



## КАЗНАЧЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО (КС)

### Тематическая группа по управлению и прогнозированию ликвидности

Видеоконференция 20 октября 2021 г.

20 октября 2021 года члены Казначейского сообщества (КС) РЕМПАЛ провели встречу в режиме видеоконференции, на которой ознакомились (i) с организацией Единого казначейского счета (ЕКС) Грузии и опытом Казначейства Грузии по управлению остатками ЕКС, а также (ii) с проектом отчета по итогам опроса стран РЕМПАЛ, посвященного практике применения ЕКС и управления ликвидностью. В заседании принял участие 31 представитель из 14 стран-членов РЕМПАЛ (Албания, Беларусь, Грузия, Казахстан, Косово, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Румыния, Северная Македония, Таджикистан, Турция, Узбекистан и Хорватия), а также представители Агентства по управлению долгом Венгрии и Международного валютного фонда. Организацию заседания обеспечивали ресурсная группа Всемирного банка в составе Елены Никулиной (руководитель ресурсной группы КС), Елены Слижевской (советник КС), Галины Кузнецовой (член ресурсной группы КС) и Екатерины Залеевой (Секретариат РЕМПАЛ), а также советники КС по тематическим вопросам Марк Силинс и Майк Уильямс.

#### Краткое изложение обсуждений

##### Открытие мероприятия

**Г-н Ильяс Туфан, заместитель генерального директора Управления долга в Министерстве казначейства и финансов Турции, заместитель председателя КС и руководитель тематической группы по управлению и прогнозированию ликвидности,** приветствовал участников от имени руководства КС и поблагодарил членов ресурсной группы за подготовку и проведение активной программы виртуальных встреч КС. **Г-жа Елена Никулина, руководитель ресурсной группы КС,** также приветствовала участников. Она отметила, что Государственное казначейство Грузии было готово пригласить членов КС на очное заседание в Грузию, чтобы представить свой опыт в организации ЕКС и процессов управления ликвидностью, однако, к сожалению, это оказалось невозможным из-за пандемии. Ресурсная группа выразила особую признательность Государственному казначейству Грузии за готовность поделиться своим опытом в виртуальном формате. В отношении второго пункта программы видеоконференции г-жа Никулина сообщила, что после того, как в ходе Ежегодного пленарного заседания КС 2021 года членам сообщества были представлены краткие результаты опроса, ресурсная команда подготовила более детальный отчет и хотела бы услышать дальнейшие комментарии участников, а также комментарии в отношении рекомендаций, вытекающих из него.



## Презентация Государственного казначейства Грузии

**Выступление Государственного казначейства Грузии начал г-н Леван Тодуа, начальник Департамента государственных заимствований и депозитных операций.**

Он пояснил, что Государственное казначейство было создано в 1995 году, в 2006 году был создан ЕКС. У Государственного казначейства нет сети территориальных подразделений, его 80 сотрудников обслуживают все уровни бюджета и около 1500 бюджетных организаций (БО). Доходы и расходы государственного бюджета, бюджетов двух автономных республик и 69 местных бюджетов проходят через ЕКС. БО запрещено иметь иные счета доходов/расходов в коммерческих банках. ЕКС является единственным банковским счетом; доходы и расходы отражаются на соответствующих субсчетах (см. слайд) системы электронного казначейства (e-Treasury) и таким образом контролируется остаток средств, что устраняет необходимость в наличии отдельных банковских счетов.



СУБСЧЕТА ЕКС



Типы субсчетов ЕКС:

- Государственный бюджет
- Автономная республика
- Местный бюджет
- ЮЛПП и НКО
- Целевые гранты организаций центрального правительства
- Депозиты бюджетных организаций
- Возмещение налога
- Целевые гранты, переданные местным бюджетам

ЕКС открыт в Национальном банке Грузии (НБГ); НБГ не взимает комиссионных за обслуживание. Платежи совершаются непосредственно Государственным казначейством, которое является участником системы валовых расчетов в режиме реального времени (RTGS), имеет собственные коды БИК/SWIFT и соответствует стандартам IBAN.

