

УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНОЮ ЛІКВІДНІСТЮ У ФРН:
ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто порядок управління ліквідністю центрального бюджетного рахунка у ФРН. Проаналізовано особливості використання в цій країні тимчасово вільних бюджетних коштів. На основі досвіду ФРН вироблено пропозиції щодо організації в Україні управління ліквідністю єдиного казначейського рахунка.

The procedure of liquidity management of the central budget account in Germany is considered. The peculiarities of usage of temporary budgetary funds in this country is analysed. Considering the experience of Germany, the proposals for organization cash management of the single treasury account in Ukraine have been offered.

Починаючи з 2001 р. в Україні застосовується практика централізації коштів державного бюджету на єдиному казначейському рахунку. З 2004 р. на ньому зосереджуються також кошти всіх місцевих бюджетів України. Відтак, у нашій країні створені передумови для запровадження ефективного управління залишками бюджетних коштів. Однак переваги такого управління досі не реалізовані, а його механізми не розроблені.

Зазначене викликало інтерес українських науковців до проблем управління ліквідністю єдиного казначейського рахунка. Окремим аспектам цієї проблематики присвячені праці О. Батури, В. Башка, С. Булгакової, Л. Коваленко, С. Кондратюка, С. Лонда-ря, Б. Малиняка, Л. Осипчук, К. Павлюк, В. Стоян та інших учених. Утім, стрімкий розвиток у розвинених країнах світу інформаційних і фінансових технологій управління бюджетною ліквідністю зумовлює необхідність подальших наукових пошуків за даним напрямком досліджень, зокрема глибшого вивчення досвіду зарубіжних держав. Однією з таких країн є Федеративна Республіка Німеччина, де завдяки раціональному використанню залишків бюджетних коштів вдається економити значні суми державних витрат.

З огляду на вищевикладене, метою статті є аналіз практики управління бюджетною ліквідністю у ФРН і вироблення пропозицій щодо застосування позитивного досвіду цієї діяльності в Україні.

Управління ліквідністю бюджетних рахунків у Німеччині здійснюється з урахуванням принципу «виникнення потреби в бюджетних коштах винятково в момент здійснення касових бюджетних видатків» [1, с. 70], який, поряд з іншими принципами, визначає основні засади організації бюджетної системи ФРН. Його застосування обумовлює необхідність активного управління залишками бюджетних коштів, а також коротко- та середньострокового планування касових видатків.

Усі бюджетні видатки у ФРН здійснюються з бюджетних рахунків, які відкриті у Федеральному банку Німеччини. Питаннями забезпечення ліквідності цих рахунків відають Міністерство фінансів ФРН, Федеральний банк Німеччини і товариство з обмеженою відповідальністю «Федеральна фінансова агенція».

Федеральний банк Німеччини (*Deutsche Bundesbank*) обслуговує центральний бюджетний рахунок (далі – ЦБР) і більш ніж 200 його субрахунків. Банк не сплачує відсотки за користування залишками бюджетних коштів, але операції з коштами ЦБР виконує безкоштовно. Він зобов'язаний здійснювати всі необхідні касові видатки федерального бюджету, незалежно від наявності коштів на ЦБР і його субрахунках. З огляду на це, бюджетні рахунки обслуговуються в режимі внутрішньоденного безлімітного овердрафту і можуть мати дебетове сальдо. Для перенесення на ЦБР кредитових і дебетових залишків субрахунків банк, починаючи з 2004 р., застосовує процедуру сальдування (*Cash Concentration*). Цю процедуру він виконує самостійно згідно з договором, укладеним із міністерством фінансів.

Щодня о 17.30 год. банк інформує про стан ЦБР міністерство фінансів і ТОВ «Федеральна фінансова агенція». На основі цієї інформації міністерство видає агенції розпорядження щодо розміщення тимчасових надлишків коштів на грошовому ринку або здійснення запозичень для погашення заборгованості перед банком за внутрішньоденним овердрафтом. Зазначені операції фінансова агенція зобов'язана виконати впродовж 30 хвилин, до 18.00 год. Здебільшого вони здійснюються в режимі «овернайт», що дає змогу наступного ранку відновити розміщені залишки бюджетних коштів або погасити заборгованість за запозиченнями, як тільки надійде відповідна сума бюджетних доходів нового операційного дня. На кінець дня, після здійснення всіх необхідних касових видатків і розміщення тимчасово вільних активів, залишок закумульованих на ЦБР коштів не повинен перевищувати 100 тис. євро [1, с. 71–72; 2; 3].

