



**Единый казначейский
счет: оптимальный
ОХВАТ**

Май 2024 года

Copyright © 2024 PEMPAL TCOP

Все права защищены. Никакие части настоящей публикации не могут воспроизводиться, передаваться или распространяться в какой-либо форме без предварительного письменного разрешения КС PEMPAL, за исключением некоммерческих видов использования, разрешенных законом об авторском праве. При любом изменении содержащихся в настоящей публикации рекомендаций относительно соглашений о сотрудничестве требуется ссылка с указанием того, что использовалась настоящая публикация с видоизменениями. Контакт: Тетяна Шалкивска по адресу TCOP@pempal.org.

PEM**PAL**

СЕКРЕТАРИАТ PEMPAL

www.pempal.org



Казначейское сообщество (КС)

И: TCOP@pempal.org



Содержание



Сокращения	2
Аннотация	3
Вступление	4
Что такое ЕКС?	5
Консолидация	6
ЕКС и система органов государственного управления и государственного сектора	8
Зачем консолидировать средства на ЕКС?	10
Консолидация средств сектора государственного управления	11
Внебюджетные фонды (ВБФ)	11
Специальные средства/собственные доходы министерств	12
Субнациональные органы власти (СНОВ)	12
Что не следует включать в границы ЕКС?	14
Иностранная валюта (ИВ)	14
Государственные предприятия (ГП)	14
Границы ЕКС – фонды будущих поколений	15
Частные средства	15
Тактика перехода на ЕКС: как убедить заинтересованные стороны в необходимости перехода на ЕКС и обеспечить определенные стимулы	16
Кратко – вопросы, которыми следует руководствоваться при включении или исключении из ЕКС	17



Сокращения

ВБФ	Внебюджетные фонды
ВРРВ	Система валовых расчетов в режиме реального времени
ГП	Государственные предприятия
ЕКС	Единый казначейский счет
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ИВ	Иностранная валюта
ИСУФ	Информационная система управления финансами
КС	Казначейское сообщество
МВФ	Международный валютный фонд
МСФО ОС	Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора
ПС	Практикующее сообщество
РСГФ14	Руководство МВФ по статистике государственных финансов 2014 года
СГУ	Сектор государственного управления
СНОВ	Субнациональные органы власти
УГФ	Управление государственными финансами
ЦБ	Центральный банк
РЕМРАЛ	Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами»



Аннотация

Настоящая записка подготовлена Казначейским сообществом (КС) сети «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (REMPAL). Она составлена по итогам обсуждений тематической группы КС по управлению ликвидностью, состоявшихся в Вене в ноябре 2023 года. В документе представлены аргументы в пользу включения или не включения определенных видов государственных средств в состав Единого казначейского счета (ЕКС). Основной автор презентации и аналитической записки, Марк Силинс, является ведущим экспертом

по тематическим вопросам и на протяжении многих лет участвует в работе ресурсной группы Всемирного банка, оказывающей содействие КС. Работу курировала Елена Никулина, руководитель ресурсной группы Всемирного банка, оказывающей содействие КС. Эта записка не является официальным документом Всемирного банка и не выражает его официальную позицию. Скорее, это практический инструмент, содержащий примеры и рекомендации для рассмотрения должностными лицами, отвечающими за управление государственными финансами.

Вступление

Настоящая записка подготовлена по просьбе Тематической группы по управлению ликвидностью и прогнозированию ликвидности Казначейского сообщества (КС) PEMPAL. В ней кратко изложено содержание презентации, которая была представлена на заседании группы в ноябре 2023 года, и приведены выводы по итогам обсуждений внутри группы, состоявшихся на том же заседании. Основной автор презентации и записки, Марк Силинс, является ведущим экспертом по тематическим вопросам и на протяжении многих лет участвует в работе ресурсной группы Всемирного банка, оказывающей содействие КС. Работу курировала Елена Никулина, руководитель ресурсной группы Всемирного банка, оказывающей содействие КС.

Сеть «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (PEMPAL)¹ способствует обмену знаниями среди специалистов по государственным финансам из разных стран региона Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Деятельность PEMPAL организована в рамках трех тематических практикующих сообществ (ПС), занимающихся вопросами бюджета, казначейства и внутреннего аудита. В работе Казначейского сообщества² PEMPAL участвуют должностные лица из органов центрального правительства, в круг обязанностей которых входит контроль за государственным бюджетом и его исполнением; они главным образом представляют казначейства и министерства финансов своих стран. В рамках своих мероприятий КС стремится поддерживать и способствовать продвижению ключевых реформ в сфере управления государственными финансами (УГФ) в странах – участницах PEMPAL, уделяя

особое внимание реформированию работы национальных казначейств.

