



КАЗНАЧЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО (КС)

Видеоконференция тематической группы по эволюции роли и функций казначейства

15 сентября 2020 года

15 сентября 2020 года прошла видеоконференция тематической группы Казначейского сообщества PEMPAL (КС) по эволюции роли и функций казначейства, которая была организована в качестве частичной замены несостоявшегося в этом году из-за пандемии коронавируса пленарного заседания КС. В ходе видеоконференции г-жа Айгуль Байгужина, заместитель председателя Комитета казначейства, ознакомила участников со структурой Комитета казначейства Казахстана, его ролью, функциями, используемыми информационными системами, а также представила подход к рейтинговой оценке деятельности подразделений казначейства. На встрече присутствовали 43 участника из 17 стран-членов PEMPAL (Албания, Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизская Республика, Косово, Молдова, Россия, Северная Македония, Таджикистан, Турция, Узбекистан, Украина, Хорватия и Черногория), а также представители Агентства управления долгом Венгрии и сети «Управление государственными расходами в Азии» (PEMNA). Встреча была проведена при поддержке ресурсной группы Всемирного банка в составе Елены Никулиной (руководитель ресурсной группы КС), Елены Слижевской (консультант КС), Екатерины Залеевой, Галины Кузнецовой (Секретариат PEMPAL), а также Марка Силинса (тематический консультант КС).

Краткое изложение обсуждения

Г-жа Людмила Гурьянова, заместитель начальника Главного государственного казначейства Республики Беларусь и заместитель председателя Исполнительного комитета КС, приветствовала участников от имени руководства КС. Она отметила, что видеоконференции по-прежнему остаются единственной возможностью для встреч и обмена новостями в условиях невозможности проведения очных встреч, и выразила благодарность Комитету казначейства Республики Казахстан за готовность поделиться своим опытом. **Елена Никулина, руководитель ресурсной группы КС, поприветствовала участников от лица команды Всемирного банка и отметила, что первый визит КС в Казахстан состоялся около 10 лет назад и всем будет очень интересно услышать о том прогрессе, которого достигло казначейство страны за это время.** Елена отметила, что эта видеоконференция по своему формату напоминает стандартное начало первого дня очных заседаний, когда страна-хозяйка делает вводную презентацию о своей системе, и предложила, что при необходимости отдельные вопросы сегодняшнего выступления в дальнейшем можно будет более детально обсудить на последующих виртуальных мероприятиях КС.





Айгуль Байгузина, заместитель председателя Комитета казначейства Казахстана, начала выступление ознакомления участников с организационной структурой и основными функциями системы органов казначейства Казахстана, которые были созданы в 1994 году. Коллектив казначейства в настоящее время включает 3122 работника 17 Департаментов по областям и городам, 190 районных и городских отделов и центрального аппарата Комитета казначейства, который включает в себя 24 управления. Органы казначейства обслуживают более 15 тысяч государственных учреждений республиканского и местного бюджета, субъектов квази-государственного сектора.

Ежедневный объем операций в информационных системах казначейства составляет около 50 тысяч платежей, 60 тысяч поступлений, 120 тысяч отчетов и 45 тысяч пользователей услуг.

