

**Эльвира Хаймур**

начальник сектора контроля рисков  
управления государственного долга,  
Комитет финансов Санкт-Петербурга

## ОЦЕНКА И КОНТРОЛЬ РИСКОВ ПРИ УПРАВЛЕНИИ ЛИКВИДНОСТЬЮ БЮДЖЕТА САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

### САНКТ-ПЕТЕРБУРГ — ЦЕНТР ЛИКВИДНОСТИ

Санкт-Петербург по праву можно назвать одним из центров ликвидности. За 4 года система управления ликвидностью бюджета Санкт-Петербурга прошла путь от размещения средств бюджета методом запроса котировок до электронной системы торгов временно свободными средствами городского бюджета.

По состоянию на 1 января 2008 г. объем открытых позиций по депозитам Комитета финансов Санкт-Петербурга достиг 46 700 млн руб.

Обороты бюджетных средств, размещаемых на депозитных аукционах и торгах, увеличиваются с каждым годом. За 2006 г. в рамках депозитного аукциона они составили 94 240 млн руб., в рамках депозитных торгов — 26 139 млн руб., в 2007 г. обороты размещения превысили показатели 2006 г. — 82 965 млн и 202 757 млн руб. соответственно.

Предпосылками создания системы управления ликвидностью бюджета Санкт-Петербурга стали несбалансированность бюджетных поступлений и финансирования расходов бюджета в течение года. Существенные объемы расходования средств бюджета возникают в конце кварталов: в июне, сентябре и

декабре финансового года (рис. 1). Все прочие месяцы денежные средства, не востребованные главными распорядителями, аккумулируются на счетах бюджета. Поскольку основная сумма финансирования расходов бюджета Санкт-Петербурга приходится на декабрь, то до разработки системы управления его ликвидностью денежные средства лежали «мертвым грузом» на счетах бюджета в течение всего года.

С введением в действие ст. 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации Санкт-Петербург получил возможность размещать средства бюджета города на депозитах коммерческих банков.

Основы размещения временно свободных средств бюджета были заложены Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28 января 2004 г. № 57 «Об управлении государственным долгом Санкт-Петербурга в 2004—2008 гг.», которое определило следующие направления расходования временно свободных средств бюджета:

- досрочный выкуп государственных именных облигаций с датой погашения, приходящейся на текущий финансовый год;
- размещение денежных средств бюджета посредством сделок РЕПО и (или) путем заключения депозитных договоров.

Разработаны основные принципы управления ликвидностью бюджета, которыми был установлен приоритет по направлениям размещения остатка средств бюджета. В первую очередь остаток средств бюджета направлялся на досрочный выкуп и (или) сокращение долговых обязательств Санкт-Петербурга. Если по объективным обстоятельствам отсутствовала возможность произвести досрочный выкуп и (или) сокращение долговых обязательств на всю сумму остатка временно свободных средств бюджета, оставшаяся его часть направлялась в ликвидные активы путем заключения сделок РЕПО и (или) депозитных договоров.

После разработки и введения в действие Распоряжения Комитета финансов Санкт-Петербурга от 12 апреля 2004 г. № 47-р «О некоторых вопросах исполнения бюджета Санкт-Петербурга» Комитет финансов начал размещение денежных средств бюджета на депозиты коммерческих банков посредством запроса котировок у уполномоченных банков, прошедших конкурсный отбор. Вследствие особенностей процедуры запроса котировок эффективному управлению ликвидностью бюджета Санкт-Петербурга препятствовали значительный документооборот и длительность взаиморасчетов между Комитетом финансов и уполномоченными банками.

Распоряжением Комитета финансов Санкт-Петербурга от 7 июля 2005 г. № 102-р «Об утверждении положения о порядке размещения средств бюджета Санкт-Петербурга на банковские депозиты» были определены следующие способы размещения временно свободных средств бюджета: методом запроса котировок, а также с помощью системы электронных торгов. В рамках системы электронных торгов ЗАО «Санкт-Петербургская валютная биржа» начали проводиться депозитные аукционы, а позднее — депозитные

включена методика определения лимитов размещения средств бюджета на банковский депозит в банке.