КС поощряет практику формирования членами КС небольших рабочих групп для обмена опытом и работы над темами, представляющими общий интерес. Тематическая группа по управлению ликвидностью была создана в 2015 году и с тех пор провела пять очных заседаний и целый ряд виртуальных мероприятий. На заседаниях группы периодически рассматриваются различные аспекты структуры единого казначейского счета (ЕКС). Кроме того, ПС провело два тематических опроса, посвященных ЕКС и управлению ликвидностью, в 2016 и 2021 годах соответственно.

На заседании в Вене в конце 2023 года были подробно рассмотрены более сложные аспекты структуры ЕКС, которые реже обсуждаются в литературе и труднее реализовать на практике. Именно этим вопросам посвящена настоящая записка. В документе кратко рассматривается понятие ЕКС (подробно данный вопрос освещен в отчете по итогам опроса 2021 года),³ а затем анализируются причины, по которым консолидация в рамках всего сектора государственного управления имеет важное значение, в том числе с точки зрения охвата ЕКС. В записке представлен систематизированный обзор источников финансирования, которые следует включить в ЕКС, причем особое внимание уделяется источникам, не связанным с налоговыми и неналоговыми доходами центрального правительства. В ней также определяются типы средств, которые, как правило, не следует включать в ЕКС, и указываются соответствующие причины. В заключение, в документе представлена стратегия расширения охвата ЕКС.

¹ www.PEMPAL.org

² <https://www.pempal.org/event/treasury>

³ Единый казначейский счет и управление ликвидностью в странах PEMPAL. Декабрь 2021 года. Ссылка на веб-страницу: <https://www.pempal.org/knowledge-product/government-treasury-single-account-and-cash-management-pempal-countries>.

Что такое ЕКС?

МВФ дает следующее определение этого термина: «ЕКС – единая структура государственных банковских счетов, дающая консолидированное представление о денежных ресурсах государства. Исходя из принципа единства кассы и единства казначейства, ЕКС – это банковский счет или набор взаимосвязанных счетов».⁴ В прошлом было принято узкое понимание или определение этого термина: ЕКС рассматривали исключительно как единый консолидированный банковский счет. Однако сегодня это понятие расширилось, и акцент делается не столько на ведении единого

счета, сколько на консолидации денежных средств. Это допускает наличие субсчетов или связанных счетов с нулевым сальдо, что позволяет учитывать денежные средства по источникам, но одновременно обеспечивать общую консолидацию. В идеале консолидация предназначена не только для управления ликвидностью, ведь если нет ограничений на использование средств, то их можно распределять между разными категориями расходов в зависимости от возникающих приоритетов.

⁴ Fainboim Yaker, I., & Pattanayak, S. (2010). Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues. *IMF Working Papers*, 2010 (143), A001. По состоянию 28 мая 2024 г. доступно по ссылке: <https://doi.org/10.5089/9781455201266.001>

Консолидация

ЕКС – это механизм, предназначенный для консолидации денежных средств государства и являющийся ключевым элементом эффективной системы управления государственными финансами (УГФ). Однако если говорить об управлении государственными финансами в целом, консолидация касается не только денежных средств и ЕКС, она также имеет отношение к следующим вопросам:

- охват решений о выделении средств через бюджет;
- охват информационной системы управления финансами;
- охват платежей и сбора доходов;
- охват статей баланса помимо денежных средств;
- переход от исключительно денежной и налогово-бюджетной информации к информации, отражающей также результаты деятельности.

Конечная цель состоит в том, чтобы обеспечить, насколько это возможно, охват всего сектора государственного управления (состав сектора государственного управления см. на **Рисунке 1**) во всех указанных областях. Охват всех указанных областей позволяет получить более полное представление об операциях правительства – о состоянии бюджета и достигаемых результатах. Это также снижает неэффективность государственных операций за счет возможности проведения внутренних расчетов между организациями, обеспечения более оперативной отчетности и возможности принятия решений на основе более полной информации. Таким образом, консолидация ликвидности на ЕКС важна, но в

конечном счете консолидация должна затрагивать всю систему УГФ.

