имеют существенные ограничения. Например, показатель PEFA 21.1 позволяет измерить охват ЕКС, но он применяется только на уровне центрального правительства и в недостаточной степени акцентирует важность обеспечения переводимости всех остатков средств, включая, например, средства внебюджетных фондов. Индикатор PEFA 21.2 сосредоточен на процессе прогнозирования ликвидности и особенно на периодичности прогнозов, но не затрагивает их качество или точность. Измерить эффективность активного управления денежными средствами еще сложнее: можно измерить отклонение от официального значения буфера ликвидности, но важно также учесть затраты на поддержание этого буфера на целевом уровне. Для преодоления этой проблемы можно рассмотреть возможность сравнения фактических чистых доходов от временно свободных средств (за вычетом расходов на временные заимствования) с вариантом «отсутствия действий». Наконец, г-н Уильямс отметил, что использование КПЭ в контексте казначейства не ограничивается функциями управления ликвидностью, и его следует рассматривать и для других функций, таких как санкционирование и обработка платежей, учет и отчетность, цифровизация и управление персоналом.

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



После выступления эксперта были представлены и обсуждены несколько примеров из практики стран-участниц РЕМРАЛ по использованию КПЭ для оценки управления и прогнозирования ликвидности. Г-н **Бариш Чан, заместитель генерального директора, Генеральный директорат государственных финансов, Министерство финансов и казначейства Турции**, представил опыт Турции в измерении эффективности управления ликвидностью. В Турции существует развитая система оценки эффективности управления ликвидностью: для оценки прогнозирования денежных потоков, систем ЕКС, управления ликвидностью и отчетности имеется 17 КПЭ (Таблица 3). Большинство КПЭ измеряются ежедневно и таким образом поддерживают процесс принятия решений. Некоторые КПЭ официально отражены в стратегических документах, другие используются только для целей внутреннего управления.

Таблица 3: КПЭ для измерения эффективности управления ликвидностью в Турции

Область	КПЭ	Целевые значения
Прогнозирование движения денежных средств	Отклонение прогноза ежедневного остатка средств	<0,5%
	Отклонение месячного прогноза доходов	<4%
	Отклонение месячного прогноза расходов	<3%
	Отклонение месячного прогноза остатка средств	не превышает порогового значения X
Система ЕКС	Охват новым ЕКС* (кол-во организаций)	Определено законом
	Эффективность функционирования ЕКС	Создание полноценного ЕКС
	Расходы на ЕКС / Совокупные расходы	>95% ЦП**, >85% СГУ**
	Доходы на ЕКС / Совокупные доходы	>99% ЦП**, >85% СГУ**
	Доля (%) остатка средств на новом ЕКС, используемая в качестве буфера ликвидности	70%
Управление ликвидностью	Расхождение между суммой непроцентных расходов, учтенных по методу начисления и по кассовому методу (% ВВП)	<0,5%
	Доля (%) просроченной задолженности по расходам	<3,5%
	Транзакционные издержки / Расходы	<0,025%
	Отдача на излишек средств на ЕКС	Отдача близка к рыночной ставке доходности
	Эффективность работы системы заявок на получение денежных средств	100%
Отчетность	Представление Отчета о ликвидности казначейства	Два раза в день
	Представление годовых прогнозов движения денежных средств и оценки остатка ликвидности	Ежедневно
	Представление распределения финансовых ресурсов организаций	Еженедельно

* расширенный ЕКС, ** ЦП – центральное правительство, СГУ – сектор государственного управления.

Источник: адаптировано из материалов выступления г-на Бариша Чана

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



Подход Венгрии к управлению ликвидностью и оценке его эффективности представил **г-н Андраш Рез**. В Венгрии для оценки эффективности управления ликвидностью используются два показателя - минимальный и оптимальный остаток средств на ЕКС. Минимальный уровень является обязательным ориентиром, и, если он не достигнут, венгерское агентство по управлению долгом, А́КК, инициирует заимствование дополнительных денежных средств. Несоблюдение, как правило, отражает ошибки краткосрочного прогнозирования крупных бюджетных расходов, когда операции РЕПО А́КК ограничены из-за недостаточного рыночного спроса. Оптимальный баланс не является обязательным и должен достигаться только в том случае, если затраты на него приемлемы. Чаще всего остатки средств на ЕКС на конец месяца превышают оптимальный уровень (Рис. 2).



