



ЕДИНЫЙ КАЗНАЧЕЙСКИЙ СЧЁТ И УПРАВЛЕНИЕ ЛИКВИДНОСТЬЮ В СТРАНАХ PEMPAL:

Отчет по итогам опроса КС 2021 года

Декабрь 2021

Выдержка

Настоящий отчет подготовлен Казначейским практикующим сообществом, действующим в рамках сети “Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами” (PEMPAL). Его целью является проведение сравнительного анализа практик в отношении Единого казначейского счета (ЕКС) и управления ликвидностью в странах, входящих в сообщество PEMPAL, а также обзор передовых подходов, которые используют коллеги, и содействие реформам казначейств в странах-участницах. В основе настоящего отчета лежат количественные данные, полученные по итогам опроса стран-участниц PEMPAL, проведенного в начале 2021 года. Некоторые ответы, полученные в ходе опроса, а также пробелы в ответах на вопросы, свидетельствуют о том, что существует ряд направлений, по которым было бы полезно провести дополнительный анализ и обсуждение в целях их дальнейшего развития. Данный отчет не является официальным документом Всемирного банка и не выражает официальную точку зрения Всемирного банка.

Казначейское сообщество PEMPAL

www.pempal.org

Содержание

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	- 3 -
РЕЗЮМЕ	- 4 -
ВВЕДЕНИЕ	- 8 -
РЕМПАЛ, КАЗНАЧЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО И РАБОЧАЯ ГРУППА ПО УПРАВЛЕНИЮ ЛИКВИДНОСТЬЮ	- 8 -
ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ДАННОМ ОТЧЕТЕ	- 8 -
СТРУКТУРА ОТЧЕТА	- 12 -
ЕДИНЫЙ КАЗНАЧЕЙСКИЙ СЧЕТ	- 13 -
ЕКС В СТРАНАХ РЕМПАЛ	- 15 -
<i>Охват и структура ЕКС</i>	- 15 -
<i>Структура ЕКС</i>	- 15 -
<i>Поступления на ЕКС</i>	- 16 -
<i>Механизм зачисления доходов на ЕКС</i>	- 18 -
ПЛАТЁЖНЫЕ СИСТЕМЫ	- 20 -
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПЛАТЕЖИ В СТРАНАХ РЕМПАЛ	- 22 -
<i>Обработка платежей, совершаемых с ЕКС</i>	- 22 -
<i>Количество счетов и остатки средств</i>	- 24 -
КОММЕРЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ С ЦЕНТРАЛЬНЫМ БАНКОМ И КОММЕРЧЕСКИМИ БАНКАМИ	- 25 -
КОММЕРЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ С БАНКАМИ В СТРАНАХ РЕМПАЛ	- 27 -
<i>Проценты на остатки денежных средств</i>	- 27 -
<i>Договора и комиссионные</i>	- 29 -
ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ЛИКВИДНОСТЬЮ	- 31 -
Цели управления ликвидностью и прогнозирование потоков денежных средств в странах РЕМПАЛ	- 32 -
<i>Цели управления ликвидностью</i>	- 32 -
<i>Буфер ликвидности</i>	- 33 -
<i>Прогнозирование потоков денежных средств</i>	- 35 -
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ И ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛИКВИДНОСТЬЮ	- 37 -
ИНСТИТУТЫ И ИНСТРУМЕНТЫ В СТРАНАХ РЕМПАЛ	- 38 -
<i>Институциональные структуры</i>	- 38 -
<i>Инструменты управления ликвидностью</i>	- 40 -
ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ	- 43 -
НЕДАВНИЕ РЕФОРМЫ В СТРАНАХ РЕМПАЛ	- 43 -
Влияние COVID-19	- 44 -
ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ ДЛЯ БУДУЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КС	- 46 -
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	- 48 -
ПРИЛОЖЕНИЕ: КОМПЛЕКСНЫЙ ЕКС	- 49 -

Список сокращений

РЕМРАЛ	Программа «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами»
АКР	Автоматическая система клиринговых расчетов
ВБФ	Внебюджетный фонд
ВРРВ	Валовые расчеты в режиме реального времени
ЕКС	Единый казначейский счёт
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ИСУГФ	Информационная система управления государственными финансами
КС	Казначейское сообщество
МoB	Меморандум о взаимопонимании
УГФ	Управление государственными финансами

РЕЗЮМЕ

1. Настоящий документ представляет собой продукт рабочей группы по управлению ликвидностью, функционирующей в рамках Казначейского сообщества РЕМПАЛ. Цель подготовки документа – провести сравнительный анализ практики функционирования единого казначейского счета (ЕКС) и управления ликвидностью в странах РЕМПАЛ, помочь выявить применяемые в странах сообщества передовые подходы, а также содействовать проведению реформ в казначействах стран-участниц. Что касается количественных данных, основой для настоящей работы стали результаты опроса стран-участниц РЕМПАЛ, проведенного в начале 2021 года.
2. Результаты опроса демонстрируют прогресс, достигнутый многими странами РЕМПАЛ в развитии казначейских функций и более широких функций по управлению ликвидности. Используемая странами практика довольно разнообразна, что и следовало ожидать, учитывая различие правовых основ, институциональных и финансовых структур, административной культуры и истории. В то же время выявилась значительная доля стран, создавших возможности и механизмы, соответствующие надлежащей международной практике. Ответы на вопросы анкеты также свидетельствуют о том, что во многих странах достижению этих успехов способствовала деятельность рабочей группы КС по управлению ликвидностью. При этом результаты опроса указывают на то, что всем странам необходимо и далее в той или иной степени совершенствовать свою практику, инструменты и институты. Следовательно, существуют явные возможности для дальнейшего обмена опытом между странами-участницами, а деятельность рабочей группы по-прежнему является весьма актуальной для членов сообщества.
3. Основные результаты опроса включают в себя следующие:
 - i. ЕКС функционирует во всех странах, и во всех странах он находится в центральном банке. В 13 из 16 стран в ЕКС включены счета субнациональных органов управления, хотя эта практика имеет свои особенности: не во всех таких случаях счета субнациональных органов полностью интегрированы со счетами центрального правительства.
 - ii. Почти во всех случаях ЕКС представляет собой либо единый банковский счет, либо консолидированный счет с рядом субсчетов; субсчета могут быть банковскими счетами или основываться на счетах главной книги информационной системы управления государственными финансами (ИСУГФ) для обеспечения необходимого разграничения и учета средств. Хотя результаты опроса указывают на более активное использование кодов главной книги, ряд стран по-прежнему используют отдельные банковские счета и реализуют связанные с ними дополнительные требования в отношении контроля, администрирования и аудита.
 - iii. Во всех странах на ЕКС зачисляются (в ряде случаев – через коммерческие банки) все налоговые и неналоговые доходы центрального правительства. То же самое относится к налоговым и неналоговым доходам субнациональных органов управления в тех случаях, когда счета этого уровня включены в ЕКС. Более чем в

половине стран также имеются другие средства (бюджетные и внебюджетные), которые зачисляются на ЕКС; то же касается грантов и займов, предоставляемых донорами. Однако охват средств далеко не полный. Управление средствами, находящимися в доверительном управлении / средствами на депозитных счетах по-прежнему осуществляется смешанным образом: менее половины стран-респондентов подтвердили хранение соответствующих средств на ЕКС.

- iv. Широко распространена практика электронных переводов средств с зачислением доходов напрямую на ЕКС. Применительно к налоговым доходам органов государственного управления (которые обычно представляют собой наиболее существенный источник поступлений) только в двух странах такие доходы не зачисляются на ЕКС в тот же день - ни напрямую, ни через счета с нулевым балансом. Что касается поступлений субнационального уровня, практика аналогична той, что применяется в отношении доходов центрального правительства.
- v. В 15 из 16 стран большинство государственных платежей осуществляются непосредственно с ЕКС, т.е. без перевода средств на счета министерств в коммерческом банке; тем самым снижается риск того, что средства будут лежать «мертвым грузом». В единичных странах для совершения платежей по-прежнему используют наличные средства или чеки, однако суммы таких платежей крайне малы.
- vi. В большинстве стран предусмотрен прямой доступ к банковской системе, при этом в 10 из 16 стран государство является участником системы валовых расчетов в режиме реального времени. Различия в обработке платежей в зависимости от их экономической категории весьма незначительны; механизмы, используемые субнациональными органами управления для произведения платежей по различным экономическим категориям, практически идентичны тем, что используются центральным правительством.
- vii. Практически во всех странах взаимоотношения с центральным банком документально оформлены, и в большинстве случаев взимается определенное комиссионное вознаграждение. При этом только в 10 из 16 стран предусмотрена уплата процентов, по крайней мере, на часть остатка средств, размещенных в центральном банке. Хотя и не было выявлено преобладающего ориентира для определения процентной ставки, однако количество стран, где проценты на остаток уплачиваются по ставке ниже ключевой ставки центрального банка, больше, чем число тех, где проценты на остаток превышают ключевую ставку. Доля стран, где уплачиваются проценты на остаток средств на счетах в коммерческих банках, аналогична.
- viii. Большинство стран (12 из 16) сообщили о наличии цели высокого уровня в отношении управления ликвидностью. Однако некоторые цели сформулированы неудачно или неточно; при этом цели преимущественно определены с точки зрения эффективности поддержки исполнения бюджета, а не эффективности использования денежных средств.
- ix. Целевой уровень резерва (буфера) ликвидности официально установлен лишь в трех странах, хотя на практике другие страны похоже также устанавливают его целевой размер. Был выявлен целый ряд факторов, определяющих размер

буфера ликвидности. В большинстве стран имеются те или иные «страховочные» механизмы, однако ни в одной стране не используются кредитные линии или аналогичные механизмы в коммерческих банках.

- x. Во всех странах имеются навыки прогнозирования ликвидности, однако методы и охват прогнозов довольно сильно отличаются. Вопрос об эффективности прогнозирования в опросе не задавался, но результаты указывают на то, что практически во всех странах есть пространство для его совершенствования, как в отношении детализации прогнозов, так и в отношении горизонта и периодичности прогнозирования.
- xi. Что касается институциональных структур, то для большинства стран-респондентов характерны развитые институты казначейства (что характерно для данного региона), в структуре которых имеются подразделения, отвечающие за прогнозирование движения денежных средств. Во многих странах подразделения по управлению долгом обособлены от казначейства и имеют другую схему подчиненности. Все модели - и особенно те, в которых функции казначейства и управления долгом организационно разделены, - требуют обеспечения координации и наличия структур, принимающих решения. Несмотря на это, лишь в 7 из 16 стран имеется официальный комитет высокого уровня, отвечающий за координацию потоков денежных средств или управление ликвидностью.
- xii. Во всех странах-респондентах за выпуск краткосрочных (а также долгосрочных) долговых обязательств и другие заимствования отвечает департамент по управлению долгом или аналогичное ему подразделение. Однако основная ответственность за краткосрочное размещение временного избытка денежных средств возлагается на разные структуры, в связи с чем возникает озабоченность относительно скоординированного и последовательного взаимодействия с денежными рынками.
- xiii. В большинстве стран в качестве инструмента краткосрочных заимствований используются казначейские векселя, хотя поступившие ответы позволяют предположить, что векселя в большей степени рассматриваются как инструмент управления долгом в рамках программы регулярных эмиссий, а не как более гибкий инструмент управления ликвидностью.
- xiv. Что касается размещения избытка средств, половина респондентов имеют возможность размещать средства на депозиты в центральном банке, а другая половина – на депозиты в коммерческих банках (причем некоторые страны используют оба варианта). Лишь три страны имеют возможность привлекать и размещать средства, используя операции РЕПО. Очевидно, что предстоит дополнительно развивать возможности по активному управлению ликвидностью с использованием широкого круга инструментов.
- xv. 10 из 16 стран указали, что программа REMPAL оказала положительное воздействие на их программы реформ. Продукты знаний, материалы экспертов, ознакомительные поездки и обмен опытом и передовой практикой – все эти виды деятельности упоминались респондентами как весьма полезные.

4. Опрос стал полезным инструментом для изучения положения дел в области функционирования ЕКС и управления ликвидностью в регионе. Некоторые поступившие ответы, а также пропуски в ответах позволяют предположить, что существует ряд тем, которые целесообразно дополнительно проанализировать и обсудить с целью их дальнейшего развития.

5. Документ завершается перечнем предложений, касающихся возможного содержания будущих направлений деятельности рабочей группы КС, относящихся к структуре и охвату ЕКС, целям управления ликвидностью, целевому уровню буфера ликвидности, а также размещению избытка денежных средств.

ВВЕДЕНИЕ

PEMPAL, Казначейское сообщество и рабочая группа по управлению ликвидностью

6. Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» (PEMPAL)¹ содействует обмену профессиональным опытом и знаниями между специалистами-практиками по управлению государственными финансами (УГФ) из стран Европы и Центральной Азии. Участники работают совместно в очном и дистанционном формате, чтобы обмениваться опытом и искать пути решения общих проблем в сфере УГФ. В состав PEMPAL входят три практикующих сообщества, в том числе – Казначейское сообщество (КС), деятельность которого посвящена реализации реформ, касающихся казначейства, и рассмотрению вопросов, представляющих профессиональный интерес для его членов.

7. С момента своего создания КС поощряло практику формирования членами КС небольших групп для обмена опытом и работы над темами, представляющими общий интерес. Группа по управлению ликвидностью была создана по инициативе нескольких стран-участниц, которые желали рассмотреть ряд проблем в сфере управления ликвидностью и перейти от пассивного к более активному управлению ликвидностью.²

Общая информация о данном отчете

8. С точки зрения количественных данных основой настоящего отчета являются результаты опроса стран-участниц PEMPAL, который был проведён в декабре 2020 года. Страны, представленные в КС, отвечали на вопросы аналогичного (но несколько менее подробного) опроса в 2016 году, и его итоги были представлены на ежегодном Пленарном заседании КС в Анкаре в марте 2016 года. В последующие четыре года в ряде стран-участниц дальнейшее развитие получили единые казначейские счета (ЕКС) и соответствующие платёжные механизмы, повышалось качество прогнозирования движения денежных средств, а также отмечался прогресс в развитии более общих функций в части управления ликвидностью. Учитывая сохраняющийся интерес к данной теме, а также после дополнительных консультаций с членами Исполнительного комитета³ КС было принято решение актуализировать этот опрос, чтобы проинформировать всех участников о проведённых недавно реформах, инновациях и других достигнутых результатах.

9. **В настоящей работе содержится сравнительный анализ применения ЕКС и практики управления ликвидностью в странах, входящих в сообщество PEMPAL, проведенный с целью выявить передовые подходы, которые используют коллеги, и**

¹ www.pempal.org

² Подробная информация о деятельности этой группы содержится в брошюре КС: <https://www.pempal.org/event/treasury>

³ Заседание Исполнительного комитета КС 15 июля 2020 г.

содействовать реформированию казначейств в странах-участницах. Кроме того, данный анализ является практическим шагом, направленным на пополнение свода методических, правовых и аналитических материалов, представляющих профессиональный интерес для участников программы РЕМПАЛ.

10. Опрос был подготовлен членами ресурсной группы КС, значительный тематический вклад внесли Майк Уильямс и Марк Силинс (международные эксперты). Помощь членам ресурсной группы КС в рецензировании и апробировании первоначального варианта опроса оказали представители Беларуси, Грузии, Российской Федерации и Турции, и члены ресурсной группы весьма признательны за их ценные замечания и предложения.

11. **В опросе 2021 года приняли участие шестнадцать стран** (в 2016 – двенадцать стран): Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Венгрия⁴, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Молдова, Российская Федерация, Румыния, Северная Македония, Таджикистан, Турция, Украина и Хорватия. Опросник был направлен членам КС РЕМПАЛ, которые представляют государственные казначейства своих стран. В отчете использована информация, предоставленная респондентами, с незначительными редакционными правками со стороны ресурсной команды КС. В течение нескольких месяцев после опроса 2021 года некоторые страны провели дальнейшие реформы, которые не нашли отражения в приведенном ниже тексте отчета.⁵

12. **Предварительные результаты опроса были представлены 3 июня 2021 года в рамках ежегодного Пленарного заседания КС;** в настоящем отчете они показаны более подробно. Часть ответов оказались крайне информативными и могли бы задать темы для дальнейших обсуждений и исследований, однако ниже они переформулированы, чтобы выполнить сравнительный анализ стран и выявить ключевые характеристики. В отчете дается обобщение ответов стран, а также обозначены ситуации, когда опыт или подходы конкретной страны существенно отличаются от таковых в других странах.