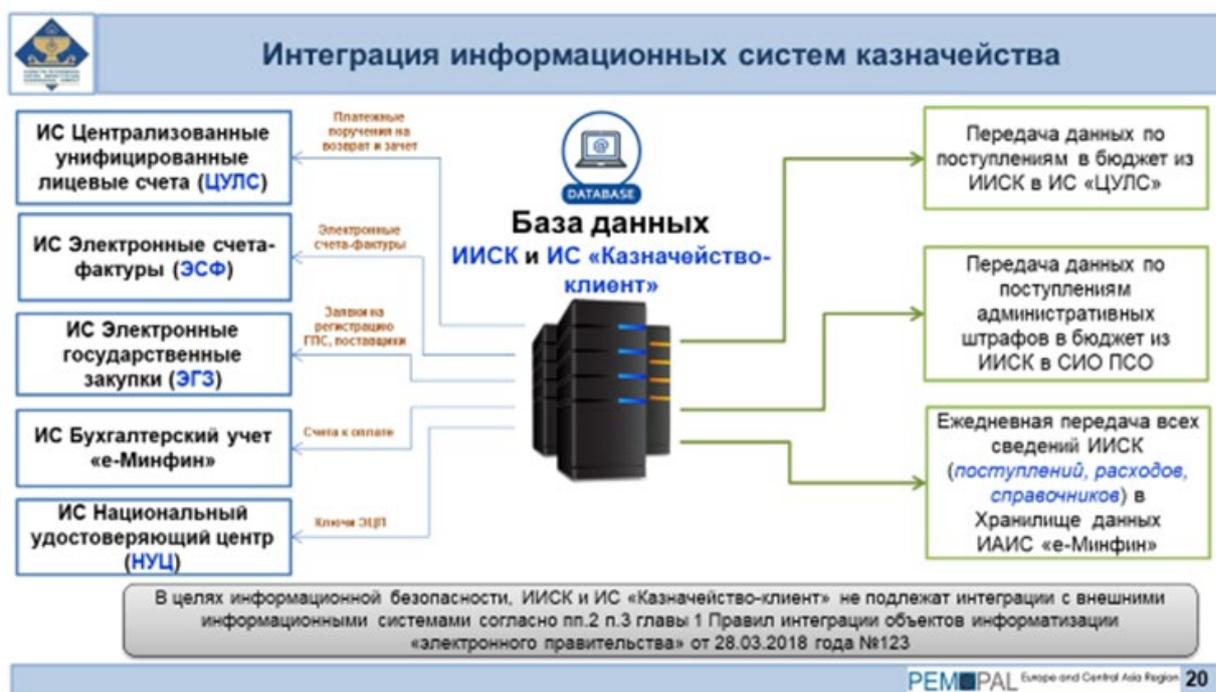
Такой значительный объем работы подлежит мониторингу и оценке со стороны Комитета казначейства. Для этого в 2007 году Казахстан разработал систему рейтинговой оценки деятельности территориальных органов. Подходы к оценке¹ постоянно совершенствуются для актуализации показателей рейтинговых оценок и их расширения для охвата большего количества бизнес-процессов и их совершенствования в соответствии с внедрением новых механизмов и подходов при исполнении государственного бюджета (см. слайд ниже). В 2020 году рейтинговая оценка было существенно децентрализована – теперь Комитет казначейства оценивает только аппараты департаментов, а департаменты казначейства в свою очередь оценивают свои территориальные подразделения – районные и городские управления казначейства.



¹ Текущая редакция методологии утверждена Приказом Председателя Комитета казначейства N1179 от 28 мая 2020 г.: <https://www.gov.kz/memleket/entities/kazyna/documents/details/75667?lang=ru>



Айгуль отметила, что в 2000-2004 годах была проведена модернизация информационной системы казначейства с ее переводом на программное обеспечение ORACLE. В настоящее время в Комитете казначейства Казахстана функционируют две информационные системы: интегрированная информационная система казначейства (ИИСК) и информационная система «Казначейство-Клиент» (ИСКК). Интеграция ИИСК с бюджетной, налоговой и таможенной системами позволяет проводить платежи и получать отчеты в режиме реального времени. Взаимодействие между казначейством и клиентами (государственными учреждениями и субъектами квази-государственного сектора) обеспечивается системой электронного документооборота с государственными учреждениями «Казначейство-клиент», которая предоставляет возможность совместной работы в единой информационной среде органов казначейства. Более подробно интеграция информационных систем представлена на слайде ниже.



Айгуль Байгужина также рассказала о внедрении и развитии новых казначейских механизмов. Среди них - казначейское сопровождение государственных закупок бюджетных инвестиционных проектов по строительству. Его целью является контроль за обоснованностью расходов (соответствующие подтверждения выдаются техническими специалистами инжиниринговой компании, участвующей во всех этапах жизненного цикла проекта). Казначейское сопровождение также обеспечивает полноту уплаты налогов всеми участниками процесса. Что касается договоров государственно-частного партнерства (ГЧП) и концессий, то они теперь регистрируются органами казначейства. Это позволяет обеспечить единый учет и контроль обязательств ГЧП, принимаемых на центральном и местном уровнях, в том числе соблюдение лимитов, установленных в Законе о республиканском бюджете.