Консолидация ликвидности и консолидация в более широком смысле обеспечивается рядом современных систем и процессов в государстве:

- **Использование счетов с нулевым сальдо** – эти счета позволяют регистрировать операции и отдельно управлять ими в течение дня, а в конце операционного дня производить сверку остатков средств на данных счетах и переводить остатки. Счета с нулевым сальдо могут быть дебетовыми или кредитными. На дебетовом счете есть положительный баланс, с которого ежедневно списываются средства для проведения операций. Баланс кредитного счета восстанавливается в конце дня до нуля;
- **ИСУФ (информационная система управления финансами)** – эта система позволяет управлять задачами и процедурами, связанными с обработкой платежей и поступлений, в режиме онлайн. В ней собираются данные об операциях для формирования своевременной и достоверной финансовой отчетности. Кроме того, она может обеспечить контроль за расходованием средств, сопоставляя расход с бюджетными ассигнованиями и с различными источниками средств и поступлений;
- **Возможности электронного интерфейса** – устраняют или сводят к минимуму чековые и наличные платежи, а также процессы оформления поступлений вручную, тем самым сокращая время между моментом операции и моментом ее отражения в банке и главной книге;

■ **Современная система межбанковских платежей и расчетов** – обеспечивает беспрепятственный перевод средств между организациями – пользователями ИСУФ и контрагентами государства, обычно через банковские счета,⁵ как для платежей, так и для поступлений. Традиционно межбанковские

платежи осуществлялись опосредованно через банк-партнер, как правило, центральный банк или, в некоторых случаях, коммерческие банки. Сейчас все больше стран становятся непосредственными участниками банковской системы, например Молдова.⁶

Рисунок 1. Сектор государственного управления



⁵ Важно отметить, что в настоящее время все большее распространение получают небанковские операции, в том числе операции между государством и частными лицами с использованием электронных кошельков.

⁶ Молдова стала одной из первых стран в этом отношении, присоединившись к системе ВРРВ в 2007–2008 годах, что позволило ей в режиме реального времени обновлять свою кассовую позицию.

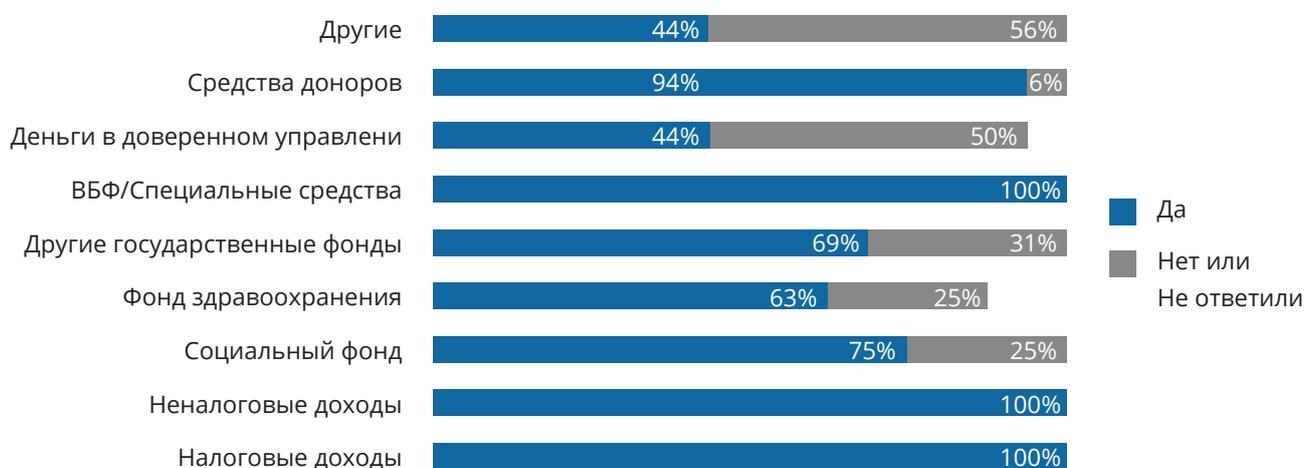
ЕКС и система органов государственного управления и государственного сектора

Один из ключевых вопросов, стоящих перед каждой страной, заключается в том, как максимально консолидировать все денежные средства сектора государственного управления (СГУ). Состав СГУ согласно определению, содержащемуся в Руководстве МВФ по статистике государственных финансов 2014 года (РСГФ14), приводится на **Рисунке 1**. В СГУ входит все центральное правительство, включая государственные органы и субнациональные органы власти. В целом к средствам данного сектора относят также средства внебюджетных фондов, собственные доходы, средства в доверительном управлении, а также средства финансирования со стороны партнеров по развитию. Таким образом, даже если в стране нет такого уровня консолидации СГУ, общепринято считать эти средства средствами СГУ.

Государственные предприятия (ГП), как правило, рассматриваются как часть расширенного государственного сектора и не относятся к СГУ.

