



КАЗНАЧЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО (КС)

Мероприятие по обмену опытом с Федеральным казначейством Швейцарии

Видеоконференция, 24 июня 2020 года

24 июня 2020 года члены казначейского сообщества РЕМПАЛ (КС) провели встречу в формате видеоконференции для ознакомления с функциями федерального казначейства Швейцарии (ФК). С презентацией выступил г-н Адриан Мартинез, руководитель фронт-офиса ФК Швейцарии. На встрече присутствовал 31 участник из 11 стран-членов РЕМПАЛ (Албания, Беларусь, Грузия, Казахстан, Косово, Молдова, Северная Македония, Таджикистан, Турция, Украина и Хорватия), в видеоконференции также приняли участие представители Казначейства Венгрии и сети «Управление государственными расходами в Азии» (РЕМНА). Встреча была организована ресурсной группой Всемирного банка в составе Елены Никулиной (руководитель ресурсной группы КС), Елены Слижевской (консультант КС), Екатерины Залеевой и Галины Кузнецовой (Секретариат РЕМПАЛ), а также Майка Уильямса (тематический консультант КС).

Краткое изложение обсуждения

Видеоконференцию открыл Томас Штауффер, представитель отдела экономического развития и сотрудничества Государственного секретариата Швейцарии по экономическим вопросам (SECO) и член Координационного комитета РЕМПАЛ. Г-н Штауффер приветствовал всех собравшихся от имени SECO и отметил, что хотя встречу руководства всех ПС не удалось провести в Берне, как планировалось, он рад видеть большой интерес, проявленный членами КС к этому виртуальному мероприятию. Г-н Штауффер подчеркнул, что принятый в РЕМПАЛ подход к взаимному обучению является настоящей историей успеха, а кризис, вызванный пандемией COVID-19, еще больше повысил значимость обучения на основе опыта коллег как актуального инструмента реагирования на кризис.

Г-н Илиас Туфан, заместитель директора генеральной дирекции Управления государственного долга Турции и заместитель председателя Исполнительного комитета КС, приветствовал участников от имени руководства КС. Он отметил, что видеоконференция стала первой возможностью для взаимодействия со швейцарскими коллегами, и выразил надежду, что такие мероприятия продолжатся. Г-н Туфан пояснил, что основная цель КС состоит в том, чтобы стимулировать обмен опытом и знаниями между членами сообщества, и отметил, что управление ликвидностью и прогнозирование денежных потоков – важная тема, представляющая интерес для КС. Г-н Туфан завершил выступление словами благодарности швейцарским коллегам за готовность поделиться своим опытом.

Елена Никулина, старший специалист Всемирного банка по государственному сектору и руководитель ресурсной группы КС, приветствовала участников от лица ресурсной группы Всемирного банка. Она отметила высокий уровень заинтересованности



в мероприятиях в режиме онлайн (это третье с апреля 2020 года) и поблагодарила участников за живой интерес и активность, демонстрируемые несмотря на все нынешние трудности. Г-жа Никулина выразила особую благодарность г-ну Штауфферу за содействие в организации этого виртуального мероприятия с участием швейцарских специалистов, которое открывает серию из трех встреч, в ходе которых все три практикующих сообщества REMPAL будут иметь возможность пообщаться с коллегами из Швейцарии. Она также пояснила, что функции федерального казначейства Швейцарии в основном ограничены управлением долгом и ликвидностью, а функция осуществления платежей выполняется другим подразделением. Г-жа Никулина отметила, что такой подход отличается от состава функций казначейств в странах REMPAL и попросила участников иметь это в виду во время сессии, отведенной вопросам и ответам.



Адриан Мартинез, руководитель фронт-офиса федерального казначейства Швейцарии, ознакомил участников с организационной структурой и основными функциями ФК, принятым подходом к прогнозированию движения денежных средств и управлению ликвидностью, ролью ФК в бюджетном процессе федерального правительства, а также с финансовой отчетностью ФК. Участники узнали о том, что швейцарское казначейство – департамент в составе Федерального финансового

управления (ФФУ), которое является частью структуры Федерального департамента финансов (министерства финансов). Функции ФК ограничены обеспечением постоянной платежеспособности Конфедерации посредством мобилизации средств и осуществления вложений на денежных рынках и рынках капитала¹ (см. слайд). В отличие от практики стран-участниц REMPAL, ФК Швейцарии не выполняет платежных функций (за исключением платежей по казначейским векселям, казначейским облигациям и приобретению иностранной валюты). Докладчик пояснил, что функция проведения регулярных расходных операций Швейцарской Конфедерации возложена на Департамент финансов и бухгалтерского учета – подразделение ФФУ, которое также отвечает за функционирование информационных систем управления государственными финансами (основанных на SAP).



