

## Управление ликвидностью в процессе исполнения государственного бюджета

**О.И. Дроздов**, заместитель начальника Управления финансового прогнозирования и управления единым казначейским счетом Федерального казначейства, кандидат экономических наук

При рассмотрении опыта управления ликвидностью в процессе исполнения государственного бюджета необходимо определить ключевых участников и их роли.

Во Франции это — Банк Франции (далее — Банк) ведет единый счет и предоставляет расчетную систему для совершения расходных операций. Казначейство Франции (далее — Казначейство) ведет лицевые счета получателей средств, проводит операции по их заявкам на кассовый расход, осуществляет кассовое планирование исполнения государственного бюджета. Финансовое агентство «Франс Трезор» (далее — Агентство) обеспечивает определенный положительный остаток средств на едином счете, т.е. заимствует средства для покрытия кассового разрыва или размещает свободные средства.

Проанализируем ключевые элементы управления ликвидностью.

### **Консолидация бюджетных средств на едином счете.**

Согласно бюджетному законодательству Франции государственные средства учитываются на счетах, открытых Казначейству в Банке. Как и в России, во Франции единый счет представляет собой совокупность счетов, открытых Казначейству для различных целей в национальной и иностранных валютах. Но в отличие от России там цель единого счета, нормативно закреплена в бюджетном законодательстве, — собрать в одном ресурсе все государственные средства, включая средства государственных учреждений, органов власти всех уровней и компаний с государственным участием.

Основное преимущество такого подхода заключается в обеспечении государством и за его счет непрерывности исполнения принятых обязательств независимо от наполняемости бюджета. Такой подход имеет положительный эффект:

- для всех бюджетополучателей, так как ведение счетов и проведение операций осуществляется Казначейством на безвозмездной основе;

- для местных органов власти, поскольку поддерживается ликвидность их бюджетов. Государство их кредитует, позволяя производить кассовые расходы в необходимый момент, тогда как местные налоги могут поступать не регулярно и в меньшем объеме.

Услуги по ведению счетов и совершению расходных операций по счетам проводятся Банком на платной основе, но при этом на остаток средств на счетах Банк уплачивает Казначейству проценты.

Ведение единого счета предусматривает сальдирование Банком остатков по всем открытым Казначейству счетам. Такое сальдирование обеспечивается расчетным путем, т.е. суммированием, без непосредственного перевода средств. По окончании операционного дня остаток средств на едином счете в целом должен быть положительным. Допускается отрицательный остаток по некоторым счетам при условии обеспечения общего положительного сальдо по единому счету. Требование о положительном сальдо нормативно закреплено в бюджетном законодательстве. По сложившейся практике ежедневный остаток средств на едином счете бюджета составляет порядка 300 млн. евро.

Расчетная система Банка обеспечивает возможность совершения расходных операций с разной степенью срочности. Информация об остатках средств и состоянии единого счета в целом доступна в режиме реального времени.

Таким образом, Банк, Казначейство и Агентство консолидируют имеющиеся в распоряжении государства денежные средства.

**Планирование движения средств на едином счете.** Основная работа по планированию движения средств на едином счете проводится Казначейством. Французское бюджетное законодательство, как и российское, предусматривает, что в рамках показателей, установленных законом о государственном бюджете, расходные операции проводятся подразделениями Казначейства на основании заявок на кассовый расход представленных бюджетополучателями. Заявки исполняются на второй рабочий день со дня их представления. Такое требование позволяет заранее планировать расходы на едином счете. Бюджетополучатели в случае необходимости имеют право представить в Казначейство заявку на кассовый расход непосредственно в день платежа. Однако проведение таких расходов, в случае если сумма превышает 1 млн. евро, не гарантируется. Также в Казначейство предоставляют прогноз поступлений администраторы доходов бюджета.

На основе показателей, установленных законом о государственном бюджете, принимая во внимание статистику прошлых периодов и учитывая полученную информацию о предстоящих поступлениях и выплатах, Казначейство осуществляет планирование движения средств на едином счете. Как и в России, результатом планирования является кассовый план, который составляется Казначейством на 12 месяцев вперед, вне временных рамок одного финансового года и ежедневно актуализируется.

Вся информация по заявкам на кассовый расход и прогнозам поступлений, а также кассовый план и статистика прошлых периодов обрабатывается в информационной системе Казначейства, доступ к которой открыт для специалистов Агентства и Банка.

Таким образом, Казначейство, Агентство и Банк обладают информацией и контролируют поступление и расходование денежных средств государства.