Несмотря на преимущества системы управления ликвидностью бюджета, в частности получение дополнительных доходов в виде процентных платежей банков, использование средств бюджета Санкт-Петербурга накладывает на Комитет финансов ответственность по обеспечению их возврата со счетов в уполномоченных банках, а следовательно, по контролю кредитного риска. Предоставление права

налогов Санкт-Петербурга либо в худшем случае привести к неисполнению обязательств участниками депозитных аукционов и торгов в срок и в полном объеме.

В целях контроля и сокращения перечисленных рисков Комитет финансов разработал и реализовал ряд мер.

## КОНТРОЛЬ РИСКОВ ЛИКВИДНОСТИ И НЕВОЗВРАТА СРЕДСТВ БЮДЖЕТА

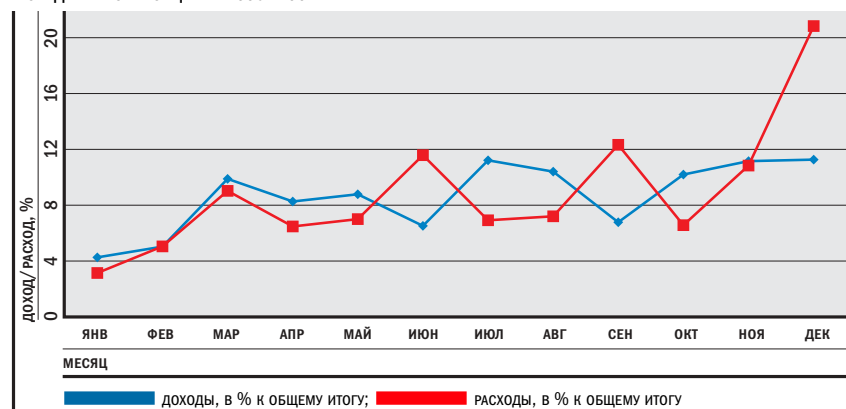
Уровень кредитного риска Комитета финансов зависит от финансовой устойчивости и кредитоспособности банка, привлекающего средства бюджета на депозит. Допуская банк к системе управления ликвидностью, город повышает свою подверженность риску невозврата средств. Дополнительные конкурсы на право привлекать средства бюджета на банковский депозит позволили ограничить уровень кредитного риска Комитета финансов.

Одними из основных требований к кредитным организациям — участникам конкурса, состоявшегося в октябре 2007 г., стало соответствие условиям по обеспечению безопасности финансовой услуги банковского депозита, в частности:

- максимальный объем средств бюджета Санкт-Петербурга, привлекаемый участником на банковские депозиты, не должен превышать 50% собственного капитала банка;
- наличие у участника кредитного рейтинга, присвоенного одним из ведущих рейтинговых агентств: *Moody's Investors*, *Standard and Poor's* или *Fitch Ratings*;
- наличие принятого Комитетом банковского надзора Банка России заключения в отношении участника о его соответствии требованиям к участию в системе страхования вкладов;
- среднее арифметическое обобщающих результатов по 4 группам показателей оценки финансовой устойчивости участника, рассчитанных в соответствии с Указанием Банка России от 16 января 2004 г. № 1379-У.

Итоги взаимодействия с уполномоченными банками, ставшими победителями конкурса 2005 г. на право привлекать средства на депозиты, показали, что со временем активность и качество финансовой услуги банков может снизиться, что отражается на результатах размещения средств на депозитах в коммерческих банках. Для того чтобы не допустить падения качества финансовой услуги банковского депозита, Комитет финансов предусмотрел предложения по качеству финансовой услуги, а также гарантии ее выполнения в условиях конкурсного отбора и

**Рисунок 1.** ДИНАМИКА ПОСТУПЛЕНИЯ ДОХОДОВ И ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА САНКТ-ПЕТЕРБУРГА В СРЕДНЕМ ПО МЕСЯЦАМ В 2005–2007 ГГ.