Федеральное казначейство – основные функции

- Финансирование на рынках денег и капитала, управление ликвидностью и валютными средствами
- Функции бэк-офиса (проверка на соответствие законодательству, проведение расчетов и финансовый контроль за ними)
- Функции контроля за рисками (управление рыночными рисками и кредитными рисками контрагентов)
- Управление обращающимися на бирже пакетами акций в соответствии с законом
- Централизованное управление процессами взыскания дебиторской задолженности государству
- Управление сберегательными вкладами сотрудников федеральных структур

Далее г-н Мартинез дал обзор институциональных основ и механизмов управления, относящихся к функциям ФК, уделив особое внимание Комитету по управлению активами и пассивами (КУАП) – стратегическому координационному и надзорному органу ФК. КУАП отвечает за определение стратегии управления рисками и утверждение

¹ Вложения средств осуществляются только в срочные депозиты и ценные бумаги с фиксированным доходом; вложения в иные категории активов не допускаются.



внутреннего руководства по управлению риском; одобрение ежегодной стратегии эмиссии (а именно объемов и сроков эмиссий); утверждение приемлемых видов финансовых инструментов; а также определение значений экономических показателей для использования при подготовке бюджета и финансового плана.

Г-н Мартинез пояснил, что основная цель управления ликвидностью в Швейцарской Конфедерации – обеспечение достаточного объема ликвидности для своевременного выполнения платежных обязательств и предотвращения нехватки средств для произведения платежей; при этом ключевым целевым показателем является минимальный размер буфера ликвидности в 2 млрд. швейцарских франков. В последние десять лет потребности Конфедерации в финансировании были довольно ограниченными, и поэтому казначейство уделяло основное внимание снижению уровня долга Конфедерации, преимущественно сконцентрировав свои операции на швейцарском рынке капитала. На слайде ниже дано описание двух основных инструментов финансирования, используемых федеральным казначейством: казначейские векселя (в 2019 году выпущены на сумму 21 млрд. швейц. франков; общая сумма выпущенных векселей в обращении - 6 млрд. швейц. франков) и облигации Швейцарской Конфедерации (в 2019 году выпущены на сумму 2,1 млрд. швейц. франков; общая сумма выпущенных облигаций в обращении – 61,1 млрд. швейц. франков).



Инструменты финансирования, используемые Федеральным казначейством

Государственные рыночные обязательства (казначейские векселя)	Облигации Швейцарской Конфедерации
<ul style="list-style-type: none"> • Дисконтная ценная бумага • Еженедельные аукционы • Ценовой тендер, нидерландская процедура • Календарь эмиссий • Новые выпуски; 4x 3 мес., 6x 6 мес. и 2x 12 мес. Казначейские векселя • Вторичный рынок/торговля на платформе Швейцарской фондовой биржи (SIX)-Repo 	<ul style="list-style-type: none"> • Фиксированная ставка (купон) • Ежемесячные аукционы • Ценовой тендер, нидерландская процедура • Календарь эмиссий • Новые выпуски и перевыпуск непогашенных облигаций • Вторичный рынок/торговля на Швейцарской фондовой бирже (SIX)

→ Стремиться к **низким процентным расходам** в долгосрочной перспективе, обеспечивая **приемлемый уровень** ассоциированных **рисков**