Міністерство фінансів ФРН (Bundesministeriums der Finanzen) відповідає за прогнозування ліквідності федерального бюджету, збір і щоденну актуалізацію інформації про очікувані касові видатки. Федеральні каси міністерства фінансів, які здійснюють касове виконання бюджету ФРН, щоденно формують необхідну для забезпечення бюджетної ліквідності інформацію про стан доходів і видатків бюджету. На її основі окремий відділ ІІА6 міністерства прогнозує ліквідність ЦБР. Крім щоденних касових прогнозів, складаються прогнози на місяць, квартал, півріччя та рік. База даних, що застосовується у прогнозуванні, кожного дня актуалізується [4, с. 73; 5].

Центральна федеральна каса виконує й обліковує операції за центральним бюджетним рахунком ФРН (далі – ЦБР) та є розрахунковим центром для чотирьох інших федеральних кас. Операції з бюджетними коштами відображають у централізованій базі даних програмного комплексу «Бюджетно-касовий облік», який застосовують не лише для здійснення операцій з виконання бюджету, а й для цілей бюджетного планування та контролю [1, с. 68].

Фінансова агенція ФРН (Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH) утворена 19 вересня 2000 р., а операції на фінансових ринках здійснює з 11 червня 2001 р. Фінансова агенція – товариство з обмеженою відповідальністю, єдиним засновником якого є держава в особі Міністерства фінансів ФРН. Нині в агенції працюють близько 300 співробітників, які не є державними службовцями [6]. Ухвалюючи рішення про створення фінансової агенції у формі товариства з обмеженою відповідальністю, федеральний уряд Німеччини прислухався до рекомендації консалтингової компанії «Arthur Anderson». Цей підхід застосували для того, щоб, уникаючи необхідності дотримання законодавства про державну службу, мати змогу встановлювати оплату праці фахівців агенції на значно вищому рівні, ніж заробітна плата державних службовців. Наприклад, річний оклад колишнього генерального директора фінансової агенції Еберхарда Чентке становив 230 тис. євро, що відповідало рівню діючих на ринку топ-менеджерів [7]. Завдяки цьому агенцію формували з менеджерів і брокерів високої кваліфікації, здатних забезпечити високу економічну ефективність її функціонування. Утім, застосування зазначеного підходу спричинило й негативні наслідки, пов'язані з обмеженням можливостей державних органів контролювати діяльність агенції. Так, згаданого вище Е. Чентке у 2005 р. було звільнено з посади керівника агенції за фінансові порушення, а історія з винаймом цим посадовцем розкішного будинку в Берліні за кошти агенції в умовах щорічного зростання державного боргу ФРН викликала значний суспільний резонанс [8, с. 74].

Передання повноважень з управління коштами та боргом держави в руки товариства з обмеженою відповідальністю, капітал якого становить лише 25 тис. євро, спричинило невдоволення громадян і критику з боку асоціації платників податків [9]. Однак, за підрахунками фахівців, завдяки діяльності фінансової агенції уряд ФРН щороку здешевлює фінансування державних видатків в середньому на 500 млн. євро, тоді як витрати на утримання агенції становлять близько 30 млн. євро [2].

Фінансова агенція діє у Франкфурті-на-Майні – головному фінансовому центрі Німеччини. Вона здійснює управління державним боргом і ліквідністю ЦБР; прогнозування розвитку ринків та моделювання оптимальної стратегії державних запозичень; моніторинг і заходи зі зниження фінансових ризиків; консультує міністерство фінансів з питань управління державним боргом; популяризує державні цінні папери та інформує населення про їхні емісії. Відтак, агенція є «зв'язковою ланкою між політиками і ринком» [6].

Пріоритетною метою агенції є зменшення вартості фінансування державних витрат. З огляду на це, основну увагу вона зосереджує на питаннях управління державним боргом. Цей аспект її діяльності активно висвітлюється на веб-сайті агенції та в засобах масової інформації, тоді як про операції із забезпечення поточної ліквідності ЦБР громадськість майже не повідомляють.