торги. Замена бумажных оферт заявками, ввод и акцептование которых осуществляется посредством электронной торговой системы, позволила существенно сократить объем документооборота и длительность расчетов при размещении временно свободных средств городского бюджета.

Вследствие роста заинтересованности кредитных организаций во временно свободных средствах городского бюджета Комитет финансов Санкт-Петербурга в октябре 2007 г. расширил список коммерческих банков, имеющих право размещать средства бюджета на банковские депозиты, с 6 до 13 кредитных организаций.

Развитие системы управления ликвидностью бюджета Санкт-Петербурга, отразившееся в увеличении объемов размещения и количестве уполномоченных банков, потребовало внесения изменений в Положение о порядке размещения средств бюджета Санкт-Петербурга на банковские депозиты. Утвержденные Распоряжением Комитета финансов от 23 ноября 2007 г. № 178-р изменения коснулись регламента взаимодействия участников депозитных аукционов и депозитных торгов, в частности Комитета финансов, биржи, расчетного центра и уполномоченных банков, также были модифицированы шаблоны документов и спецификации депозитных инструментов. В Положение о порядке размещения средств бюджета Санкт-Петербурга была

размещения средств бюджета Санкт-Петербурга банкам с высокой устойчивостью и кредитоспособностью по результатам открытого конкурса в 2005 г. позволило снизить уровень кредитного риска Комитета финансов до приемлемых уровней.

Первоначально в список уполномоченных банков, получивших право размещать средства бюджета на банковские депозиты, вошли 6 банков. Ограниченное число кредитных организаций — участников депозитных аукционов и торгов привело к росту уровня риска ликвидности Комитета финансов Санкт-Петербурга. В условиях монополизации временно свободных средств бюджета узким кругом банков рынок ликвидности бюджета переживает отсутствие конкурентного спроса, что в итоге отражается на результатах функционирования системы управления ликвидностью бюджета: ставки размещения средств бюджета падают ниже среднерыночных, временно свободные средства вновь аккумулируются на счетах бюджета.

Организация депозитных аукционов и торгов требует выполнения существенного объема работ по расчету и контролю исполнения обязательств и требований уполномоченных банков. Своевременность и точность расчетов являются факторами операционного и кредитного рисков системы управления ликвидностью бюджета Санкт-Петербурга. Ошибка может повредить репутации Комитета фи-

генерального депозитного соглашения, которое заключается с банками-победителями. В них фиксируются:

- минимальная гарантированная сумма заявки, в соответствии с которой уполномоченный банк принимает на себя обязательства по выставлению заявки на сумму не менее минимально гарантированной;

- гарантированная активность участника на депозитных аукционах. Условие накладывается на банк — победитель конкурса обязательства по обеспечению участия в депозитных аукционах с интенсивностью не менее заявленной в конкурсном предложении;

- размер неустойки за неисполнение условий финансовой услуги. Предусмотрено несколько видов неустоек: за отказ от принятия средств бюджета Санкт-Петербурга по заключенному договору банковского депозита, за невыполнение условия гарантированной активности, за просрочку исполнения обязательств по договору банковского депозита, за неоднократное нарушение сроков предоставления отчетности.

При выборе ставки отсечения на депозитных аукционах и размещения средств бюджета Санкт-Петербурга на депозитных торгах Комитет финансов учитывает конъюнктуру рынка межбанковского кредитования. Для устранения возможности банка выставить заявку на средства бюджета со ставкой существенно ниже среднерыночной Комитет финансов ввел в список критериев конкурсного отбора и условий финансовой услуги требования к минимальной гарантированной ставке депозита.