Рисунок 2: Соблюдение минимального и оптимального размера остатка средств на ЕКС в Венгрии

Выступление **г-жи Данки Михалевич**, руководителя сектора Министерства финансов Республики Хорватия, было посвящено не только измерению эффективности управления ликвидностью, но и более широким вопросам роли казначейства и охвата ЕКС в Республике Хорватия. Учитывая высокую автономию местных органов власти в Хорватии, в стране действует двухуровневый ЕКС, при котором центральное казначейство имеет ограниченный контроль над остатками денежных средств местных органов власти. На уровне центрального правительства охват казначейства претерпел значительную эволюцию с момента создания ЕКС в 2001 году (рис. 3). В 2023 году на ЕКС находились 98% доходов и поступлений, а также расходов и затрат центрального правительства.

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



Важные реформы в системе управления государственными финансами

Рисунок 3: Развитие ЕКС в Республике Хорватия

Г-жа Ева Григорян, специалист отдела управления государственным долгом, и г-жа Анжелика Степанян, главный специалист отдела управления государственным долгом, Министерство финансов Армении, поделились опытом Армении¹. В Армении функция управления ликвидностью тесно связана с управлением долгом. Для обеспечения бесперебойного исполнения бюджета используется стабилизационный счет, а также создан официальный буфер ликвидности в размере около 0,1% ВВП. Однако при этом был выявлен ряд проблем: депозиты в Центральном банке Армении (ЦБА) являются единственным доступным инструментом для размещения временно свободных средств, а на ежедневные остатки средств на ЕКС не начисляется процент. Некоторые государственные учреждения нерегулярно предоставляют свои заявки на ликвидность, но формального требования предоставлять информацию «снизу вверх» нет, а изменения в исполнении бюджета происходят часто.

Г-жа Елена Добролюбова, член ресурсной группы КС, представила промежуточные результаты опроса, посвященного оценке эффективности казначейских операций в странах-участницах РЕМПАЛ. Она отметила, что текущая практика варьируется: в ряде стран имеются развитые системы измерения эффективности (Турция, Албания), некоторые страны используют КПЭ выборочно для конкретных целей (Кыргызская Республика) или на определенном уровне (Казахстан), где-то КПЭ используются для оценки деятельности по проектам/реформам (Хорватия) или только для оценки процессов (Молдова, Казахстан, Узбекистан); некоторые

¹ Презентация представителей отдела управления государственным долгом Министерства финансов Армении была частью сессии «Новости стран РЕМПАЛ», но по организационным причинам она состоялась во второй день.

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



страны не используют их вообще (или не формализуют такое использование). В ряде стран КПЭ измеряются часто (например, ежедневно, еженедельно), что помогает использовать данные об эффективности для поддержки управленческих решений. При этом большинство стран выразили интерес к изучению опыта других стран в использовании КПЭ. Ожидается, что после получения дополнительных разъяснений от заинтересованных стран результаты опроса будут окончательно оформлены к началу 2025 года.

Основная цель последующих групповых обсуждений заключалась в проверке показателей эффективности, предложенных ресурсной группой для оценки различных аспектов управления и прогнозирования ликвидности, обмену результатами самооценки и обсуждению более широких вариантов оценки эффективности управления ликвидностью.

Для оценки эффективности управления ликвидностью на высоком уровне странам было предложено указать процент от общей суммы ежемесячных платежей, которые не были произведены в установленный срок (в результате нехватки ликвидности), а также отношение непогашенных авансов или других заимствований у центрального банка к общей сумме ежемесячных расходов.

Обсуждение показало, что меньшинство стран сталкивались с задержками платежей из-за недостатка ликвидности, и ни одна из стран-членов КС не использовала заемные средства Центрального банка (в некоторых странах, таких как страны-члены ЕС и Турция, эта практика запрещена законом). Также было отмечено, что применение первого показателя не вполне сопоставимо между странами, поскольку существуют различия в определении сроков платежей². Некоторые страны отметили, что хорошая платежная дисциплина означает, что этот показатель может быть неактуальным, но представители ресурсной группы объяснили, что он был заимствован у одной из стран ОЭСР (Австрии), и что постоянное поддержание нулевого уровня задержек является хорошим показателем результативности управления ликвидностью в соответствии с его целями высокого уровня.