Докладчик также рассказала о планах доработки ИИСК и ИСКК в 2020-2021 годах, среди которых:

- автоматизация переноса остатков средств в конце года;



- переход на программное обеспечение с открытым кодом в части отдельных бизнес-процессов проведения платежных поручений для упрощения интерфейса пользователям системы, а также реализации более гибкой функциональности системы по сравнению с текущим программным обеспечением;
- получение электронной цифровой подписи (ЭЦП) в режиме онлайн (для исключения бумажного документооборота);
- разработка подсистемы управления рисками с целью осуществление сбора, анализа, мониторинга и управления данными ИСКК для предотвращения проведения несанкционированных и неправомерных платежей, нецелевого использования бюджетных средств, минимизации кассовых разрывов, несвоевременного финансирования обязательств государственных учреждений, своевременного покрытия государственного долга, минимизация рисков, связанных с ведением учета и отчетности, бесперебойного функционирования информационных систем казначейства, своевременного открытия финансирования и обеспечения наличными средствами, др.

Елена Слижевская сессию ответов на вопросы вопросом про применение информации по результатам рейтинговой оценки. Заместитель председателя пояснила, что Комитет Казначейства по традиции поощряет три лидирующих департамента премией в конце года, в то время как отстающие должны предоставить план по исправлению ситуации и отчитываться на заседаниях коллегий. Комитет казначейства оказывает им методологическую помощь, а также при необходимости проводит обучение. Также практикуется обмен опытом между лидирующими и отстающими департаментами.

Илиас Туфан (Турция) задал ряд уточняющих вопросов о методике оценки деятельности подразделений казначейства. Заместитель руководителя Комитета казначейства пояснила, что соответствующая методика оценки включает в себя расчетные формулы и постоянно совершенствуется. Каждому показателю соответствует своя шкала (например, от 1 до 5, или от 1 до 10). Вес индикаторов разный, так как уровень их вклада в эффективность функционирования подразделений также отличается. Каждый департамент отчитывается по своему показателю в управление анализа, которое готовит для руководства сводную рейтинговую оценку.

Представители Государственного казначейства Украины попросили подробнее рассказать про механизм казначейского сопровождения государственных закупок по строительству. В пояснении отмечалось, что в рамках этого механизма все счета по расчетам открываются в органах казначейства и все платежи проводятся на основании платежного сертификата инжиниринговой компании, которая осуществляет весь необходимый надзор за строительством (по объемам, по соответствию смете и т.п.). Такой надзор необходим, так как само казначейство не располагает специалистами, владеющими в достаточной степени техническими знаниями в области строительства.

Зураб Толордава (Грузия) и представители казначейства Киргизской Республики задали ряд вопросов о распределении между Министерством финансов (Минфином) и Комитетом казначейства функций по формированию отчетности. Айгуль Байгужина пояснила, что Министерство финансов (Минфин) определяет методологию финансовой отчетности. В казначействе работают управления отчетности по республиканскому и по местным бюджетам, которые осуществляют консолидацию отчетности и выгружают ее в систему е-Минфин для использования Департаментом отчетности и статистики Минфина. Департамент проверяет отчетность, дополняет ее



аналитикой, при этом с администраторами средств департамент работает напрямую, но может попросить казначейство уточнить какие-либо вопросы с помощью территориальных органов.