Основными требованиями к кредитным организациям — участникам предыдущего конкурса, состоявшегося в 2005 г., были высокая финансовая устойчивость и кредитоспособность банка, оцениваемые на основе фиксированного набора показателей, которые в настоящее время используются в целях мониторинга финансового состояния уполномоченных банков и установления лимитов размещения средств бюджета Санкт-Петербурга на кредитные организации. Отслеживается динамика следующих показателей, классифицированных на группы:

- ликвидность активов (обязательные нормативы: норматив мгновенной ликвидности, норматив текущей ликвидности, норматив долгосрочной ликвидности),

- качество кредитного портфеля (доля «проблемных» долгов в общем объеме выданных ссуд, доля просроченных долгов в общем объеме выданных ссуд),

- соотношение сроков активов и пассивов (соотношение средневзвешенных сроков ликвидных активов и обязательств, соотношение ликвидных активов со сроком исполнения до 10–30–90

дней к обязательствам со сроком до 10–30–90 дней соответственно),

- кредитный риск (концентрация кредитов 20 крупнейших заемщиков, отношение объема долга по 20 крупнейшим заемщикам к собственному капиталу, средневзвешенный риск ссуд, классифицированных по 5 группам риска),

- риск дефолта кредитной организации (средневзвешенный срок исполнения обязательств, отношение обязательств со сроком исполнения 10–30–90 дней к суммарным обязательствам).

Мониторинг состояния уполномоченных банков по показателям финансовой устойчивости и кредитоспособности, рассчитываемым на основе данных отчетности, которая передается кредитными организациями Комитету финансов на ежемесячной основе, позволяет своевременно выявлять негативные тенденции и принимать соответствующие решения.

Реализовав вышеперечисленные меры в рамках схемы отбора и ежемесячного мониторинга финансовой устойчивости и кредитоспособности уполномоченных банков, Комитет финансов ограничил кредитный риск и риск ликвидности при размещении средств бюджета Санкт-Петербурга на банковских депозитах в 2008–2010 гг.

### **ТОРГОВАЯ СИСТЕМА КАК МЕРА СНИЖЕНИЯ ОПЕРАЦИОННОГО РИСКА**

В целях сокращения значительного документооборота и длительности процесса размещения средств бюджета на банковских депозитах, обусловленных спецификой запроса котировок, был разработан алгоритм размещения, использующий возможности электронной торговой системы. В рамках данного алгоритма осуществляется одновременное взаимодействие участников депозитных аукционов и торгов: Комитета финансов как вкладчика, банков как заемщиков, биржи как организатора технического доступа к аукционам и торгам, а также расчетного центра как ответственного за контроль по движению денежных средств внутри системы.

Система управления ликвидностью бюджета предусматривает выполнение существенного объема работ по расчету и контролю исполнения обязательств и соответствие требованиям уполномоченных банков, где своевременность и точность расчетов имеют немаловажное значение для эффективного функционирования системы. В связи с заинтересованностью в этом каждого участника торгов обязанностью по выполнению расчетов и контролю были распределены между всеми участниками:

- Комитет финансов осуществляет расчет лимитов максимального объема размещения на каждый банк;

- биржа контролирует ввод заявок в рамках установленных лимитов и закрепленных генеральным депозитным соглашением условий финансовой услуги, формирует реестры заявок и заключенных сделок, занимается документооборотом с банками и Комитетом финансов;

- расчетный центр осуществляет перевод денежных средств по счетам участников торгов.

Это неполный перечень действий, которые выполняют участники системы управления ликвидностью бюджета.

Возможность автоматизации действий при организации депозитных аукционов и торгов при помощи системы электронных торгов позволяет сократить влияние человеческого фактора и, следовательно, операционного риска.

Реализация следующих стандартных параметров размещения на аукционах:

- график проведения — еженедельно по средам;

- сроки размещения — 7 дней, 1 мес., 3 мес.;

- условия расчетов — *Том*, также ведет к снижению уровня операционных рисков, связанных с ошибками в расчетах при перечислении денежных средств участниками депозитных аукционов и торгов.