У процесі управління ліквідністю ЦБР агенція виконує від імені держави операції на грошовому ринку. Для фінансування тимчасових касових розривів федерального бюджету фінансова агенція запозичує кошти на грошовому ринку, беручи одноденні чи короткострокові кредити, переважно синдиговані кредити у провідних банках Німеччини, або застосовує інші інструменти фінансового забезпечення: продаж державних цінних паперів, угоди РЕПО, взяття позик під заставу цінних паперів. Тимчасові надлишки грошових коштів агенція розміщує на грошовому ринку, відкриваючи одноденні чи триваліші депозити у відібраних на конкурсних засадах німецьких і зарубіжних банках в межах встановлених для них лімітів. При виборі уповноважених банківських установ агенція враховує розмір власного капіталу, рейтинг, показники доходності банків і їхню спроможність надавати довгострокові кредити. Збереження покладених на депозитні рахунки тимчасово вільних коштів ЦБР повністю забезпечується заставленими банками державними цінними паперами. При встановленні ціни угод щодо розміщення тимчасово вільних залишків ЦБР або залучення коштів агенція орієнтується на середньозважену ставку за міжбанківськими кредитами на Лондонсько-му міжбанківському ринку депозитів (LIBOR). Як правило, фінансова агенція розміщує кошти за ставкою, що перевищує LIBOR на 2–3 відсоткових пункти, а залучає – за ставкою, що нижча LIBOR 2–3 пункти [2].

Реалізація описаної вище моделі управління ліквідністю ЦБР дала змогу щороку зараховувати до федерального бюджету Німеччини значні суми додаткових доходів, наприклад, у 2005 р. – понад 20 млн. євро [1, с. 72].

Зовнішній контроль діяльності фінансової агенції здійснюють рахункова палата та аудиторські компанії. Крім цього, здійснювані агенцією операції щодо залучення кредитних ресурсів перебувають під наглядом парламенту.

Завдання управління довгостроковою ліквідністю ЦБР вирішуються агенцією одночасно і в тісному взаємозв'язку з її діяльністю щодо управління боргом країни. Розвинута фінансовою агенцією практика управління державним боргом опирається не лише на сучасні інновації, а й на майже двохсотрічний досвід здійснення таких операцій в Німеччині, що розвивався з 1820 р., коли було утворене Головне управління державного боргу Пруссії. Варто зауважити, що успішність діяльності агенції значною мірою визначається високою популярністю та ліквідністю цінних паперів ФРН.

Основними інструментами управління державним боргом ФРН є федеральні запозичення на 10–30 років, дворічні казначейські облігації, безпроцентні казначейські облігації, позики. Запозичувати кошти у Федеральному банку Німеччини заборонено. Міністерство фінансів щороку, переважно в середині грудня, розробляє емісійний план, заздалегідь інформуючи учасників ринку про наміри випускати державні цінні папери. Більш ніж 30 банків, через які розміщуються цінні папери, обирають за конкурсом. У разі застосування нових, не апробованих ринком боргових інструментів, у ФРН вдаються до процедури синдикування. До нього залучають банки, які спеціалізуються на відповідних банківських продуктах [3]. Майже всі запозичення (98–99%) здійснюються через аукціони, при цьому близько 40% цінних паперів продаються за кордоном [10].

На основі аналізу досвіду забезпечення ліквідності ЦБР у ФРН вироблено низку висновків і пропозицій, врахування яких, на нашу думку, сприятиме вдосконаленню в нашій країні управління єдиним казначейським рахунком (СКР).

Вивчений досвід переконує в необхідності створення окремого органа, що ефективно здійснював би операції з управління ліквідністю ЄКР. Такою організаційною одиницею може бути або самостійна агенція, або окремий підрозділ Державної казначейської служби України. На нашу думку, спеціально створена агенція буде діяти відповідальніше і менше залежатиме від політичної кон'юнктури, що дасть їй змогу досягнути кращих економічних результатів. Але вона має бути наділена відповідними повноваженнями, ресурсами і мати доступ до необхідної інформації.

Як видно з практики функціонування Фінансової агенції ФРН, одним із визначальних чинників її ефективної роботи є набір професійних кадрів високої кваліфікації. Утім, створення не державної установи, а органа у формі товариства з обмеженою відповідальністю чи публічного акціонерного товариства для залучення найбільш компетентних, але високооплачуваних фахівців – дуже ризикований крок, адже у вітчизняних умовах недостатньої прозорості та відкритості суспільних фінансів економічна діяльність такого органа повинна всебічно та своєчасно контролюватися державою. Натомість доцільно організувати якісну підготовку та перепідготовку кваліфікованих кадрів для здійснення операцій з управління тимчасово вільними бюджетними коштами. Ці фахівці повинні досконало володіти широким арсеналом інструментів кеш-менеджменту (Cash Management), добре знати ринок і вміти своєчасно адаптуватися до мінливих ринкових умов.