**Привлечение средств на покрытие дефицита государственного бюджета.** В 2001 г. для совершенствования работы по обслуживанию государственного долга и повышения эффективности ее результатов в структуре Минфина Франции, в ведении руководителя казны, создано специализированное подразделение – финансовое агентство «Франс Трезор». Организационно Агентство является бюджетной организацией, а основная часть его сотрудников (всего 35 человек) являются государственными служащими.

Основная задача Агентства состоит в обеспечении безусловного исполнения денежных обязательств государственного бюджета по мере наступления сроков платежей по ним. Выполняя указанную задачу, Агентство должно поддерживать ежедневное положительное сальдо по единому счету бюджета. Результаты работы Агентства должны при этом характеризоваться максимальной выгодой и минимальным риском для государственного бюджета.

Бюджет Франции в последние годы является дефицитным. Основным источником покрытия дефицита служат государственные заимствования, которые осуществляются за счет эмиссии ценных бумаг.

Государственные ценные бумаги Франции, имеющие высокий рейтинг, характеризуются высоким спросом со стороны не только национальных, но и международных инвесторов. В связи с этим ценные бумаги размещаются через уполномоченные банки, которые отбираются Агентством раз в три года. В настоящее время Агентство работает с 17 банками из разных стран, меньшая часть из которых французские. Среди требований, предъявляемых к банкам можно выделить: наличие самого высокого рейтинга, обязанность выкупать не менее 2% от выпуска, обеспечение продвижения ценных бумаг на вторичном рынке и поддержка их ликвидности, а также оказание Агентству консультационных услуг при размещении ценных бумаг. Оказывая консультационные услуги, Банки предлагают Агентству свое видение ситуации на рынке долговых заимствований и могут рекомендовать ему, какие ценные бумаги, с каким сроком погашения и под какую процентную ставку могут быть размещены. Агентство ведет внутренний рейтинг отобранных банков, в котором учитывается результативность выполнения ими требований.

Последствия мирового финансового кризиса привели к тому, что дефицит государственного бюджета Франции в 2009 г. существенно вырос. Дефицит вырос также и в других странах, чьи ценные бумаги имеют высокий рейтинг. В результате увеличились объемы эмиссии, и на рынке ценных бумаг существенно выросло предложение. Чтобы не допустить снижения цены, Агентство старается размещать ценные бумаги небольшими объемами с постоянной периодичностью.

Два раза каждый месяц (за исключением августа и декабря — особенность бюджетного процесса) по заранее установленному и опубликованному графику Агентство проводит торги среднесрочными и долгосрочными ценными бумагами. Принимая во внимание складывающийся спрос на ценные бумаги по срокам их погашения и показатели кассового плана, Агентство составляет график проведения торгов на 12 месяцев вперед. Планирование размещения ценных бумаг совместно с планированием движения средств на едином счете позволяет Агентству обеспечить ежедневное положительное сальдо по единому счету бюджета.

График проведения торгов и результаты размещения ценных бумаг обрабатываются Агентством в информационной системе, сопряженной с информационными системами Казначейства и Банка.

Агентство вправе разместить ценные бумаги на сумму меньшую, чем запланировано бюджетом на очередной финансовый год, в случае если показатели исполнения бюджета и остатка средств на едином счете улучшатся.

В обязанности Агентства входит оперативно, в течение одного дня, опубликовать детализированную информацию об итогах размещения.

Таким образом, Агентство, Казначейство и Банк обеспечивают исполнение принятых обязательств государственного бюджета.

**Размещение бюджетных средств на банковские депозиты.** В процессе исполнения бюджета состояние единого счета может характеризоваться как недостатком денежных средств, необходимых для оплаты всего объема предъявленных обязательств, так и их избытком по отношению к указанному объему. С возникновением избытка денежных средств появляется возможность получать дополнительные поступления за счет доходов от размещения временно

свободных денежных средств на финансовом рынке в виде банковских депозитов.

Во Франции доходы от размещения направляются на уменьшение расходов по обслуживанию государственного долга, в отличие от России, где они являются источником формирования доходной части бюджета.

Размещение бюджетных средств на банковские депозиты — вторая важная задача Агентства. При этом Агентство должно обеспечить взаимосвязь операций по поступлению средств от размещения ценных бумаг с размещением свободных средств на банковских депозитах и с положительным сальдо единого счета по окончании операционного дня.

Ежедневно к 9.15 утра Агентство получает из Казначейства кассовый план, актуализированный по данным предыдущего операционного дня, а из Банка — данные об остатке на едином счете.