### **ЛИМИТ РАЗМЕЩЕНИЯ КАК МЕРА КОНТРОЛЯ КРЕДИТНОГО РИСКА**

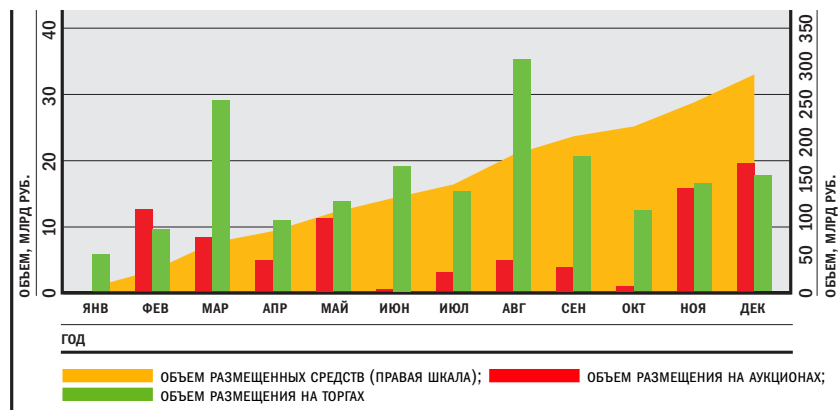
Дополнительной мерой снижения кредитного риска Комитета финансов при размещении временно свободных средств бюджета в ликвидных активах стала методика определения лимита размещения средств бюджета на банковских депозитах. Введена зависимость лимита от следующих величин:

- объем собственных средств банка. Объем лимита не может превысить 50% суммы собственных средств банка. При значительной сумме собственных средств лимит ограничивается максимальной суммой размещения, устанавливаемой Комиссией по размещению средств бюджета при председателе Комитета финансов;

- максимальная сумма размещения в банке. Устанавливается единой для всех уполномоченных банков и зависит от конъюнктуры рынка. В настоящее время соответствует величине в 10 млрд руб.;

- объем средств бюджета на банковских депозитах. Определяется по состоянию на дату проведения депозитного аук-

Рисунок 2. ОБЪЕМ РАЗМЕЩЕНИЯ НА ДЕПОЗИТАХ БАНКОВ В 2007 Г.



**БАНКИ – ПОБЕДИТЕЛИ КОНКУРСОВ**

№	Название
1	ОАО Сбербанк
2	ОАО Банк ВТБ
3	ОАО «Газпромбанк»
4	ОАО «Альфа-Банк»
5	ЗАО Банк ВТБ 24
6	ОАО «Банк Уралсиб»
7	ОАО «Промсвязь банк»
8	ЗАО «Банк Русский стандарт»
9	ОАО «Банк ВТБ Северо-Запад»
10	АКБ ОАО «АК БАРС»
11	ОАО «НОМОС-БАНК»
12	ОАО Банк «Петрокоммерц»
13	ЗАО «Банк «Санкт-Петербург»
14	ОАО Банк ЗЕНИТ
15	ОАО Банк «Возрождение»
16	ОАО АКБ «Связь-Банк»
17	ОАО КИТ Финанс Инвестиционный Банк
18	ОАО «ТрансКредитБанк»
19	ОАО АКБ «СОЮЗ»
20	ОАО «Акционерный Банк «РОССИЯ»
21	ОАО «Международный банк Санкт-Петербурга»
22	ЗАО «Дрезднер Банк»
23	ООО КБ «Московский капитал»
24	ОАО «Балтийский Инвестиционный Банк»
25	ОАО «МДМ-Банк»

циона и торгов в разбивке по срокам исполнения обязательств и равен сумме средств бюджета, находящихся на банковских депозитах;

- коэффициент корректировки лимита в зависимости от срока размещения на депозите. Снижает лимит с ростом срока размещения на банковском депозите;

- коэффициент корректировки по кредитному риску банка. В расчете коэффициента корректировки по кредитному риску учитываются уровень кредитного рейтинга уполномоченного банка и коэффициент риска, оцененный на основе критериев финансовой устойчивости и кредитоспособности кредитной организа-

ции. Более низкий уровень кредитного рейтинга и высокая оценка риска, построенная на основе критериев, ведут к снижению коэффициента корректировки и соответственно лимита банка.