Г-н Тодуа пояснил, что примерно 1200 из 1500 БО разрешено получать дополнительные доходы<sup>1</sup>, которые также зачисляются на ЕКС и имеют специальные субсчета в системе e-Treasury. До консолидации средств на ЕКС такие БО могли получать процентный доход, размещая остаток средств в коммерческих банках. Перспектива потери этих доходов вследствие требования перевести эти средства на ЕКС вызвала дискуссии со стороны этих БО, местных органов власти и автономных республик. Казначейство предложило компромиссное решение, благодаря которому удалось осуществить реформу - таким организациям разрешили открывать обычные текущие счета в коммерческих банках, на которые они могли переводить временно свободные средства без проведения аукционов или конкурсов. Однако они не имели права совершать платежи с таких счетов; любой депозит сначала должен был быть возвращен на ЕКС, с которого и совершались все платежи. Такие депозиты размещаются посредством специального модуля в системе e-Treasury. В результате, хотя управлять общим остатком средств ЕКС может только Государственное казначейство, некоторые организации могут самостоятельно управлять остатками средств на своих субсчетах.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> К ним относятся юридические лица публичного права и некоммерческие организации - помимо бюджетного финансирования они имеют собственные доходы (напр., средства, полученные за оформление водительских прав, оказание платных услуг в государственных музеях и т.д.).

<sup>2</sup> На данный момент объем таких депозитов составляет около 1 млрд. лари.



Презентацию продолжил г-н Давит Гамкрелидзе, начальник Департамента управления ликвидностью и прогнозирования. Он отметил, что управление ликвидностью является одним из ключевых компонентов системы управления государственными финансами. В частности, за счет выявления временно свободных средств и эффективного их размещения Казначейство обеспечивало бесперебойное исполнение бюджета и экономически эффективное управление ликвидностью. Докладчик обозначил четыре основных задачи управления ликвидностью в Грузии: обеспечение наличия ликвидности в достаточном объеме, осуществление заимствований только при необходимости, получение максимального дохода на временно свободные средства и управление рисками. Система управления ликвидностью в Грузии развивалась с течением времени, этому во многом способствовали осуществленные реформы, такие как введение ЕКС, более широкое использование электронных систем, а также перевод под контроль Казначейства более значительного объема платежей и существенное расширение доступа к данным.

Департамент управления и прогнозирования ликвидности был сформирован в 2015 году, после чего было выпущено постановление Правительства, которым регламентировался порядок проведения депозитных аукционов. Развитие прогнозирования ликвидности шло в два этапа: на первом определялись источники данных, на втором – анализировались закономерности (см. слайд). Технический инструментарий включал в себя механизмы системы Блумберг для проведения аукционов, управление обеспечением, осуществляемое Центральным депозитарием ценных бумаг (ЦДЦБ), а также модель перечисления средств в составе системы электронного казначейства. В июле 2017 года Казначейство успешно провело свой первый депозитный аукцион. Касательно депозитных аукционов г-н Гамкрелидзе пояснил, что практически все они проводятся с обеспечением. Объявления о проведении аукциона обычно публикуются в понедельник, аукцион проводится во вторник, расчеты осуществляются в среду после определения залогового обеспечения.



В заключение г-н Гамкрелидзе подчеркнул, что реформирование системы управления ликвидностью стало «очень масштабным проектом», и одним из его результатов было значительное институциональное развитие и повышение квалификации сотрудников. По мнению докладчика, одним из уроков, извлеченных из пандемии, стала важность современных систем казначейства и управления ликвидностью, и обеспечиваемая ими устойчивость государственных финансов. Эту возможность следует использовать для формирования поддержки дальнейшим реформам.

После выступления состоялась активная сессия ответов на вопросы. Г-жа Людмила Гурьянова (Беларусь) задала вопрос о приемлемом залоговом обеспечении и о том, как местные органы управления и БО решают, где размещать средства. Г-н



Гамкрелидзе пояснил, что в настоящее время 95-97 процентов депозитов являются обеспеченными. В качестве обеспечения принимаются все государственные ценные бумаги, депозитные сертификаты НБГ и бумаги, выраженные в грузинских лари и выпущенные международными финансовыми организациями. Все обеспечение предоставляется на бездокументарной основе и обрабатывается через ЦДЦБ в электронном виде. Все банки (около 15) имеют возможность подать заявку на участие в аукционе. В ситуации дефицита ликвидности Государственное казначейство имеет право закрыть депозит до истечения срока его действия, хотя старается не прибегать к такой практике. В отличие от аукционов, которые проводятся Государственным казначейством, местные органы власти и БО имеют право свободного выбора банка для размещения депозитов и не проводят аукционы. Отвечая на следующий вопрос, г-н Тодуа сообщил, что все аукционы проводятся в тесном сотрудничестве с НБГ. Казначейство информирует НБГ о размере средств, которые выводятся на аукцион, так чтобы НБГ мог учесть это при реализации монетарной политики. Между Государственным казначейством и НБГ заключен Меморандум о взаимопонимании.