Во многих странах не всегда удается провести четкое различие между понятиями «государственный орган» и «государственное предприятие» (ГП), поэтому границы между этими типами организаций могут быть размытыми. Государственные органы обычно регулируются принятыми в их отношении основными законами, однако все же по большому счету они относятся к СГУ и выполняют определенные государственные функции и обязанности. Кроме того, их деятельность обычно полностью финансируется из бюджета. В отличие от них, ГП – это коммерческие организации, созданные для работы на рыночной/коммерческой основе, и, хотя ГП могут получать

Рисунок 2. Охват ЕКС в странах РЕМПАЛ: 2021 год



Примечание: Процент – доля стран РЕМПАЛ, которые ответили на вопросы анкеты.

некоторые государственные субсидии, чаще всего они самостоятельно зарабатывают деньги. Иногда могут возникать сложности с определением того, является ли организация ГП или государственным органом, но как правило их должно быть легко различить исходя из основного вида деятельности и роли организации.

В 2021 году КС провело второй опрос по вопросам управления ликвидностью и прогнозирования ликвидности, который включал раздел об охвате ЕКС.⁷ На **Рисунке 2** ниже представлены результаты этого опроса, которые показывают, что во многих странах ЕКС охватывает весь СГУ, определение которого, соответственно, совпадает с определением понятия «сектор государственного управления», приведенным в РСГФ14. В странах PEMPAL ЕКС полностью охватывает общие налоговые и неналоговые доходы центрального правительства, однако охват других источников средств не столь полный. В десяти из шестнадцати стран PEMPAL на ЕКС учитываются средства трех основных фондов, внебюджетные источники, субнациональные ресурсы, а также гранты и займы, предоставляемые донорами. Вопрос управления средствами в доверительном управлении и депозитами пока не находит однозначного ответа: менее половины (семь из шестнадцати) стран-респондентов подтвердили, что средства находятся на ЕКС. Семь стран также сообщили, что помимо восьми категорий средств, указанных в опросе, на ЕКС учитываются и другие средства.

Несмотря на такой относительно широкий охват, в некоторых странах существует серьезная проблема: средства, находящиеся на ЕКС, не могут быть использованы на любые цели, поэтому они недоступны для реальной консолидации. Во время обсуждения в группе на заседании в Вене представители нескольких стран указали, что их казначейства не имеют доступа к остаткам средств на определенных субсчетах ЕКС, включая остатки средств субнациональных органов власти, внебюджетных фондов, а также доходы отраслевых министерств – специальные средства. Консолидация остатков средств дает государству возможность получать доход на эти остатки при их краткосрочном размещении под проценты, однако ограничения на их использование снижают эффективность процесса консолидации, так как средства не могут быть временно направлены на удовлетворение других внутренних потребностей государства в осуществлении платежей. Это повышает стоимость заимствований для государства, поскольку ему приходится привлекать дополнительные средства из внешних источников для покрытия внутреннего дефицита. Таким образом, для того чтобы консолидация была эффективной, она должна предполагать не только размещение временно свободных денежных средств, но и временное внутреннее перераспределение ресурсов с целью снижения стоимости внешних заимствований.

⁷ Единый казначейский счет и управление ликвидностью в странах PEMPAL. Декабрь 2021 года. Ссылка на веб-страницу: <https://www.pempal.org/knowledge-product/government-treasury-single-account-and-cash-management-pempal-countries>.

Зачем консолидировать средства на ЕКС?

Цель консолидации состоит в том, чтобы максимально эффективно использовать государственные денежные средства, увеличивая доходность временно свободных средств и снижая стоимость заимствований. При оценке того, должна ли организация самостоятельно управлять остатками денежных средств, следует рассмотреть два ключевых вопроса: зависит ли организация в значительной степени от государственного финансирования и является ли она контролируемой организацией,⁸ информация о деятельности которой подлежит представлению в составе отчетности СГУ. Если ответ на оба вопроса положительный, это означает, что управление ликвидностью и прогнозирование ликвидности данной организации скорее относится к компетенции государства, и, следовательно, консолидация вполне оправдана. Важно также учитывать, есть ли в организации квалифицированный персонал для эффективного управления ликвидностью. Центральный управляющий ликвидностью может получить доступ к более широкому спектру инструментов инвестирования и заимствования. Он выступает в «роли эксперта», аналогичной роли управляющего долгом. Вопрос о консолидации заимствований в секторе государственного управления не вызывает разногласий (в большинстве стран управление долгом осуществляется централизованно), однако правительства часто передают полномочия по управлению ликвидностью, разрешая организациям самостоятельно управлять своими денежными средствами и банковскими счетами. При заключении сделок о размещении временно свободных средств централизованный орган имеет более сильную переговорную позицию, а в случае передачи полномочий на места зачастую

в роли экспертов выступают банки, которые добиваются максимально выгодных условий для себя. Размещение средств, как и их привлечение, – сложный процесс, который требует экспертных знаний и наличия сильной переговорной позиции. Вот почему централизация этого процесса так важна. Кроме того, консолидация приводит к снижению транзакционных издержек,⁹ в том числе благодаря упрощению механизмов сверки и более своевременной отчетности.