13. **Представленные ниже результаты опроса сравниваются с оптимальными подходами к управлению государственной ликвидностью.** Результатам опроса по каждому разделу предшествует детальное рассмотрение соответствующих концепций (оформлены в виде голубых вставок).

⁴ Не является официальным членом сети РЕМПАЛ.

⁵ Так, например, отчет не отражает изменений/улучшений практик ЕКС и управления ликвидностью, реализованных в России и Турции в 2021 году

Управление финансовыми средствами (ликвидностью) государства: обзор основных понятий

Цель⁶

Управление ликвидностью включает в себя стратегию и связанные с ней процессы для экономически эффективного управления краткосрочными потоками денежных средств государства и остатками денежных средств, - как между государственными структурами, так и между государством и другими секторами. Основная задача – обеспечить государству способность своевременно финансировать свои расходы и исполнять свои обязательства, когда наступает соответствующий срок. При этом также важны такие соображения, как экономичность, снижение риска, эффективность, и в частности:

- Снижение затрат, связанных с хранением остатков денежных средств в банковской системе
- Снижение риска (операционного, кредитного и рыночного), а также повышение способности реагировать на финансовые потрясения.
- Более гибкое определение сроков согласования притоков и оттоков государственных средств.
- Поддержка реализации других политик в финансовой сфере, в частности – политики управления долгом, кредитно-денежной политики и развития отечественных финансовых рынков.

Современная система управления ликвидностью включает в себя три основных элемента:

- Единый казначейский счёт (ЕКС): объединённая структура государственных банковских счетов, дающая консолидированное представление о государственной ликвидности. С ним должна быть сопряжена современная система обработки операций и база бухгалтерского учёта (обработка операций государства с небольшим числом этапов,⁷ применение электронных операций), а также современные банковская система, системы платежей и расчётов.
- Прогнозирование потока денежных средств: процесс оценки притока и оттока государственных средств в будущем, имея в виду выполнение действий, необходимых для обеспечения постоянной достаточности средств для удовлетворения любых чистых потребностей государства в ликвидности, а также для того, чтобы в любой период, когда имеется временно свободный остаток средств, использовать такой остаток самым выгодным образом.
- Активное управление ликвидностью: использование краткосрочных инструментов денежного рынка, чтобы компенсировать несовпадение по времени денежных потоков и поддерживать необходимый размер остатка средств. Можно провести различие между «грубой» (выпуск казначейских векселей или иных краткосрочных

⁶ В основу этого раздела легли работы Lienert (2019) и Williams (2010); информацию о подходах, принятых в странах, см. в Coskun and Secunho (2020).

⁷ Современная структура плана счетов (ПС) приобретает всё большее значение, так как она позволяет использовать различные средства контроля и отражать конкретные остатки средств, при этом консолидируя эти остатки на ЕКС.

инструментов заимствований в соответствии со специально разработанным графиком для компенсации воздействия чистых притоков и оттоков государственных средств на банковский сектор) и «тонкой» (использование более активных подходов с применением более широкого спектра инструментов или организационных решений, чтобы в большей степени сглаживать краткосрочные изменения остатка средств на ЕКС) настройкой.

Для эффективного достижения целей управления ликвидностью также необходимо тесное межведомственное взаимодействие. Это требование рассматривается ниже более подробно, охватывая, в частности, следующие аспекты:

- Обмен информацией между ответственными за управление ликвидностью, ведомствами, отвечающими за сбор доходов, и министерствами, которые распоряжаются средствами (а также любыми подведомственными структурами соответствующих министерств)
- Тесная координация процессов управления долгом и ликвидностью.
- Официальные соглашения между министерством финансов и центральным банком об организации потоков информации и соответствующих обязанностях.

Исполнение бюджета и управление ликвидностью

Эффективное управление ликвидностью помогает достигать цели исполнения бюджета, т.е. обеспечивать, чтобы бюджет и его финансирование осуществлялись и контролировались в интересах достижения результатов за год в целом в соответствии с заявленными целями (Парламента или иного органа). При этом процессы исполнения бюджета отличаются от процессов управления ликвидностью (см. Рисунки 1 и 2). Для исполнения бюджета безусловно необходим кассовый план, т.е. планируемый (обычно ежемесячно) характер всех потоков денежных средств государства в течение года. Этот план охватывает потоки доходов и расходов, а также финансирования (хотя, в зависимости от принятой практики бухгалтерского учёта, могут потребоваться корректировки с учётом неденежных потоков). На основании достаточности средств на ЕКС в течение года или на конец года судят о непротиворечивости бюджета и его запланированного финансирования. Кассовый план в течение года обычно актуализируют с учётом меняющихся условий, однако он, как правило, всегда ограничен целевыми значениями бюджета, утверждёнными на текущий момент.

Прогноз потоков денежных средств отличается от кассового плана. Он сосредоточен на том, что произойдёт, а не на том, что должно произойти. Этот прогноз – оценка притока и оттока денежных средств государства в будущем; она выполняется для того, чтобы предпринимать необходимые действия, которые обеспечили бы постоянное наличие достаточного остатка для беспрепятственного исполнения бюджета, а также для достижения других целей управления ликвидностью.

Рисунок 1: Процесс исполнения бюджета и его финансирования

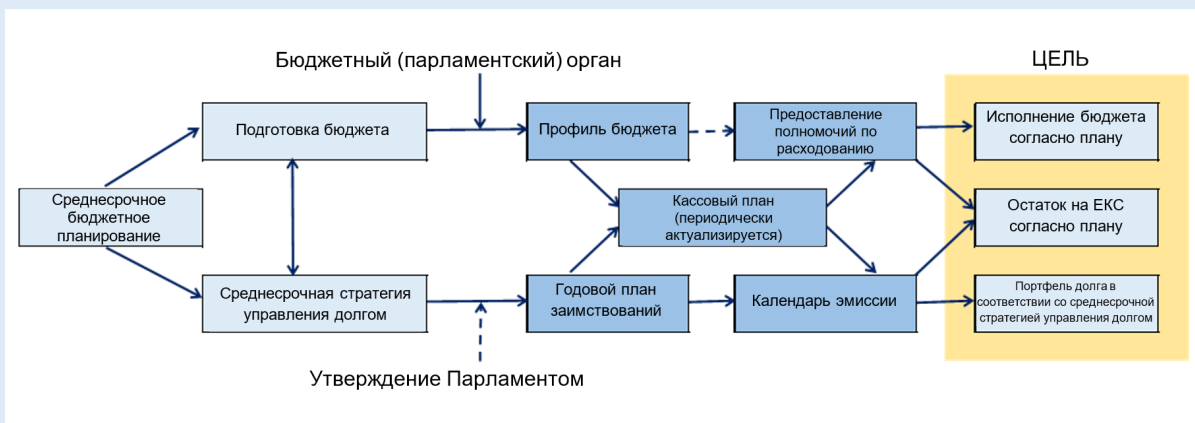
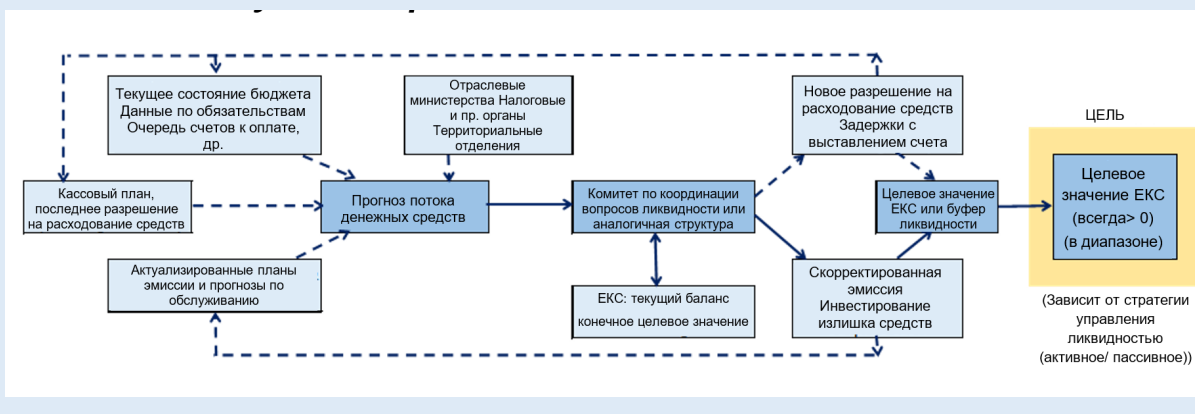


Рисунок 2: Управление ликвидностью в течение года



Структура отчета

14. В настоящем отчете представлены результаты опроса и описание основополагающих концепций. Он состоит из тех же трех разделов, которые присутствовали в опросе.

Единый казначейский счёт: охват ЕКС (по отношению к остаткам и потокам денежных средств), его структура, связь с платёжной системой и база, на основе которой рассчитывается вознаграждение за хранение остатков средств. В опрос также были включены вопросы о выплате вознаграждения за хранение остатков средств и о связях с банковской системой.

Управление ликвидностью и прогнозирование ликвидности: буфер ликвидности, прогнозы движения денежных средств, институциональные связи и инструменты управления ликвидностью.

Прочие вопросы: масштаб реформ, влияние PEMPAL и меры реагирования в рамках пандемии COVID-19.

ЕДИНЫЙ КАЗНАЧЕЙСКИЙ СЧЕТ

Характеристики ЕКС⁸

ЕКС не обязательно является «единым» счётом. Он может представлять собой один счёт (как правило, с субсчетами), несколько связанных счетов с нулевым сальдо, средства с которых по крайней мере ежедневно зачисляются на головной счёт (обычно электронным образом) или совокупность счетов, которые рассматриваются как один для целей расчёта общего остатка средств. В идеале на нём находятся все денежные средства, как бюджетные, так и внебюджетные. В одних странах на ЕКС размещают остатки средств нижестоящих уровней управления; в других – только средства центрального правительства.

Все поступления и платежи государства должны проходить через ЕКС. Такое положение отражает принцип единства ликвидности и единства казначейства и применяется независимо от того, как выглядит ЕКС, - как отдельный счёт в банке или группа связанных счетов. Принцип единства обусловлен взаимозаменяемостью денежных средств независимо от их конечного использования.⁹ В интересах контроля и отчётности следует разграничивать отдельные кассовые операции, что достигается с помощью системы бухгалтерского учёта, а не путем хранения/размещения средств на банковских счетах, предназначенных для совершения конкретных операций. В свою очередь, это позволяет казначейству отделять управление ликвидностью от контроля на уровне операций

Полноценному ЕКС присущи три основополагающих элемента:

- Механизмы взаимодействия государства с банками должны быть объединены, так чтобы министерство финансов или казначейство могло контролировать поступление средств на банковские счета и их снятие. Единая структура государственных банковских счетов обеспечивает полную взаимозаменяемость всех денежных средств, в том числе в режиме реального времени, если имеются электронные средства совершения банковских операций. Структура ЕКС может включать в себя субсчета в главной книге системы государственного бухгалтерского учёта или в каком-то одном банковском учреждении (не обязательно в центральном банке), либо использовать оба варианта, а также внешние счета с нулевым балансом (СНБ) в нескольких коммерческих банках.
- Никакое иное государственное ведомство не может иметь банковские счета, не поднадзорные министерству финансов/казначейству. Варианты доступа к ЕКС и его функционирования главным образом зависят от организационной структуры (определена в основе бухгалтерского учёта), а также от систем платежей и расчётов.

⁸ См. Fainboim & Pattanayak (2010); подробное рассмотрение моделей ЕКС содержится также в материале Министерства финансов Индонезии (2014).

⁹ В данном контексте под «денежными средствами» в основном понимаются остатки средств на банковских счетах, которые контролирует государство. Лишь в очень немногих странах существенную роль играет использование реальных «наличных средств» (т.е. банкнот и монет) или когда в качестве платёжного средства используют ценные бумаги, а не платёжные требования к банкам. Денежные средства иногда обозначают термином «ликвидность» (хотя на рынке ценных бумаг он имеет другое значение).

- Консолидация государственных денежных средств должна быть полной и охватывать все такие средства, как бюджетные, так и внебюджетные. Это означает, что под контролем ЕКС должны находиться все средства государства независимо от того, являются ли соответствующие потоки денежных средств предметом бюджетного контроля или нет (т.е. средства резервных фондов, целевых фондов и прочих внебюджетных фондов).

Обычно на ЕКС размещаются только средства в национальной валюте. В случаях, когда государство имеет остатки средств в иностранной валюте, то они обычно рассматриваются как часть ЕКС только если их можно легко перевести в национальную валюту в режиме, близком к реальному времени. Остаток на основном счете ЕКС поддерживается на уровне, достаточном для удовлетворения ежедневных операционных потребностей государства (иногда – с некоторым дополнительно формируемым резервом/буфером на случай непредвиденных обстоятельств для сглаживания неожиданной бюджетно-налоговой волатильности).

Охват

Как минимум, ЕКС должен охватывать все ведомства центрального правительства и совершаемые ими операции. К ним относятся счета фондов социального обеспечения и других фондов в доверительном управлении, внебюджетных фондов (ВБФ) и автономных государственных структур, а также займы, полученные от международных организаций и средства, поступившие в качестве помощи доноров.¹⁰ Это означает, что под контролем ЕКС должны находиться все средства государства независимо от того, являются ли соответствующие потоки денежных средств предметом бюджетного контроля или нет (т.е. средства резервных фондов, целевых фондов и прочих внебюджетных фондов). Некоторые примеры неполного охвата ЕКС приведены в Приложении А.

ЕКС также может охватывать субнациональный уровень (т.е. органы управления штата, провинции или местного уровня, включая муниципалитеты) и иные государственные учреждения. При этом есть примеры практики, при которой каждый уровень управления имеет собственный ЕКС (так, в Китае органы управления на каждом из четырёх уровней имеют собственные ЕКС в центральном банке, из-за чего в стране существует более 500 000 ЕКС). Обычно ЕКС не используется в отношении средств государственных корпораций и коммерческих предприятий.

¹⁰ «Доноры» - это структуры, внешние по отношению к конкретному государству; в их число могут входить правительства и неправительственные организации, и они могут предоставлять гранты или заёмные средства. Эти средства могут быть направлены на реализацию конкретных проектов или достижение определённых результатов, либо просто зачисляться в бюджет.

ЕКС в странах РЕМПАЛ

Охват и структура ЕКС

15. Все респонденты сообщили о том, что используют ЕКС; во всех странах он находится в центральном банке. Аналогичная картина отмечалась и в 2016 году.¹¹ Приведены некоторые дополнения:

- Азербайджан отметил, что в исключительных случаях целевые или временные счета могут открываться в коммерческих банках.
- Беларусь отметила наличие нескольких счетов в коммерческих банках.
- Россия сообщила, что Фонд национального благосостояния использует счета, не относящиеся к ЕКС, и что валютные счета открыты в кредитных организациях.

16. **В 13 из 16 стран в ЕКС включены остатки денежных средств субнационального уровня;** исключениями являются Хорватия, Венгрия и Турция. При этом Венгрия отметила, что в ЕКС, помимо прочего, включены счета региональных советов по развитию и органов управления территориальных единиц. В Турции, несмотря на то, что законодательно субнациональные счета включаются в ЕКС, в настоящее время на практике этого не происходит. У стран, в состав ЕКС которых входят средства субнациональных органов управления, эта практика может иметь свои особенности, и не всегда ясно, в какой степени счета субнациональных органов интегрированы со счетами центрального правительства для формирования полноценного ЕКС. Отвечая на этот вопрос, Азербайджан сделал оговорку: Нахичеванская Автономная Республика включена в ЕКС, но муниципалитеты могут использовать ЕКС по собственному усмотрению. Россия отметила, что органы управления субъектов федерации имеют собственные счета, хотя они и являются частью ЕКС. В опросе 2016 года Беларусь указала, что органы местного управления имеют собственные счета ЕКС в коммерческих банках; сейчас же остатки денежных средств субнационального уровня включены в ЕКС центрального правительства, но субнациональные счета по-прежнему находятся в коммерческих банках.