Для измерения охвата ЕКС участники оценили процент общей суммы денежных средств правительства, находящихся на ЕКС, подконтрольных Казначейству и доступных для выполнения обязательств. Результаты показали значительные различия в охвате ЕКС - от 4,2% в Казахстане³ и 10,9% в Северной Македонии до 100% в Румынии, 95,8% в Узбекистане и 92,1% в Турции. Эти различия в основном объясняются отсутствием переводимости значительной части остатков средств на счетах органов государственного управления. В некоторых случаях (например, фонды благосостояния или два уровня ЕКС в Биг и Хорватии) отсутствие переводимости вполне оправдано, но в других случаях было бы полезно приложить больше усилий для консолидации ликвидности. В целом данный показатель признан актуальным, но

² В некоторых странах для завершения платежей установлен 14-30-дневный срок, в то время как в других странах такого срока нет.

³ Остатки средств внебюджетных фондов не являются переводимыми, но эта статистика также включает остатки средств Национального фонда, который, будучи фондом национального благосостояния, обычно не рассматривается как часть ЕКС.

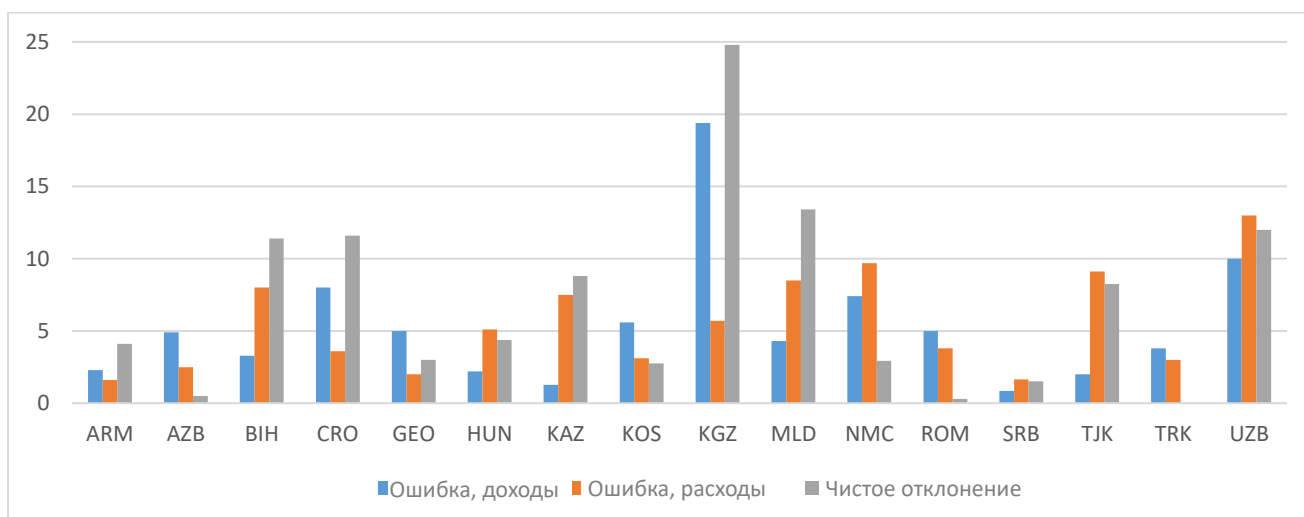
Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



необходимо разработать более подробную методологию, чтобы обеспечить сопоставимость данных по охвату ЕКС в разных странах.

Для оценки точности прогнозирования ликвидности страны оценивали ошибки доходов и расходов в ежемесячных прогнозах и чистое отклонение фактического баланса ЕКС от прогнозируемого. Результаты оценок демонстрируют значительные различия как между странами, так и внутри них (рис. 4).

Участники заседания сочли показатели точности прогнозирования актуальными для целей внутреннего управления и сравнительного анализа. При этом, хотя эти показатели были признаны достаточно простыми для понимания, для измерения чистого отклонения могут использоваться различные подходы, поскольку его значение также отражает результаты активного управления ликвидностью. Также было отмечено, что консервативный прогноз доходов со стороны казначейства вызывает меньше проблем, чем недооценка потребностей в расходах.