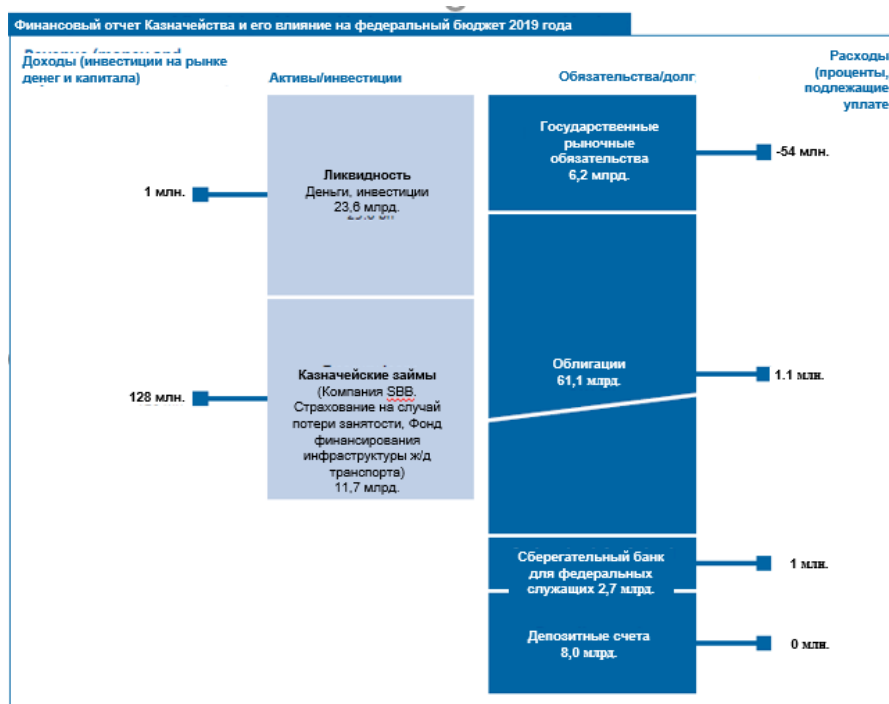
Докладчик отметил, что кроме банковских счетов Конфедерации в Швейцарском национальном банке (ШНБ), налоговым и таможенным органам открыты счета для поступления доходов в банке «PostFinance». Средства на этих счетах объединяются на ежедневной основе, и остатки консолидируются на основном жиросчете, который ведется ФК. Средства с этого счета автоматически перечисляются в ШНБ, где на остатки средств начисляется нулевой процент – это единственные остатки, на которые не распространяются отрицательные процентные ставки, во всех остальных случаях применяемые ШНБ. Ежедневные прогнозы ликвидности готовятся на скользящей основе и охватывают период до конца текущего года. Прогноз составляется на основе данных о поступлениях и расходовании денежных средств за предыдущие три года (которые были



достаточно стабильными) с корректировками на основе информации, поступающей от всех других подразделений ФФУ.

Что касается процесса бюджетирования, то отмечалось, что ФК тесно взаимодействует с входящими в состав ФФУ департаментом налогово-бюджетной политики,² департаментом политики в сфере расходов и департаментом финансов и бухгалтерского учета. Основным инструментом планирования служит казначейский план, который охватывает текущий год, предстоящий (бюджетный) год и три последующих года; план включает в себя основные поступления и оттоки ликвидности и служит основой для оценки будущих потребностей в финансировании и определения объемов средств, доступных для сокращения величины долга. Казначейский план на следующий год готовится и представляется на рассмотрение КУАП в ноябре, публикуется в декабре и постоянно обновляется после утверждения.

Финансовый отчет казначейства и его влияние на федеральный бюджет 2019 года (см. лайд ниже) иллюстрирует ситуацию с отрицательными процентными ставками по рыночным денежным обязательствам. По казначейским облигациям проценты уплачиваются, но это средняя ставка по портфелю облигаций, отражающая облигации в портфеле, выпущенные ранее, когда процентные ставки были положительными. ФК также накопило значительный объем ликвидности (остатки средств на конец 2019 года в 10 раз превышали минимальный размер буфера ликвидности) в результате того, что отрицательные процентные ставки стимулируют налогоплательщиков уплачивать налоги авансом. Избыточный объем ликвидности позволил Швейцарской Конфедерации после начала пандемии финансировать меры по противодействию COVID-19.



В последней части презентации был дан обзор политики ФК в отношении финансовой отчетности, которая предусматривает публикацию в открытом доступе ежегодного отчета о деятельности ФК, а также подготовку финансовых отчетов по счетам и бюджету

² Представители этого департамента также входят в состав КУАП.



Конфедерации, данных о государственном долге, а также годового календаря эмиссии (публикуется в декабре и при необходимости корректируется). Г-н Мартинез подчеркнул значимость, придаваемую вопросам прозрачности при проведении презентаций, реагировании на запросы средств массовой информации и поддержании диалога с ведущими участниками рынка и инвесторами.

Сессия ответов на вопросы была интерактивной и насыщенной. Леван Тодуа (Грузия) и Ангела Васовска (Северная Македония) задали несколько вопросов о строении единого казначейского счета (ЕКС) Швейцарии. Г-н Мартинез пояснил, что ЕКС открыт в ШНБ, но есть также счета в банке «PostFinance», средства с которых на ежедневной основе автоматически перечисляются на ЕКС. ЕКС охватывает все операции центрального правительства; отдельных счетов для каких-либо других поступлений³ государственных организаций не существует. Единственное исключение составляют счета, открытые некоторым децентрализованным организациям, так например, политехнические школы имеют свои депозитные счета, но федеральное казначейство может использовать остатки средств по этим счетам для финансирования государственных расходов, а снятие таких средств регламентируется соглашением, заключенным между ФК и соответствующими организациями.