Структура ЕКС

17. **Почти во всех случаях ЕКС представляет собой либо единый банковский счёт, либо консолидированный счёт с субсчетами** (см. Рисунок 3). В трёх странах (Турция, Таджикистан и Российская Федерация) ЕКС представляет собой группу счетов, которые центральный банк рассматривает как один счёт. Три страны указали вариант «иное», однако в двух случаях это было лишь специальной оговоркой (чтобы показать, что бюджетные организации или субнациональные органы государственного управления имеют отдельные счета на ЕКС, которые в остальном интегрируются или

¹¹ Из числа стран-респондентов опроса 2016 года в опросе 2020 года приняли участие 11 стран, одна страна не участвовала в опросе 2020 года; 5 стран-респондентов опроса 2020 года не участвовали в опросе 2016 года.

консолидируются). Азербайджан отметил, что в стране продолжается закрытие транзитных счетов, и что скоро ЕКС будет одним счётом. Четыре страны сообщили о наличии структуры субсчетов – Албания, Венгрия, Молдова и Северная Македония. Остальные восемь стран, не упомянутых отдельно выше, сообщили, что имеют один банковский счёт (с учётом Азербайджана число стран в этой категории вырастает до девяти).

Рисунок 3: Структура ЕКС



18. Представляется существенным, что более половины стран (девять) отмечают, что используют для ЕКС один банковский счёт, а не систему или сеть счетов. В 2016 году таких стран среди респондентов было менее половины. Эта положительная тенденция, очевидно, отражает более активное использование кодов главной книги для обеспечения необходимого разделения и учёта средств, - то, что ранее было возможно только при использовании отдельных банковских счетов (впрочем, этот аспект не было включён в опрос и требует дальнейшего анализа). Как уже отмечалось, три страны ранее сообщали о том, что используют другой подход, однако во всех случаях они пояснили, что у них уже имеется структура ЕКС, соответствующая рекомендуемой практике, и потому они были переведены в другую категорию ответов. В Беларуси имеется единый счёт для центрального правительства. В Северной Македонии для управления отдельными фондами используются счета в главной книге, а не банковские счета. Важно отметить, что во всех странах-респондентах в основе структуры ЕКС лежат либо банковские счета, либо главная книга ИСУГФ, что позволяет одновременно разграничивать учет средств и контроль за ними при полной консолидации денежных средств, - по крайней мере, применительно к центральным органам государственного управления.

Поступления на ЕКС

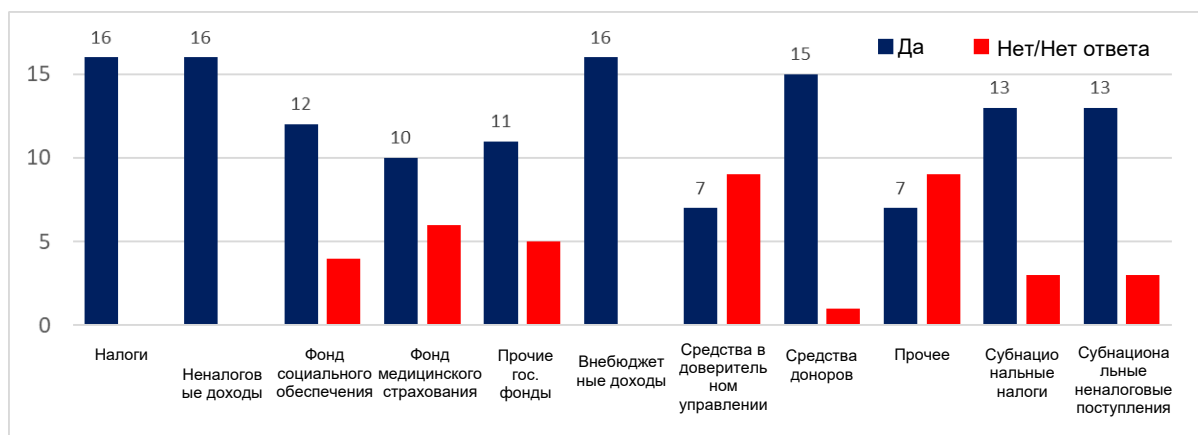
19. Во всех странах на ЕКС (в ряде случаев – через коммерческие банки) зачисляются все налоговые и неналоговые доходы центрального правительства. То же справедливо и в отношении налоговых и неналоговых доходов субнационального уровня, когда структуры этого уровня тоже охвачены ЕКС.

20. **Более чем в половине стран также имеются другие фонды (бюджетные и внебюджетные), поступления которых зачисляются на ЕКС;** аналогичная картина присутствует в отношении грантов и займов, которые предоставляются донорами (и поступлений, связанных с другими финансовыми операциями). В большинстве стран на ЕКС зачисляются поступления в фонды социального обеспечения; в Албании, Беларуси, Молдове, Северной Македонии и России такие поступления составляют до 20 процентов от общего объёма (а если расширить определение «фонда социального обеспечения», включив Фонд медицинского страхования Венгрии, к соответствующему списку можно было бы добавить Венгрию). Практика зачисления на ЕКС поступлений внебюджетных фондов получила наибольшее распространение в Таджикистане. Вместе с тем большинство стран также сообщили о том, что некоторые фонды находятся вне ЕКС.

21. **Управление средствами/вкладами, находящимися в доверительном управлении, по-прежнему осуществляется смешанным образом - немногим менее половины стран-респондентов подтвердили хранение соответствующих средств на ЕКС.** Семь стран сообщили, что на ЕКС хранятся денежные средства помимо восьми категорий, указанных в опросе; при этом лишь две страны привели конкретные примеры. Полное сравнение с результатами опроса 2016 года затруднено, так как в нём участвовали другие страны-респонденты; вместе с тем, представляется, что ЕКС в большинстве стран в настоящее время имеет несколько более широкий охват доходов/поступлений. В 2016 году только 10 из 12 стран сообщили о том, что на ЕКС зачисляются налоговые и неналоговые доходы.

22. Ответы, полученные в ходе опроса 2021 года, приведены на Рисунке 4 и в Таблице 1. На Рисунке 4 представлен простой («Да/Нет») рейтинг по каждой категории поступлений. Применительно к субнациональным поступлениям показаны только налоговые и неналоговые доходы; объём большинства других потоков на субнациональном уровне невелик, и ответы (менее полные, чем в отношении центрального правительства) указывают на то, что к таким потокам применяются те же подходы, что и к потокам денежных средств центрального правительства (следует отметить, что в трех странах субнациональный уровень не охвачен ЕКС).

Рисунок 4: Поступления на ЕКС – сводная картина



Более подробная информация в разбивке по странам представлена в Таблице 1.

Таблица 1: Поступления на ЕКС, в разбивке по странам

	Налог и	Неналоговые доходы	Фонд соц. обесп-я	Фонд мед. страхования	Прочие гос. фонды	Внебюджетные доходы	Средства в доверительном управлении	Гранты и кредиты доноров	Прочие	Субнац. налоги	Субнац. неналог. поступл-я
Албания ¹²	66	3	20	3	1	н/п	н/п	2	Нет	5	Да
Армения	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да		Да	Да
Азербайджан ¹³	19	Да	13	Да	Да	2	Нет	Да		19	Да
Беларусь	33	6	31		Да	1	Н/п	Нет		27	3
Хорватия	Да	Да	Да	Нет	Нет	Да		Да		Нет	Нет
Грузия	Да	Да	н/п	н/п	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Венгрия	50	15	18	13	3	Да	Да	Да	Да	Нет	Нет
Казахстан	Да	Да	Да	Да	Нет	Да	Нет	Да		Да	Да
Кыргызская республика	Да	Да		Да	Да	Да		Да		Да	Да
Молдова ¹⁴	57	4	23	8	Да	5	Да	Да	Да	6	1
С. Македония	54	4	20	8	1	5		2		4	1
Россия ¹⁵	37	11	36	Да	Нет	3		Да		27	2
Румыния	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Таджикистан ¹⁶	38	9	Нет	Н/п	Н/п	8	Нет	Да	8	34	1
Турция	55	12	Да	Да	Да	Да		Да	Да		
Украина	Да	Да	Да		Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да

Примечание: цифрами в таблице обозначена доля (%) доходов органов государственного управления; там, где они приведены, они заменяют ответ «Да» (с учётом округления). Там, где соответствующий поток не поступает на ЕКС, приведён ответ «Нет»; если такой поток отсутствует, приведён ответ «Н/п» («Неприменимо»). Применительно к поступлениям субнационального уровня показаны только налоговые и неналоговые доходы.

Механизм зачисления доходов на ЕКС

23. Широко распространена практика электронных переводов средств, когда доходы зачисляются непосредственно на ЕКС. Применительно к поступлениям органов государственного управления (которые обычно представляют собой наиболее существенный источник доходов) только в двух странах доходы не зачисляются на ЕКС в тот же день - ни напрямую, ни через счета с нулевым балансом. В обеих странах для налоговых доходов используются транзитные счета; в Албании этот механизм применяется также и в отношении неналоговых доходов. Северная Македония отметила

¹² Некоторые виды поступлений средств показаны ниже черты. Все доходы субнационального уровня включены в общую сумму по категории «Налоги».

¹³ Некоторые средств не охвачены ЕКС.

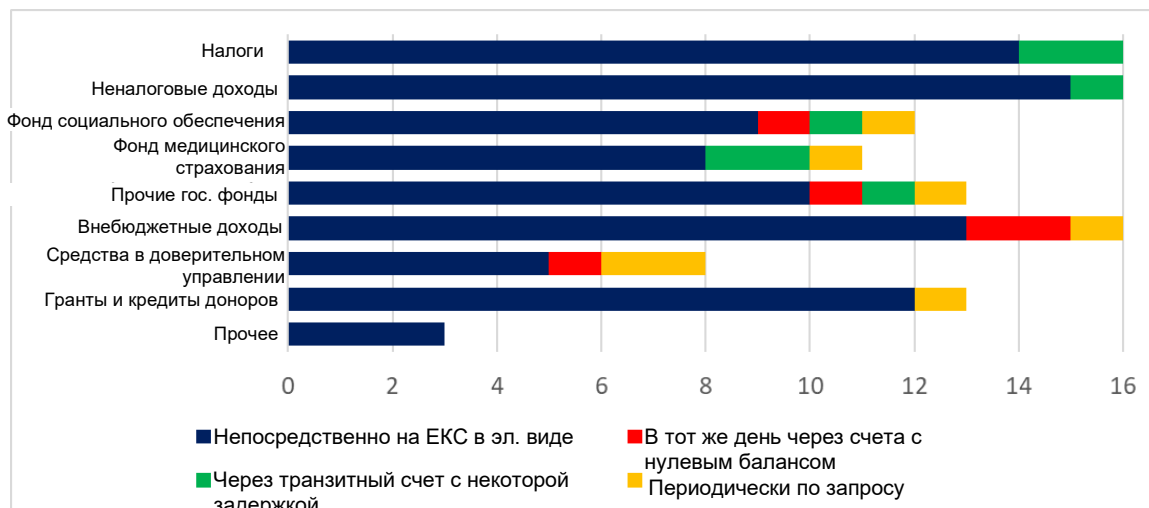
¹⁴ Существенные поступления (в виде займов от доноров и дохода от реализации ценных бумаг в стране) поступают на ЕКС как статьи финансирования «ниже черты», и потому они (предположительно) интегрированы в ЕКС.

¹⁵ Существенный объём поступлений федерального бюджета зачисляется в Фонд национального благосостояния (в настоящее время доходы от управления средствами ФНБ зачисляются в доход федерального бюджета; в отношении средств ФНБ применяется отдельный порядок учёта и управления).

¹⁶ Счета социального фонда в Государственном сберегательном банке.

использование при переводе промежуточных или зеркальных счетов; Азербайджан сообщил о наличии отдельной платёжной системы, которая была создана для работы с ЕКС. Соответствующие механизмы в разбивке по типам поступлений центрального правительства представлены на Рисунке 5.

Рисунок 5: Зачисление государственных доходов на ЕКС



24. В Таблице 2 те же сведения приведены в разбивке по странам. В неё включены налоговые и неналоговые доходы субнационального уровня. Респондентам было предложено указать механизм, который используется в отношении основной части доходов в каждой категории, выбрав тот или иной из следующих вариантов:

- Зачисляются непосредственно на ЕКС в электронном виде;
- Зачисляются на ЕКС в тот же день через счета с нулевым балансом в коммерческих банках;
- Зачисляются на ЕКС через транзитные счета с некоторой задержкой;
- Зачисляются на ЕКС периодически по запросу органов, ответственных за сбор доходов;
- Иное.

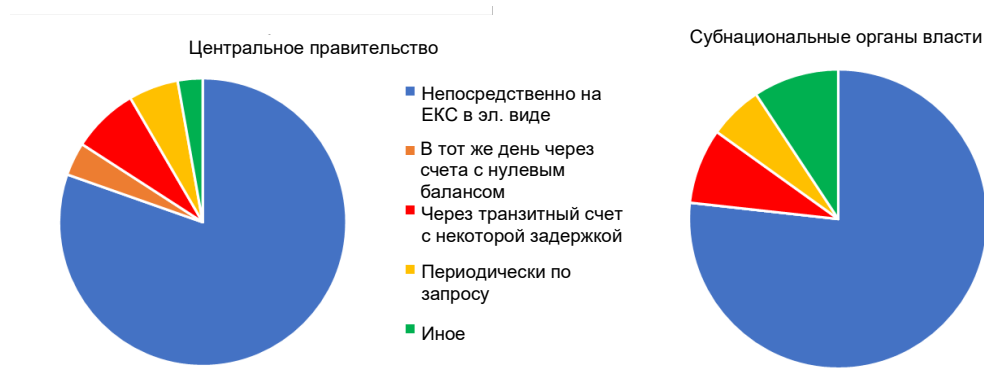
Таблица 2: Зачисление государственных доходов на ЕКС, в разбивке по странам

	Налоги	Неналогов. доходы	Фонды соц. обеспеч.	Фонд мед. страхов.	Прочие гос. фонды	Поступл-я во внебюдж. фонды	Ср-ва в доверит. управл-и	Гранты и кредиты доноров	Прочее	Субнац. налоги	Субнац. неналог. поступл-я
Албания	c	c	c	C	c	d	c	d		c	c
Армения	a	a	d	d	d	a	d	a		a	a
Азербайджан	a	a	a	a	a	a	Н/п	a		a	a
Белоруссия	a	a	a	Н/п	a	b				a	a
Хорватия	a	a	a			a		a			
Грузия	a	a			a	a	a	a		a	a
Венгрия	a	a	a	a	a	a	a	a	a		
Казахстан	a	a		a	a	a				a	a
Кыргызская Республика	a	a		a		a		a		a	a
Молдова	a	a	a	a	a	a	a	a		a	a
С. Македония	a	a	a	a		a		a		a	a
Россия	a	a	a	a		a		a		a	a
Румыния	a	a	a	a		a	a	a	a	a	a

Таджикистан	a	a	e	Н/п	Н/п	a	Н/п	a	e	a	a
Турция	c	a	b	c	b	b		e			
Украина	a	a	a		a	a	a	a	a	a	a

25. В отношении субнациональных поступлений присутствует та же практика, что и в случае центрального правительства. На Рисунке 6 в простой форме показано, как для доходов центрального правительства и субнациональных органов власти это выглядит в сравнении.