Организации нередко возражают, что консолидация приведет к утрате автономии и/или независимости контроля, поскольку контроль над банковским счетом нередко приравнивается ими к контролю над ресурсами. Также высказываются опасения, что отсутствие прямого контроля над средствами может привести к задержкам платежей и потере дохода от размещения остатков средств. Таким образом, большинство возражений против консолидации связано не с консолидацией как таковой, а с тем, как она осуществляется. Главная задача, стоящая сегодня перед казначействами, заключается в обеспечении консолидации ликвидности для прогнозирования и управления потребностями организаций СГУ в средствах, не ограничивая при этом их операционные потребности. Потенциальным решением может быть использование «счетов с нулевым сальдо», когда организации контролируют решения о расходах, а казначейство управляет денежными средствами. Таким образом, многие возражения против консолидации могут быть устранены, если казначейство будет рассматривать организации как клиентов, чьи потребности в денежных средствах должны быть удовлетворены посредством точного прогнозирования будущих оттоков средств из этих организаций.¹⁰

⁸ Определения термина «контроль» см. в РСГФ14 и МСФО ОС.

⁹ Операции между организациями в рамках СГУ больше не приводят к возникновению внешних денежных потоков и проводятся в ИСУФ.

¹⁰ Организации также должны внести свой вклад, предоставляя качественную информацию о будущих потребностях в денежных средствах для покрытия расходов.

Консолидация средств сектора государственного управления

В следующем разделе рассматриваются различные типы средств, кроме налоговых и неналоговых доходов центрального правительства, которые предпочтительно консолидировать на ЕКС без ограничений по использованию в различных целях. Как видно из **Рисунка 2** и как упоминалось ранее, охват некоторых ключевых источников средств в обследованных странах различается. Опыт также показывает, что их интеграция в ЕКС может быть сопряжена с серьезными трудностями.

Внебюджетные фонды (ВБФ)

В прошлом многие ВБФ создавались для защиты целостности первоначальных бюджетных ассигнований и других ресурсов, поскольку центральное правительство часто «растаскивало» эти средства на другие цели. Хотя многие фонды могут обладать закрепленной в их уставе автономией, зачастую они напоминают скорее министерства, поскольку сильно зависят от государства в вопросах финансирования. Кроме того, они часто выполняют конкретные государственные функции и организованы как отдельные структуры для эффективного осуществления своей деятельности. Ниже перечислены основные вопросы, которые следует рассмотреть при оценке целесообразности консолидации ВБФ:

- a. Является ли фонд контролируемой организацией, которая подлежит представлению в составе отчетности СГУ? Почти все фонды соответствуют определению контролируемой организации, и, следовательно, являются частью СГУ. Большинство стран РЕМПАЛ (более 62%)

включают фонды здравоохранения, социальные и другие фонды в ЕКС, хотя в некоторых случаях денежные средства могут быть учтены на ЕКС, но не использоваться для целей управления ликвидностью;

- b. Располагает ли фонд квалифицированным персоналом для эффективного управления ликвидностью? В большинстве фондов нет специалистов по инвестициям и управлению ликвидностью. В связи с этим центральное правительство должно взять на себя эту роль в интересах фонда, делясь при этом доходами от инвестиций для создания стимулов к консолидации;
- c. Есть ли ограничения на использование средств фонда и может ли правительство направлять их на другие цели? Консолидация дает максимальный эффект, только если все средства на ЕКС доступны для использования в различных целях.

В современных казначейских системах автономия фондов по-прежнему возможна как при включении в ИСУФ, так и при консолидации на ЕКС. Представляется целесообразным заключение правительством меморандума о взаимопонимании или соглашения, согласно которому казначейство обязуется обеспечить определенный уровень обслуживания и раздел доходов от инвестиций, что дает ВБФ гарантию автономии и уверенность в доступности средств, когда они потребуются ВБФ. Также важно учитывать, что некоторые фонды, такие как пенсионные или социальные, могут быть полностью автономными и отвечать за инвестирование управляемых ими частных средств работников и других граждан. В таких случаях фонд должен иметь группу специалистов

по инвестициям и по управлению ликвидностью. В этих ситуациях целесообразнее сохранять отдельный статус фонда, так как он нацелен на долгосрочную доходность для обеспечения будущих пенсионных выплат. Очевидно, что эта цель существенно отличается от цели обеспечения краткосрочной ликвидности для исполнения бюджета организации.

