

Операционная эффективность Федерального казначейства и направления ее повышения

С.Е. Прокофьев, заместитель руководителя Федерального казначейства, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве РФ, заслуженный экономист РФ, профессор, доктор экономических наук

Операционная эффективность Федерального казначейства – это качественное (с точки зрения полноты и своевременности обеспечения казначейских платежей и максимизации доходности от совершаемых низкорискованных, активных операций) управление располагаемыми им финансовыми ресурсами, к которым относятся средства, размещенные на открытых Казначейством России счетах в Центральном банке РФ и кредитных организациях, а также перманентное выявление и использование возможностей экономии ресурсов. Существует ряд ключевых направлений повышения эффективности управления ими.

Одно из них – повышение эффективности в результате применения новых подходов, с помощью которых достигается синергетический эффект от управления средствами и сокращаются совокупные издержки государственного сектора российской экономики.

Например, в 2018 г. Минфин России поставил перед Феде-

ральным казначейством задачу размещать на длительные сроки резервируемую часть средств Фонда социального страхования (ФСС). Обратная задача поставлена по взаимодействию с двумя другими фондами: Пенсионным фондом России (ПФР) и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования (ФФОМС) – разработать механизм, с помощью которого у Казначейства России будет возможность низкомаржинально кредитовать их на срок до полугода. При реализации данных новаций может быть сделан большой и важный шаг в приближении деятельности Федерального казначейства к технологиям работы большого кредитного учреждения, обеспечивая финансовые потребности государственных внебюджетных фондов без выделения дополнительных трансфертов за счет средств федерального бюджета.

Еще одно направление повышения операционной эффективности – управление издержками ведомства через



повышение производительности труда его сотрудников и экономию материальных затрат.

Рассмотрим подходы к реализации этой цели на примере расходно-операционного блока Казначейства России. Его ключевой задачей является повышение производительности труда сотрудников (сокращение трудоемкости операций). В качестве примера: около половины среднесписочного состава государственных гражданских служащих ежедневно занимаются санкционированием расходных операций.

Этот универсализированный и недостаточно автоматизированный процесс в современных условиях побуждает Минфин России и Федеральное казначейство к разработке и внедрению технологии риск-ориентированного санкционирования. Необходимо сегментировать все расходные операции на определенные группы и нормативно определить технологии их санкционирования, которые в значительной мере должны быть изменены. По относительно простым операциям (а их примерно 80% от общего количества и 40% от общей суммы) процесс санкционирования должен быть полностью автоматизирован. А ряд сложных операций, в зависимости от их содержания, должен быть переведен под иерархический личный контроль уполномоченных специалистов Казначейства России.

Не менее важно развитие операционной эффективности в других направлениях функционала расходно-операционного блока. В частности, необходимо решение такого вопроса, как централизация мидл- и бэк-офисов. В этом плане ключевой задачей является централизация закрытого контура для обслуживания клиентов Казначейства России, в рамках непубличной части федерального бюджета. При этом фронт-офис по-прежнему останется в регионе, чтобы клиент мог получить необходимый сервис по месту его дислокации, а бэк-офис и мидл-офис будут находиться в удаленной локации – в Межрегиональном операционном

управлении (МОУ ФК), расположенном в Москве. Обслуживание подобных клиентов из 15 территориальных УФК по субъектам РФ Казначейство России уже централизовало в МОУ ФК. Там была обновлена соответствующая материально-техническая база. Задача на 2019 г. – завершить процесс централизации обслуживания клиентов из остальных УФК, за исключением тех, которые находятся на обслуживании в УФК по г. Москве.

Еще одно направление повышения операционной эффективности деятельности Федерального казначейства с точки зрения сокращения расходов федерального бюджета и улучшения качества управления денежными средствами – расширение сферы использования Валютного единого казначейского счета (ВЕКС), который был открыт Казначейством России в 2018 г. в отобранной на конкурсной основе кредитной организации. До конца 2019 г. планируется централизовать на нем операции неторгового характера всех главных распорядителей средств федерального бюджета, чтобы в 2020 г. начать готовить основу для проведения ими торговых валютных операций через ВЕКС с 2021 г.

Важнейшим направлением, прямо влияющим на объем наполнения дополнительными доходами федерального бюджета, является развитие системы «кэш-менеджмента» (СКМ) – процесса активного управления ликвидностью Единого казначейского счета (ЕКС) федерального уровня.

