**Результаты опроса Казначейского Сообщества PEMPAL**

**по вопросам исполнения бюджета и управления денежными средствами**

**Обязательства, кредиторская задолженность и управление просроченной задолженностью**

**Июнь 2015 года**

**Резюме**

Вопросы контроля за обязательствами, учета кредиторской задолженности, учета и управления просроченной задолженностью вызывают большой интерес у членов Казначейского сообщества PEMPAL, в связи с чем Руководящий комитет КС принял решение об их включении в качестве одной из основных тем в программу пленарного заседания в Тиране (Албания) в мае 2015 года. С этой целью был разработан вопросник, распространенный среди участвующих стран в апреле 2015 года. Вопросник, содержащий 39 вопросов, был подготовлен на трех языках: английском, русском и боснийско-сербо-хорватском. В опросе приняли участие 13 стран, из которых 11 ответили на все заданные вопросы[[1]](#footnote-1).

Несмотря на то, что представленные странами ответы на вопросы выявили некоторые схожие подходы, между странами-участницами PEMPAL по-прежнему имеются серьезные различия и расхождения по сравнению с передовой практикой, примеры которой приведены в вопроснике. Некоторые отличия обусловлены нечеткими формулировками вопросов. Так, например, понятие предварительного ассигнования средств для проведения закупок, возможно, не получило должного внимания в связи со ссылками на закупки, которые в настоящее время рассматриваются государственными органами как отдельный процесс контроля. Реформы в каждой стране также проводятся разными темпами в части автоматизации, децентрализации функций и полного либо частичного перехода на учет операций по методу начислений. Несмотря на эти различия, в отдельных случаях ответы стран указывают на серьезные пробелы в части основных методов контроля и признания операций, которые являются обязательными в любом процессе УГФ, в том числе в тех, которые преимущественно выполняются централизованно и в ручном режиме.



В следующем разделе обобщаются основные выводы и проблемы, выявленные на каждом из семи этапов, которым посвящен опрос.

**Этап 1. Предварительное ассигнование средств**

* Учитывая, что 6 из 13 стран ответили, что у них отсутствуют какие-либо формальные элементы этого процесса, по-видимому, налицо некоторое недопонимание понятия предварительного ассигнования средств. В большинстве стран должны существовать определенные элементы предварительного ассигнования средств, поскольку они также являются составной частью процедуры государственных закупок;
* Даже те страны, которые указали, что у них имеется этап предварительного ассигнования средств, как правило, трактуют это понятие как часть планирования бюджета, а не контроля за его исполнением (разумеется, между ними имеется тесная связь);
* Порядок учета предварительного ассигнования средств также варьируется, хотя 7 из 8 участвующих в опросе стран ведут учет предварительного ассигнования средств в центральной казначейской системе ИСУГФ или в ведомственной системе ИСУГФ. Это свидетельствует о том, что, по крайней мере, в этих странах такую информацию можно будет сопоставить со сведениями о распределении бюджетных средств и использовать для целей контроля за бюджетом.

**Этап 2. Обязательства**

* По свидетельству большинства стран, у них есть понятие обязательств, которое соответствует примеру, приведенному в вопроснике;
* Ответы на вопросы выявляют серьезные различия между странами PEMPAL в части признания и учета обязательств.
* Лишь в 5 странах поручения на покупку генерируются ИСУГФ, и при этом контроль за ассигнованиями проводится в сроки, приближенные к срокам подписания контракта. Генерируемая системой выписка поручения на покупку для учета обязательства на основе ИСУГФ в сроки, приближенные к возникновению обязательства, обеспечивает жесткий контроль за расходованием средств бюджета и может служить дополнительным источником полезной информации для целей управления денежными средствами;
* Что касается других стран, то поручения на покупку либо не используются, либо выписываются позднее, либо только при выделении квартальных средств. В результате информация для целей контроля за бюджетными расходами и управления денежными средствами носит неоптимальный характер.

**Этап 3. Получение товаров и услуг**

* Лишь 5 стран регистрируют получение товаров и услуг в центральной казначейской/ведомственной системе ИСУГФ, где ведется контроль за расходованием бюджетных средств. В двух странах контроль осуществляется преимущественно в системах, не связанных с ИСУГФ;
* Пять стран указали, что они вовсе не ведут регистрацию поставки товаров и услуг, и это, должно быть, является большой проблемой для контроля за бюджетом и для внутреннего контроля и учета обязательств, которые требуются для учета по методу начисления.

**Этап 4. Получение счетов-фактур поставщиков**

* Семь стран учитывают получение счетов-фактур от поставщиков и сверяют их с первоначальными обязательствами, в то время как 5 стран этого не делают.
* Этот этап, наряду с регистрацией поставки товаров и услуг, представляет собой важный этап контроля для государственных органов. Страны, где эти этапы не учитываются, сталкиваются в большими сложностями в осуществлении контроля за расходованием бюджетных средств, управлении и отчетности.

**Этап 5. Кредиторская задолженность в учетной системе**

* Девять стран указывают, что они регистрируют кредиторскую задолженность, в то время как 3 страны этого не делают. Количество таких стран больше стран, регистрирующих поставку товаров или услуг либо сверяющих счета-фактуры с обязательствами;
* Лишь 5 стран предоставили единообразные ответы, описывающие этапы 3 – 5 вопросника, в том числе порядок учета кредиторской задолженности.

**Этап 6. Дата срока платежа**

* Понятия даты срока платежа и стандартных «условий платежа» в соответствии с определениями, используемыми в вопроснике, по-видимому, применяются лишь в 4 странах, несмотря на то, что 7 стран указали, что принятые в странах определения тесно увязаны с понятиями, содержащимися в вопроснике.

**Этап 7. Просроченная задолженность**

* Две трети стран, ответивших на вопрос об этом этапе процедуры, определяют и регистрируют просроченную задолженность;
* Вместе с тем отсутствие отчетности в четырех странах вызывает озабоченность так же, как и отсутствие единообразия в определении просроченной задолженности между странами, ответившими на вопрос;
* Лишь в 4 странах предусмотрены штрафные санкции за просроченный платеж. В результате этого государственные органы могут быть лишены стимулов, и не будут нести ответственность в случае неэффективного управления платежами. Государственным органам следует перенимать модели передовой практики в части своевременных платежей, особенно, если к налогоплательщикам применяются пени и штрафы за аналогичные просрочки.

**Следующие шаги**

Основной целью проведения опроса КС была оценка концептуальных различий и общих понятий в части основных этапов процесса исполнения бюджета. Как показал опрос, между странами-участницами имеются значительные различия, что свидетельствует о необходимости дальнейших обсуждений и работы. Они могут включать в себя расширение охвата тем в вопроснике или создание специальной рабочей группы. Возник ряд вопросов, подробно изложенных в последнем разделе этого доклада, которые могут стать предметом работы такой группы.

# Введение и история вопроса

## Что такое PEMPAL и КС?

Программа «Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами» **(PEMPAL)** объединяет сеть специалистов в области управления государственными финансами в странах Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Участники проводят сравнительный анализ действующих в их странах систем УГФ и используют возможности для взаимного обучения, что получает все большее признание как способ расширения обмена знаниями. В PEMPAL входят три практикующих сообщества (ПС), в том числе казначейское сообщество (КС), основным предметом деятельности которого являются различные аспекты реформ казначейской деятельности, а также другие вопросы, представляющие профессиональный интерес для членов сообщества.

**История вопроса**

Вопросы контроля за обязательствами, учета кредиторской задолженности, учета и управления просроченной задолженностью вызывают большой интерес у членов Казначейского сообщества PEMPAL, в связи с чем Руководящий комитет КС принял решение об их включении в качестве одной из основных тем в программу пленарного заседания в Тиране (Албания) в мае 2015 года. С этой целью был разработан вопросник, который был распространен среди участвующих государств в апреле 2015 года. Вопросник, содержащий 39 вопросов, был подготовлен на трех языках: английском, русском и боснийском/сербо-хорватском[[2]](#footnote-2). В опросе приняли участие 14 стран, из которых 12 ответили на все заданные вопросы[[3]](#footnote-3).

В каждой стране были проведены реформы в области управления государственными финансами, но способы и темпы их проведения различались; вместе с тем между странами есть некоторые общие черты: каждая из них является экономикой переходного периода и поэтому сталкивается со схожими проблемами при переходе от центрального планового управления экономикой к подходу, основанному на усилении роли децентрализации и передаче полномочий министерствам и ведомствам при сохранении сильной центральной роли управления бюджетом; автоматизация является ключевым компонентом программы реформ, которая дает возможность провести реинжиниринг процессов и устранить дублирование функций, выполнявшихся ранее в ручном режиме, а также избыточные элементы контроля.