Головним завданням органа, що здійснюватиме управління поточною ліквідністю ЄКР, має стати забезпечення своєчасного і повного виконання всіх видатків з державного та місцевих бюджетів України. При цьому результати досягнення додаткових цілей, однією з яких є максимізація доходів від використання тимчасово вільних коштів, не повинні негативно позначатися на ефективності виконання головного завдання.

Необхідно здійснити чіткий розподіл повноважень і добре організувати взаємодію й обмін інформацією між органом, який здійснюватиме управління ліквідністю ЄКР, та іншими суб'єктами управління грошовими коштами держави. Крім цього, заходи з управління ЄКР мають бути узгоджені з грошово-кредитною політикою і діяльністю щодо управління державним боргом.

Важливим елементом управління ліквідністю ЄКР є забезпечення достовірного прогнозування обсягів касових операцій. Складання якісних прогнозів потребує ефективної співпраці суб'єкта управління ліквідністю ЄКР з підрозділами Державної казначейської служби України, які формують інформацію про касове виконання бюджетів.

Варто також зауважити, що процес управління ліквідністю бюджетних рахунків держави неодмінно ускладнюється в разі застосування складного і трудомісткого порядку здійснення касових видатків, заснованого на суцільному контролі витрат бюджетних установ. З огляду на те, що касове виконання бюджетів організоване в Україні значно складніше, ніж у ФРН та інших розвинених державах світу, його спрощення, на нашу думку, також сприятиме підвищенню ефективності управління ліквідністю ЄКР. Крім цього, управління ЄКР має передбачати застосування сучасних інформаційних і фінансових технологій, бути прозорим і відкритим для учасників бюджетного процесу та громадськості.

Реалізація в Україні зазначених пропозицій дасть змогу скористатися перевагами активного управління тимчасово вільними коштами держави, які реалізовані у ФРН та інших зарубіжних країнах. Запровадження в нашій державі сучасних технологій управління ЄКР є невідкладною потребою і має здійснюватися без зволікань, але поступово, щоб уникнути можливих помилок і мінімізувати ризики. З реалізацією цього завдання ми пов'язуємо перспективи подальших наукових досліджень.

Література

1. Прокофьев С. Е. Организация исполнения федерального бюджета в ФРГ / С. Е. Прокофьев, И. В. Назарова // *Финансы*. – 2006. – № 9. – С. 67–72.
2. Отчет о проведении экспертных встреч специалистов Федерального казначейства России, Министерства финансов Федеративной Республики Германия, Германского Бундесбанка и ООО «Финансовое агентство Федеративной Республики Германия» с 8 по 12 июня 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.roskazna.ru/p/fk/sotrydnichestvo2009.html>.
3. Володина Е. В. Отчет о проведении встречи специалистов Федерального казначейства России и Министерства финансов Федеративной Республики Германия по вопросам статистики государственных финансов 21–26 мая 2007 г. [Электронный ресурс] / Е. В. Володина. – Режим доступа : <http://www.roskazna.ru/p/fk/sotrydnichestvo2007.html>.
4. Прокофьев С. Е. Бюджетное администрирование в Германии / С. Е. Прокофьев // *Финансы*. – 2002. – № 9. – С. 72–74.
5. Шубина Л. В. Бюджетный процесс в ФРГ, опыт и перспективы применения в России [Электронный ресурс] / Л. В. Шубина // *Бюджет*. – 2004. – № 8. – Режим доступа : <http://bujet.ru/article/14137.php>.
6. Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.deutsche-finanzagentur.de/finanzagentur>.
7. Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.lobbyedia.de/index.php/Bundesrepublik_Deutschland_Finanzagentur.
8. Rausschmiss mit Spätfolgen // *Der Spiegel*. – 2005. – № 10. – S. 74.
9. Schuldenmacher der Nation [Электронный ресурс] // *Zeit online*. – Режим доступа : http://www.zeit.de/2002/39/200239_g-finanzagentur.xml.
10. Schleif G. Wir bekommen die billigsten Kredite [Электронный ресурс] / Gerhard Schleif. – Режим доступа : http://www.zeit.de/2006/02/Wir_bekommen_die_billigsten_Kredite.