Источник: оценки делегаций стран. Примечание: представлены средние данные за последние 3 месяца, за исключением Узбекистана, где представлены годовые данные.

Рисунок 4: Точность прогнозирования ликвидности в странах-участницах PEMPAL

В целом обсуждения, состоявшиеся в ходе Дня 2, позволили участникам рассмотреть различные подходы к измерению эффективности казначейства. В этой области не существует универсального решения, однако использование нескольких показателей и изучение тенденций, а не абсолютных значений, помогает оценить эффективность и сосредоточить усилия на приоритетных областях. По итогам обсуждений КС, возможно, будет полезно продолжить работу по созданию потенциальных межстрановых контрольных показателей для оценки эффективности работы казначейства в управлении ликвидностью и в других областях.



День 3: Новости из стран-участниц РЕМРАЛ

Третий день заседания был посвящен обмену новостями из стран-участниц РЕМРАЛ в области управления и прогнозирования ликвидности.

Г-н Давит Гамкрелидзе, руководитель Казначейской службы Грузии, присоединился к заседанию дистанционно и поделился опытом Грузии в развитии практики управления и прогнозирования ликвидности. Он подчеркнул, что с расширением охвата ЕКС в Грузии функция управления ликвидностью приобрела важное значение. Казначейство Грузии осуществляет активные операции по управлению ликвидностью, размещая временно свободные средства на депозитах в коммерческих банках (в большинстве случаев с обеспечением). Такой подход обеспечивает эффективное управление избыточными средствами, дополнительные поступления в центральный бюджет и другие выгоды. С 2017 года общий объем дополнительных поступлений превысил 750 млн лари (Рис. 5).

Он также поделился опытом использования инструмента CFAT, разработанного МВФ (Табл. 4), и рассказал о будущих планах грузинского казначейства, связанных с применением передовых цифровых технологий в казначейских операциях. Инициатива по использованию машинного обучения (ML) в обработке платежей, которая в настоящее время находится в экспериментальной фазе, должна увеличить долю автоматически санкционированных транзакций до 90%. Среди запланированных инициатив - применение ML в прогнозировании ликвидности, использование обработки естественного языка (NLP) в обработке бухгалтерских данных, а также повышение качества обслуживания клиентов с помощью больших языковых моделей (LLM).



Рисунок 5: Выгоды от активного управления ликвидностью в Грузии

Таблица 4: Инструмент МВФ CFAT: сильные стороны и проблемы

Уровень	Сильные стороны	Проблемы
Технический	<ul style="list-style-type: none"> - Простая в использовании электронная таблица на основе Excel - все на одной странице - Удобные макросы, упрощающие навигацию 	<ul style="list-style-type: none"> - Ограниченное количество языков - Ошибки в макросах (в значительной мере устранены) - Чувствительность при работе с формулами

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



Уровень	Сильные стороны	Проблемы
	<ul style="list-style-type: none"> - Тщательно проработанные формулы и форматы данных - Информация легко усваивается с помощью диаграмм и графиков - Простая настройка - добавление строк и столбцов без особых усилий 	<ul style="list-style-type: none"> - Сложность серьезной кастомизации
Содержательный	<ul style="list-style-type: none"> - Используются данные за текущий бюджетный год - Включаются данные за пять лет предыдущего исполнения бюджета - Возможность присвоения весов различным точкам данных - Имеется много возможностей для корректировки на основе фактических показателей 	<ul style="list-style-type: none"> - недостоверность бюджетных данных - Отсутствие исторических данных - Проблемы со сроками при сборе данных - Отсутствуют организационные механизмы для внесения корректировок - Нет отдельной группы специалистов по прогнозированию ликвидности - Нет комитетов для обсуждения результатов

Источник: материалы выступления г-на Давита Гамкрелидзе.