Данный доклад состоит из трех разделов. В первом разделе представлена модель

«передовой практики» в области контроля за расходами бюджета. Эта модель была включена в опрос для обеспечения определенного единообразия ответов стран на вопросы. Во втором разделе представлены результаты и анализ предоставленных странами ответов на вопросы. В третьем разделе обобщаются основные выводы опроса и предлагаются дальнейшие направления работы КС. Кроме того, в нем содержатся некоторые базовые

выводы на основе результатов опроса.

**Раздел 1. Основные этапы процесса исполнения бюджета в соответствии с «передовой практикой»**

Ниже представлено краткое описание каждого этапа процесса исполнения бюджета и схема (см. рисунок 1), чтобы помочь специалистам понять процессы, происходящие в их странах, и сопоставить их с «передовой практикой» [[4]](#footnote-4). Прежде чем ответить на вопросник (приложение А) респондентам рекомендовалось внимательно изучить эту модель.

*Рисунок 1. Предлагаемые этапы исполнения бюджета в соответствии с «передовой практикой»*



**Этап 1. Предварительное ассигнование/заявка на приобретение.**  Вероятно, в каждой стране существуют некоторые элементы предварительных ассигнований. Эти элементы могут применяться полностью в рамках информационной системы управления государственными финансами (ИСУГФ), частично в ней или за пределами ИСУГФ. Учет процессов может вестись преимущественно в ручном режиме, отчасти в автоматическом режиме или—что все чаще встречается в странах — может быть частью системы закупок, призванной облегчать и контролировать этап предварительного ассигнования средств в соответствии с требованиями законодательства и инструкций в области государственных закупок.

На данном этапе принимается решение о приобретении товаров или услуг. Этот этап часто включает тендерный процесс. Для большинства стран процесс выбора успешного поставщика определяется на основе рыночной оценки, при этом с увеличением стоимости приобретаемых товаров и услуг процесс отбора становится все более жестким.

В идеальном варианте на этой стадии в информационной системе отражается ожидаемая сумма приобретения в рамках соответствующего бюджета/ассигнования. Однако на этом этапе это может быть лишь предварительным резервированием средств бюджета, но не обязательством, поскольку отражается лишь намерение приобретения, которое не является юридически обязательным.

**Этап 2. Регистрация обязательств по всем контрактам[[5]](#footnote-5) на момент достижения договоренности по контракту с поставщиком**. На этой стадии обеспечивается резервирование средств для оплаты поставки, а также получение казначейством через информационную систему необходимой информации об ожидаемых будущих денежных потоках для лучшего планирования и прогнозирования денежных средств. Поручение на покупку, генерируемое системой, выступает в качестве документа, гарантирующего поставщику от имени казначейства будущую оплату. В некоторых странах этот элемент контроля используется для предотвращения неформальных обязательств со стороны министерств и ведомств, в частности путем информирования поставщиков, предотвращаются эпизоды поставок товаров и услуг без официально зарегистрированного обязательства (в отсутствие поручения на покупку). Поручение на покупку может быть сгенерировано первоначально системой по осуществлению закупок, однако для обеспечения эффективного контроля за бюджетом и денежными средствами оно должно быть зарегистрировано также и в казначейской системе (ИСУГФ) вскоре после подписания контракта.

**Этап 3**. **Регистрация получения товаров или услуг.** В частном секторе это обычно соответствует моменту времени, когда контракт становится статьей пассива или кредиторской задолженностью. Получение товаров и услуг в соответствии с контрактом означает, что платеж должен быть осуществлен в соответствии с условиями контракта. В качестве общего правила, регистрация получения товаров или услуг должна быть отделена от контроля при осуществлении платежа, который реализуется путем сопоставления счета-фактуры с поручением на покупку.

**Этап 4**. **Сверка счета-фактуры с поручением на покупку/обязательством[[6]](#footnote-6).** Для признания кредиторской задолженности в государственном секторе во многих странах требуется получение надлежащим образом оформленного счета-фактуры. В рамках более широкой концепции учета по методу начисления признание обычно основывается только на Этапе 3. Тем не менее, вышеупомянутая мера является разумным дополнительным уровнем контроля, вводимым правительством. В основном, поставщики предоставляют счета-фактуры одновременно с поставкой товаров и услуг, таким образом, регистрация получения товаров и услуг и сверка счета-фактуры с выданным системой поручением на покупку происходит в принципе одновременно. Это тот момент, когда правовое обязательство, контракт, становится финансовым обязательством. Кроме того, осуществляется сверка счета-фактуры с обязательством на предоставление средств (поручением на покупку), что является дополнительным контролем, обеспечивающим, что счет-фактура остается в рамках изначально утверждённой суммы обязательства на предоставление средств. Счета-фактуры, которые превышают утверждённую сумму обязательства по выделению средств,[[7]](#footnote-7) подлежат дополнительному рассмотрению прежде, чем могут быть приняты к оплате.

**Этап 5.** **Ожидание платежа.** Этот период представляет собой период осуществления оплаты, что часто называется «условия платежа» или «дата срока платежа». Многие страны определяют стандартные условия осуществления платежа, например, в 30 дней[[8]](#footnote-8) после получения товаров и услуг вместе с представленным надлежащим образом счетом-фактурой. Для обеспечения определенности относительно денежных потоков, а также для уверенности поставщика по поводу оплаты, информационная система (ИСУГФ) осуществляет платеж на дату срока платежа, не позже и не раньше. Ранний платеж может осуществляться, если поставщик предложил скидку, которая компенсирует правительству «упущенную выгоду» в связи с ранним осуществлением платежа.

**Этап 6**. **Платеж.** В момент наступления срока платежи автоматически осуществляются системой ИСУГФ. Платеж является как кассовой операцией, так и операцией по методу начисления. В соответствии с методом начисления кредиторская задолженность или пассив сокращается. Так как все предыдущие этапы также осуществляются в рамках системы ИСУГФ, казначейство может ритмично осуществлять все платежи на ежедневной основе при условии, что имеется достаточно ликвидности для покрытия этих платежей. В идеальном варианте казначейство осуществляет активное управление и прогнозирование своих потребностей в ликвидности и стремится обеспечить ежедневное наличие достаточного объема средств[[9]](#footnote-9).

**Этап 7. Просроченная задолженность (просроченные платежи).** В идеальной ситуации седьмой этап не существует. «Дата срока платежа» обеспечивает надлежащее определение понятия «просроченная задолженность», которой являются все платежи, которые не оплачены на дату срока платежа. При наличии просроченной задолженности, наличие даты срока платежа позволяет осуществить классификацию просроченной задолженности по срокам, запросив в системе отчет по платежам, сроки которых превышают 30 дней, 60 дней и т.д.

**Раздел 2. Ответы на вопросы и анализ**

Вопросник включает семь этапов, которые отражают структуру процедуры закупок и исполнения бюджета в соответствии с «передовой практикой». В следующем разделе приведены графики, таблицы и текст, содержащий основные выводы по итогам ответов на каждый набор вопросов.

**Этап 1. Предварительное ассигнование средств**

Этот этап включает 4 вопроса.

В основе опроса лежало предположение о том, что во многих странах этап предварительного ассигнования средств рассматривается в рамках правил и законодательства в области государственных закупок. Настоящий опрос не ставил перед собой цель детально выявить особенности процедуры государственных закупок, поскольку для этого потребовался бы более обширный список вопросов. Основной задачей было установить, резервируются ли средства из бюджета на этапе предварительного ассигнования средств для целей контроля и планирования, который иногда именуется заявкой на приобретение.

***Вопрос 1. Есть ли в процессе исполнения бюджета в вашей стране этап предварительного ассигнования средств[[10]](#footnote-10)?***

Интересно отметить, что из 14 стран лишь 8 ответили на этот вопрос положительно. Поскольку этап предварительного ассигнования средств включает в себя этап закупок в рамках исполнения бюджета и изначальное решение о закупке товаров и услуг, вероятно, во всех странах имеются определенные элементы предварительного ассигнования средств. Вместе с тем не исключены некоторые недопонимания взаимосвязи между процедурой закупок, этапом предварительного ассигнования средств, оплаты и исполнения бюджета.

Из 8 стран, которые ответили, что у них имеется этап предварительного ассигнования средств (см. таблицу 1), 3 страны отметили, что он предусмотрен в общем финансовом законодательстве и в законах о государственных закупках; одна страна отметила, что этот этап предусмотрен как в общем финансовом законодательстве, так и в законе о бюджетной ответственности; две страны отметили, что он предусмотрен в законе о государственных закупках и в инструкциях об исполнении бюджета (другие законодательные документы); одна страна отметила, что этот этап регламентируется постановлением кабинета министров (другие законодательные документы); а одна страна не ответила, в каком именно документе регламентируется это положение. Еще одна страна отметила, что это зависит от отдельных приказов каждого министерства и ведомства. Такой ответ предоставила страна, вступающая в ЕС, и поэтому, по всей вероятности, дополнительно применяется общий закон о государственных закупках.