**Г-жа Мимоза Пилкати (Албания)** задала вопрос о координации работы с деятельностью по управлению долгом. Г-н Гамкрелидзе пояснил, что управление долгом и управление ликвидностью находятся в ведении разных департаментов, однако эти департаменты тесно координируют свою деятельность.

Отвечая на вопрос **г-жи Елены Никулиной**, г-н Гамкрелидзе сообщил, что официально установленного целевого значения буфера ликвидности не существует, хотя на практике Государственное казначейство старается поддерживать достаточный размер такого буфера. Специалисты Казначейства работают над определением размера буфера ликвидности, и это является одним из приоритетных направлений дальнейших реформ. Еще одним направлением является введение операций РЕПО.

**Г-н Бари Исени (Северная Македония)** задал вопрос о том, какие модели используются для прогнозирования доходов. Г-н Гамкрелидзе пояснил, что единой модели нет. Департамент выполнил определенную работу для выявления корреляции между переменными, проанализировал, как можно использовать имеющиеся данные, а также выстроил механизм координации, например, с налоговой службой и бюджетным департаментом, чтобы получать самые последние данные. Отмечалось, что некоторые ряды можно точно прогнозировать на базе исторических закономерностей, в то время как для других характерна более значительная изменчивость.

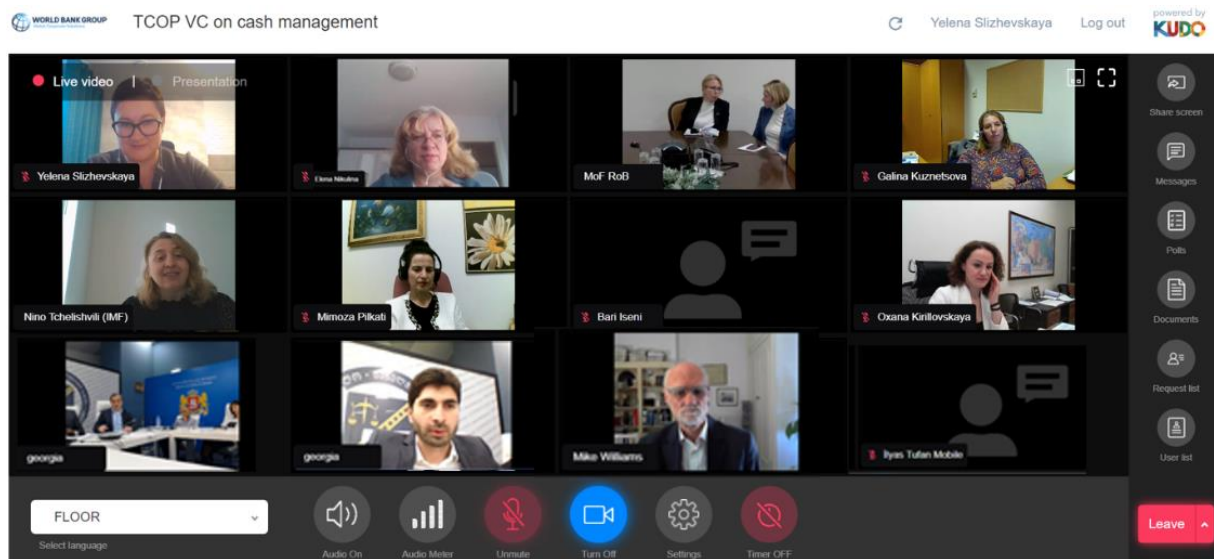
Отвечая на вопрос **г-жи Оксаны Кирилловской (Российская Федерация)**, г-н Гамкрелидзе остановился на важности сотрудничества с ведомствами помимо Министерства финансов. Обмен информацией осуществляется в ежедневном режиме, хотя после того, как получено ясное представление об имеющихся закономерностях, информация не обязательно должна поступать от всех организаций. Вместе с тем, от более крупных единиц требуют поддерживать контакты с Казначейством, особенно в отношении операций на крупные суммы и любых изменений планов. Г-н Тодуа подчеркнул что ранее Государственное казначейство не всегда имело возможность полагаться на отчетность БО в реальном времени, однако сейчас, когда все они вошли в систему ЕКС, эта проблема решена - Государственное казначейство имеет доступ к данным по всем БО в реальном времени и имеет полное представление об их остатках средств.

Подводя итог первой части видеоконференции, **г-н Майк Уильямс (член ресурсной группы)** поблагодарил коллег из Грузии за интересное выступление и поздравил с





осуществлением важных реформ. Несмотря на некоторые препятствия и безусловную необходимость дальнейших реформ, процессам реформирования способствовали четко поставленные цели, которые всегда оставались в фокусе.