Следующую презентацию также дистанционно представил г-н **Муродбек Атаджанов, председатель Комитета казначейской службы Министерства экономики и финансов Узбекистана**, который рассказал о подходе Узбекистана к управлению и прогнозированию ликвидности. В Узбекистане реализован широкий охват ЕКС, и на нем размещены все средства ОГУ (за исключением Фонда реконструкции и развития). Узбекистан использует буфер ликвидности для покрытия первичных расходов и размещает временно свободные средства в коммерческих банках с использованием аукционных процедур. Стратегические направления развития казначейства в будущем включают дальнейшее совершенствование управления ликвидностью на основе усиления межведомственной координации и применения технологий бизнес-аналитики (BI) (Рис. 6), дальнейшую цифровизацию казначейских операций (т.е. цифровизацию валютных операций и внутренних бизнес-процессов), а также использование анализа рисков для казначейского контроля.

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



Рисунок 6: Планы по использованию технологии BI в казначейских операциях в Узбекистане

Г-н Богдан Тежу, эксперт отдела контрактов Департамента фронт-офиса, и г-н Ромео Думитру, старший советник Министерства финансов Румынии, поделились своим опытом управления и прогнозирования ликвидности. В Румынии все доходы и расходы правительства собираются через ЕКС, открытый в Национальном банке Румынии (НБР). На остаток средств на ЕКС начисляется процент, равный процентной ставке по депозитам коммерческих банков в НБР. В НБР размещен буфер ликвидности в иностранной валюте, достаточный для покрытия 4-месячных валовых потребностей в финансировании. Основными инструментами, используемыми для управления ликвидностью, являются привлечение двусторонних или многосторонних депозитов от коммерческих банков и/или операции по обмену иностранной валюты. Румыния предлагает депозиты для привлечения дополнительных средств с рынка или использует буфер ликвидности для покрытия временных разрывов между доходами и расходами.

В завершающем выступлении 3-го дня г-н Бариш Чан поделился опытом Турции в области прогнозирования ликвидности. Текущий подход подразумевает ежедневное прогнозирование на месячный период, учитывает сезонность и сочетает данные, поступающие «сверху вниз» и «снизу вверх». При прогнозировании движения денежных средств проводится анализ как тенденций в доходах, так и тенденций в расходах. Анализ тенденций в расходах и сравнение структуры расходов в аналогичных учреждениях помогает оценить качество заявок на получение ликвидности, подаваемых бюджетополучателями, и служит основой для их корректировки. Для дальнейшего повышения точности прогнозирования движения денежных

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



средств в настоящее время реализуется проект, направленный на применение в этом процессе возможностей искусственного интеллекта (Вставка 2).

Вставка 2: Использование ИИ для повышения качества прогнозирования ликвидности в Турции (текущий проект)

Цель: анализ исторических данных о ликвидности и бюджетах для улучшения прогнозирования будущего движения денежных средств с помощью анализа временных рядов с использованием ИИ. Проект будет способствовать последовательному прогнозированию дефицита/избытка ликвидности, снижению риска ликвидности и, таким образом, повышению эффективности управления ликвидностью.

Ресурсы: продолжается за счет внутренних ресурсов при одновременном сотрудничестве с частными технологическими компаниями для проведения исследований по доказательству правильности концепции (PoC).

Объем: прогнозирование налоговых поступлений, крупных местных расходов и расходов на персонал (1-й этап).

Ожидаемая продолжительность: 2 года

Промежуточные результаты: использованы несколько алгоритмов машинного обучения и статистических моделей (CatBoost, LightGBM, ARIMAX, SARIMAX, Regression и Prophet); наиболее перспективные результаты получены с применением CatBoost и LightGBM. Необходимы дальнейшие доработки для отражения резкого увеличения расходов в конце года (что указывает на присутствие сезонных колебаний ликвидности), которые ни одна из моделей в полной мере не отражает.

В целом обсуждения в третий день показали, что совершенствование управления и прогнозирования ликвидности остается приоритетной темой для сообщества. Участники заседания проявили значительный интерес к опыту активного управления ликвидностью, который продемонстрировали Грузия, Румыния и Узбекистан; этот подход обеспечивает постоянное наличие средств для удовлетворения государственных нужд и дополнительных доходов от размещения временно свободных средств. Использование новых технологий, включая искусственный интеллект, для укрепления казначейского контроля с учетом рисков (как показано на примере Грузии) и повышения качества прогнозирования ликвидности (как показано на примере текущего проекта в Турции) также является весьма актуальным.