Относительно типизированные технологии кэш-менеджмента, осуществляемые национальными казначействами различных стран мира, позволяют нам идентифицировать свою позицию в сфере операционной эффективности, осуществлять сравнения с результативностью различных аспектов деятельности коллег в других странах. Стоит отметить, что на последних трех ежегодных тематических встречах руководства казначейств различных стран, проводимых под эгидой Всемирного банка, российский опыт был признан одной из лучших мировых практик, потому что, с одной стороны, в Российской Федерации обеспечена высокая степень концентрации средств институционального субъекта уровня РФ на ЕКС, а с другой – Минфин России и Федеральное казначейство внедрили в практику ряд инновационных инструментов СКМ, которые весьма нечасто (в силу их сложности и высокотехнологичности) используют зарубежные казначейства. В частности, речь идет о такой операции, как форвардное РЕПО с ежедневным маржированием и неттингованием расчетов, или об операции, которую мы освоили в прошлом году, – валютный СВОП.

В этом году предполагается внедрение нового механизма – депозита с центральным контрагентом, в роли которого (в силу действующего федерального законодательства) выступит специализированная небанковская кредитная орга-

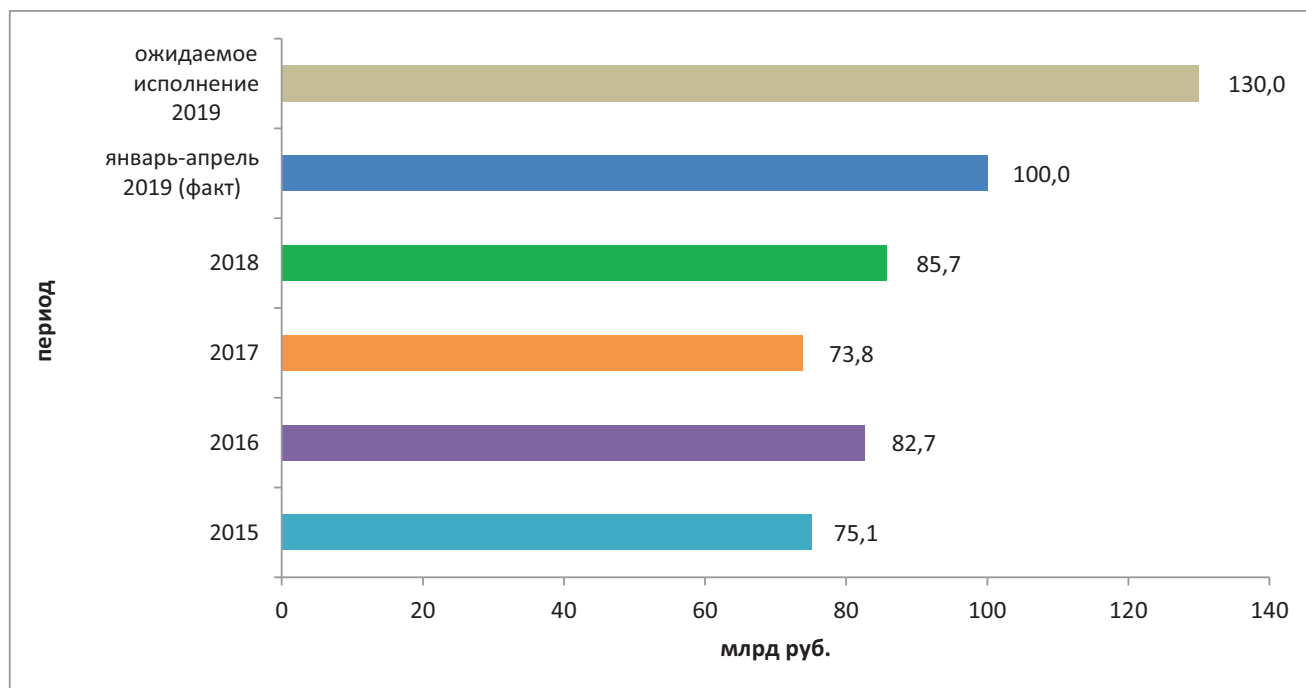


Рис. 1. Объемы доходов, поступивших в федеральный бюджет от операций Федерального казначейства в рамках СКМ в 2015–2019 гг., млрд руб.

Всего доходов федерального бюджета с момента начала операций СКМ (апрель 2008 г. – апрель 2019 г.) – 579,1 млрд руб.

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

низация «Национальный клиринговый центр». Этот инструмент даст возможность Казначейству России на залоговой основе размещать большие объемы государственных денежных средств на финансовых рынках, пользуясь теми объектами, которые ранее для обеспечения подобных операций никогда не использовались. В настоящее время при проведении операций Федерального казначейства таковыми являются иностранная валюта или государственные ценные бумаги, а в перспективе будет возможен к использованию, к примеру, большой спектр корпоративных ценных бумаг. В 2019 г. Казначейство России должно провести пилотную апробацию такого механизма, а масштабироваться эта технология будет в следующем году.