***Вопрос 2. В каком нормативно-правовом документе вашей страны определяется этап предварительного ассигнования средств?***

*Таблица 1. Нормативно-правовая база, регламентирующая предварительное ассигнование средств*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Страна** | **Закон о бюджете** | **Закон о государственных закупках** | **Другое (просьба указать)** |
| **Албания** |  | X | Приказ № 3 от 17 января 2014 года «Об исполнении бюджета на 2014 год» |
| **Хорватия** | X |  | Закон о бюджетной ответственности, свод правил о методах и условиях исполнения государственного бюджета, перечислении средств в государственный бюджет и об учете перечисленных финансовых средств. |
| **Казахстан** | X | X |  |
| **Кыргызская Республика** | X | X |  |
| **Черногория** |  | X | Инструкции об операциях Государственного казначейства |
| **Россия** | X | X |  |
| **Таджикистан** |  |  |  |
| **Украина** |  |  | Постановление Кабинета министров Украины от 23 апреля 2014 года №117 |
| **Итого** | **4** | **5** | **5** |

***Вопрос 3. Где министерства и ведомства должны регистрировать предварительные ассигнования?***

Регистрация предварительных ассигнований, именуемая иногда заявкой на приобретение, может быть полезна для целей планирования и контроля за расходованием бюджетных средств. Однако для того чтобы эти сведения были полезными, предварительные ассигнования необходимо регистрировать, а информация об этом должна быть доступна для целей отчетности и анализа. На рисунке 1 представлены различные ответы, полученные от 8 стран, которые ответили, что они проводят предварительное ассигнование средств. В 2 странах предварительные ассигнования учитываются только в центральной казначейской системе ИСУГФ. В 4 странах предварительные ассигнования учитываются в системе государственных закупок и либо в центральной казначейской, либо в ведомственной системе ИСУГФ; в 1 стране предварительные ассигнования учитываются как в центральной казначейской, так и в ведомственной системе ИСУГФ, в то время как еще в одной стране они учитываются лишь в ведомственном реестре.

*Рисунок 2. Учет предварительных ассигнований*

В центральной ИСУГФ

В системе закупок

В ИСУГФ отраслевого министерства

В реестре в ручном режиме

В Казначействе

***Вопрос 4. Кратко опишите, что из себя представляет этап предварительного ассигнования средств в вашей стране.***

Семь стран письменно ответили на этот вопрос. В целом ответы на этот вопрос касались этапа планирования, а не исполнения бюджета. Единственным исключением стала Албания, которая отметила, что предварительное ассигнование средств является механизмом контроля в целом. До этапа резервирования средств могут быть допущены только те расходы, которые предусмотрены в среднесрочной структуре планирования бюджета. Россия, Черногория, Казахстан и Кыргызская Республика отметили, что предварительные ассигнования являются частью процесса закупок и планирования бюджета в целом. Хорватия отметила, что в системе учета имеются разные категории резервирования средств, в которых учитываются разные виды обязательств.[[11]](#footnote-11) Македония отметила, что этот этап децентрализован и что учет ведется каждым министерством или ведомством отдельно.

Не исключено, что ввиду общей формулировки этого вопроса и широкого определения предварительных ассигнований средств, полученные от стран ответы были не столь информативны. Этот раздел может послужить отправной точкой для более подробного странового анализа, который позволит более четко определить каждый этап процесса.

**Выводы**

По-видимому, налицо некоторое недопонимание понятия предварительное ассигнование средств, поскольку 6 из 14 стран указали на отсутствие формальных элементов этого процесса. В большинстве стран должны существовать определенные элементы предварительного ассигнования средств, поскольку оно является частью процедуры государственных закупок. Даже те страны, которые дали ответ на этот вопрос, трактовали предварительные ассигнование средств как часть процедуры планирования бюджета, а не контроля за его исполнением. Этот раздел вопросника был разработан для установления того, имеются ли в опрашиваемых странах механизмы финансового контроля на этапе предварительного ассигнования средств. Возможно, ясный ответ на этот вопрос не был получен из-за ссылок на процедуры государственных закупок, которые являются намного более широкой сферой.

Страны по-разному определяют предварительные ассигнования, в том числе в общем финансовом законодательстве, в законах о государственных закупках, а в некоторых случаях – в подзаконных актах (других нормативно-правовых документах). В ряде стран предварительное ассигнование средств регламентируется несколькими законами.

Порядок учета предварительного ассигнования средств также различается, хотя в семи из восьми участвовавших в опросе странах учет предварительных ассигнований ведется либо в центральной казначейской, либо в ведомственной системе ИСУГФ. Это указывает на то, что, по крайней мере, в этих странах, такую информацию можно сопоставить со сведениями о распределении бюджетных средств и использовать для целей контроля за бюджетом.

В последние годы государственные закупки стали отдельным направлением государственного контроля, при этом эта функция выделилась в самостоятельную службу, которая лежит вне традиционной процедуры контроля за исполнением бюджета. Зачастую этот процесс сопровождался созданием отдельных систем государственных закупок. Несмотря на важность таких усиленных мер контроля, отделение от процедуры исполнения бюджета, может приводить к снижению эффективности этапа предварительного ассигнования средств бюджета для целей контроля за бюджетом и управления денежными средствами. Эта тема может стать предметом будущего рассмотрения.

**Этап 2. Обязательства**

Этот этап включает 9 вопросов.

***Вопрос 5. Есть ли в процессе исполнения бюджета в вашей стране этап принятия обязательств по предоставлению средств?***

Все 12 стран, ответивших на эти вопросы, указали, что в процессе исполнения бюджета предусмотрен этап принятия обязательств по предоставлению средств.

***Вопрос 6. В каком нормативно-правовом документе вашей страны определяется этап принятия обязательств по предоставлению средств?***

Как показано на рисунке 3, в большинстве (в семи) странах-респондентах требования о принятии обязательств по предоставлению средств определены в общем финансовом законодательстве. В двух из этих стран этап принятия обязательств по предоставлению средств также определен в законодательстве о закупках, а еще в одной стране этап принятия обязательств по предоставлению средств предусмотрен лишь в законодательстве о закупках. **В том, что ключевые процессы определены более чем в одном законодательном документе, нет ничего принципиально неправильного, однако есть риск того, что содержащиеся в них определения не будут согласовываться между собой.** В общей сложности в семи странах этап принятия обязательств по предоставлению средств предусмотрен в других законодательных документах (в трех из них такие обязательства предусмотрены либо в общем финансовом законодательстве, либо в законодательстве о закупках, либо в обоих документах). В 4 из этих стран это определение встречается в ряде подзаконных актов, в том числе в приказах (Албания и Черногория), в своде правил (Хорватия) и в решении Министерства финансов (Беларусь).

*Рисунок 3. Законодательная база, регламентирующая этап принятия обязательств*

Общее финансовое законодательство и закон о государственных закупках

Общее финансовое законодательство

Закон о государственных закупках

Другой нормативно-правовой документ

***Вопрос 7. Соответствует ли это определение определению, приведенному для этапа 2 выше?***

***Вопрос 8. Если нет, каковы отличия определения, используемого в Вашей стране?***

Десять стран указали, что их определение принятия обязательств тесно связано с определением, которое встречается в вопроснике. Две страны (Черногория и Россия) дали отрицательный ответ на этот вопрос, однако более развернутые дополнительные пояснения этих стран указывают на большое соответствие определения понятий с концептуальным определением.

***Вопрос 9. Где министерства и ведомства должны регистрировать обязательства на предоставление средств?***

Десять стран указали, что обязательства на предоставление средств учитываются в центральной казначейской системе ИСУГФ. Одна страна указала, что они регистрируются в Департаменте казначейства (но не в казначейской ИСУГФ – Македония) и еще одна страна указала, что такой учет ведется в региональных отделениях казначейства (Республика Кыргызстан, где отсутствует информационная система на уровне региональных отделений казначейства). Еще две страны также регистрируют обязательства в системе закупок, в то время как четыре страны делают это в ведомственных системах ИСУГФ. Из этих стран Россия ведет учет обязательств в трех системах: в системе закупок в центральной казначейской и в ведомственных системах ИСУГФ.

*Рисунок 4. Регистрация обязательств*

Центральная ИСУГФ

Казначейство

Система/портал государственных закупок

Ведомственные ИСУГФ

***Вопрос 10. Какие категории расходов охватываются обязательствами?***

В таблице 2 указаны категории расходов, охватываемые обязательствами, которые весьма схожи во всех 11 странах-респондентах, за исключением учета долга. Грузия также указала, что ведет упрощенный квартальный учет обязательств по социальным расходам. Если такие расходы преимущественно представляют собой выплату регулярных пенсионных пособий, то они более схожи с выплатой заработной платы, чем с расходами на товары, услуги или капитальные расходы[[12]](#footnote-12).