До 9.30 с учетом данных графика размещения ценных бумаг Агентство принимает решение о размещении свободных средств на банковские депозиты. В первую очередь средства размещаются на один день без залога.

В отличие от российской практики, Агентство специально не выбирает коммерческие банки для размещения средств на депозиты. Оно работает с 17 банками, отобранными, как уже говорилось, для размещения ценных бумаг. Непосредственно к размещению привлекается меньшее число банков из указанного количества. Принятие решения основывается на оценке Агентства наивысшей надежности каждого из банков. На рейтинг банка в Агентстве также влияет результативность его работы по оказанию Агентству консультационных услуг при размещении государственных ценных бумаг.

С 9.30 до 10 часов Агентство предлагает банкам разместить определенный объем средств, проводит сбор заявок банков и подведение итогов. Необходимо отметить, что во Франции, в отличие от России, процентная ставка размещения средств на депозиты предлагается банками, а не Агентством. В связи с тем, что в размещении принимают участие как национальные, так и международные банки, можно сказать, что процентная ставка складывается с учетом предложения на транснациональном рынке капитала.

При не полном спросе со стороны банков на односторонний депозит до 10.15 утра принимается реше-

ние о проведении дополнительного размещения на более длительный срок, в случае если это позволяют показатели кассового плана. Размещение на большее, чем один день, количество дней осуществляется под залог государственных ценных бумаг.

До 11.00 часов проводится дополнительное размещение и подводятся общие итоги, которые оформляются заявкой на кассовый расход. Все результаты размещения, указанные в заявке, включая общие итоги размещения, предложения банков, данные кассового плана, проходят дополнительную проверку в Агентстве. Заявка на кассовый расход передается Агентством в операционное подразделение Казначейства для перечисления средств.

Такая оперативность в работе Агентства обусловлена тем, что в начале дня ставки по депозитам и спрос на рынке выше, чем во второй половине дня.

Одной из особенностей является то, что процентная ставка размещения не может быть ниже ставки, по которой Банк Франции уплачивает Казначейству проценты по единому счету бюджета. Если предлагаемые банками процентные ставки ниже ставки Банка Франции, размещение признается не состоявшимся. Кроме того, процентная ставка размещения должна превышать ставку, по которой Агентство привлекает средства, размещая ценные бумаги.

Информация об итогах размещения бюджетных средств на банковские депозиты раскрывается Агентством только в рамках годового отчета, без указания кредитных организаций, участвовавших в размещении, и на каких условиях это делалось.

Таким образом, проводя размещение средств, Агентство замыкает технологический процесс управления ликвидностью счета, включающего, как указано выше, консолидацию имеющихся в распоряжении государства денежных средств, контроль за их поступлением и расходованием, а также обеспечение исполнения принятых обязательств государственного бюджета.

Таким образом, опыт Франции успешно доказывает, что целью управления ликвидностью является обеспечение качественного и эффективного управления государственными средствами, направленного

на безусловное исполнение денежных обязательств государства по мере наступления сроков платежей по ним. Такая же цель управления ликвидностью принята и в Казначействе России.

Управление ликвидностью обеспечивает необходимый минимальный уровень денежных средств на едином счете, и в конечном итоге — экономия государственных средств и снижение долговой нагрузки бюджета.

Важнейшими элементами управления ликвидностью, применяемыми во Франции и актуальными для реализации в Казначействе России, на наш взгляд, являются:

- консолидация всех государственных средств на едином счете;
- установление режима счетов, позволяющих проводить в системе банка сальдирование остатков;
- планирование кассового исполнения бюджета на всех уровнях и всеми участниками бюджетной системы;
- привлечение средств для оплаты денежных обязательств (государственный долг) во взаимосвязи с планируемым состоянием единого счета;
- размещение временно свободных бюджетных средств для получения дополнительных поступлений в бюджет, в том числе сокращающих государственный долг.

Положительный результат от управления ликвидностью достигается, в том числе, за счет полной автоматизации процесса подготовки и обработки информации и успешного информационного взаимодействия Казначейства, Агентства, Банка и иных участников бюджетного процесса (администраторов доходов и бюджетополучателей).

Перечисленные элементы управления ликвидностью частично или полностью уже применяются Казначейством России. В настоящее время там продолжается работа по совершенствованию и развитию порядка кассового обслуживания исполнения федерального бюджета и внедрению в существующую практику всех вышеуказанных элементов управления ликвидностью. При этом изучение лучшего международного опыта, на примере Франции, позволяет более точно определить приоритеты в этой работе и осуществлять ее более эффективно.