Специальные средства/ собственные доходы министерств

Под специальными средствами понимаются доходы, которые министерства и ведомства собирают и оставляют для собственных нужд. Это государственные деньги, поскольку бюджетное учреждение использует государственные ресурсы для получения этих доходов. Следовательно, эти доходы являются доходами СГУ и остаются в распоряжении организации с разрешения государства. Основания для обособления этих фондов в основном такие же, что и в случае с ВБФ: в прошлом управление ими осуществлялось отдельно, чтобы гарантировать, что деньги не будут изъяты казначейством для других целей. Все страны РЕМПАЛ сообщили, что эти средства учитываются на ЕКС, однако в других странах мира это не всегда так. Кроме того, из обсуждений в Вене стало ясно, что возможности использования специальных средств, учитываемых на ЕКС, на другие цели, в разных странах отличаются.

В некоторых странах специальные средства расходуются неэффективным образом. Отдельный учет таких средств позволяет организациям распоряжаться ими по своему усмотрению. При этом, несмотря на наличие этих дополнительных средств, бюджетные организации могут продолжать требовать дополнительное

финансирование из бюджета, если у них не хватает средств на оплату основных расходов. Такая практика может приводить к весьма существенному искажению управленческих и бюджетных решений. В связи с этим, данные средства должны быть включены в общий процесс бюджетного планирования и расходования средств организаций, а также консолидироваться на ЕКС и быть доступными для использования в различных целях. Это позволит сформировать единый баланс и прогноз, а также снизить риск неэффективного расходования средств. Благодаря этому государство сможет рассматривать все источники средств подконтрольных организаций для целей прогнозирования и планирования. Бюджетным организациям не следует позволять резервировать специальные средства под дискреционные расходы: при распределении средств для оплаты основных расходов они должны принимать во внимание все имеющиеся у них средства. Это также снижает нагрузку по сверкам и расчетам внутри государства. В этой области важно соблюдать правильный баланс, то есть обеспечить, чтобы источники специальных средств не становились более важными для бюджетных организаций, чем их основная деятельность. В то же время государству не следует ослаблять стимулы и преимущества, создаваемые специальными средствами, например, не допускать их изъятия.

Субнациональные органы власти (СНОВ)

В большинстве стран РЕМПАЛ субнациональные органы власти подчиняются центральному правительству – в 81%, или в тринадцати из шестнадцати, стран РЕМПАЛ доходы СНОВ учитываются на ЕКС, хотя многие сообщили, что эти средства не могут использоваться для целей

управления ликвидностью. Во многих других странах, где СНОВ полностью автономны,¹¹ соответствующие остатки средств часто не учитываются на ЕКС центрального правительства. Основной определяющий фактор – это отношения между центральным правительством и СНОВ: являются ли СНОВ контролируруемыми организациями, которые подлежат представлению центральным правительством в составе отчетности СГУ. Контролируемые СНОВ следует консолидировать. Могут быть и другие весомые основания для консолидации денежных средств СНОВ. Располагают ли СНОВ квалифицированным персоналом для эффективного управления ликвидностью? Центральный управляющий ликвидностью может получить доступ к более широкому спектру инструментов инвестирования и заимствования.

Еще один вопрос, на который следует обратить внимание, состоит в том, кто выступает в роли

эксперта по управлению ликвидностью. В этом отношении также имеет значение размер СНОВ: в странах, в которых есть небольшие СНОВ, они обладают, вероятнее всего, ограниченным потенциалом, и риски принятия ненадлежащих решений по управлению ликвидностью высоки. Например, доступны ли СНОВ альтернативные варианты инвестирования средств помимо депозитов в местных коммерческих банках? В случае небольших СНОВ коммерческие банки могут иметь более сильную переговорную позицию и не всегда действовать в интересах СНОВ. Такая ситуация менее вероятна, когда переговоры от лица всего СГУ ведет центральное ведомство по управлению ликвидностью и прогнозированию ликвидности, обладающее значительным опытом. Следует отметить, что автономия СНОВ в части контроля над ресурсами по-прежнему возможна, как при включении в ИСУФ, так и при консолидации на ЕКС.

¹¹ РСГФ и МСФО ОС содержат рекомендации по определению наличия контроля; однако, если СНОВ получают бюджетное финансирование, подобно министерству, а на него приходится значительная часть совокупных средств, то, вероятнее всего, такие СНОВ являются контролируемыми организациями.

Что не следует включать в границы ЕКС?