Рисунок 6: Зачисление доходов центрального правительства и субнациональных органов власти



Платёжные системы

Платежные системы: международная практика

Правительства всё шире применяют электронные платежи, хотя некоторые из них по-прежнему используют чеки или наличные средства. Электронные платежи обычно совершаются с применением одной из следующих систем, охватывающих всю страну¹⁷:

- **Система валовых расчетов в режиме реального времени (ВРРВ) (Real Time Gross Settlement System, RTGS)** позволяет осуществлять платежи между банками на валовой индивидуальной основе в реальном времени без пакетирования или неттинга с какими-либо иными операциями. Система ВРРВ подходит для совершения небольшого числа платежей на значительные суммы; переводы со взаиморасчётами через счета в центральном банке осуществляются немедленно и являются безотзывными, и потому при этом отсутствует кредитный риск. По этим причинам управление системой ВРРВ обычно осуществляет центральный банк, и она считается частью экономической инфраструктуры страны. Применению системы для всех операций обычно препятствует более высокая плата, которая взимается при их совершении.

¹⁷ Ниже приведены общеупотребительные сокращения; во многих странах имеются собственные обозначения.

- **Автоматическая система клиринговых расчетов (АКР)** обрабатывает внутренние платежи на малые суммы, которые совершают между собой участвующие финансовые организации. Система подходит для выполнения кредитовых переводов и для прямого дебитования. Она способна один или несколько раз в течение дня осуществлять пакетные платежи, которые объединяют многочисленные операции; размер взимаемой платы достаточно низок, чтобы стимулировать её использование для совершения платежей на незначительные суммы. По операциям в пакете выполняются взаиморасчёты («неттинг»), что сокращает число конечных расчётов, но предполагает задержку и определённый кредитный риск.

Государство может использовать ВРРВ или АКР, либо применять обе системы, и делать это разными способами. Там, где имеется адекватная система и инфраструктура безопасности, казначейство само может быть частью этой системы, взаимодействуя с ней в роли коммерческого банка, инструкции на перевод средств могут поступать через ИСУГФ (см. также Врезку 1). В другом варианте казначейство может давать поручения центральному банку совершать платежи от своего имени (такие платежи обычно пакетируются, и в платёжных поручениях указывают, через какую систему их выполнять, - RTGS или АКР), либо оно может дать такое поручение коммерческому банку; последний вариант обычно используют в условиях децентрализации, когда отдельные министерства самостоятельно совершают свои платежи. Впрочем, в ряде случаев осуществление платежей на незначительные суммы может быть поручено коммерческим банкам, в то время как центральный банк используется при совершении платежей на крупные суммы. При варианте использования коммерческого банка ЕКС дебетуется в момент перевода средств в банк, будь то до или после расчётов по соответствующему пакету.

Врезка 1: Прямой доступ к системе ВРРВ/АКР

Как отмечается ниже, прямой доступ к банковской системе – сильная сторона механизмов, принятых в странах РЕМПАЛ. В Молдове, где такой подход ввели в числе первых (в 2007 году), основной причиной была необходимость учитывать детальные данные поступлений в целях контроля и учёта. Проблема была довольно распространённой – в ряде стран центральные банки не желали или были неспособны обеспечивать требуемый уровень детализации; а при использовании третьих сторон, действующих от имени казначейства, надлежащее качество учёта и контроля достигается не всегда. С учетом наличия в странах региона эффективных инструментов контроля учета поступлений указанная стратегия оказалась успешной; это подтвердили все страны, которые последовали примеру Молдовы. При этом существенными являются функции и значение государства в определении порядка работы платёжной системы, особенно в части учёта и контроля за данными по операциям. Каждой стране по крайней мере следует стремиться к тому, чтобы

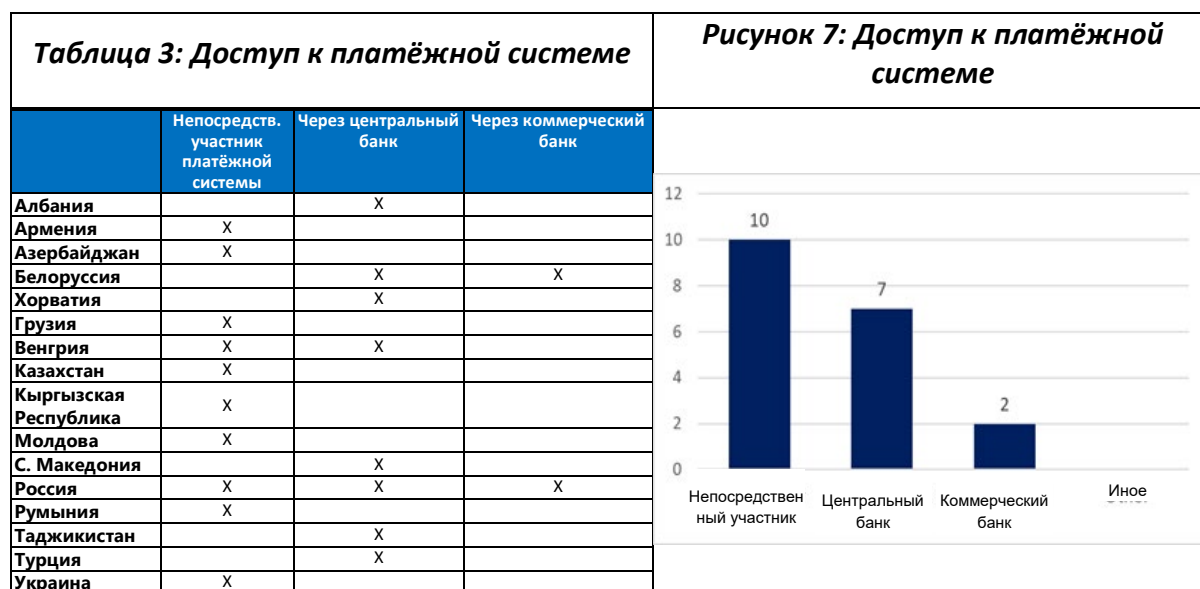
современные платёжные системы удовлетворяли сложным требованиям в области учёта и отчётности.

Государственные платежи в странах РЕМРАЛ

Обработка платежей, совершаемых с ЕКС

26. В 15 из 16 стран большинство государственных платежей осуществляются непосредственно с ЕКС, т.е. без перевода средств на счёт министерства в коммерческом банке; тем самым снижается риск того, что средства будут лежать «мертвым грузом». Вопрос, заданный респондентам, касался большинства платежей, и в ряде стран часть платежей совершается со счетов, не входящих в ЕКС. Албания отметила, что некоторые государственные платежи совершаются за пределами ЕКС, - например, платежи фонда медицинского страхования и социального обеспечения.

27. В большинстве стран предусмотрен прямой доступ к банковской системе, - государство либо является участником платёжной системы, либо используется пакетная система, обеспечивающая доступ через центральный банк (либо присутствуют оба варианта). Модель, при которой операции проводятся через коммерческий банк, имеется только в двух странах. Количество стран (10 из 16, т.е. более 60 процентов), где государство выступает участником системы ВРРВ, явно выше, чем в других регионах мира. Эти результаты представлены на Рисунке 7 и в Таблице 3.



28. Методы совершения платежей очень схожи. Доминирующее положение занимают электронные платежи (как и ожидалось с учётом подключения к системе ВРРВ). Во всех странах используется система ВРРВ или система пакетных платежей (через центральный банк или АКР); в восьми странах применяют оба варианта. Румыния и

Албания отметили, что для платежей на малые суммы используют АКР; это соответствует категории «Иное» в Таблице 4 и на Рисунке 8 ниже.¹⁸

Таблица 4: Использование платёжной системы				Рисунок 8: Использование платёжной системы	
	RTGS	Иная система электронных платежей	Иное		
Албания	X	X	X		
Армения	X	X			
Азербайджан	X	X			
Белоруссия		X			
Хорватия	X	X			
Грузия	X				
Венгрия	X	X			
Казахстан	X				
Кыргызская Республика		X			
Молдова	X	X			
С. Македония	X				
Россия	X				
Румыния	X	X	X		
Таджикистан	X				
Турция	X				
Украина	X	X			

Система	Да	Нет
ВРРВ	14	2
Система пакетных платежей	10	6
Иное	2	15

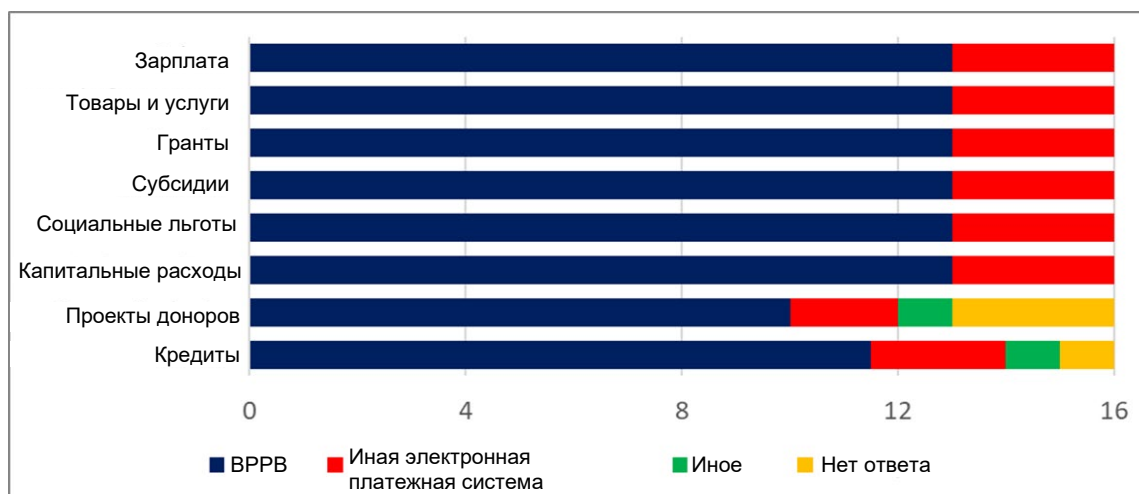
29. **Различий при обработке платежей с учётом их экономической категории практически нет.** За исключением двух стран, где используется иная платёжная система (Беларусь и Кыргызская Республика), практически все платежи (на крупные суммы) независимо от их экономической категории выполняются через систему ВРРВ (см. Рисунок 9). Единственным исключением (категория «Иное» на рисунке) являются платежи в рамках проектов, финансируемых донорами, и в счёт погашения займов в Северной Македонии, которые осуществляются с зеркальных счетов.¹⁹

30. Метод осуществления платежей местными органами власти по разным экономическим категориям практически идентичен тому, что используется органами центрального правительства, - по крайней мере, в странах, где средства субнационального уровня включены в ЕКС. Из трёх стран с другой моделью Хорватия и Турция не представили детальной информации; Венгрия сообщила, что субнациональные органы управления используют не RTGS, а другую платёжную систему. Также Венгрия указала, что местные органы власти самостоятельно принимают решения о том, где держать свои счета, - в казначействе или в коммерческих банках.

¹⁸ Отвечая на дальнейшие вопросы, Молдова отметила, что тоже использует АКР для совершения платежей на малые суммы; возможно, аналогичная практика присутствует и в ряде других стран.

¹⁹ Система «зеркальных» счетов позволяет моментально отражать операции, совершённые по одному счёту, на другом счёте. Часто они отражают в национальной валюте операции, которые совершаются в иностранной валюте.

Рисунок 9: Механизмы совершения платежей, в разбивке по экономическим категориям



31. **В некоторых странах по-прежнему для совершения платежей используют наличные средства или чеки, однако суммы крайне невелики.** Россия сообщила, что наличные средства составляют лишь 0,02 процента от общей суммы платежей (при нулевой доле чеков); для Армении этот показатель составляет менее 1 процента (ноль для чеков). Украина указала 0,17 процента для чеков (ноль для наличных средств).

Количество счетов и остатки средств

32. **Несколько вопросов были связаны с количеством счетов, которые находятся в разных организациях (центральном банке и коммерческих банках), с их типом (расчётные, инвестиционные или иные) и с остатком средств по каждой подкатегории.** Поступившие ответы были неполными; ряд стран вовсе не представили ответов. Также представляется вероятным, что эти вопросы могли быть по различному интерпретированы респондентами, особенно в части отнесения остатков к различным категориям.

33. **Очевидно, имеются разные варианты;** при этом разнообразии подходов не позволяет составить сводную таблицу или график. Отмечались следующие модели:

- *В Албании проводится различие между транзитными и прочими счетами; при этом первая категория более многочисленна.*
- *Армения отметила наличие нескольких инвестиционных или срочных депозитов в центральном банке.*
- *Азербайджан сообщил, что значительные остатки средств (в совокупности – 30 процентов) размещены Государственным нефтяным фондом в одном из финансовых учреждений (не в коммерческом банке).*
- *В Беларуси имеется несколько счетов в центральном банке и в коммерческих банках.*
- *Румыния, наоборот, отметила, что у неё нет счетов за пределами ЕКС.*

- В Хорватии инвестиционные или срочные депозиты размещены в центральном (56 процентов от общей суммы) и в коммерческих банках (44 процента); практически все остатки на расчётных или текущих счетах размещены в центральном банке.
- Кыргызская Республика пояснила, что имеется более 5000 отдельных счетов в центральном банке, на которых размещено свыше 50 процентов операционных остатков; имеется более 100 депозитных/инвестиционных счетов, на которых также размещены значительные средства.
- Россия сообщила о том, что в центральном банке имеется 16 счетов, на которых находится 32 процента остатков средств и которые используются дополнительно к ЕКС.
- Украина упомянула несколько валютных счетов, открытых в расчётных целях в коммерческих банках, а также в центральном банке (Азербайджан тоже сообщил о наличии отдельных валютных счетов, - в его случае в центральном банке; вероятно, что такие счета имеются и в некоторых других странах).

Коммерческие отношения с центральным банком и коммерческими банками

Коммерческие отношения: международная практика

Ответственные за управление государственными средствами (и долгом) вступают в различные виды отношений с центральным банком своей страны. Центральный банк предоставляет услуги, прежде всего банковские, но также может выступать в роли фискального агента, регистратора, осуществлять расчёты и т.д. По мере становления практики более активного управления ликвидностью всё больше внимания необходимо уделять взаимодействию и координации действий между казначейством или органом, осуществляющим управление долгом, и банком применительно к операциям на рынке краткосрочных инструментов. Обе структуры могут иметь общую заинтересованность в развитии этого рынка, при этом могут возникать напряженные ситуации, например, в связи с порядком использования казначейских векселей или векселей центрального банка, сроками и объёмами соответствующих аукционов и других операций на рынках краткосрочного финансирования, размером процентов, которые выплачиваются на остаток ЕКС и влиянием на издержки центрального банка, портфелем государственных ценных бумаг, который держит центральный банк, переносом их срока погашения, реализуемостью и возможным сбросом. Необходимы механизмы координации и сотрудничества, которые охватывали бы аспекты как политики, так и операционной деятельности; обычно такие механизмы прописываются в меморандумах о взаимопонимании (MoU) или аналогичных протоколах. Для того, чтобы прояснить функции, обязанности и ожидания, услуги должны быть предметом контракта или соглашения об уровне предоставления услуг; также требуется определить, например, порядок обмена информацией, размер вознаграждений и механизм взаимодействия для обеспечения непрерывности функционирования.

Выплата центральным банком рыночного процента на государственные депозиты считается рекомендуемой практикой:²⁰

- Это повышает прозрачность и помогает избежать скрытого перекрёстного субсидирования, связанного с использованием административно устанавливаемых ставок процентов.
- Устраняется стимул для министерства предпринимать экономически необоснованные решения относительно остатка своих средств, - например, о размещении средств в коммерческих банках, которые имеют низкий кредитный рейтинг.

Аналогичным образом, в ситуациях, когда центральный банк выполняет операции по поручению правительства (в качестве банкира или фискального агента), министерству финансов в интересах обеспечения прозрачности и надлежащих финансовых стимулов следует выплачивать вознаграждения по таким операциям. Главная польза от таких взаимных договорённостей между министерством финансов и центральным банком заключается в том, что они позволяют избежать возможного искажения стимулов. Применяются разные справочные процентные ставки. Они могут включать в себя ставки по небанковским депозитам в коммерческих банках или по межбанковским депозитам, проценты по недавно выпущенным казначейским векселям и аналогичным инструментам, а также проценты на активы контрагентов, размещённые в центральных банках. Чаще встречаются ставки, привязанные к ключевой ставке центрального банка или к нижним значениям коридора. Есть и другие примеры выплаты процентов по ставкам ниже рыночных, однако с учётом низких процентных ставок, которые присутствуют сегодня на мировом рынке, довольно часто такими различиями можно пренебречь.