На протяжении четырех последних лет Казначейство России обеспечивало поступление ежегодного дохода в федеральный бюджет в объеме 75–86 млрд руб. (рис.) Целевой показатель в 130 млрд руб. по доходам на 2019 г. Федеральное казначейство полагает вполне достижимым, так как уже в этом году виден экономический

эффект от новых подходов в сфере СКМ. Так, например, в 2017 г. на договорной основе была закреплена обязанность Банка России по начислению и выплате процентов на часть валютных авуаров, которые Казначейство России ежедневно, по указанию Минфина России, закупает и накапливает, чтобы впоследствии направить их в Фонд национального благосостояния. ЦБ РФ в начале текущего года перечислил в федеральный бюджет доход от этого инструмента в объеме 19,2 млрд руб. по результатам этой работы в предшествующем периоде.

В текущем году Федеральному казначейству также удалось запустить механизм «депозитов до востребования», доходы от использования которого уже начали поступать в федеральный бюджет. Внедрение большого спектра различных механизмов СКМ делается в преддверии масштабной реорганизации структуры и порядка функционирования ЕКС (предполагающей поэтапную концентрацию на нем начиная с 2021 г. средств всех публично-правовых образований), и уже сейчас для этого необходим ряд эффек-

тивно функционирующих инструментов. К ним, в частности, относятся инструментарий кассового планирования соответствующего масштаба, над чем Казначейство России сейчас работает, и действенный механизм таргетирования его остатков. В настоящее время, применяя различные инструменты, обеспечивается среднедневное размещение средств ЕКС в сумме свыше 2 трлн руб. (за исключением кумулятивно накапливаемых валютных авуаров). Предполагаю, что при «большом» ЕКС объемы среднедневного размещения средств увеличатся еще как минимум на 1 трлн руб. Для развития перспективной модели СКМ Казначейство России должно продолжить формирование соответствующей линейки активных операций и пытаться занять (либо – сформировать) ниши на финансовом рынке, которые нам понадобятся в условиях масштабной централизации средств на ЕКС.

В этом году Федеральному казначейству также предстоит апробация операций так называемого «прямого дебетования» ЕКС федерального уровня на примере ряда региональных УФК. С этой целью сейчас завершается согласование с ЦБ РФ соответствующего алгоритма совместных действий. По подобному же принципу будет работать «большой» ЕКС. В случае успешности пилотной апробации применения этого механизма, он должен будет впоследствии поэтапно масштабироваться с максимальным нивелированием всего спектра возникающих рисков.

Есть в «портфеле» Минфина России и Федерального казначейства еще один перспективный и долгосрочный проект – «Электронный сертификат», реализация которого должна начаться в этом году. Он предполагает в перспективе создание механизма казначейского сопровождения средств, выделяемых на социальную поддержку лиц, которые в соответствии с действующим законодательством в ней нуждаются. В настоящее время функционирует и активно наполняется информацией Единая государственная система социального обеспечения (ЕГИСО), оператором которой является ПФР. На базе этого национального агрегатора данных будет централизована информация обо всех формах и финансовых аспектах социальной поддержки нуждающихся в ней граждан, независимо от того, за счет какого уровня бюджета бюджетной системы (либо

государственного внебюджетного фонда) она должна быть обеспечена. «Электронные сертификаты» предполагается формировать (под руководством Минфина России, при поддержке коллег из ЦБ РФ и других органов власти) посредством использования механизмов и на основе сервисов, которые предоставляются (либо будут предоставляться) отечественной платежной системой «Мир». Общая задача на текущий год – создать функциональный дизайн этой системы, закрепить ее существенные элементы в федеральном законодательстве, подготовить проекты соответствующих подзаконных правовых актов, начать процесс разработки программного обеспечения и закупки необходимого оборудования.

В Федеральном казначействе рассчитывают, что первый эксперимент по социальному казначейскому сопровождению смогут осуществить в 2020 г. Это будет сделано для того, чтобы, например, гражданин, нуждающийся в технических средствах реабилитации (ТСР), придя за ними в торговое предприятие, с помощью карты «Мир» мог бы оплатить их за счет средств ФСС, добавив при необходимости и возможности часть собственных за нужные ему дополнительные опции. Тем самым он «проголосует» собственным рублем за те ТСР, которые нужны именно ему. Таким образом, в условиях импортозамещения этот подход будет содействовать поддержке конкуренции в этом сегменте реального сектора экономики, устранению закупок невостребованных потребителями ТСР, обеспечению казначейского контроля законного и целевого характера проведенных закупок, а самое главное – он поможет людям получить от государства именно то, что им реально необходимо в рамках мер социальной поддержки.

После эксперимента с ТСР (в случае его успешности) возможно будет думать о его масштабировании на приобретение лекарств, продуктов питания и других видов социальной поддержки. В перспективе, после обеспечения перевода всей совокупности средств различных видов социальной поддержки нуждающихся в ней категорий граждан, можно будет говорить о полноформатном социальном казначейском сопровождении соответствующих финансовых ресурсов.