### Опрос стран РЕМПАЛ 2021 года, посвященный вопросам ЕКС и управления ликвидностью

Г-н Уильямс напомнил участникам видеоконференции, что краткое изложение основных результатов опроса уже было представлено на Ежегодном пленарном заседании КС в июне 2021 года. В отношении ЕКС отмечалось наличие удачных примеров эффективной практики: во всех странах ЕКС находится в центральном банке, обеспечено необходимое разделение и учет средств через банковские субсчета или счета главной книги, налоговые и неналоговые доходы поступают на ЕКС быстро и напрямую; платежи совершаются непосредственно с ЕКС. Вместе с тем есть и возможности для совершенствования, в частности – в отношении охвата средств внебюджетных фондов (ВБФ) и средств в доверительном управлении, а также выплаты процентов на остатки средств, размещенных в центральном банке (эта практика присутствует лишь в малом числе стран). Г-н Уильямс также отметил различные подходы к охвату средств субнациональных органов власти.

Применительно к управлению ликвидностью результаты опроса указывают на то, что во всех странах эта функция опирается на эффективную работу казначейства; во всех странах сформирована база для прогнозирования ликвидности. Широко применяются инструменты краткосрочных заимствований, хотя существует пространство для проработки резервных вариантов. При этом имеется и ряд недостатков: цели управления ликвидностью зачастую определены неудачно или неточно, отсутствуют официальные целевые показатели буфера ликвидности, способность активно управлять ликвидностью с применением широкого спектра инструментов требует дальнейшего развития.

Г-н Уильямс обозначил пять возможных направлений дальнейшей работы КС и тематической группы по управлению ликвидностью:

- Структуры ЕКС: преимущества и недостатки разных моделей ЕКС и систем платежей, а также механизмы, призванные улучшить учет и контроль.



- Расширение сферы применения ЕКС: какие категории средств включать и в какой последовательности, закрепление прав по распоряжению средствами если это требуется законодательно, и управление этим процессом. С этой темой связан вопрос включения или невключения средств субнациональных органов власти, а также то, что именно такое включение может означать на практике.

- Цели управления ликвидностью: дальнейшее обсуждение того, какой «должна» быть цель управления ликвидностью, что это означает для казначейства, и как оптимальным образом выстроить взаимодействие с управлением долгом.

- Целевое значение буфера ликвидности: учет результатов последнего мирового опыта, и особенно важности применения сценариев.

- Размещение временно свободных средств: важность этого процесса как части процесса управления ликвидностью, риски и инструменты, процессы и практические подходы.

В ходе обсуждения г-жа Кирилловская выразила признательность за интересный анализ, выполненный по итогам опроса. Она также указала на различия в терминологии, которую используют разные страны, что может привести к недопониманию. Г-жа Никулина согласилась с необходимостью тщательно отредактировать проект отчета, чтобы обеспечить единое понимание полученных результатов, и обратилась к участникам с просьбой ознакомиться с текстом отчета и не позднее 5 ноября 2021 года направить ресурсной группе свои комментарии, замечания, правки или просьбы о разъяснении.

### Подведение итогов и завершение работы

Подводя итоги видеоконференции, **г-н Марк Силинс** (член ресурсной группы) подчеркнул разницу между результатами этого опроса и того, что проводился в 2016 году - по ряду направлений очевиден прогресс. Как показал опыт Грузии, информационные технологии служат важным фактором, позволяющим модернизировать процессы и практические подходы. Этот опыт также обращает внимание на то, как можно выстроить работу с субсчетами и собственными средствами БО, а также на целесообразность управления ими через главную книгу или субсчета в банках. В случае Грузии управление средствами и их отдельный учет осуществляются полностью через главную книгу, что устраняет необходимость ведения отдельных банковских счетов (этот момент не в полной мере был рассмотрен в ходе опроса, и явно заслуживает дальнейшего обсуждения). В Грузии не удалось в полной мере консолидировать средства органов сектора государственного управления, так как субнациональным органам власти, автономным республикам и многим БО было позволено управлять собственными субсчетами. Вместе с тем важно отметить, что их операции были переведены на ЕКС, и что всеми их платежами управляет Государственное казначейство. Это стало полезным и прагматичным компромиссом (хотя и не обеспечило оптимальной консолидации средств на ЕКС). В идеальной ситуации в каждой стране должна иметься только одна структура, которая управляет ликвидностью, - аналогично тому, как обычно происходит в случае управления долгом. Вместе с тем опыт Грузии показывает, что существуют различные механизмы, которые тоже могут стать предметом для рассмотрения в ходе дальнейших обсуждений в рамках мероприятий КС.