Многие центральные банки, которые не выплачивают проценты на остаток на основном расчётном счёте в составе ЕКС, готовы платить проценты по срочным депозитам; при этом процентная ставка определяется сроком действия депозита. Это обстоятельство отражает иную роль срочных депозитов, которые могут выступать в качестве дополнительного буфера для государства, или служить центральному банку инструментом связывания избытка ликвидности.

Аналогичные требования должны действовать и при взаимодействии с коммерческими банками, т.е. отношения следует должным образом документально оформить, а министерству финансов следует выплачивать вознаграждение и при этом получать проценты, подобно всем прочим участникам рынка. В ряде стран по-прежнему действуют процедуры, установленные ранее, когда не предусмотрена ни уплата вознаграждений, ни получение процентов, а банки получают от министерства финансов компенсацию в виде бесплатного использования средств, размещённых на депозитах (иногда это достигается за счёт задержки перечисления доходов на ЕКС).

²⁰ См. Pessoa and Williams (2012)

Коммерческие отношения с банками в странах РЕМРАЛ

Проценты на остатки денежных средств

34. В большинстве стран (10 из 16) предусмотрена выплата процентов по крайней мере на часть остатка средств, размещённых в центральном банке. Таких стран чуть больше, чем в 2016 году (тогда их было 6 из 12), хотя в проводившемся тогда опросе не были показаны различия между расчётными счетами и срочными депозитами. Так, в Албании выплачивается процент только по срочным депозитам, а в опросе 2016 года было указано, что в ней «выплата процентов не предусмотрена». Еще одна страна, которая за время между двумя опросами перешла из категории стран без выплаты процентов в категорию, где выплата процентов предусмотрена, - это Казахстан. В шести странах процент выплачивается по средствам, размещённым как на расчётных (или текущих) счетах, так и на срочных (или инвестиционных) депозитах. Ещё в четырёх странах предусмотрена выплата процентов только в отношении одной категории счетов, а в шести странах проценты вообще не выплачиваются. Соответствующие данные по странам представлены в Таблице 5. В большинстве случаев проценты выплачиваются по отдельным счетам, однако в ряде стран они выплачиваются на чистый остаток средств (общая сумма выплаченных процентов будет одинаковой при отсутствии овердрафта по некоторым счетам, так как применяются разные процентные ставки). Некоторая информация о способе определения процентной ставки представлена в Таблице 5, однако здесь присутствует большое разнообразие, и единственная или доминирующая модель отсутствует; ситуация, когда проценты ниже ключевой ставки центрального банка, встречается чаще. В трёх странах (Молдове, Румынии и Турции) имеются механизмы, позволяющие делиться доходом с другими организациями, которые держат свои средства на ЕКС.

Таблица 5: Проценты, которые выплачивает Центральный банк

	Процент выплачивается по расчётным или срочным счетам	По отдельным счётам / на чистый остаток	Порядок определения процентной ставки и прочая информация
Албания	Только по срочным счетам	По каждому счёту	Плавающая ставка; интерполяция ключевой ставки со средней доходностью на аукционе 3-месячных казначейских векселей (чуть выше ключевой ставки)
Армения	Не выплачивается		
Азербайджан	Не выплачивается		
Беларусь	И по расчётным, и по срочным	По каждому счёту	Для расчётных счетов определена законодательно (0,5%); для срочных – определяется рынком по условиям договора
Хорватия	И по расчётным, и по срочным	По каждому счёту	Средневзвешенная месячная процентная ставка на рынке овернайт, применяемая на межбанковском рынке – ниже ключевой ставки
Грузия	Не выплачивается		
Венгрия	И по расчётным, и по срочным	На чистый остаток	Плавающая; ключевая ставка центрального банка и рыночная ставка
Казахстан	И по расчётным, и по срочным	По каждому счёту	
Кыргызская Республика	Не выплачивается		

Молдова	И по расчётным, и по срочным	На чистый остаток	Средневзвешенные ставки по государственным ценным бумагам, реализованным на последнем аукционе – выше ключевой ставки
С. Македония	Только по расчётным	На чистый остаток	На основе процентных ставок по депозитам овернайт до определённого максимального значения остатка – ниже ключевой ставки
Россия	Не выплачивается		
Румыния	Только по расчётным	По каждому счёту	Ставка процента, который выплачивается центральным банком по обязательным резервам банков – ниже ключевой ставки
Таджикистан	Только по расчётным	На чистый остаток	Определяется в ходе переговоров; в настоящее время ниже ключевой ставки
Турция	И по расчётным, и по срочным	По каждому счёту	Определяется протоколами, подписанными с центральным банком
Украина	Не выплачивается		

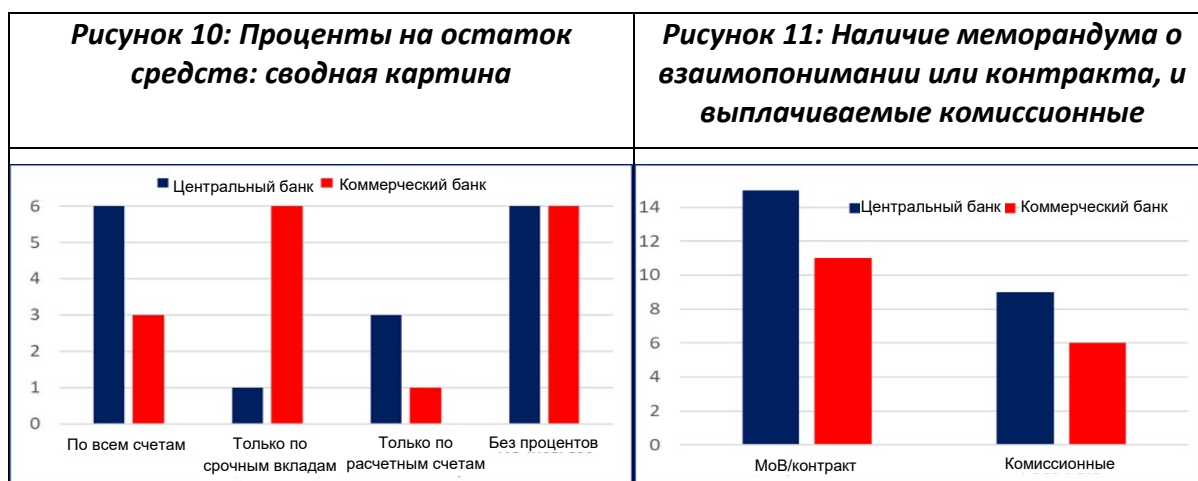
35. **Похожая ситуация складывается и с выплатой процентов на остаток средств, размещённых в коммерческих банках.** При этом проценты и по расчётным счетам, и по срочным депозитам выплачивают в трёх странах, а ещё в семи предусмотрены проценты по крайней мере для одной из этих категорий (особенно для срочных депозитов). При этом также наблюдаются разные подходы к определению процентной ставки, хотя в ряде случаев её размер устанавливается в процессе переговоров, а не жёстко увязан с рыночными значениями. Более подробно эта информация представлена в Таблице 6. Несколько неожиданным результатом сравнительного анализа стало то, что в несколько в большем числе стран (девять в сравнении с семью) начисляются проценты по депозитным счетам, которые размещены в коммерческих банках, а не в центральном банке; при этом больше стран выплачивают проценты на остаток на расчётных счетах в центральном банке (девять против четырёх). Для того, чтобы определить, чем обусловлены эти различия (ситуацией на рынках соответствующих стран или административными положениями, которые сдерживают развитие финансового рынка) потребуется дальнейший анализ.

Таблица 6: Проценты, которые выплачивают коммерческие банки

	Процент выплачивается по расчётным или срочным счетам	По отдельным счётам / на чистый остаток	Порядок определения процентной ставки и прочая информация
Албания	Только по срочным счетам	По каждому счёту	Плавающая ставка; привязана к средней доходности на аукционе 3-месячных казначейских векселей
Армения	Не выплачивается		
Азербайджан	Только по срочным счетам	По каждому счёту	
Беларусь	И по расчётным, и по срочные	По каждому счёту	Для расчётных счетов определена законодательно (0,5%); для срочных – определяется рынком по условиям договора
Хорватия	И по расчётным, и по срочным	По каждому счёту	Согласно условиям договора
Грузия	Только по срочным счетам	По каждому счёту	Аукцион
Венгрия	Не выплачивается		
Казахстан	Не выплачивается		
Кыргызская Республика	Не выплачивается		
Молдова	Только по расчётным счетам		
Сев. Македония	Не выплачивается		
Россия	Только по срочным счетам	По каждому счёту	Привязана к ключевой ставке центрального банка или RUONIA, за вычетом дисконта

Румыния	Не выплачивается		
Таджикистан	Только по срочным счетам	По каждому счету	Привязана к коммерческим ставкам
Турция	Только по срочным счетам	По каждому счету	Определяется протоколами, подписанными с коммерческими банками
Украина	И по расчётным, и по срочным	По каждому счету	

36. На Рисунке 11 представлены агрегированные данные о том, зафиксированы ли отношения официально (в меморандуме о взаимопонимании или аналогичном документе), а также содержится информация о том, взимаются ли комиссионные за услуги, предоставляемые центральным банком и коммерческими банками. Более подробно эти сведения приведены в Таблице 7. Сравнение несколько затруднено, поскольку содержание предлагаемых услуг неодинаково. Центральный банк может предоставлять банковские услуги, но также выступать в роли фискального агента, регистратора, осуществлять платежи и т.д. Коммерческие банки могут предоставлять разные услуги в отношении операций с поступлениями и платёжных операций. Из ответов стран ясно, что размер комиссионных, которые взимаются за разные услуги, может рассчитываться по-разному, а в ряде случаев клиенты могут освобождаться от уплаты таких комиссионных.



Договора и комиссионные

37. Практически во всех странах отношения с центральным банком оформлены тем или иным документом (исключение – Кыргызская Республика), и в большинстве случаев взимается определённое комиссионное вознаграждение. Чуть более половины стран предусматривают договорные или аналогичные отношения с коммерческими банками, в то время как в большинстве стран из другой группы вероятность обращения к таким банкам за какими-либо услугами крайне мала. При наличии договора в большинстве случаев выплачиваются комиссионные, - по крайней мере, за некоторые услуги. Комиссионные, которые выплачиваются центральному банку и коммерческим банкам, могут иметь разную структуру: применяются разные сочетания фиксированных и переменных комиссионных; при этом размер переменных комиссионных определяется либо типом, либо объёмом операций.

Таблица 7: Документальное оформление отношений с центральным банком и коммерческими банками, а также взимание комиссионных

	Центральный банк			Коммерческие банки				
	МоВ или аналогичный документ	Комиссионные	Дополнительная информация	МоВ, договор или аналогичный документ	Комиссионные	Дополнительная информация	Удерживание средств	Дней
Албания	Да	Нет		Да	Нет		Нет	1
Армения	Да	Нет		Да	Да	Для наличных платежей: до 1% от суммы платежа	Да	1
Азербайджан	Да	Да	Символическая сумма	Да	Да	За некоторые услуги	Нет	
Беларусь	Да	Нет		Да	Нет		Нет	
Хорватия	Да	Да	Фиксированная сумма или с объема	Да	Да	Фиксированная сумма или с объема	Нет	
Грузия	Да	Нет		Да	Нет		Нет	
Венгрия	Да	Да	Размер определяется центральным банком	Нет	Нет		Нет	
Казахстан	Да	Нет		Нет	Нет		Нет	
Кыргызская Республика	Нет	Нет		Нет	Нет		Нет	
Молдова	Да	Да	За некоторые услуги	Да	Да	% от суммы, но в установленных номинальных границах	Да	1
Сев. Македония	Да	Да	В диапазоне в зависимости от суммы/объема	Да	Да	Единая ставка за операцию	Нет	
Россия	Да	Нет		Да	Нет		Нет	
Румыния	Да	Да	Фиксированные либо договорные, в зависимости от операций	Нет	Нет		Нет	
Таджикистан	Да	Да	Смешанный подход, некоторые комиссионные в зависимости от операций	Нет	Нет		Нет	
Турция	Да	Да	Установленный тариф	Да	Да	Установленный тариф	Да	3
Украина	Да	Да	За информационные и технические услуги; за другие услуги не предусмотрены	Да	Нет		Нет	

38. В Таблице 7 имеются две колонки, где показано, задерживаются ли доходы, поступающие на ЕКС, в коммерческих банках, и как долго; длительные периоды удерживания часто используются (в других регионах) в качестве способа компенсации банкам издержек, связанных с управлением потоками государственных средств. Представляется, что в странах РЕМПАЛ такая практика отсутствует. Лишь три страны отметили, что средства удерживаются в течение определённого срока (и еще одна указала, что такое удержание имеет в большей степени технический характер). Лишь в одном из этих случаев средства удерживались дольше одного дня (три дня в Турции²¹). Был также задан вопрос о том, удерживают ли у себя средства налоговые органы перед тем, как перевести их на ЕКС, - например для сверки. 15 из 16 стран сообщили о том, что такая практика отсутствует; Северная Македония отметила, что имеется задержка в один день.

²¹ Это относится к налоговым доходам, которые перечисляются на ЕКС в течение 2–3 дней в соответствии с долгосрочными контрактами налоговых органов с коммерческими банками. Все поступления, входящие в охват новой системы ЕКС (специальные бюджетные учреждения, органы государственного управления, внебюджетные фонды и т. д.), зачисляются на ЕКС в тот же день без каких-либо задержек (суммы, поступившие после 17:00, зачисляются до 10:00 следующего дня).

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ЛИКВИДНОСТЬЮ

Переход к активному управлению ликвидностью

Операционные цели управления ликвидностью можно выразить по-разному. С концептуальной точки зрения цель высокого уровня (т.е. обеспечение достаточных денежных средств для беспрепятственного исполнения бюджета) проста. Однако на практике она может требовать дальнейшего раскрытия с указанием индикаторов, например, недопущение просроченной задолженности или неприменение иных механизмов, которые приводят к нормированию ликвидности. Вторичные цели (экономия средств и эффективное решение проблем, связанных с несопадением сроков поступления и оттока средств) сформулировать сложнее, и потому для их измерения требуются гипотетические альтернативные сценарии. Экономия средств, выплачиваемых в виде процентов, можно оценить в сравнении с более пассивной стратегией. Более широкие выгоды от сглаживания колебаний остатка ЕКС оценить труднее; тем не менее, в ряде стран делаются попытки оценить в качественном выражении выгоды для кредитно-денежной политики.

На практике такие дополнительные цели могут выражаться в виде целевого показателя остатка средств на ЕКС. Он может быть установлен как некое предпочтительное или минимальное значение остатка (которое может быть нулевым), либо может быть аналогичен буферу ликвидности (см. ниже); либо такой показатель можно задать неким диапазоном (от минимального до максимального значения) или, в ряде случаев, в виде максимального значения (т.е. сверх которого проценты на остаток начисляться не будут).

Буфер ликвидности – это минимальный уровень остатка средств, необходимый для удовлетворения повседневных потребностей в ликвидности в любой момент времени при любых условиях с учётом наличия иных ликвидных ресурсов. Необходимый размер такого буфера (обычно – минимальное значение остатка ЕКС) может устанавливаться законодательно или административно. Установленное значение действует постоянно в течение года (хотя в некоторых случаях его величина может быть изменена с учётом будущих потребностей в средствах или плана заимствований на год) и должно обеспечивать достаточный остаток средств для исполнения обязательств с учётом волатильности и неожиданных колебаний потоков денежных средств. В некоторых странах размер буфера ликвидности устанавливается в номинальном выражении; в других он может быть увязан с потоками ожидаемых расходов или выплат в счёт обслуживания долга.²² Также необходимо решить, раскрывать ли значение этого буфера рынку. Достаточный размер буфера ликвидности будет восприниматься рынком (инвесторами и рейтинговыми агентствами) как признак осмотрительности и вызывающей доверия политики. В качестве контраргумента можно указать, что обнародование точной структуры буфера может негативно сказаться на операциях, которые осуществляет на рынке казначейство; также могут быть опасения о том, что неспособность достичь

²² Соответствующие варианты и методики см. в Hürçan and others (2020)

опубликованного целевого показателя негативно скажется на доверии к соответствующей политике.