Во время презентации г-н Мартинез упомянул, что одна из задач ФК – управление **сберегательными вкладами служащих федерального правительства.** В ответ на вопрос Людмилы Гурьяновой (Беларусь) он пояснил суть таких счетов. В Швейцарии крупные компании, как правило, имели внутренние сберегательные банки, через которые они стремились получать доступ к более дешевому финансированию и иметь возможность обеспечивать более выгодные процентные ставки для своих сотрудников. На уровне федерального правительства сохранение таких депозитных счетов объясняется двумя причинами: (1) депозиты служащих создают стабильную базу для финансирования потребностей Конфедерации; (2) существует законодательное требование, устанавливающее, что работодатели должны мотивировать своих работников к накоплению сбережений, и соответственно процентные ставки по таким сберегательным счетам выше, чем те, что предлагаются в обычном коммерческом банке. Служащие не обязаны открывать такие счета, но многие сотрудники пользуются ими для получения более высокого процентного дохода.

Г-н Туфан задал несколько вопросов о специфике прогнозирования движения денежных средств Федеральным казначейством Швейцарии. Г-н Мартинез пояснил, что используется как классический подход «сверху вниз», так и планирование ликвидности по принципу «снизу вверх». Последний подход охватывает более 30 видов поступлений по основным доходным статьям (прямые федеральные налоги на доходы, налог на доходы физических лиц, НДС и т.д.), а также некоторые категории расходов. Все эти статьи планируются на весь год, и агрегированные суммы сравниваются с оценками, полученными при прогнозировании по принципу «сверху вниз». При любых существенных отклонениях проводится дополнительный анализ.

Федеральное казначейство также получает исходные данные от департамента налогово-бюджетной политики, который готовит промежуточные прогнозы по доходам в течение года и собирает прогнозные оценки доходов и расходов от таможенных и налоговых администраций, а также от федеральных организаций-бюджетополучателей. Прогнозы, подготовленные департаментом налогово-бюджетной политики, интегрируются в процесс

³ Например, займы, гранты или поступления от внебюджетной деятельности организаций государственного сектора, которые широко практикуются во многих странах-членах PEMPAL.



планирования ликвидности Федеральным казначейством. ФК ведет внутренний мониторинг качества планирования ликвидности с помощью стандартизированных отчетов.

Г-н Мартинез добавил, что прогнозы ФК на следующие 2-3 дня отличаются очень высокой точностью, поскольку о платежах, запланированных на следующий день, бюджетополучатели сообщают заранее, крупные регулярные платежи (такие как, например, выплаты в рамках пенсионной системы) зафиксированы в законодательстве или в соглашениях с соответствующими учреждениями, а обо всех неперiodических платежах (например, о возврате налогов) требуется уведомлять федеральное казначейство за 2-5 дней до произведения платежа. Если у казначейства нет достаточного объема средств, оно может отсрочить платеж.

Г-жа Никулина спросила о том, какие инструменты используются для сбора информации для прогнозирования движения денежных средств. Г-н Мартинез пояснил, что такая информация обычно направляется по электронной почте. Сначала информация импортируется в таблицы MS Excel, а затем сотрудники казначейства переносят ее в модуль планирования ликвидности в системе SAP. Прогнозы ликвидности и подготовка соответствующих отчетов осуществляются с помощью централизованной базы данных SAP, а сам анализ выполняется в программе MS Excel, после чего результаты загружаются в систему SAP для формирования дальнейших отчетов.

Участники из Вьетнама поинтересовались, какая правовая база определяет размер буфера ликвидности. Г-н Мартинез пояснил, что в законодательстве установлено только одно требование к ФК Швейцарии – обеспечивать платежеспособность Конфедерации, и размер буфера ликвидности определяется в ходе переговоров с Министерством финансов. Отвечая на следующий вопрос о том, почему ФК Швейцарии не раскрывает объемы аукционов, докладчик пояснил, что потребности Конфедерации в привлечении финансирования ограничены, и казначейству нет необходимости достигать определенного целевого значения каждый месяц. Это позволяет казначейству гибко подходить к определению объема аукционов в зависимости от рыночной ситуации. При этом г-н Мартинез отметил, что из-за пандемии COVID-19, возможно, возникнет необходимость увеличить бюджетные расходы и, соответственно, объем программы заимствований. Следовательно, в будущем казначейство, возможно, начнет раскрывать объемы аукционов.