Иностранная валюта (ИВ)

В целом, ЕКС следует использовать только для национальной валюты, а за валютные операции должен отвечать Центральный банк (ЦБ), который конвертирует валютные поступления государства в национальную валюту для консолидации на ЕКС. Таким образом, валютными резервами управляет ЦБ. Однако государство должно работать в тесном взаимодействии с ЦБ и отдельно определять будущие потребности в валютных средствах, чтобы ЦБ мог надлежащим образом обеспечивать эти потребности. В последнее время растет международная напряженность, что часто создает сложную валютную ситуацию с нестабильными курсами валют. Эти проблемы осложняют прогнозирование и управление ликвидностью, поэтому казначейству необходимо тесно сотрудничать с ЦБ для обеспечения наличия надежной и своевременной информации о будущих потребностях в валюте.

Государственные предприятия (ГП)

Как правило, ГП создаются, чтобы осуществлять деятельность на рыночной или коммерческой основе как независимые государственные предприятия. Поэтому считается, что ГП не входят в сектор государственного управления, а относятся к расширенному государственному сектору. Большинство ГП функционируют как

коммерческие организации и имеют собственный экспертный потенциал и стратегии в области управления активами и обязательствами. Учитывая такую коммерческую ориентацию, в целом лучше, чтобы отношения между ними и государством оставались строго деловыми, и чтобы они принимали решения исходя из своих коммерческих потребностей, которые отличны от целей сектора государственного управления. ГП, которые действительно являются таковыми, не зависят от регулярного финансирования из государственного бюджета, и поэтому государству не нужно учитывать потребности этих организаций в ликвидности. Полностью коммерческие ГП тем не менее могут являться контролируемыми организациями, но они не относятся к СГУ и, следовательно, не требуют включения в ЕКС.

Однако в некоторых странах определенные организации классифицируются как ГП, но по существу являются государственными органами. В таких случаях эти организации, скорее всего, относятся к СГУ, и их следует консолидировать на ЕКС. Также могут быть ситуации, когда определенные ГП сильно зависят от бюджета, получая из него финансирование для осуществления своей деятельности. Таким образом, казначейство должно учитывать будущие потребности этих организаций в денежных средствах при составлении прогнозов для правительства. В таких обстоятельствах может быть целесообразно рассмотреть вопрос об их консолидации, учитывая, что будущие денежные средства для этих организаций будут поступать из бюджета и с ЕКС.

Границы ЕКС – фонды будущих поколений

Такие фонды существуют не во всех странах, но они особенно полезны, когда значительная часть государственных доходов поступает от эксплуатации невозобновляемых ресурсов (таких как уголь, нефть и газ). Страны сохраняют часть доходов и инвестируют их, чтобы компенсировать отсутствие таких доходов в будущем. Поскольку речь идет о долгосрочных инвестициях, не связанных с текущей деятельностью органов власти, целесообразно обособить их от ЕКС.

Частные средства

Существует различие между депозитными и другими типами частных средств. Депозитные средства, как правило, представляют собой частные средства, которые временно находятся во владении правительства и под его контролем, как правило, для решения определенной государственной задачи. Например, речь может идти о денежных средствах, размещенных на счете эскроу в связи с импортом товаров (как гарантия уплаты импортных пошлин и налогов), в качестве обеспечения при выполнении строительных проектов (как гарантия на случай неисполнения обязательств застройщиком), а также о ситуациях, когда государство выступает

в роли доверительного управляющего (оказывает социальную поддержку лицам, не достигшим совершеннолетия или не имеющим дееспособности для управления средствами, поскольку владелец средств не может эффективно управлять денежными средствами).¹² Эти средства не принадлежат государству, но находятся под его контролем, и их следует учитывать на ЕКС. Этот тип частных средств отличается от других типов частных средств.

Если государство решает хранить и инвестировать частные средства, оно действует как государственный банк.¹³ Его следует рассматривать в таком же качестве, что и ГП, то есть как часть государственного сектора, а не СГУ, и операции с этими средствами не следует консолидировать на ЕКС. Важно, чтобы ЕКС не управлялся как банк и не принимал частные депозиты. Цель государства в отношении ЕКС заключается в консолидации денежных средств для более эффективного управления ими и прогнозирования будущих потребностей. Хранение частных средств для инвестирования не соответствует этой функции. Более широкая инвестиционная роль вероятнее всего будет отвлекать от основной направленности ЕКС. Кроме того, это, по всей вероятности, будет означать прямую конкуренцию между ЕКС и коммерческими банками. Если государство принимает такое решение, оно должно сделать это прозрачным образом, создав отдельное финансовое ГП в государственном секторе для обеспечения прозрачности и четкого разделения двух разных целей.