Прогнозирование потоков денежных средств является важным инструментом активного управления ликвидностью. Ежемесячная публикация профиля на год с его регулярным обновлением поддерживает исполнение бюджета; при этом необходимы прогнозы будущих потоков ликвидности по крайней мере на три месяца вперёд, чтобы выявлять возможные пики и спады и на этом основании принимать решения о финансировании в будущем. Если необходимо нормирование ликвидности или «заморозка» ассигнований, то благодаря более длительному горизонту прогнозирования у министерств появляется больше времени для того, чтобы выработать меры реагирования. На начальном этапе можно готовить ежемесячные прогнозы; однако в дальнейшем для более активного управления ликвидностью потребуются еженедельные и ежедневные прогнозы. Прогнозы должны быть скользящими и регулярно переноситься на будущие периоды (не реже раза в месяц, а при необходимости – еженедельно). Ближе к концу бюджетного года их необходимо переносить на следующий год, чтобы сохранять горизонт планирования.

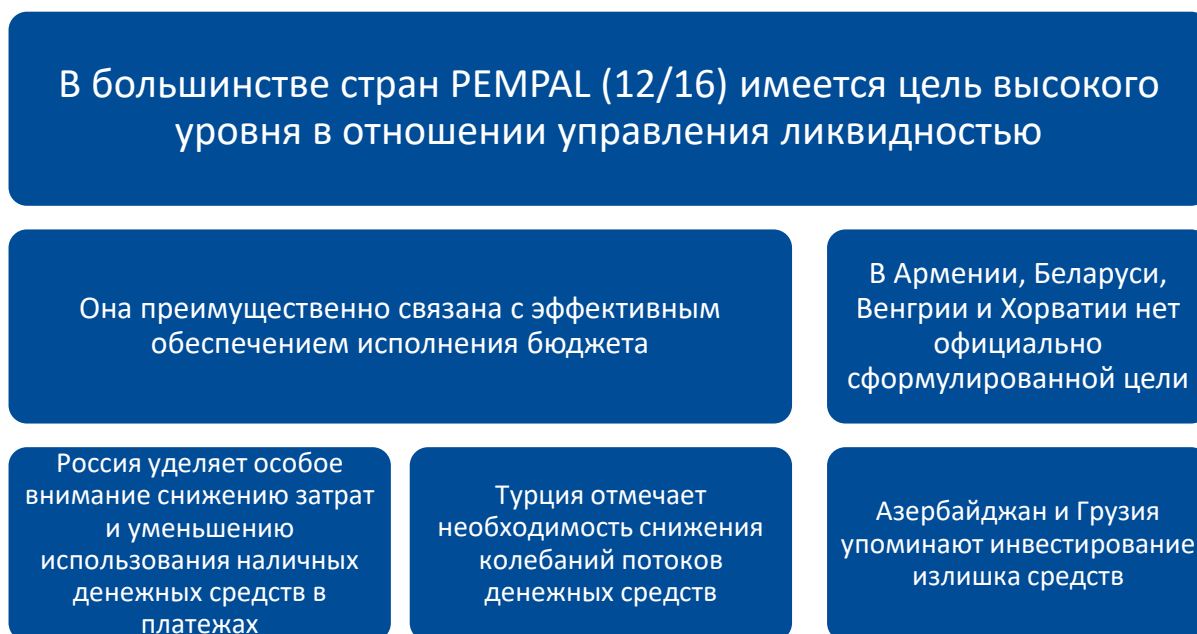
Цели управления ликвидностью и прогнозирование потоков денежных средств в странах РЕМРАЛ

Цели управления ликвидностью

39. **Большинство стран (12 из 16) сообщили о наличии цели высокого уровня в управлении ликвидностью.** Официально сформулированная цель отсутствует в Армении, Хорватии, Венгрии и Беларуси; в Грузии и Азербайджане основное внимание уделяется инвестированию излишка средств. Цели определены главным образом с точки зрения эффективности поддержки исполнения бюджета; при этом особенно сильный акцент на эффективности присутствует в России (см. Рисунок 12).

40. **Многие цели сформулированы неудачно или нечётко.** В ряде случаев они многословны (в одном примере формулировка содержит 150 слов) и представлены как юридические формулировки или цитаты из законов; фактически они в большей степени являются детализированными вариантами того, что обычно выступает в качестве цели высокого уровня. Более чётко цель сформулирована только в Турции; в ней упоминаются колебания потоков денежных средств, и она в большей степени ориентирована на современную концепцию управления ликвидностью («обеспечивать ликвидность, необходимую для совершения государственных расходов, своевременным и экономически эффективным образом ... сглаживать неожиданные колебания потоков денежных средств ... вселять в рынки уверенность в том, что бюджетные расходы финансируются своевременно без задержек»).

Рисунок 12: Цели управления ликвидностью



Буфер ликвидности

41. Официально установленное целевое значение буфера ликвидности присутствует лишь в трёх странах (Турция, Венгрия и Албания). Имеются следующие характеристики:

- *Албания: размер (минимальный и максимальный) буфера определён главным образом на основе расходов в течение месяца. Может меняться при необходимости.*
- *Венгрия: впервые размер буфера был установлен в 2003 году; определяется Агентством по управлению долгом в номинальном выражении и утверждается Министерством финансов; может меняться в течение года.*
- *Турция: впервые размер буфера был установлен также в 2003 году; определяется на основе потоков денежных средств, может меняться в течение года.*

42. Информацию о буфере ликвидности не публикует ни одна страна.

- *В Турции и Албании целевое значение буфера соответствует размеру остатка на ЕКС. Венгрия отметила, что также имеется возможность использовать операции РЕПО и валютные депозиты.*
- *В Турции установлен отдельный целевой показатель для валютных остатков. В Венгрии в целевой показатель включён эквивалент валютных остатков в национальной валюте (в Албании нет).*

43. **Россия также подчеркнула важность использования целевого резерва** в зависимости от динамики потоков денежных средств; возможно, большинство других стран тоже на практике имеют буфер ликвидности, хотя официально он не прописан (в 2016 году о наличии буфера сообщили 8 из 12 стран).

44. **Респондентам был задан вопрос об основных факторах, которые определяют размер буфера ликвидности.** Большинство респондентов дали полный ответ, несмотря на то, что не указывали наличие официально установленного буфера ликвидности (из-за отсутствия такого буфера некоторые комментарии выглядели несколько искусственно). Тем не менее, полученные ответы можно интерпретировать в качестве наиболее важных факторов, влияющих на расчёт размера минимального остатка средств на ЕКС. Полученные результаты представлены в Таблице 8.

Таблица 8: Факторы, определяющие размер буфера ликвидности или минимального остатка средств на ЕКС

	Волатильность доходов	Волатильность расходов	Ошибка прогноза - доходы	Ошибка прогноза - расходы	Несостоявшийся аукцион	Существенная дестабилизация рынка	Риск условных обязательств	Размер обязательных платежей
Албания		X						X
Армения	X	X			X			X
Азербайджан			X	X				
Беларусь	X	X	X	X		X	X	
Хорватия								
Грузия		X						X
Венгрия	X	X	X	X	X	X		
Казахстан	X				X			
Кыргызская Республика	X	X						
Молдова	X	X	X	X			X	X
С. Македония	X	X	X	X	X			X
Россия	X	X	X	X				
Румыния	X	X	X	X	X	X	X	X
Таджикистан	X							
Турция	X	X	X	X	X	X	X	X
Украина	X	X	X	X				
ИТОГО	12	12	9	9	6	4	4	7

45. **Большинство стран отметили волатильность доходов и расходов и ошибки их прогнозирования.** В число других факторов (возможно, в большей степени касающихся использования части буфера как страхового резерва, а не для совершения платежей) вошли случаи несостоявшихся аукционов или дестабилизации рынка, а также риск условных обязательств. Примерно половина стран отметили в качестве ещё одного фактора размеры обязательных платежей.

46. **В большинстве стран имеются те или иные «страховочные» механизмы (см. Таблицу 9).** Практически все страны воздерживаются от заимствований у центрального банка (исключение – Таджикистан; Молдова также отметила, что сможет эмитировать ценные бумаги для центрального банка). Удивительно, но ни в одной стране не используются кредитные линии в коммерческих банках или аналогичные механизмы. При этом в ряде стран заявили, что любой срочный депозит в банках может быть отозван по запросу. Также полезным может оказаться доступ к остаткам на счетах других государственных учреждений (однако если такие учреждения входят в структуру центрального правительства, то в идеале остатки на их счетах уже полностью должны быть интегрированы в ЕКС). Некоторые страны сообщили о возможности выпускать казначейские векселя, однако этот вариант применим для «подстраховки» только в том случае, если их можно выпустить в тот же день.

Таблица 9: «Страховочные» механизмы

	Заимствования у центрального банка	Кредитные линии в коммерческих банках	Возможность отзыва вклада без штрафных санкций	Доступ к другим установленным законом фондам	Валютные остатки	Иное
Албания						
Армения			X			
Азербайджан			X		X	Эмиссия ценных бумаг (в т.ч. с выкупом центральным банком)
Белоруссия					X	
Хорватия						
Грузия			X			
Венгрия						Операции РЕПО
Казахстан				X		
Кыргызская Республика					X	
Молдова					X	Доступ к средствам ВБФ на ЕКС
С. Македония					X	Доступ к остаткам на счетах других распорядителей на ЕКС
Россия			X	X	X	
Румыния					X	
Таджикистан	X					Выпуск казначейских векселей
Турция			X			
Украина						

Прогнозирование потоков денежных средств

47. **Все страны имеют возможность в той или иной мере осуществлять прогнозирование.** Респондентам предложили представить информацию о трёх характеристиках: горизонте прогнозирования, периодичности обновления скользящего прогноза и степени детализации прогноза (т.е. составляется ли он в разбивке по месяцам, неделям или дням). Для представления результатов полученным ответам были присвоены баллы по трёхбалльной шкале. Эти баллы не отражают качества результата; более высокий балл не обязательно соответствует «лучшему» показателю: еженедельно обновляемый скользящий прогноз кассового плана, разбитого по дням и охватывающего следующий год, на практике может быть мало полезным (например, если он ограничивается утверждённым бюджетом). Вместе с тем, более высокий балл указывает на масштаб и амбициозность инфраструктуры прогнозирования.

48. **Матрица баллов и их распределение для каждого из параметров представлены на Рисунке 13.** Самые высокие баллы были получены по детализации. Вместе с тем, в этой категории страны продемонстрировали довольно разные подходы. В некоторых из них (например, в России и Молдове) готовят ежедневный прогноз на предстоящий месяц или несколько недель; в других (например, в Албании) – на год вперёд. Аналогичным образом, некоторые страны обновляют скользящий прогноз регулярно, другие – часто, но только при необходимости или при поступлении новой информации. Иногда скользящий прогноз имеет меньший горизонт в сравнении с базовым. Эти различия сложно отразить в итоговых баллах.

49. Несмотря на указанные оговорки, представленные на Рисунках 14-16 баллы по отдельным странам для каждой из характеристик представляют интерес. Максимальный балл («девять») имеет только Россия, несколько стран имеют балл «восемь»; самое низкое значение совокупного балла - «четыре». Ответы некоторых стран помещены в

Таблицу 10 (хотя некоторые из них явно относятся к планированию ликвидности, а не к её прогнозированию).

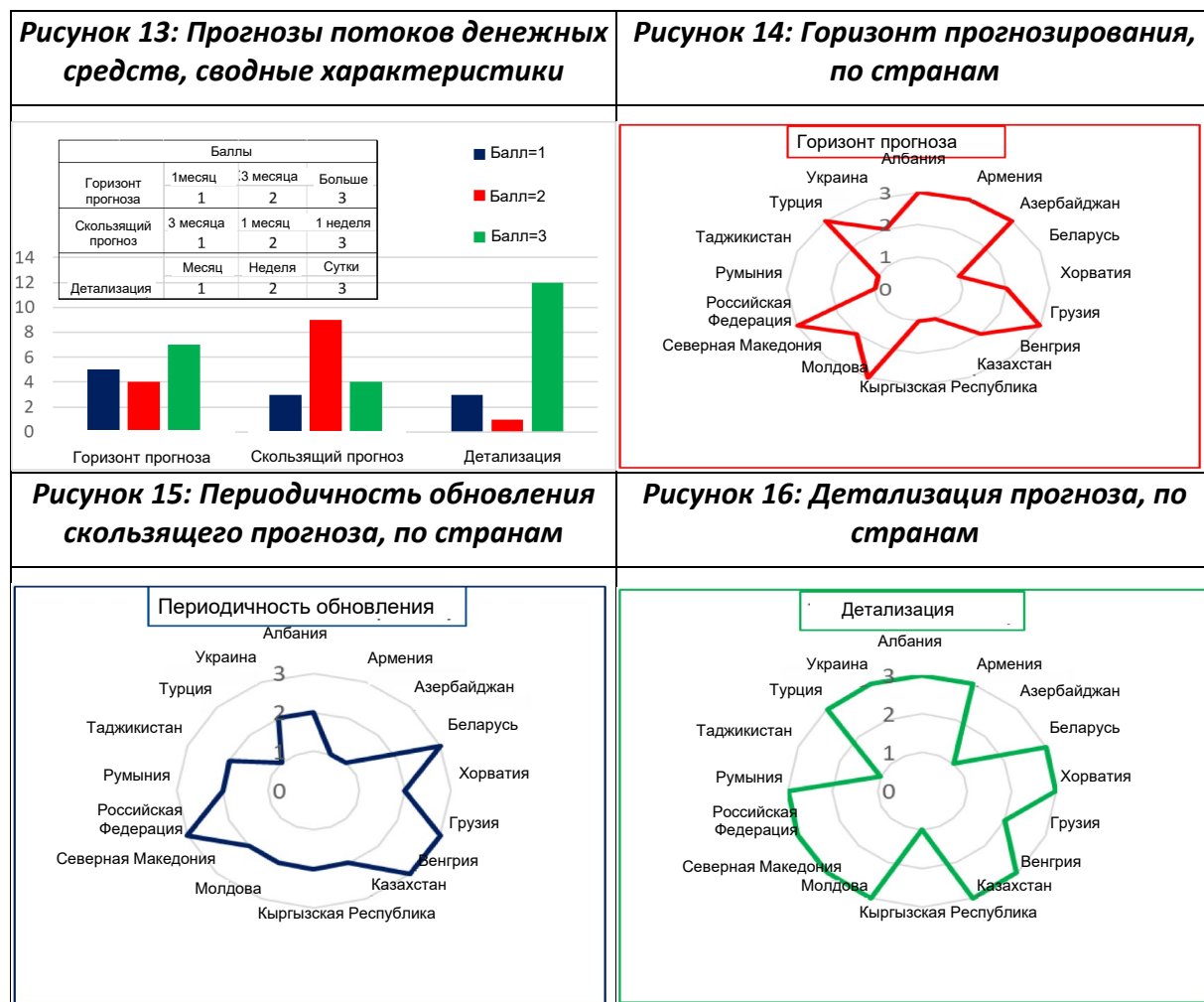


Таблица 10: Прогнозирование потоков денежных средств: отдельные комментарии стран

	Ответы стран
Албания	Ежедневный прогноз на весь бюджетный год.
Азербайджан	Утверждается кассовый бюджет на год с помесечной разбивкой. Определяются доходы по типам, расходы, объёмы финансирования дефицита и привлечение дополнительных средств. В случае расхождений прогнозы на следующий месяц или квартал могут корректироваться. Корректировки, охватывающие более длительный период, выполняются реже.
Хорватия	Прогнозы обновляются ежедневно; соответствующие изменения вносятся в недельные и месячные прогнозы (точность прогнозирования ежемесячного остатка на счетах составляет 80-85 процентов).
Венгрия	Перенос на следующий период два раза в неделю.
Молдова	В текущем месяце готовится прогноз на следующий месяц. С учётом изменений в помесечных прогнозах (на текущий и следующий месяц) обновляется годовой прогноз. Месячный прогноз даётся в разбивке по неделям. Первые 2-3 недели, когда именуются кассовые разрывы, представлены в разбивке по дням. Прогноз обновляется ежедневно.