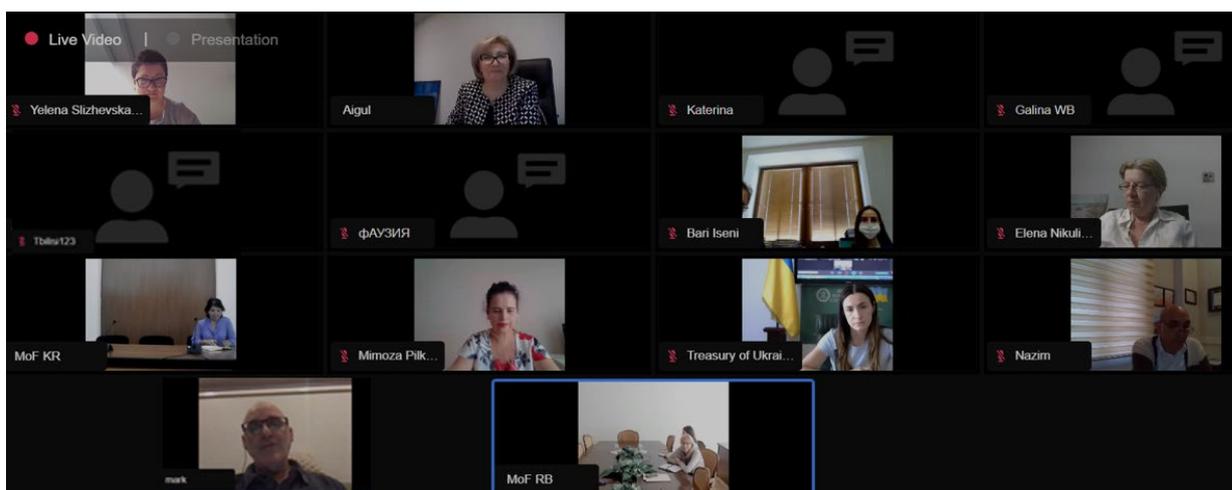
Елена Никулина попросила рассказать, какую роль выполняет казначейство в отношении Национального фонда (Нацфонд). Участники видеоконференции узнали, что этот фонд был создан в 2001 году, изначально на основе норвежской модели. В настоящее время ежегодно утверждается перечень организаций нефтяного сектора, поступления от прямых налогов и других осуществляемых ими операций полностью зачисляются на контрольный счет наличности Нацфонда с последующим переводом на счет Правительства в Национальном банке (Нацбанк). Управление средствами Нацфонда осуществляется Нацбанком по договорам доверительного управления. Расходование средств фонда осуществляется только на гарантированный трансферт для финансирования дефицита бюджета (распределяемый помесечно) и на целевые трансферты (цели определяются президентом, в этом году – на борьбу с коронавирусом). Суммы гарантированного трансферта утверждаются законом о республиканском бюджете на три года вперед. Кроме средств гарантированного трансферта для финансирования дефицита бюджета также используются государственные ценные бумаги, выпускаемые на внутреннем рынке.

Бари Исени (Северная Македония) задал вопрос о целесообразности содержания такой большой сети территориальных органов при наличии такой серьезной централизованной информационной системы. Заместитель председателя казначейства согласилась, что текущий уровень автоматизации позволяет существенно сократить сеть органов казначейства. Однако территориальные органы казначейства зачастую являются единственным представителем государственных органов в районах, то есть по сути выполняют роль проводников государственной политики в дополнение к их традиционной казначейской роли.

Представители казначейства Киргизской Республики уточнили, обслуживается ли фонд обязательного медицинского страхования в казначействе. Айгуль Байгужина подтвердила, что фонд обязательного медицинского страхования обслуживается казначейством и входит в состав единого казначейского счета.

Мимоза Пилкати (Государственное казначейство Албании) попросила уточнить, существуют ли в Казахстане централизованная информационная система для учета кадров и начисления заработной платы. Айгуль Байгужина пояснила, что интегрированная система бухгалтерского учета пока что существует только в Минфине (е-Минфин). Ее функционал управления кадрами позволяет вводить информацию по каждому сотруднику, на основе которой е-бухгалтерия (часть системы е-Минфин) автоматически начисляет заработную плату и формирует платежную ведомость со списком сотрудников и соответствующих счетов в банках. Ранее казначейство предлагало реализовать модуль учета кадров и начисления зарплаты в системе казначейства, но затем Агентство по государственной службе разработало свою систему, которая в будущем должна будет интегрироваться с учетными системами каждого государственного органа. Таким образом, на текущий момент централизованной системы расчета и выплаты заработной платы для всех государственных учреждений не существует.