*Таблица 2. Обязательства по видам расходов*

|  |  |
| --- | --- |
| **Вид расходов** | **Число стран** |
| Услуги коммунальных предприятий | 11 |
| Другие товары и услуги | 11 |
| Капитальные расходы | 11 |
| Проектные расходы | 11 |
| Обслуживание долга | 4 |
| Иное – просьба указать | 1 |

***Вопрос 11. Выдается ли поручение на покупку для всех обязательств на предоставление средств?***

***Вопрос 12. Если «да», то выдается ли поручение на покупку той же системой, что контролирует расходы в соответствии с бюджетом и ассигнованиями?***

До этого этапа в процессе принятия обязательств ответы стран характеризовались относительным единообразием. Однако из 11 стран лишь 6 ответили, что учитывают обязательства по предоставлению средств наряду с выдачей поручения на покупку в соответствии с такими обязательствами, в то время как пять стран этого не делают (рисунок 5). Одна из 6 стран, в которых выдаются поручения на покупку, делает это в системе, отличной от той, которая контролирует расходы в соответствии с бюджетом и ассигнованиями[[13]](#footnote-13).

*Рисунок 5. Поручения на покупку и обязательства*

Выдаются ли поручения на покупку для всех обязательств? (да)

Выдаются ли поручения на покупку для всех обязательств? (нет)

Выдаются ли поручения на покупку системой, которая контролирует ассигнования? (да)

Выдаются ли поручения на покупку системой, которая контролирует ассигнования? (нет)

***Вопрос 13. На каком этапе процесса исполнения бюджета регистрируются обязательства на предоставление средств?***

Были получены ответы от 12 стран, при этом между странами отмечались некоторые отличия (рисунок 6). Пять стран указали, что обязательства регистрируются сразу после подписания контракта. Еще 2 страны указали, что обязательства регистрируются в течение 3 дней после подписания контракта, в то время как 1 страна ответила, что обязательства регистрируются в течение 15 дней после возникновения обязательства. Это было также интерпретировано как подписание контракта. Три страны ответили, что обязательства регистрируются только после выдачи поручения на покупку. Если это происходит в течение обоснованного периода после подписания контракта, то такое различие не очень существенно. Однако если между подписанием контракта и генерированием системой поручения на покупку имеется большой временной лаг, то, возможно, этот вопрос нуждается в дополнительном уточнении. Наконец, одна страна (Грузия) указала, что первоначальный контроль за обязательствами производится в рамках лимитов на расходование средств, которые выделяются ежеквартально.

Такая практика встречается часто, однако может приводить к ситуациям, когда реальные юридические и контрактные обязательства могут превосходить обязательства, зарегистрированные в системе, поскольку бюджетные учреждения обходят ограничения путем частичного учета реальных обязательств. Для многих государственных органов важна определенность в части предоставления услуг, поэтому обязательства зачастую принимаются на год вперед, а в отдельных случаях – на два или более лет. Для того чтобы контроль был эффективным, а информация о будущих потоках денежных средств была надежной, контрактные обязательства должны учитываться и вноситься в бюджет и в план расходования денежных средств. В таких случаях ежемесячных (роспись), а также квартальных механизмов контроля недостаточно, поскольку более долгосрочные обязательства министерств и ведомств могут не найти полного отражения в отчетности и реальные обязательства могут существенно превышать показатели, включенные в отчеты об исполнении бюджета.

*Рисунок 6. Учет обязательств в системе*

На момент подписания контракта

Через 3 дня после подписания контракта

Через 15 дней после подписания контракта

При выписке поручения на покупку

Только при наличии средств в системе

**Выводы**

Принятые в странах-респондентах понятия обязательств в целом соответствуют примерам, приведенным в вопроснике. Однако в части признания и учета обязательств между странами-участницами PEMPAL имеются значительно расхождения. Ответы на вопрос о сроках регистрации обязательств выявили интересные расхождения. Генерирование ИСУГФ поручения на покупку для регистрации обязательства вскоре после регистрации контрактного обязательства гарантирует твердый контроль за расходованием бюджетных средств и может обеспечить дополнительную информацию для целей управления денежными средствами. В то же время, если поручение на покупку выдается с задержками или только после выделения квартальных средств, то реальные обязательства и информация о будущих потоках денежных средств могут быть неоптимальными.

Возможно, было бы полезно продолжить диалог о связи между контролем за обязательствами, ассигнованиями и распределением бюджетных ассигнований в течение года, таких как роспись и т.п. Было бы полезно также разработать примеры надлежащей практики в этой области для распространения среди всех стран.

Ответ на вопрос о том, выдаются ли поручения на покупку применительно ко всем или лишь некоторым обязательствам, можно получить, задав более подробные вопросы и получив ответы, учитывая, что пять стран ответили «нет» или «вовсе нет». Страны могут выдавать поручения на покупку в отношении конкретных видов обязательств, но не всех обязательств, однако структура вопросника не позволила им дать развернутый ответ. Что касается других видов расходов, таких как обслуживание долга, то могут быть предусмотрены альтернативные, но аналогичные меры контроля. Основной задачей этой части вопросника было определить, подлежат ли обязательства контролю в рамках ассигнования и распределения бюджетных средств. Если регистрация обязательства в рамках бюджета производится иным способом, нежели с помощью поручений на покупку, то это может также свидетельствовать о наличии полезного механизма контроля. Так, Россия отразила этот аспект, предоставив дополнительные письменные пояснения, касающиеся определений. Поэтому было бы полезно более тщательно изучить этот вопрос для определения точного характера контроля в отношении всех видов государственных расходов.

**Этап 3. Получение товаров и услуг**

Этот этап включает два вопроса.

***Вопрос 14. Регистрируется ли в вашей стране отдельно получение товаров и услуг?***

***Вопрос 15. Если ответ «да», то где регистрируется получение товаров и услуг?***

На рисунке 7 в обобщенном виде представлены ответы стран на эти 2 вопроса. В 7 странах регистрируется получение товаров и услуг. Это означает, что 5 стран не регистрируют получение товаров и услуг. Одна страна (Черногория) ответила на вопрос «нет», но указала, что регистрирует такое получение в своей системе ИСУГФ. Получение товаров или услуг означает, что обязательства поставщика в рамках контракта выполнены. В соответствии с методологией учета по методу начисления обязательства государства признаются на этот момент. Хотя не все страны-участницы PEMPAL полностью переходят на метод начисления, это обстоятельство следует учитывать почти 50% стран-респондентов.

Пять из семи стран, которые регистрируют поставку товаров и услуг, делают это в центральной казначейской системе ИСУГФ. Три страны из пяти делают это в ведомственных системах ИСУГФ, а одна страна (Россия) также регистрирует их в системе закупок. Еще одна страна регистрирует это в ведомственной системе ИСУГФ. Хотя еще две страны указали, что регистрируют поставку товаров и услуг в ведомственных системах ИСУГФ, из дополнительных письменных пояснений следует, что это не так, при этом в одной стране регистрация поставок происходит в ведомственном реестре, в то время как в другой стране – в региональных отделениях казначейства.

*Рисунок 7. Регистрация получения товаров и услуг*

Учет поставки товаров и услуг (да)

Учет поставки товаров и услуг (нет)

Центральная система ИСУГФ

Система государственных закупок

Ведомственная система ИСУГФ

Собственный учет в министерствах и ведомствах

Региональное казначейство

**Выводы**

Что касается семи стран, которые регистрируют получение товаров и услуг, то такой учет ведется, главным образом, в центральной казначейской системе ИСУГФ. Две страны преимущественно осуществляют контроль в системах, не связанных с ИСУГФ. Пять стран отметили, что они совсем не учитывают поставку товаров и услуг, что должно создавать большие проблемы в части контроля за расходованием бюджетных средств и внутреннего контроля.

Этот этап процесса имеет особое значение для учета по методу начисления и качества финансовой отчетности, произведенной с использованием этого метода учета. Было бы полезно более подробно узнать о том, придерживаются ли страны, полностью перешедшие на метод начисления и раскрытие обязательств в финансовой отчетности, последовательных принципов отражения обязательств в учетной политике и процедурах.

**Этап 4. Получение счетов-фактур поставщиков**

Это этап включает четыре вопроса.

***Вопрос 16. Регистрируется ли в вашей стране отдельно получение счетов-фактур поставщиков?***

***Вопрос 17. Если ответ «да», то где регистрируется получение счетов-фактур?***

На рисунке 8 обобщаются полученные от стран ответы на два вышеуказанных вопроса. Семь стран ответили, что они учитывают получение счетов-фактур поставщиков, в то время как пять ответили, что не ведут такой учет. Несмотря на то, что эти показатели соответствуют ответам на вопросы о регистрации товаров и услуг на этапе 3, ответы двух стран-респондентов отличны. Черногория указала, что учитывает получение счетов-фактур, но не учитывает получение товаров и услуг, в то время как в. Грузии ситуация обратная.

Пять стран ответили, что они регистрируют получение счетов-фактур в центральной казначейской системе ИСУГФ, а пять стран делают это в ведомственной системе ИСУГФ. Кыргызская Республика также ведет учет в региональных отделениях казначейства.