¹² Есть много других видов депозитных средств, к примеру полученные государством средства, источник которых неизвестен. Во всех этих случаях деньги находятся под контролем государства, но не принадлежат ему.

¹³ Государственные банки есть во многих странах. Чаще всего это связано с недостаточным развитием частного банковского сектора или с тем, что банк имеет смешанные коммерческие и социальные интересы. В любом случае средства этих организаций не следует учитывать на ЕКС.

Тактика перехода на ЕКС: как убедить заинтересованные стороны в необходимости перехода на ЕКС и обеспечить определенные стимулы

Не все стороны признают преимущества перехода на ЕКС. Поэтому в первую очередь необходимо разъяснить всем участникам данные преимущества, наглядно продемонстрировав их. В связи с этим было бы весьма полезно подготовить документ для обсуждения, в котором указаны следующие «плюсы» использования ЕКС:

- a. Формирование и концентрация опыта и экспертных знаний для получения максимальных выгод от управления и прогнозирования ликвидности для государства;
- b. Достижение экономии от масштабов для государства при проведении переговоров о заимствованиях и инвестициях;
- c. Повышение доходности и/или снижение затрат в рамках всего государства;
- d. Получение доступа к более широкому спектру инвестиционных инструментов (например, обратное РЕПО).

Эти преимущества можно оценить количественно: например, полученная экономия или увеличение доходности инвестиций могут способствовать созданию X новых рабочих мест для медсестер и врачей.

Также важно разобраться в причинах, по которым каждая из сторон не поддерживает концепцию ЕКС и сопротивляется консолидации остатков ее средств на ЕКС. Необходимо открыто обсудить их опасения и проблемы и найти решения. Возможно, проблема в том, что казначейство нередко задерживало выплату средств, или в том, что платежи обрабатывались несвоевременно? Или дело в ощущении потери контроля или в

законодательстве, которое определяет их права на управление своими банковскими счетами?

Счета с нулевым сальдо представляют собой эффективное решение для многих проблем, которые по мнению затронутых сторон вызывает консолидация, поскольку они позволяют проводить ежедневную консолидацию для управления ликвидностью, не ограничивая при этом полномочий затронутых сторон по принятию решений о расходах. Счета с нулевым сальдо также позволяют централизовать денежные средства для инвестиционных целей. Также представляется целесообразным внедрять изменения постепенно: сначала включить организацию в главную книгу ИСУФ, а к консолидации на ЕКС перейти после того, как организация убедится, что ИСУФ централизует обработку платежей, но это не приводит к дополнительному контролю над решениями о расходах. Это также может потребовать от казначейства применения другого подхода, который предполагает ориентированность на предоставление услуг и гарантии своевременности платежей. Возможно, казначейству следует разработать меморандум о взаимопонимании, в котором определить требования к эффективности, роли каждой из сторон, включая распределение доходов от инвестиций, чтобы предоставить организациям больше уверенности в том, что консолидация средств не ослабит их контроль над своими средствами. В конечном счете также важно заручиться политической поддержкой на высоком уровне для проведения консолидации в тех случаях, когда участники не согласны с изменениями.

Кратко – вопросы, которыми следует руководствоваться при включении или исключении из ЕКС

Из какого сектора поступают средства? Общий подход состоит в том, что в ЕКС следует включить весь СГУ, но не расширенный государственный сектор и частный сектор. Что касается средств СГУ:

- Основная рекомендация заключается в том, что должны быть охвачены все органы СГУ, за исключением тех случаев, когда отказ от консолидации в целом отвечает интересам эффективного управления и государства;
- Зависит ли финансирование организаций/ фондов в значительной степени от государства? Если да, то, скорее всего, их следует включить в ЕКС;
- Является ли фонд/организация контролируемым органом СГУ или полностью автономной структурой? Все контролируемые организации следует консолидировать, в то время как в отношении автономных организаций могут быть аргументы в пользу самостоятельного управления денежными средствами, но во многих случаях будет все же предпочтительнее включить их в ЕКС;
- Осуществляет ли организация/фонд значительные межорганизационные операции с другими структурами СГУ? Если да, то следует рассмотреть вопрос о включении в ЕКС, а если не о включении в ЕКС, то – о консолидации в ИСУФ;
- Компетентна ли организация СГУ в управлении денежными средствами? Если нет, тогда ответом должен быть ЕКС с распределением доходов от инвестиций.

ЕКС предназначен не только для консолидации остатков средств, но и для обеспечения возможности их использования на различные цели. Таким образом, государство не только инвестирует временно свободные средства, но и использует их в рамках СГУ для осуществления внутренних заимствований, чтобы снизить зависимость от внешних заимствований или их стоимость, так как эти средства можно получить из других частей СГУ.