Марк Силинс, советник КС по тематическим вопросам, был приглашен прокомментировать итоги состоявшегося обсуждения. Он начал со слов благодарности Айгуль и коллегам из Казахстана за блестящее выступление, которое вызвало большой интерес и множество комментариев. Он также выразил признательность всем участникам за глубокие вопросы, которые сделали прошедшее мероприятие очень интересным. Марк с сожалением отметил, что в сложившейся ситуации было невозможно организовать очное пленарное заседание в Нур-Султане, как было запланировано ещё в прошлом году, но, тем не менее, оказалось очень приятно увидеть многих из коллег на этой виртуальной встрече.

Марк отметил, что было крайне интересно ознакомиться с прогрессом, которого достиг Казахстан за 26 лет с момента создания Президентом страны нормативной базы для создания централизованной системы органов казначейства. Марк подчеркнул, что двадцать лет назад, вскоре после начала своей деятельности в качестве международного консультанта, он узнал о казначейской системе Казахстана, которая использовалась в качестве примера в основополагающей работе Али Хашима и Билла Аллана «Эталонная казначейская модель». Из прозвучавшего выступления стало понятно, что с тех пор система подверглась значительной модернизации, в том числе была внедрена информационная система «Казначейство-клиент». Представляется важным, что эта новая модель обеспечивает операционную совместимость с системами учета, которые применяются в министерствах, ведомствах и учреждениях (такими как 1С), и это продолжает традицию совершенствования передовых подходов, которые были реализованы более двадцати лет назад!

Необходимо отметить существенное изменение в сравнении с ситуацией двадцатилетней давности. Ранее многие страны, которых поддерживали партнёры в области развития, ставили себе целью создать единое интегрированное информационное решение, - ИСУГФ. Современное понимание рисков и проблем, обусловленных значительными масштабами этой задачи, привело к пересмотру этой цели, и сегодня гораздо больше внимания уделяется обеспечению возможности интеграции различных программных продуктов и систем. Именно об этом Казахстан и рассказывал сегодня на встрече РЕМРАЛ. Нам всем необходимо обратить внимание на то, что сегодня акцент делается не на интеграции элементов в единую мега-систему, но именно на обеспечении операционной совместимости и обмене данными между различными системами. Это – пример передовой практики. Казахстан не стремится копировать существующие



инструменты информационно-коммуникационных технологий, которые используются в секторе государственного управления; скорее речь идёт о том, чтобы наладить беспрепятственный обмен информацией и данными между этими решениями и централизованной системой органов казначейства.

В презентации также нашли освещение несколько ключевых аспектов реформы казначейской системы в Казахстане:

- внедрение системы оценки эффективности деятельности подразделений казначейства, включая проведение сравнительного анализа эффективности работы различных подразделений и разработкой конкретных показателей, отражающих эффективность ключевых процессов и функций;
- увязка выплат по инвестиционным проектам с независимой экспертизой, которую выполняют технические специалисты для того, чтобы обеспечить проведение оплаты только после подтверждения реальных результатов и соблюдения соответствующих требований;
- регистрацию обязательств государственно-частного партнерства в казначействе, что позволяет более эффективно покрывать риски для бюджета и контролировать возможные ситуации, связанные с долгом; а также
- введение электронной цифровой подписи (ЭЦП) - изначально оно было запланировано на 2021 год, однако было в ускоренном порядке реализовано в 2020 году, чтобы обеспечить непрерывность функционирования систем, поскольку наличие ЭЦП позволяет в удалённом режиме осуществлять необходимое санкционирование операций в условиях пандемии COVID-19.

Завершая встречу, Елена Никулина поблагодарила всех за активное участие. Информация была представлена системно и детально, и ресурсная команды хотела бы выразить свою признательность и благодарность Айгуль Байгужиной за ее подробное выступление и детальные ответы на многочисленные вопросы. Ряд из затронутых тем вызвал особый интерес участников, среди них методология и механизм рейтинговой оценки, а также тема рисков. Елена предложила участникам КС рассмотреть возможность проведения отдельного мероприятия по этим темам.