Россия	Перед началом очередного финансового года готовится прогноз на год с разбивкой по месяцам, а также прогноз на январь с разбивкой по дням. В течение года годовой прогноз с разбивкой по месяцам пересматривается каждый месяц, и с учётом пересмотренных данных готовится прогноз на следующий месяц с разбивкой по дням. В настоящее время в нормативных правовых актах не предусмотрено обязательное формирование скользящих прогнозов, данный вид прогнозов формируется в случае необходимости.
--------	--

Институциональные структуры и инструменты управления ликвидностью

Институциональные структуры и инструменты: международная практика

Общемировой тенденцией является объединение специалистов, занимающихся управлением ликвидностью и управлением долгом, в одном подразделении; такой вариант даёт преимущества с точки зрения выработки политики и экономии средств (появляется возможность задействовать единый пул знаний и общие системы). Кроме того, если с финансовым рынком взаимодействуют две разные структуры министерства финансов, то возникает риск искажения рыночных сигналов или впечатления, что они неспособны эффективно координировать свои действия; это оказывает соответствующее воздействие на процентные ставки.

Существуют разные варианты организации институционального взаимодействия. Благодаря интеграции снижаются затраты на внутреннюю координацию, а также обеспечивается единый канал взаимодействия с рынком. В некоторых странах подразделение, ответственное за прогнозирование (по крайней мере, в отношении доходов и расходов), по-прежнему находится в казначействе, даже если прочие (front, middle and back office) функции полностью интегрированы. В других странах эти функции могут быть широко рассредоточены. Впрочем, даже если функции управления ликвидностью и управление долгом разделены, необходимо присутствие официальных координирующих структур. В той или иной форме должен существовать комитет по координации вопросов, связанных с ликвидностью, который объединял бы различные функции; его членам следует регулярно проводить заседания, чтобы рассматривать полученные результаты, знакомиться с прогнозами и принимать решения относительно необходимых мер реагирования.

Как правило, основным инструментом при переходе к более активному управлению ликвидностью являются казначейские векселя. Они способны выступать в роли инструмента управления долгом, управления ликвидностью и реализации кредитно-денежной политики. В рамках управления ликвидностью объёмы выпуска колеблются в течение года, чтобы сглаживать волатильность потоков денежных средств. В связи с этим обычно активнее всего используют казначейские векселя с более коротким сроком погашения (например, один месяц). Вместе с тем, возможен выпуск векселей с нестандартными сроками погашения (например, в день поступления средств), что обеспечивает дальнейшее сглаживание чистого потока средств. По мере становления практики активного управления ликвидностью для «тонкой» настройки движения потоков денежных средств нередко используют операции РЕПО, однако для этого необходимо наличие развитого и достаточно ликвидного рынка РЕПО.

При условии достаточной ликвидности рынка предпочтительным инструментом предоставления временно свободных средств являются операции обратного РЕПО.²³ Преимущество этого инструмента в том, что он одновременно обеспечивает безопасность и гибкость. Вместе с тем, многие страны используют банковские депозиты (срочные или однодневные), хотя в идеале такие депозиты должны быть обеспечены. Применяются депозиты в центральном банке (по которым выплачиваются проценты), однако использование этого инструмента следует ограничить ситуациями, когда они необходимы для поддержки кредитно-денежной политики (т.е. когда на рынке краткосрочного капитала имеется структурный избыток ликвидности).

Институты и инструменты в странах ЕМРАЛ

Институциональные структуры

50. **Для большинства стран-респондентов характерно наличие развитых институтов казначейства (что характерно для данного региона), в структуре которых имеются подразделения, отвечающие за прогнозирование ликвидности.** Во многих странах подразделение по управлению долгом обособлено от казначейства и присутствуют разные схемы подчинённости (что, тем не менее, не мешает координации деятельности). Таким образом, функции управления ликвидностью (т.е. краткосрочные заимствования и кредитование в целях управления потоками денежных средств) и прогнозирования ликвидности реализуются одновременно казначейством и департаментом/агентством по управлению долгом. Эта модель характерна для 11 из 16 стран, хотя присутствуют различия во внутренней структуре (т.е. в порядке подчинённости, отношениях с другими структурными подразделениями министерства и в наборе других функций, которые находятся в компетенции казначейства).

51. **В остальных 5 странах применяются несколько иные модели.** Все они в кратком виде представлены на Рисунке 17.

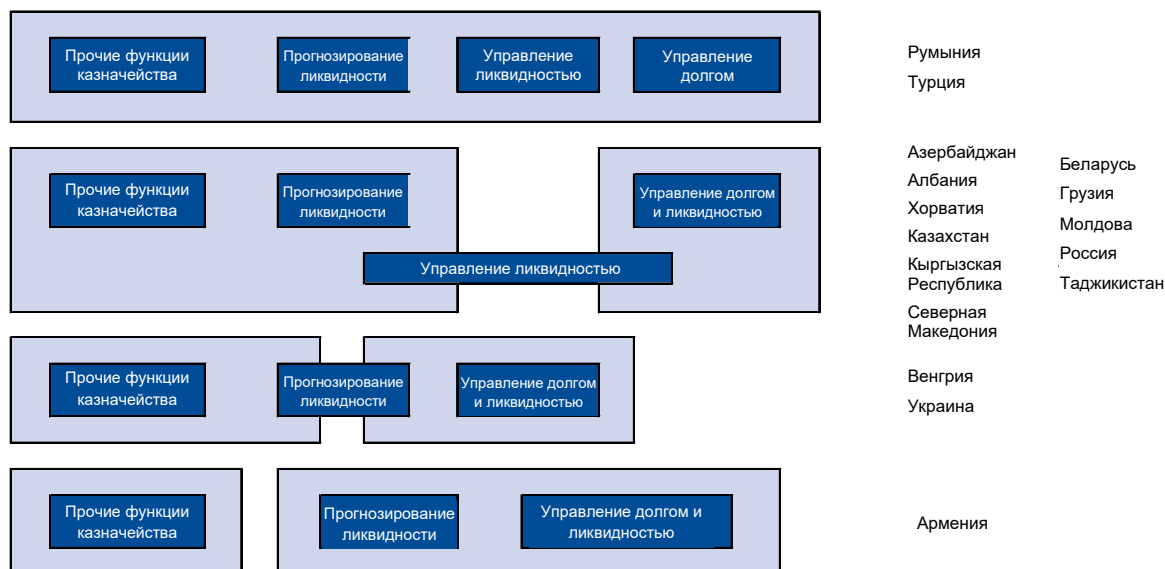
- *В Румынии и Турции все казначейские функции и функции по управлению долгом объединены и отданы в ведение одного главного управления; при этом имеется разная степень интеграции внутри этого управления. Кроме того, в Турции функции по совершению операций (т.е. эмиссии облигаций и совершение других рыночных операций) в настоящее время выведены в отдельное управление или агентство.*
- *В Венгрии имеется полноценное агентство по управлению долгом, в компетенции которого также находится управление ликвидностью; при этом прогнозирование ликвидности осуществляется совместно с казначейством.*
- *Украина создает Департамент управления долгом, что приблизит страну к венгерской модели. В настоящее время прогнозирование ликвидности выполняется*

²³ См. Fainboim and others (2020)

совместно казначейством и другими структурами министерства финансов, которые, в свою очередь, взаимодействуют с Департаментом управления долгом.

- В Армении подразделение по прогнозированию ликвидности более тесно интегрировано в структуру Департамента управления долгом.

Рисунок 17: Институциональные модели прогнозирования потоков денежных средств и управления ликвидностью



52. Все модели (и особенно те, в которых функции казначейства и управления долгом организационно разделены) требуют наличия координации и структур, принимающих решения. В семи странах имеется официальный комитет высокого уровня по координации вопросов ликвидности или управления ликвидностью. В обобщённом виде соответствующая информация представлена в Таблице 11; в неё также включена Северная Македония, где имеется комитет технического уровня. В пяти из этих стран по крайней мере на некоторых заседаниях председательствует министр или другое первое лицо организации (Албания, Хорватия, Венгрия, Румыния и Турция); в трех других странах в качестве председателя выступают руководители чуть ниже уровнем. В пяти из восьми стран органы казначейства и управления долгом разделены; следует предположить, что в других странах-респондентах используются иные механизмы координации.

Таблица 11: Комитеты высокого уровня по координации вопросов ликвидности

	Комитет высокого уровня	Под председательством:	Периодичность заседаний
Албания	Да	Заместитель министра финансов и экономики и/или генеральный секретарь	Ежемесячно
Хорватия	Да	Директор Государственного казначейства, статс-секретарь Министерства финансов	Не реже одного раза в месяц
Венгрия	Да	Статс-секретарь Министерства финансов	Ежемесячно
Кыргызская Республика	Да	Руководство министерства	

Северная Македония	[Технический уровень]	Начальник отдела прогнозов и управления ликвидностью	Еженедельно
Россия	Да	Заместитель руководителя Казначейства России	По необходимости, но не реже одного раза в месяц
Румыния	Да	Статс-секретарь	Ежемесячно
Турция	Да	Министр (заместитель министра) казначейства и финансов	Ежемесячно

53. Во всех странах, предоставивших ответы, за выпуск краткосрочных (а также долгосрочных) инструментов и другие заимствования отвечает департамент долга или эквивалентное ему подразделение. При этом структуры, главным образом отвечающие за краткосрочное инвестирование временно свободных средств, могут быть разными. В Армении, Азербайджане, Венгрии, Турции и Украине его функции тесно связаны с заимствованиями; такой вариант обеспечивает единый канал взаимодействия с финансовыми рынками. В других странах используются иные решения, хотя тут могут потребоваться некоторые оговорки (так, в Румынии казначейство, которое занимается краткосрочными инвестициями, является структурным подразделением более крупного интегрированного департамента; Северная Македония отметила, что временно свободные средства не инвестируются; в странах, где имеются суверенные фонды благосостояния, эту функцию выполняют другие соответствующие структуры).

Инструменты управления ликвидностью

54. **Все страны имеют те или иные варианты действий на случай возможного дефицита денежных средств.** Более подробная информация представлена в Таблице 12. Широко используются казначейские векселя (их упомянули 10 стран). Чуть шире применяются казначейские облигации (12 стран), хотя в их случае требуется больше времени, чтобы изменить программу эмиссии (см. Врезку 2). Три страны располагают таким действенным инструментом, как внутригосударственные заимствования с погашением в течение года (хотя, как отмечалось выше, остатки средств органов центрального правительства в идеале уже взаимозаменяемы с другими средствами на ЕКС). Также в качестве одного из инструментов сохраняется нормирование ликвидности, хотя больше стран готовы прибегнуть к «заморозке» ассигнований (ограничению полномочий по принятию обязательств), что приводит к менее существенным сбоям, чем отсрочка платежей. Ни одна страна не упомянула в качестве возможного варианта продажу финансовых активов.

Врезка 2: Казначейские векселя и казначейские облигации

Программу эмиссии казначейских облигаций обычно объявляют за несколько месяцев, и потому внесение изменений требует длительного времени на подготовку во избежание сбоев на рынке. Большинство структур, осуществляющих активное управление ликвидностью, предпочитают использовать такой гибкий инструмент, как казначейские векселя, - по крайней мере, для устранения дефицита ликвидности в ближайшее время. Если есть вероятность того, что потребность в заимствованиях для года в целом

вырастет, то эмиссию казначейских облигаций можно корректировать на протяжении более длительного срока, не нарушая заявленного графика.

Таблица 12: Инструменты для устранения дефицита ликвидности

	Увеличение эмиссии казнач. векселей	Увеличение эмиссии казнач. облигаций	Внутригосударственные заимствования	«Заморозка» ассигнований	Отсрочка платежей	Продажа финанс. активов	Комментарии
Албания	x	x		x	x		Иные варианты эмиссии
Армения		x					
Азербайджан	x	x					На практике дефицита ликвидности не возникло
Беларусь		x		x	x		
Хорватия	x		X				
Грузия	x	x					Отзыв банковских депозитов без штрафных санкций
Венгрия	x	x					Заимствование посредством РЕПО
Казахстан		x		x			
Кыргызская Республика	x	x		x			
Молдова	x	x	X				Внутригосударственные заимствования; краткосрочные заимствования у получателей бюджетных средств
Северная Македония	x	x	X	x	x		Внутригосударственные заимствования; краткосрочные заимствования у получателей бюджетных средств
Россия							Разные варианты, особенно в части управления временно свободными средствами
Румыния							Валютные средства из валютного буфера
Таджикистан	x			x	x		
Турция	x	x		x	x		Доступ к другим инструментам заимствования
Украина		x		x			

55. В большинстве стран в качестве инструмента краткосрочных заимствований используются казначейские векселя, хотя, судя по ответам, они рассматриваются в большей степени как инструмент управления долгом, имеющий обычную программу эмиссии. Более детальная информация представлена в Таблице 11. В Беларуси и Северной Македонии есть возможность выпускать казначейские векселя со сроком погашения 1 месяц, которые удобнее для сглаживания колебаний потока денежных средств. Украина упомянула краткосрочные облигации. Как отмечалось выше, большинство стран избегают практики заимствований у центральных банков. Венгрия и Россия имеют возможность использовать РЕПО (Турция также имеет соответствующий инструмент, но пока его не использует). Румыния осуществляет краткосрочные заимствования у банков, чтобы управлять потоками денежных средств в пределах месяца. Более подробная информация об инструментах краткосрочного привлечения и размещения средств представлена в Таблице 13.

Таблица 13: Инструменты краткосрочного привлечения и размещения средств

	Инструменты привлечения средств						Инструменты размещения средств			
	Казнач. векселя	Прочие краткосрочн. инструменты	Кредиты/ овердрафт в коммерческих банках	Кредиты/ овердрафт в центральном банке	РЕПО	Комментарии	Обратное РЕПО	Срочные депозиты в комм. банках	Срочные депозиты в ЦБ	Иное (поясните)
Албания	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Казначейские векселя на 3,6,12 месяцев	Нет		Да	В ЦБ – от 1 недели до 1 месяца (с ограничением по сумме)
Армения	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Казначейские векселя на 3,6,12 месяцев	Нет	Нет	Да	В ЦБ – от 7 дней до 12 месяцев
Азербайджан	Да	Да	Нет	[ограниченно]	Нет	Казначейские векселя используются редко	Нет	Да	Нет	
Беларусь	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Казначейские векселя на 1 месяц		Да	Да	
Хорватия	Да	Нет	Нет	[ограниченно]	Нет	Казначейские векселя на 3,6,12 месяцев	Нет	Да	Да	
Грузия	Да							Да		
Венгрия	Да	Да	Нет	Нет	Да		Да	Нет	Да	
Казахстан	Нет	Да							Да	
Кыргызская Республика	Да							Да		
Молдова	Да	Нет	Нет	Нет	Нет		Нет	Нет	Да	
Северная Македония	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Казначейские векселя на 3,6,12 месяцев	Нет	Нет	Нет	
Россия	Нет	Нет	Нет	Нет	Да		Да	Да	Нет	
Румыния	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Коммерческие банки – до 2 недель	Нет	Нет	Нет	
Таджикистан	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Казначейские векселя с погашением менее 3 месяцев	Нет	Да	Нет	Срочные депозиты на срок менее 3 месяцев
Турция	Да						Да	Да	Да	
Украина	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Краткосрочные облигации	Нет	Нет	Нет	Варианты предусмотрены законом, но не используются

56. В части инструментов размещения средств половина респондентов имеют возможность размещать депозиты в центральном банке, половина - в коммерческих банках (причём некоторые страны используют оба варианта). Те же три страны, которые имеют возможность привлекать средства, используя операции РЕПО (Венгрия, Турция и Россия), могут размещать средства в рамках обратного РЕПО. Вообще, по сравнению с 2016 годом страны сообщили о более широком спектре инструментов, которые используются ими для привлечения и размещения средств; вместе с тем, сравнение затруднено из-за неполных ответов, полученных в ходе предыдущего опроса.

ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ

Недавние реформы в странах РЕМПАЛ

57. Многие страны в течение прошедших 5 лет развивали свои ЕКС и возможности по управлению ликвидностью. В обобщённом виде соответствующая информация представлена в Таблице 14. Одиннадцать стран сообщили, что расширили или усовершенствовали свои ЕКС или модернизировали платёжные системы, чтобы обеспечить электронную или более оперативную обработку операций. Семь стран указали реформы в сфере прогнозирования ликвидности и управления ликвидностью. Казахстан сообщил, что теперь на средства, размещённые на ЕКС, начисляются проценты.

Таблица 14: Недавние реформы

	Да/Нет	Улучшения и изменения
Албания	Да	Техническое содействие со стороны Всемирного банка и МВФ в области совершенствования управления ликвидностью и прогнозирования ликвидности.
Армения	Да	Счета государственных некоммерческих организаций переведены из коммерческих банков в Казначейство.
Азербайджан	Да	Много улучшений в части сотрудничества с Национальным банком, Налоговой службой, таможенными органами и Пенсионным фондом с тем, чтобы заложить основу для электронных и онлайн-платежей. Большинство транзитных счетов территориальных подразделений Казначейства в коммерческих банках закрыты. Практически полностью прекращены платежи с использованием наличных средств.
Беларусь	Да	Активные действия, направленные на расширение охвата ЕКС.
Хорватия	Да	ЕКС расширен с включением в него государственных больниц и портовых управлений.
Грузия	Да	Аукционы по размещению временно свободных средств в коммерческих банках; юридические лица публичного права и некоммерческие организации (юридические лица) обязаны осуществлять расходы с ЕКС, субнациональные бюджеты переведены на ЕКС.
Венгрия	Да	Инициативы, направленные на повышение точности прогнозов. Банковская система Казначейства, которая управляет субсчетами ЕКС, будет заменена на новую.
Казахстан	Да	Проценты на ЕКС
Кыргызская Республика	Нет	
Молдова	Да	С 2016 года собственные доходы и средства бюджетных учреждений консолидированы на ЕКС.
Северная Македония	Да	Идёт работа над подготовкой руководства по активному управлению ликвидностью; внедряется новая интегрированная ИСУГФ, которая позволит упростить и модернизировать порядок управления ликвидностью.
Россия	Да	Реформа казначейских услуг: переход на ЕКС и планируемую Систему казначейских платежей (СКП); СКП повысит качество казначейских услуг в части надзора за расходованием бюджетных средств в 11 часовых поясах, а также обеспечит более высокую степень централизации средств и более оперативную обработку, что увеличит объём доступной ликвидности.
Румыния	Нет	
Таджикистан	Да	Принят новый закон о Казначействе; новые инструкции на этапе утверждения; новые информационные модули, касающиеся управления обязательствами и ликвидностью, находятся на этапе внедрения. Полномасштабное внедрение позволит перейти к современным методам управления ликвидностью.
Турция	Да	С внесением последних поправок в закон объём системы ЕКС в Турции был пересмотрен, так чтобы она включала не только бюджеты органов центрального управления, но практически все средства государства (за исключением средств Фонда страхования на случай безработицы и т.п.)

Украина	Да	С января 2020 г. модель ЕКС централизована: территориальные подразделения Казначейства отключены от системы электронных платежей, соответствующие субсчета закрыты. В Бюджетный кодекс внесены поправки, позволяющие создать государственное Агентство управления долгом. Также утвержден новый подход к управлению ликвидностью.
---------	----	---

58. **Десять стран указали, что программа РЕМПАЛ оказала положительное воздействие на их программы реформ.** Как видно из Таблицы 15, упоминались «продукты знаний», отчеты экспертов, ознакомительные поездки и обмен опытом и передовой практикой.

Таблица 15: Вклад в программу реформ со стороны программы РЕМПАЛ

	Да/Нет	Вклад со стороны РЕМПАЛ
Албания	Да	«Продукты знаний», ознакомительные поездки, знакомство с передовым опытом системы Казначейства, примеры нормативных документов, отражающие рекомендуемые подходы.
Армения	Да	Любое сотрудничество с РЕМПАЛ идёт на пользу осуществлению реформ.
Азербайджан	Да	По итогам встречи в рамках РЕМПАЛ было получено детальное представление о модели управления ликвидностью в разных странах, и особенно - в России. Руководство Министерства финансов проявило интерес к этому опыту, имея в виду планы на перспективу.
Беларусь	Да	Опыт стран-участниц помог наметить пути взаимодействия с заинтересованными сторонами, обосновать действия Казначейства в этой области, определить типы ресурсов, подлежащие учёту на ЕКС.
Хорватия	Нет	
Грузия	Да	Опыт других стран.
Венгрия	Нет	
Казахстан	Нет	
Кыргызская Республика	Да	В части внедрения подходов к управлению ликвидностью.
Молдова	Нет	
Северная Македония	Да	Во многих страна-участницах созданы собственные механизмы активного управления ликвидностью; несмотря на низкую ликвидность рынка краткосрочного финансирования в Северной Македонии, такой подход может оказаться полезным для получателей бюджетных средств и налогоплательщиков.
Россия	Да	Участие в программах РЕМПАЛ позволило лучше понять некоторые вопросы в управлении ликвидностью с применением ЕКС; также полезным был обмен опытом между членами КС по развитию системы управления ликвидностью.
Румыния	Нет	
Таджикистан	Да	Изучение отчетов экспертов, посвящённых современным методам, и ознакомление с опытом других стран благодаря участию в регулярных видеоконференциях способствовало развитию системы управления ликвидностью.
Турция	Да	Обмен опытом стран-участниц РЕМПАЛ в части использования ЕКС помог усовершенствовать систему ЕКС в Турции.
Украина	Нет	

Влияние COVID-19

59. Респондентам были заданы вопросы о том, привела ли пандемия COVID-19 к каким-либо изменениям в порядке и процедурах управления ликвидностью, и планируются ли изменения после пандемии?

60. **Семь стран сообщили об изменениях, связанных с пандемией (как текущих, так и намеченных на перспективу).** Отмечалось улучшение коммуникации и координации

(Албания и Северная Македония), а также повышение эффективности процессов (Хорватия), более широкое использование ЕКС (Турция) и увеличение размера буфера ликвидности (Венгрия). Применительно к планируемым реформам имеется широкий спектр инициатив; вместе с тем, их упомянули только пять стран (см. Таблицу 16). К таким изменениям относятся расширение ЕКС (Венгрия), размещение денежных средств в банках (Кыргызская Республика), совершенствование методов прогнозирования (Северная Македония), хеджирование средств ЕКС (Россия) и формирование буфера ликвидности (Турция).

Таблица 16: Влияние пандемии COVID-19

	Изменения в управлении ликвидностью, вызванные пандемией		Планируемые изменения, обусловленные пандемией	
	Да/Нет	Ответы	Да/Нет	Планируемые изменения
Албания	Да	Широкий спектр действий по реагированию на пандемию требует тесной координации между исполнением бюджета, управлением долгом и реализацией кредитно-денежной политики, чтобы защитить планы расходов от волатильности денежных потоков.	Нет	
Хорватия	Да	Поправки в Закон о государственном бюджете обеспечивают экономию средств: вводится требование, согласно которому денежные средства выделяются распорядителям только в отношении обязательств, исполнение которых предусмотрено в течение 30 дней (90 дней в случае проектов, финансируемых за счёт средств Европейского союза).	Нет	
Венгрия	Да	Увеличение размера буфера ликвидности. Проблемы с прогнозированием потоков денежных средств.	Да	Необходимо расширить охват ЕКС из-за роста расходов. Развитие операций РЕПО и прогнозирования ликвидности.
Кыргызская Республика	Нет		Да	Реализация проекта по размещению средств в коммерческих банках.
Северная Македония	Да	Улучшение координации и коммуникации и более частый обмен данными с организациями, которые предоставляют сведения для прогнозирования.	Да	Применение усовершенствованных инструментов и методов, анализа данных и математических методов моделирования, чтобы перевести прогнозирование на новый уровень.
Россия	Нет	В целом изменений в политике и процедурах управления ликвидностью, которые с большой вероятностью сохранятся после затихания пандемии, нет. Однако в случае необходимости средства мобилизуются, пересматривается программа размещения по объемам и срокам.	Да	Предусмотреть дополнительные меры для хеджирования средств ЕКС.
Турция	Да	Ускорение темпов работы по расширению использования системы ЕКС, начатой до пандемии	Да	Достаточный размер буфера ликвидности будет крайне важен для сглаживания колебаний и борьбы с дефицитом ликвидности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ ДЛЯ БУДУЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КС

61. Результаты опроса 2021 года демонстрируют прогресс, достигнутый многими странами РЕМПАЛ в развитии казначейских функций и более широких функций по управлению ликвидности. Используемая странами практика довольно разнообразна, что и следовало ожидать, учитывая различие правовых основ, институциональных и финансовых структур, административной культуры и истории. В то же время выявилась значительная доля стран, создавших возможности и механизмы, соответствующие надлежащей международной практике. Ответы на вопросы анкеты также свидетельствуют о том, что во многих странах достижению этих успехов способствовала деятельность рабочей группы КС по управлению ликвидностью. При этом результаты опроса указывают на то, что всем странам необходимо и далее в той или иной степени совершенствовать свою практику, инструменты и институты. Следовательно, существуют явные возможности для дальнейшего обмена опытом между странами-участницами, а деятельность рабочей группы по-прежнему является весьма актуальной для членов сообщества.

62. **Опрос стал полезным инструментом для изучения положения дел в области функционирования ЕКС и управления ликвидностью в регионе.** Некоторые поступившие ответы, а также пропуски в ответах позволяют предположить, что существует ряд тем, которые целесообразно дополнительно проанализировать и обсудить с целью их дальнейшего развития.

63. Возможные направления для рассмотрения Казначейским сообществом в будущем:

- а) Структура ЕКС, а также соответствующие роли ИСУГФ, центрального банка и коммерческих банков: (i) плюсы и минусы различных моделей структуры ЕКС (например, пирамидальная или сетевая модель) и моделей контроля платежей – преимущества лимитов кредитования в целом и преимущество контролирования их соблюдения через ИСУГФ; (ii) способы построения структуры ЕКС в едином плане счетов и в центральном банке для достижения консолидации; использование странами информационных технологий для повышения степени консолидации и сокращения проблем с учетом и контролем (включая использование банковской системы для идентификации бюджетных организаций);*
- б) Расширение охвата ЕКС для полного включения счетов органов сектора государственного управления. Здесь можно сосредоточиться на еще неохваченных темах, в частности на включении средств, находящихся в доверительном управлении, а также осветить последние положительные примеры расширения охвата ЕКС. Можно также изучить варианты по управлению остатками на счетах субнациональных органов управления;*
- в) Цели управления ликвидностью: какой должна быть цель; что это может означать для казначейств стран региона; как она может быть связана с институциональной структурой и необходимыми навыками;*

- d) Целевые уровни буфера ликвидности. Эта тема ранее обсуждалась в КС, но можно ее расширить с учетом результатов последней работы; также можно рассмотреть «страховочные» механизмы и сценарии, а также инструменты краткосрочной поддержки ликвидности.*
- e) Размещение избытка денежных средств – варианты действий и институциональные механизмы. Размещение средств как компонент управления ликвидностью; риски и инструменты; институциональные механизмы и процессы; практика размещения избытка средств.*

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Coşkun Cangöz and Leandro Secunho (2020). “Cash Management : How Do Countries Perform Sound Practices?” (World Bank),
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34674>
- Israel Fainboim and Sailendra Pattanayak (2010) “Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues” (IMF Working Paper, WP/10/143)
www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf
- Israel Fainboim, Sandeep Saxena, and Mike Williams (2020) “How to Develop a Framework for the Investment of Temporary Government Cash Surpluses” (IMF, FAD, How to Note) at:
<https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2020/12/21/How-to-Develop-A-Framework-for-the-Investment-of-Temporary-Government-Cash-Surpluses-49954>
- Yasemin Hürçan, Fatoş Koç, and Emre Balibek (2020) “How to Set Up a Cash Buffer? A Practical Guide to Develop and Implement a Cash Buffer Policy” (IMF, FAD, How to Note) at
<https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2020/12/21/How-to-Set-Up-A-Cash-Buffer-A-Practical-Guide-to-Developing-and-Implementing-a-Cash-Buffer-49955>
- Ian Lienert (2009) “Modernizing Cash Management” (IMF Technical Notes and Manuals)
www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0903.pdf
- Ministry of Finance Indonesia (2014) “Cash Management Reform in Indonesia” (World Bank)
<http://documents.worldbank.org/curated/en/737651468258844403/pdf/922140WP0Indon00Box385354B00PUBLIC0.pdf>
- Mario Pessoa and Mike Williams (2012) “Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank” (IMF Technical Notes and Manuals)
www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf
- Mike Williams (2010) “Government Cash Management: Its Interaction with Other Financial Policies” (IMF Technical Notes and Manuals)
www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1013.pdf

ПРИЛОЖЕНИЕ: КОМПЛЕКСНЫЙ ЕКС

Охват сектора государственного управления показан на Рисунке 18 (выдержка из РСГФ2014²⁴). Как подчёркивалось в основном тексте, ЕКС по крайней мере должен охватывать все структуры центрального правительства и совершаемые ими операции. В ряде случаев ЕКС охватывает также средства субнациональных органов власти. В целом ЕКС, как правило, не включает средства государственных корпораций и коммерческих предприятий.²⁵

Рисунок: Сектор государственного управления и его основные компоненты



Примеры неполного охвата ЕКС включают:

- Ситуации, когда министерства, департаменты или ведомства (МДВ) имеют банковские счета, чтобы сохранять на них «собственные доходы». Примерами служат ситуации, когда МДВ реализуют определённые товары или услуги, либо когда имеется политическое решение правительства, согласно которому у МДВ остаётся часть или полная сумма некоторых налогов и сборов. Эти средства являются государственными, и не должны размещаться на отдельных банковских счетах за исключением СНБ или транзитных счетов.
- Внебюджетные фонды (например, фонды медицинского страхования или дорожные фонды; также фонды социального обеспечения, хотя последние часто

²⁴ «Руководство по статистике государственных финансов 2014 г.» МВФ, <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

²⁵ Различие между корпорациями и предусмотренными законодательством органами сектора государственного управления не всегда ясно. В РСГФ содержатся полезные инструкции, позволяющие относить каждую государственную структуру к верному сектору.

объединяют в отдельный подсектор за пределами ЕКС). Как правило, используют законодательные нормы, которые обеспечивают им контроль «своих» средств. Тем не менее, денежные средства этих фондов следует зачислять на ЕКС; ЕКС обеспечивает разделение контроля над ресурсами, но это не мешает фондам контролировать использование средств, когда в них возникает потребность, а в остальное время денежные средства используются государством.

- Ситуации, когда министерства контролируют средства на депозитах или средства, которые находятся в доверительном управлении за пределами ЕКС, - например, средства, предоставленные импортёрами в качестве гарантии оплаты пошлин в будущем, средства, размещённые государственными подрядчиками, на период исполнения ими договорных обязательств, а также средства, которые государство собирает и хранит от имени третьей стороны. Технически эти денежные средства не принадлежат государству, однако государство контролирует их, и потому их следует консолидировать на ЕКС.*
- Ситуации, когда МВД, ответственные за сбор доходов, имеют отличные от СНБ счета для зачисления денежных средств, включая средства, предназначенные для возврата налогов и прочих сборов.*
- Ситуации, когда партнёры по развитию предоставляют гранты и кредиты, и требуют, чтобы использовались отдельные банковские счета, а не субсчета в системе ЕКС. Действительно, партнёры по развитию часто выдвигают требование такого «разделения», однако эти денежные средства принадлежат государству и потому должны зачисляться на ЕКС.*

Если присутствует одна из описанных выше ситуаций, предполагающих совершение банковских операций за пределами ЕКС, то, даже если имеется тот или иной вариант ЕКС, он, строго говоря, не может считаться комплексным и всеобъемлющим.