*Рисунок 8. Регистрация счетов-фактур поставщиков*

Да

Нет

Центральная система ИСУГФ

Ведомственная система ИСУГФ

Региональное отделение казначейства

***Вопрос 18. При получении счетов-фактур поставщиков сверяются ли они с обязательствами на предоставление средств?***

***Вопрос 19. Если это не делается, объясните, пожалуйста, как вы проверяете правильность счета-фактуры.***

Все 7 стран положительно ответили на вопрос 16 о регистрации получения счетов-фактур и пояснили, что они сверяют их с обязательствами на предоставление средств.

**Выводы**

В то время как 7 стран-респондентов регистрируют получение счетов фактур и сверяют их с первоначальными обязательствами на выделение средств, 5 стран этого не делают. Этот этап, наряду с учетом получения товаров и услуг, является важным аспектом контроля в государственном секторе. В странах, которые не ведут учет этих этапов, контроль за расходованием бюджетных средств и отчетности затруднен. Управление этими процессами вне ИСУГФ также представляется проблематичным.

**Этап 5. Ожидание платежа (кредиторская задолженность)**

Этот этап включает пять вопросов.

***Вопрос 20. Признается ли в Вашей стране кредиторская задолженность в процессе исполнения бюджета? ДА/НЕТ***

***Вопрос 21. В каком нормативно-правовом документе вашей страны определяется этап признания кредиторской задолженности?***

Девять стран ответили, что они признают кредиторскую задолженность, в то время как 3 страны дали отрицательный ответ. Из 9 стран 5 признают ее в общем финансовом законодательстве, в то время как 4 страны признают ее в других нормативно-правовых документах, в том числе в приказах, постановлениях и сводах правил по бухгалтерскому учету. Еще 2 страны (Беларусь и Молдова) ответили «да» на вопрос 20, и «нет» на вопрос о признании поставок товаров и услуг и счетов-фактур поставщиков на этапах 3 и 4 вопросника. Предоставленные ими положительные ответы на этот вопрос конфликтуют с ответами на предыдущие вопросы.

*Рисунок 9. Признание кредиторской задолженности*

Да

Нет

Общее финансовое законодательство

Другое

***Вопрос 22. Соответствует ли это определение определению, приведенному в вопроснике?\***

***Вопрос 23. Если нет, каковы отличия определения, используемого в Вашей стране?***

Семь стран ответили, что определения близки. Одна страна (Беларусь) ответила, что кредиторская задолженность признается только в Казначействе, как только информация предоставляется от распорядителей бюджетных средств (предположительно, речь идет о платежном поручении, которое сопровождает счет-фактуру). Македония не ответила на вопросы 24 и 25.

***Вопрос 24. Когда* признается *кредиторская задолженность?***

В вопроснике странам-респондентам предлагалось пять возможных вариантов ответа о признании кредиторской задолженности (рисунок 10). Это вопрос послужил полезной проверкой ответов на вопросы на этапах 3 и 4 процесса. Две страны признают кредиторскую задолженность по получении товаров и услуг, что соответствует общепринятому международному определению. В государственных учреждениях также общепринятой практикой является требование о предоставлении правильно заполненного счета-фактуры при получении товаров и услуг; три страны указали, что и то, и другое, требуется для признания кредиторской задолженности. Из трех остальных стран Кыргызская Республика указала, что для признания кредиторской задолженности требуется лишь счет-фактура, а Албания ответила, что кредиторская задолженность признается только после получения платежного требования от министерства или ведомства, в то время как в Казахстане – только после перечисления платежа поставщику. Во всех трех случаях такая практика не соответствует международной практике и определению, содержащемуся в опроснике. Однако в вопросе 23 все три страны указали, что определение кредиторской заложенности было схожим с применимым в их странах определением.

*Рисунок 10. Когда признается кредиторская задолженность?*

Получение товаров и услуг

Получение счета-фактуры

И то, и другое

Требование платежа от министерства/ведомства

Проведение оплаты поставщику

**Выводы**

Одной из целей проведения данного опроса была оценка концептуальных различий и общих подходов к основным этапам процесса исполнения бюджета. Пять стран предоставили ответы, соответствующие этапам 3–5 вопросника. Однако ответы, полученные от пяти стран, выявили расхождение между этими этапами. Это свидетельствует о том, что было бы полезно продолжить обсуждение и разъяснения на двусторонней основе либо в рамках рабочей группы.

**Этап 6. Платежи (на дату срока платежа)**

Этот этап включает шесть вопросов

***Вопрос 25. Есть ли в Вашей стране определение даты срока платежа?***

***Вопрос 26. Соответствует ли это определение определению, приведенному для этапа 5 выше? ДА/НЕТ***

***Вопрос 27. Если нет, каковы отличия определения, используемого в Вашей стране?***

На рисунке 11 обобщаются ответы стран о понятии даты срока платежа. На этот вопрос ответили 12 стран, из которых 8 стран ответили, что такое понятие есть, а 4 – что такого понятия не существует. Из 8 положительных ответов 7 ответов указывает на то, что понятие, используемое в вопроснике, аналогично понятию, используемому в их стране. Однако одна из 7 стран ответила отрицательно на вопрос об определении, сопроводив ответ письменным комментарием о том, что в действительности дата срока платежа составляет 60 дней (в то время как в примере такая дата составляет 30 дней). В предложенном определении не оговаривались конкретные сроки, поэтому сроки платежа в 60 дней полностью соответствуют указанному определению, в связи с чем ответ был исправлен на положительный.

Россия ответила «нет» и пояснила, что дата платежа определяется в каждом конкретном контракте. Содержащееся в вопроснике определение устанавливает стандартные «условия оплаты» в отношении государственных учреждений. Стандартные условия обеспечивают определенность, как для поставщика, так и для государственного учреждения. Кроме того, они обеспечивают определенность для целей расходования денежных средств и их прогнозирования. Определение даты платежа в каждом контракте позволяет варьировать стандартные «условия платежа». В идеале такое варьирование должно определяться тем, какие издержки несет государственное учреждение в связи с досрочной оплатой или какие издержки несет поставщик в связи с задержкой платежа. Таким образом, принятое в России понятие даты платежа существенно отличается от определения, содержащегося в опроснике.

*Рисунок 11. Дата платежа*

Да

Нет

Схожее определение

Отличное определение

***Вопрос 28. Каковы в вашей стране стандартные сроки платежа?***

Ответ на вопрос 30, полученный от 8 стран, в которых имеются сроки платежа, указывает на существенные различия между ними и на отличия от понятия «условия оплаты», предложенного в вопроснике. Две страны – Азербайджан и Казахстан – производят оплату почти незамедлительно после поучения счета-фактуры, при этом срок платежа составляет один и 3 дня, соответственно. В результате ликвидируется период ожидания оплаты поставщиком, что, в свою очередь, приводит к сокращению кассовых остатков и недополучению государством инвестиционного дохода. В 4 странах сроки платежа составляют 30 либо 60 дней, что соответствует определению «условий оплаты» в вопроснике. В 2 странах — в Кыргызской Республике и в России – «условия оплаты» определяются в каждом отдельном контракте. Таким образом, ответы свидетельствуют о том, что только в 4 странах «условия платежа» соответствуют определению, предложенному в вопроснике[[14]](#footnote-14).

*Рисунок 12. Государственные условия оплаты*

1 день

3 дня

30 дней

60 дней

Определено в контракте

***Вопрос 29. Может ли варьироваться срок платежа?***

***Вопрос 30. Если может, то каковы причины варьирования?***

На рисунке 13 в обобщенном виде представлены возможности варьирования государственных «условий оплаты» и причин, по которым допускаются такие вариации. На вопросы ответили 8 стран, из которых 6 ответили, что сроки платежа могут варьироваться. Две страны ответили, что сроки платежа не могут варьироваться. В опроснике отмечается ряд причин, по которым сроки платежа могут варьироваться. Ни в одной стране условия оплаты не меняются в зависимости от скидки поставщика. Однако это ключевая причина, которая может обуславливать сокращение сроков осуществления платежа: осуществление досрочной оплаты в случае скидки является эффективным методом управления денежными средствами.

Все 6 стран, которые допускают варьирование, указали, что стандартные условия могут варьироваться, если это определено в контракте. Это потенциально подрывает лежащие в основе понятия «условия платежа» принципы, если вариации не связаны с предоставлением скидки за досрочную оплату. Возможности для улучшения условий оплаты в Азербайджане или Казахстан сокращены, так как эти страны осуществляю платежт в крайне сжатые сроки (1 и 3 дня).

Две страны привели в качестве причины варьирования условий недостаток средств. Это обычная причина задержек платежей в большинстве стран, которые испытывают проблемы с ликвидностью и вынуждены нормировать осуществление операций с денежными средствами. Азербайджан и Казахстан также указали, что министерства и ведомства обладают полномочиями варьировать условия оплаты. Азербайджан также отметил, что Казначейство также по своему усмотрению может варьировать условия платежа.