Г-н Туфан и г-н Уильямс обратили внимание на существенные колебания размера буфера ликвидности в течение года (низкий уровень буфера в начале года с увеличением на протяжении года) и спросили, чем это объясняется. Они также поинтересовались мнением ШНБ относительно колебаний остатков на счетах казначейства. Г-н Мартинез пояснил, что основная часть налоговых доходов собирается в феврале-мае, а период с июня-июля до конца года в основном характеризуется нетто-оттоком ликвидности. Он подчеркнул, что принятые в прошлом решения о высоком уровне буфера ликвидности были оправданными в том смысле, что позволили управлять расходами, связанными с пандемией, без уплаты существенной премии при эмиссии ценных бумаг.

Ядранка Грокса Кардум (Хорватия) спросила, покупает ли ФК Швейцарии иностранную валюту у коммерческих банков или у центрального банка, и как ФК удается получать нулевую ставку по своим депозитам в условиях отрицательных процентных ставок на рынке. Г-н Мартинез подтвердил, что казначейство покупает иностранную валюту у коммерческих банков (через систему Bloomberg), а также покупает евро и доллары у ШНБ. Что касается остатков средств на счетах казначейства, то для них ШНБ



делает единственное исключение из правил политики отрицательных процентных ставок, применяемых к депозитам.

Г-н Мартинез вкратце рассказал об информационных системах, используемых ФК.

Основная система управления казначейскими операциями называется Adaptiv 360. В настоящее время многие операции по-прежнему осуществляются вручную, но казначейство находится в процессе внедрения новой версии системы, которая позволит автоматизировать почти все операции. Еще одна система, APEX, используется для управления залоговым имуществом. Упомянутая ранее система планирования ликвидности – еще одно программное решение SAP, взаимодействующее с казначейской системой. (Система Adaptive 360 отслеживает казначейские операции, в т.ч. на денежном, фондовом и валютном рынках, и передает информацию в SAP через приложение бухгалтерского учета FileZilla, которое фиксирует данные; бэк-офису не нужно делать записи вручную). Система Bloomberg очень важна для казначейства с точки зрения получения данных о рынке и приобретения иностранной валюты. Система Six Co:Re представляет собой платформу для осуществления операций РЕПО на швейцарской фондовой бирже; она также используется для проведения аукционов по размещению казначейских векселей и казначейских облигаций.

Г-н Уильямс поблагодарил г-на Мартинеза и подчеркнул, что многие их подходов ФК соответствуют признанной международной практике.

Он особо отметил механизмы управления, предусматривающие обособление процесса управления от формулирования и исполнения политики высокого уровня; интеграцию функций управления долгом и ликвидностью; наличие всеобъемлющего ЕКС; а также прогнозирование денежных потоков на длительный срок, которое наряду с требованием о направлении уведомлений о крупных платежах позволяет казначейству осуществлять тщательное управление движением денежных средств. В то же время некоторые характеристики вызывают удивление: в дополнение к уже упоминавшемуся отсутствию извещений об объемах аукционов, к ним относится наличие отдельного механизма сберегательных вкладов служащих, что, вполне возможно, является элементом несправедливой конкуренции по отношению к банкам. Кроме того, представляется необычной обширная практика валютного хеджирования с учетом транзакционных издержек и возможности правительства осуществлять самострахование. От казначейства столь развитого, как ФК Швейцарии, можно было бы ожидать более активного управления ликвидностью – колебания величины остатков на счетах казначейства в ШНБ создают дополнительные трудности при реализации монетарной политики регулятора. При этом г-н Уильямс отметил, что казначейство создает функционал для операций РЕПО, и активное управление ликвидностью безусловно осложняется в условиях отрицательных процентных ставок и готовности ШНБ уплачивать проценты по ставке выше рыночной.

Завершая встречу, г-жа Никулина еще раз поблагодарила г-на Мартинеза за то, что он поделился опытом ФК Швейцарии, который очень полезен не только для работы членов КС, занимающихся управлением ликвидностью в своих странах, но и также для понимания роли и функций казначейств – отдельной темы, представляющей интерес для казначейского сообщества. Презентация и обсуждение в ходе настоящего виртуального мероприятия иллюстрируют будущий путь развития казначейств в условиях, когда роль управления ликвидностью становится все более важной. Г-жа Никулина отметила, что интерес к сегодняшней презентации позволяет предположить, что возникнут дополнительные вопросы и запросы о проведении новых встреч, посвященных, например, информационной системе планирования ликвидности и управлению рисками в



казначействе. Она выразила надежду, что нынешнее мероприятие станет первым в серии дальнейших встреч, в том числе с представителями других подразделений ФФУ.