**КРАТКИЕ ИТОГИ**

Общая сумма размещенных средств бюджета Санкт-Петербурга на депозитах уполномоченных банков в 2007 г. составила 285,7 млрд руб. (рис. 2). На депозитных аукционах средства размещались на средний срок, равный 56 дням, под средневзвешенную ставку 5,8% годовых, на депозитных торгах – 45 дней под ставку 5,4% годовых.

Финансовый результат от управления ликвидностью бюджета Санкт-Петербурга по итогам 2007 г. в рамках депозитных аукционов и торгов составил 2,09 млрд руб.

Расширение списка уполномоченных банков по результатам конкурса, состоявшегося в октябре 2007 г., до 13 кредитных организаций позволило Комитету финансов значительно повысить ставку размещения бюджета, предоставило возможность снижения концентрации денежных средств в распоряжении ограниченного круга кредитных организаций, а также повысило спрос на временно свободные средства бюджета Санкт-Петербурга. Комитет финансов снизил риск ликвидности, повысив при этом кредитный риск. В целях минимизации последнего город уменьшил базовые лимиты размещения в новых банках, также планируется разработать схему обеспечения депозитов Комитета финансов поручительствами других кредитных организаций.

Рост конкуренции между уполномоченными банками на депозитных аукционах и торгах, отразившийся в росте ставок на рынке ликвидности Санкт-Петербурга, привел к сокращению доступности дешевого ресурса. Отсутствие возможности привлечь временно свободные сред-

ства бюджета по низкой ставке может негативно повлиять на активность некоторых уполномоченных банков.

Падение активности банков также может быть обусловлено разницей премий за кредитный риск, учитываемых в ставке размещения временно свободных средств на депозитах. Премия, предлагаемая уполномоченным банком более высокой кредитоспособности, меньше премии банков относительно низкой кредитоспособности. В результате город, помимо роста ставок, повышает степень концентрации средств бюджета в распоряжении кредитных организаций с низким кредитным качеством и, соответственно, уровень риска невозврата средств бюджета со счетов банковских депозитов. Лимит на объем размещения, учитывающий кредитный рейтинг уполномоченного банка и коэффициент риска, решает описанную проблему лишь частично.

Планируется, что к концу января 2008 г. участниками депозитных аукционов и торгов станут еще 12 банков – победителей состоявшегося в декабре 2007 г. конкурса на право размещения средств бюджета Санкт-Петербурга на банковских депозитах.

Таким образом, в число уполномоченных банков войдут одни из крупнейших и надежных кредитных организаций в стране. Собственный капитал 10 уполномоченных банков превышает 20 млрд руб., в 9 банках он составляет от 10 млрд до 20 млрд руб. Собственный капитал остальных банков не ниже 1,5 млрд руб. Из них 15 банков зарегистрированы в Москве, 9 – в Санкт-Петербурге и 1 банк – в Республике Татарстан.

Ожидается, что расширение списка уполномоченных банков приведет к дальнейшему росту объемов размещения средств городского бюджета на банковских депозитах и, соответственно, финансового результата от управления ликвидностью бюджета Санкт-Петербурга.

Несомненно, происшедшие изменения в количестве участников депозитных аукционов и торгов также отразятся на уровне рисков системы управления ликвидностью бюджета. Однако разработанные меры контроля и минимизации возможностей негативного развития событий, в частности, невозврата бюджетных средств, ошибок во взаиморасчетах при исполнении обязательств, роста концентрации рынка ликвидности и т. д., описанные выше, позволят сохранить уровни кредитного, операционного рисков и риска ликвидности при размещении временно свободных средств бюджета Санкт-Петербурга на минимально допустимом уровне. ■