*Рисунок 13. Варьирование условий оплаты*

Да

Нет

Определено в контракте

Нехватка средств

Решение министерства/ведомства

Решение казначейства

Неотложные и технические причины

**Выводы**

По-видимому, понятия срока платежа и стандартных условий оплаты, соответствуют определениям, содержащимся в вопроснике, лишь в 4 странах-респондентах, несмотря на то, что 7 респондентов указали, что в их странах эти понятия близки к понятиям в вопроснике. По всей видимости, принцип, лежащий в основе этих понятий, включающий гарантии определенности в отношении потока денежных средств, как для государственных учреждений, так и для поставщиков, и максимизация остатков на счетах государственных учреждений за счет оплаты счетов-фактур «точно в срок» (не ранее и не позднее) не являются приоритетами для ряда стран-участниц КС. Это направление может стать предметом дальнейших полезных обсуждений и дискуссий.

**Этап 7. Просроченная задолженность**

Этот этап включает девять вопросов

***Вопрос 31. Есть ли в Вашей стране определение просроченной бюджетной задолженности?***

***Вопрос 32 . В каком нормативно-правовом документе вашей страны определяется просроченная задолженность?***

***Вопрос 33. Соответствует ли это определение определению, приведенному для этапа 7 выше? ДА/НЕТ***

***Вопрос 34. Если нет, каковы отличия определения, используемого в Вашей стране?***

***Вопрос 35. Формируется ли в Вашей стране отчетность о просроченной задолженности (укажите, пожалуйста, все варианты, применимые к Вашей стране)***

На рисунке 14 обобщаются основные ответы, касающиеся определения просроченной задолженности и отчетности, полученные от 12 стран-респондентов. Девять стран ответили, что у них есть определение бюджетной просроченной задолженности, в то время как 3 страны ответили отрицательно. Из 9 стран 4 ответили, что они отражаются в общем финансовом законодательстве, а из 4 стран 3 ответили, что они определяются в подзаконных актах. Еще 5 стран также указали, что просроченная задолженность определяется в других законодательных документах, таких как правила и приказы.

Из 9 стран 7 стран ответили, что определение просроченной задолженности тесно связано с определением, использованном в вопроснике. Россия ответила, что имеющееся в стране определение отличается от определения, но пояснила, что это связано с терминологией, а не с понятиями, которые не отличаются. Таким образом, на рисунке 13 представлена скорректированная картина, иллюстрирующая, что в 8 странах имеются схожие определения. В Грузии просроченная задолженность определяется как платежи, отложенные до следующего финансового года. Это определение отличается от определения, содержащегося в вопроснике, в котором основной акцент делается на том, что платеж просрочен на дату оплаты, которая, как правило, определяется на основании стандартных «условий оплаты». Согласно действующему в Грузии определению, платеж, причитающийся в начале года и не поступивший до конца года, не является просроченной заложенностью, в то время как любой платеж, причитающийся к оплате в январе, но признанный в декабре, может быть классифицирован, как просроченная задолженность. Это свидетельствует о том, что база для предоставления отчетности отличается от предложенной в вопроснике модели.

Из 9 стран 7 стран, признающих просроченную задолженность, также отчитываются о ней. Турция также отчитывается о просроченной заложенности, но указала, что в стране отсутствует формальное определение просроченной заложенности. Как в Грузии, так и в Македонии имеются определения просроченной задолженности, но ни та, ни другая страна не ведет отчетности по ним.[[15]](#footnote-15) Пять стран учитывают просроченную задолженность в финансовой отчетности и отражают ее как кредиторская задолженность, при этом Казахстан также отчитывается об этом в примечаниях к финансовой отчетности (как правило, просроченная заложенность учитывается как обязательство, при этом в примечаниях прилагается таблица просроченной задолженности с разбивкой по срокам погашения). Так, Казахстан также ведет ежемесячную и квартальную отчетность и обладает наиболее комплексным из всех стран подходом к отчетности о просроченной задолженности. Турция также предоставляет ежемесячную и квартальную отчетность о просроченной заложенности в своей финансовой отчетности. Еще 4 страны также представляют внутригодовую отчетность, из них 2 страны предоставляют ежемесячную отчетность, а 2 – квартальную отчетность.

*Рисунок 14. Просроченная задолженность: управление, определение и отчетность*

Наличие определения просроченной бюджетной задолженности (да)

Наличие определения просроченной бюджетной задолженности (нет)

Схожее определение

Отличное определение

Наличие отчетности о просроченной задолженности

Отсутствие отчетности о просроченной задолженности

***Вопрос 36. Имеют ли поставщики право на компенсацию в случае задержки платежа? ДА/НЕТ***

***Вопрос 37. Если имеют, укажите, как определяется компенсация***

Полученные от 12 стран ответы на вопросы 36 и 37 обобщены на рисунке 15. Лишь треть стран (четыре) предоставляют поставщикам компенсацию за задержку платежа. В трех странах это условие определено в контракте. В Албании это предусмотрено в законе 48/2014 «О просроченных платежах в коммерческих и контрактных обязательствах». Во Врезке 2 содержится резюме закона.

*Рисунок 15. Государственная компенсация за задержку платежа*

*Да*

*Нет*

*Определено в контракте*

*Определено в отдельном законе*

|  |
| --- |
| **Врезка 2. Резюме закона Албании 48/2014 о задержке платежей, предусмотренных коммерческими и контрактными обязательствами**  Статья 4. «Правовые действия торговых предприятий и государственных учреждений»  В рамках коммерческих правоотношений, где должник является коммерческим предприятием или государственным учреждением, кредитор имеет право со дня, следующего за наступлением срока платежа, на получение компенсации за просроченный платеж без направления сведений о задержке оплаты должником в следующих случаях:  a) кредитор выполнил предусмотренное контрактом и законом обязательство, и должник не имеет к нему претензий;  b) кредитор не получил причитающуюся к уплате сумму в указанный срок, за исключением задержки, за которую должник не несет ответственности.  Статья 5. Расчет процентов за задержку платежа  1. Базовая процентная ставка в албанских леках, применимая при расчете процентов за просроченный платеж: за первое полугодие процент равен процентной ставке по сделкам репо и обратного репо, утвержденной решением Наблюдательного совета Банка Албании на последнем заседании предыдущего года, плюс 8 процентных пунктов; за второе полугодие – процентной ставке, утвержденной решением Наблюдательного совета Банка Албании на последнем заседании до 1 июля текущего года, плюс 8 процентных пунктов.  2. Базовая процентная ставка в евро, применимая при расчете процентов за просроченный платеж: за первые полгода процентная ставка равна основной ставке рефинансирования, утвержденной решением Совета управляющих ЕЦА на последнем заседании предыдущего года, плюс 8 процентных пунктов; за второе полугодие – процентной ставке, утвержденной решением Совета управляющих Европейского центрального банка на последнем заседании до 1 июля текущего года, плюс 8 процентных пункта.  3. Базовая процентная ставка в отношении прочих валют, применимых при расчете процентов за задержку платежа, рассчитывается в албанских леках в соответствии с валютным курсом на день расчета, в который производится оплата просроченных процентных платежей. |

***Вопрос 38. Имеется ли в вашей стране в настоящее время или имелась в прошлом стратегия систематического сокращения бюджетной просроченной задолженности ДА/НЕТ?***

***Вопрос 39. Если ответ «да», представьте, пожалуйста, краткое описание этого процесса***

В прошлом в ряде стран, в том числе в странах-членах КС, отмечались значительные уровни накопленной бюджетной просроченной задолженности. Сокращение просроченной задолженности до умеренных уровней и создание институциональной основы для обеспечения устойчивого контроля легли в основу ключевых стратегий во многих таких странах. Таким образом, вопрос был нацелен на выявление примеров передовой практики в странах, которые смогли добиться снижения уровня накопленной просроченной заложенности.

На этот вопрос ответили 11 стран, при этом 6 ответили, что у них есть опыт систематического сокращения бюджетной просроченной задолженности, однако только 4 страны предоставили дополнительную информацию о такой стратегии[[16]](#footnote-16). Ответы, полученные от 4 стран, приведены в таблице 3 ниже, при этом Албания и Хорватия предлагают стратегии, которые могут стать полезной основой для дальнейшего обсуждения.