Выводы

Марк Силинс и Майк Уильямс подвели итоги рассмотрению тематической программы заседания.

Совершенствование деятельности казначейства в сфере управления и прогнозирования ликвидности и измерение ее результативности



В целом обсуждения в ходе заседания показали, что тесная интеграция вопросов развития казначейства в общую стратегию УГФ, примером чего является Албания, способствовала существенному прогрессу, достигнутому в области управления и прогнозирования ликвидности. Кроме того, в Албании разработан комплексный план реформ, соответствующий передовой международной практике, а система оценки эффективности поможет стране в достижении поставленных целей.



Практика использования КПЭ для оценки эффективности управления и прогнозирования ликвидности в разных странах РЕМПАЛ неодинакова, однако все участники группы проявляют большой интерес к разработке системы показателей эффективности казначейских операций как для продвижения реформ УГФ на национальном уровне, так и для сравнительного международного анализа. Обсуждения показали, что КПЭ - сложная тема, но они помогают лучше сосредоточить усилия. Система из нескольких КПЭ обеспечивает более сбалансированную информацию, чем отдельные показатели. Оптимальный набор КПЭ зависит от контекста страны, однако обмен опытом между странами-участницами РЕМПАЛ в области измерения эффективности казначейства является весьма актуальным.



Результаты групповых обсуждений подтвердили: несмотря на то, что большая часть средств органов государственного управления охвачена казначейством, во многих странах сохраняется проблема отсутствия переводимости, что говорит о необходимости дальнейшей консолидации денежных средств. Значительные ошибки в прогнозировании движения потоков денежных средств также указывают на необходимость дальнейшей работы по повышению точности прогнозов ликвидности. В этой связи перспективными направлениями дальнейшей работы Тематической группы КС по управлению ликвидностью и прогнозированию ликвидности являются разработка методов прогнозирования и проведение статистического анализа, поддерживающего прогнозирование движение потоков денежных средств (как это было показано на примере Турции).

Обсуждения показали, что практика активного управления ликвидностью занимает важное место в повестке дня РЕМПАЛ. Презентации представителей Венгрии, Румынии, Грузии и Узбекистана продемонстрировали различные подходы к активному управлению ликвидностью, однако ряд вопросов по-прежнему актуален для последующих обсуждений, включая соотношение затрат и рисков при поддержании значительного размера буфера ликвидности, расширение инструментов активного управления ликвидностью и совершенствование взаимодействия с Центральным банком.



Заседание продемонстрировало, что страны-участницы РЕМПАЛ занимают передовые позиции в части внедрения новых технологий, таких как ИИ, для совершенствования риск-ориентированных инструментов казначейского контроля (пример Грузии) и повышения качества прогнозов ликвидности (пример текущего проекта в Турции). Эти области инноваций в казначейских операциях должны оставаться в центре внимания будущих мероприятий КС.

Планы на перспективу

В завершение заседания состоялось подведение итогов, в ходе которого участники поделились своими впечатлениями о состоявшемся мероприятии и обозначили возможные темы для рассмотрения в ходе будущих тематических мероприятий и для подготовки информационно-аналитических материалов. Они указали, что в ходе всех сессий они получали ценную информацию, и среди особенно полезных отметили выступления принимающей стороны, а также представителей Грузии, Венгрии, Румынии, Турции и Узбекистана. В качестве тем, представляющих интерес для рассмотрения в ходе будущих мероприятий (включая виртуальные) были обозначены следующие:

- Внедрение КПЭ в казначейские операции,
- Расширение инструментария для активного управления ликвидностью,
- Варианты покрытия дефицита бюджета: что можно использовать помимо казначейских векселей?
- Измерение и оптимизация стоимости заимствований,
- Применение ИИ в казначейских операциях: практический опыт и трудности,
- Опыт применения инструмента CFAT,
- Использование казначейством разных платежных систем,
- Международный опыт сертификации бухгалтеров для государственного сектора,
- Бухгалтерский учет и отчетность в области устойчивого развития; маркировка расходов и активов с учетом целей развития (климат, гендер и т.д.),
- «Бесшовная» интеграция закупок и исполнения бюджета,
- Бухгалтерский учет и отчетность в странах-участницах РЕМПАЛ,
- Внедрение разных видов контроля в процесс исполнения бюджета.