*Таблица 3. Принятые в странах процедуры по сокращению просроченной бюджетной задолженности*

|  |  |
| --- | --- |
| **Страна** | **Краткое описание этого процесса** |
| **Албания** | 1. Разработка базы данных для регистрации поручений о закупках в Агентстве государственных закупок (законом запрещается приступать к конкурсным процедурам без санкции казначейства о наличии средств в бюджете; возможно предварительное ассигнование средств, но не принятие обязательств)  2. Подготовка поправок в законодательство. 3. Реформирование информационной системы управления государственными финансами Албании для контроля за счетами-фактурами и долгосрочными контрактами, сопоставления графиков платежей по контрактам с ежемесячным прогнозом ликвидности для подготовки надлежащей отчетности. С января 2014 года казначейства проводит мониторинг сроков первоначальных счетов-фактур, сроков платежных поручений, подготовленных бюджетополучателям, сроков регистрации в ИСУГФ региональными отделениями Казначейства и установленных сроков платежей. Возмещение НДС выплачивается ИСУГФ в рамках казначейского контроля. |
| **Азербайджан** | Законодательные акты |
| **Хорватия** | В соответствии с законом о санации государственных учреждений, процедура санации применяется в случаях, когда учредитель государственного учреждения не имеет возможности возместить убытки или выполнить финансовые обязательства в рамках установленного законом срока. Применение процедуры санации сокращает обязательства и убытки от операций и минимизирует негативные последствия для ликвидности. В соответствии с процедурой, проведение санации предлагается учредителем через ответственное министерство, на основании чего государство принимает официальное решение о проведении санации. После этого назначается управляющий и совет по проведению санации. Совет по проведению санации принимает план санации. Ответственное министерство принимает план санации. Закон устанавливает сроки для завершения процедуры санации. Средства на проведение санации выделяются из государственного бюджета. |
| **Молдова** | Закон о государственных финансах обеспечивает выплату долга в рамках ежегодных ассигнований бюджета |
|  |  |

**Выводы**

Две трети стран, ответивших на вопросы об этом этапе процесса, определяют и учитывают просроченную задолженность. Как показывают ответы на вопросы, в Казахстане имеется наиболее комплексный подход к отчетности о просроченной задолженности, что заслуживает дальнейшего рассмотрения. Вместе с тем отсутствие отчетности в 4 странах внушает беспокойство, так же как и отсутствие единого определения просроченной задолженности в странах-респондентах. Лишь в 4 странах предусмотрены штрафные санкции за задержку платежа, что сокращает стимулы и ответственность за ненадлежащее управление в остальных странах. Государству следует также перенимать передовую практику в части своевременности платежей – особенно если штрафы и пени за аналогичные задержки предусмотрены в отношении налогоплательщиков.

Албания – единственная страна, которая привела в качестве примера закон, регламентирующий порядок урегулирования просроченной задолженности (см. врезку 2) и четко и последовательно предусматривающий штрафы и пени. Это может стать полезным страновым примером для КС на будущее. В Албании и Хорватии также имеются ясные стратегии по сокращению просроченной задолженности. Документирование успешной практики на основе примеров стран, обладающих опытом сокращения просроченной заложенности, может принести пользу как другим странам КС, так и государственному сектору в целом.

**Резюме итогов опроса, выводы и следующие шаги**

**Основные итоги и выводы**

**Этап 1. Предварительное ассигнование средств**

* По-видимому, налицо некоторое недопонимание понятия предварительного ассигнования средств, 6 из 14 стран ответили, что у них отсутствуют какие-либо формальные элементы этого процесса. Однако, в большинстве стран должны существовать определенные элементы предварительного ассигнования средств, поскольку они также являются составной частью процедуры государственных закупок;
* Даже те страны, которые указали, что у них имеется этап предварительного ассигнования средств, как правило, трактуют это понятие как часть планирования бюджета, а не контроля за его исполнением (которые, разумеется, тесно связаны между собой);
* Порядок учета предварительного ассигнования средств также варьируется, хотя 7 из 8 ответивших стран ведут учет предварительного ассигнования средств в центральной казначейской системе ИСУГФ или в ведомственной системе ИСУГФ. Это свидетельствует о том, что, по крайней мере, в этих странах такую информацию можно будет сопоставить со сведениями о распределении бюджетных средств и использовать для целей контроля за бюджетом.

**Этап 2. Обязательства**

* По свидетельству большинства стран, у них есть понятие обязательств, которое соответствует примеру, приведенному в вопроснике;
* Ответы на вопросы выявляют серьезные различия между странами- PEMPAL в части признания и учета обязательств.
* Лишь в 5 странах поручения на покупку регистрируются ИСУГФ, и при этом контроль за ассигнованиями проводится в сроки, приближенные к срокам подписания контракта. Генерирование информационной системой поручения на покупку в сроки, приближенные к моменту возникновению обязательства, обеспечивает жесткий контроль за расходованием средств бюджета и может служить дополнительным источником полезной информации для целей управления денежными потоками;
* Что касается других стран, то поручения на покупку либо не выписываются, либо выписываются позднее, либо только при выделении квартальных средств. В результате информация для целей контроля за бюджетными расходами и управления денежными средствами носит неоптимальный характер

**Этап 3. Получение товаров и услуг**

* Лишь 5 стран регистрируют получение товаров и услуг в центральной казначейской/ведомственной системе ИСУГФ, где ведется контроль за расходованием бюджетных средств. В двух странах контроль осуществляется преимущественно в системах, не связанных с ИСУГФ;
* Пять стран указали, что они вовсе не ведут регистрацию поставки товаров и услуг, и это, затрудняет контроль за бюджетом и внутренний контроль и учет обязательств, которые требуются для учета по методу начисления.

**Этап 4. Получение счетов-фактур поставщиков**

* Семь стран учитывают получение счетов-фактур от поставщиков и сверяют их с первоначальными обязательствами, в то время как 5 стран этого не делают.
* Этот этап, наряду с регистрацией поставки товаров и услуг, представляет собой важный этап контроля для государственных органов. Страны, где эти этапы не учитываются, сталкиваются с большими сложностями при осуществлении контроля за расходованием бюджетных средств, управления и отчетности.

**Этап 5. Кредиторская задолженность в учетной системе**

* Девять стран указывают, что они регистрируют кредиторскую задолженность, в то время как 3 страны этого не делают. Количество стран положительно ответивших на соответствующий вопрос больше стран, регистрирующих поставку товаров или услуг либо сверяющих счета-фактуры с обязательствами;
* Лишь 5 стран предоставили единообразные ответы, описывающие этапы 3 – 5 вопросника, в том числе порядок учета кредиторской задолженности.

**Этап 6. Дата срока платежа**

* Понятия даты срока платежа и стандартных «условий оплаты» в соответствии с определениями, используемыми в вопроснике, по-видимому, применяются лишь в 4 странах, несмотря на то, что 7 стран указали, что принятые в странах определения близки к понятиям, содержащимися в вопроснике.

**Этап 7. Просроченная задолженность**

* Две трети стран, ответивших на вопрос об этом этапе процедуры, определяют и регистрируют просроченную задолженность;
* Вместе с тем отсутствие отчетности в четырех странах вызывает озабоченность так же, как и отсутствие единообразия в определении просроченной задолженности между странами, ответившими на вопрос;
* Лишь в 4 странах предусмотрены штрафные санкции за просроченный платеж. В результате этого в остальных странах сокращаются стимулы и ответственность в случае неэффективного управления платежами. Государственным органам следует перенимать модели передовой практики в части своевременных платежей, особенно, если к налогоплательщикам применяются пени и штрафы за аналогичные просрочки.

**Резюме**

Несмотря на то, что представленные странами ответы на вопросы выявили некоторые схожие подходы, между странами PEMPAL по-прежнему имеются серьезные различия и расхождения по сравнению с передовой практикой, примеры которой приведены в вопроснике. Некоторые отличия обусловлены нечеткими формулировками вопросов. Так, например, понятие предварительного ассигнования средств, возможно, не получило должного внимания в связи с его связью с процессом закупок, который зачастую рассматривается государственными органами как отдельный процесс контроля. Реформы в каждой стране также проводятся разными темпами в части автоматизации, децентрализации функций и полного либо частичного перехода на учет операций по методу начислений. Несмотря на эти различия, в отдельных случаях ответы стран указывают на серьезные пробелы в части основных методов контроля и признания операций, которые являются обязательными в любом процессе УГФ, в том числе в тех, которые преимущественно выполняются централизованно и в ручном режиме.

**Следующие шаги**

Основной целью проведения данного опроса была оценка концептуальных различий и общих понятий в части основных этапов процесса исполнения бюджета. Как показал опрос, между странами имеются значительные различия, что свидетельствует о необходимости дальнейших обсуждений и работы. Они могут включать в себя расширение охвата тем в вопроснике или создание специальной рабочей группы. Возник ряд вопросов, описанных ниже, которые могут стать предметом работы такой группы.

1. Как указано выше, лишь 5 стран предоставили единообразные ответы, описывающие этапы 3 – 5 вопросника. Почему возникли такие различия и каковы последствия?
2. Каким образом контроль за исполнением бюджета увязан с формирующимися системами организации и контроля за государственными закупками? В последние годы государственные закупки стали отдельным направлением государственного контроля, при этом эта функция выделилась в самостоятельную службу, которая лежит за пределами традиционной процедуры контроля за исполнением бюджета. Зачастую этот процесс сопровождался созданием отдельных систем государственных закупок. Несмотря на важность таких усиленных мер контроля, отделение от процедуры исполнения бюджета, может снижать эффективность использования этапа предварительного ассигнования для целей контроля за бюджетом и управления денежными средствами. Эта тема может стать предметом будущего изучения;
3. Возможно, было бы полезно продолжить диалог о связи между контролем за обязательствами, ассигнованиями и распределением бюджетных ассигнований в течение года через роспись и другие механизмы. Могло бы быть полезно, также разработать примеры надлежащей практики в этой области для распространения среди всех стран;
4. Ответ на вопрос о том, выдаются ли поручения на покупку применительно ко всем или лишь некоторым обязательствам, можно получить, задав более подробные вопросы и получив ответы, учитывая, что пять стран ответили «нет» или «вовсе нет». Страны могут выдавать поручения на покупку в отношении не всех обязательств, а только отдельных их видов, однако структура вопросника не позволила им дать развернутый ответ. Что касается других видов расходов, таких как обслуживание долга, то возможно применяются альтернативные, но аналогичные меры контроля. Поэтому было бы полезно более тщательно изучить этот вопрос для определения точного характера контроля в отношении всех видов государственных расходов;
5. Регистрация получения товаров и услуг имеет особое значение для учета по методу начисления и отражения обязательств. Было бы полезно более подробно узнать о том, придерживаются ли страны, полностью перешедшие на метод начисления и раскрытие обязательств в финансовой отчетности, последовательных принципов отражения обязательств в учетной политике и процедурах;
6. Принцип, лежащий в основе понятий «даты срока платежа» и «стандартных условий оплаты», и заключающийся в обеспечении гарантии определенности в отношении потока денежных средств, как для государственных учреждений, так и для поставщиков, и максимизации кассовых остатков на счетах государства за счет «своевременной» оплаты счетов-фактур (не ранее и не позднее) по-видимому, не является приоритетами для ряда стран-участниц КС. Вопрос о том, насколько эти цели ясны всем странам, может стать предметом дальнейшего полезного обсуждения и споров;
7. Албания – единственная страна, которая привела в качестве примера закон, регламентирующий порядок урегулирования просроченной задолженности (см. врезку 2) и четко и последовательно предусматривающий штрафы и пени. Это может стать полезным страновым примером для КС на будущее;
8. В Албании и Хорватии также имеются ясные стратегии по сокращению просроченной задолженности. Документирование успешной практики на основе примеров стран, обладающих опытом сокращения просроченной заложенности, может принести пользу как другим странам КС, так и государственному сектору в целом.
9. В Казахстане имеется наиболее комплексный подход к отчетности о просроченной задолженности, что заслуживает дальнейшего рассмотрения;
10. Вопрос о степени автоматизации и интеграции всех семи этапов в единую ИСУГФ может стать полезной темой для рассмотрения. Является ли отсутствие интеграции и автоматизации показателем того, перенимает ли страна предлагаемую модель «передовой практике» или нет?
11. Оказал ли переход на метод начисления в соответствии с Международными стандартами учета в государственном секторе (IPSAS) в странах–участницах КС положительное влияние на внедрение модели «передовой практики»?

**Приложение A. Опросник**

**Предварительное ассигнование средств (этап 1)**

1. Есть ли в процессе исполнения бюджета в Вашей стране этап предварительного ассигнования средств? ДА/НЕТ

*Если ответ «да», ответьте, пожалуйста, на вопросы 2 - 4, если ответ «нет», перейдите к вопросу 5.*

1. В каком нормативно-правовом документе вашей страны определяется этап предварительного ассигнования средств?
   1. Общее финансовое законодательство/Закон о бюджете
   2. Закон о закупках
   3. Иное, укажите
2. Где министерства и ведомства должны регистрировать предварительные ассигнования?
   1. В центральной казначейской системе (ИСУГФ)
   2. В системе/портале по закупкам
   3. В своей собственной ИСУГФ или учетной системе
   4. В реестре министерства или ведомства
   5. Иное, укажите

4. Кратко опишите, что из себя представляет этап предварительного ассигнования средств в вашей стране.

**Обязательства (этап 2)**

1. Есть ли в процессе исполнения бюджета в вашей стране этап принятия обязательств по предоставлению средств? ДА/НЕТ

*Если ответ «да», ответьте, пожалуйста, на вопросы 6 - 13, если ответ «нет», перейдите к вопросу 14*

1. В каком нормативно-правовом документе вашей страны определяется этап принятия обязательств по предоставлению средств?
   1. Общее финансовое законодательство/Закон о бюджете
   2. Законодательство о закупках
   3. Иное, укажите

1. Соответствует ли это определение определению, приведенному для этапа 2 выше? ДА/НЕТ
2. Если нет, каковы отличия определения, используемого в Вашей стране? *Текстовая вставка*
3. Где министерства и ведомства должны регистрировать обязательства на предоставление средств?
   1. В центральной казначейской системе (ИСУГФ)
   2. В системе/портале по закупкам
   3. В своей собственной ИСУГФ или учетной системе
   4. В реестре министерства или ведомства
   5. Иное, укажите
4. Регистрация обязательства на предоставление средств необходима для (отметьте все подходящие пункты):
   1. Услуг коммунальных предприятий
   2. Других товаров и услуг
   3. Капитальных расходов
   4. Проектных расходов
   5. Обслуживания долга
   6. Иное, укажите
5. Выдается ли поручение на покупку для всех обязательств на предоставление средств? ДА/НЕТ
6. Если «да», то выдается ли поручение на покупку той же системой, что ирует расходы в соответствии с бюджетом и ассигнованиями? ДА/НЕТ
7. На каком этапе процесса исполнения бюджета регистрируются обязательства на предоставление средств?
8. Подписание контракта
9. Выдача поручения на покупку
10. Иное

**Получение товаров и услуг (этап 3)**

1. Регистрируется ли в вашей стране отдельно получение товаров и услуг (см. Этап 3)? ДА/НЕТ

*Если ответ «да», ответьте, пожалуйста, на вопрос 15, если ответ «нет», перейдите к вопросу 16*

1. Получение товаров и услуг регистрируется:
   1. В центральной казначейской системе (ИСУГФ)
   2. В системе/портале по закупкам
   3. В своей собственной ИСУГФ или учетной системе
   4. В реестре министерства или ведомства
   5. Иное, укажите

**Получение счетов-фактур поставщиков (этап 4)**

1. Регистрируется ли в вашей стране отдельно получение счетов-фактур поставщиков (см. Этап 4)? ДА/НЕТ

*Если ответ «да», ответьте, пожалуйста, на вопросы 17 - 19, если ответ «нет», перейдите к вопросу 20*

1. Получение счетов-фактур поставщиков регистрируется:
   1. В центральной казначейской системе (ИСУГФ)
   2. В системе/портале по закупкам
   3. В своей собственной ИСУГФ или учетной системе
   4. В реестре министерства или ведомства
   5. Иное, укажите
2. При получении счетов-фактур поставщиков они сверяются с обязательствами на предоставление средств. ДА/НЕТ
3. Если это не делается, объясните, пожалуйста, как вы проверяете правильность счета-фактуры. *Текстовая вставка.*

**Кредиторская задолженность (Этап 4)**

1. Признается ли в Вашей стране кредиторская задолженность в процессе исполнения бюджета? ДА/НЕТ

*Если ответ «да», ответьте, пожалуйста, на вопросы 21 - 26, если ответ «нет», перейдите к вопросу 27.*

1. В каком нормативно-правовом документе вашей страны определяется этап признания кредиторской задолженности?
   1. Общее финансовое законодательство/Закон о бюджете
   2. Законодательство о закупках
   3. Иное, укажите

1. Соответствует ли это определение определению, приведенному для этапа 4 выше? ДА/НЕТ
2. Если нет, каковы отличия определения, используемого в Вашей стране?

*Текстовая вставка.*

1. Кредиторская задолженность признается, когда:
   1. Получены товары и услуги
   2. Получен правильно оформленный счет-фактура
   3. Как пункт (a), так и пункт (b), указанные выше
   4. Когда получена заявка на платеж от министерств или ведомства
   5. Когда осуществляется платеж поставщику
   6. Иное, укажите
2. Кредиторская задолженность регистрируется:
   1. В центральной казначейской системе (ИСУГФ)
   2. В системе/портале по закупкам
   3. В своей собственной ИСУГФ или учетной системе
   4. В реестре министерства или ведомства
   5. Иное, укажите

**Дата срока платежа (Этап 5)**

1. Есть ли в Вашей стране определение даты срока платежа? Да/Нет

*Если ответ «да», ответьте, пожалуйста, на вопросы 28 - 31, если ответ «нет», перейдите к вопросу 32.*

1. Соответствует ли это определение определению, приведенному для этапа 5 выше? ДА/НЕТ
2. Если нет, каковы отличия определения, используемого в Вашей стране?

*Текстовая вставка.*

1. Каковы в Вашей стране стандартные сроки платежа?
   1. 15 дней
   2. 30 дней
   3. Иное, укажите
2. Может ли варьироваться срок платежа? Да/Нет
3. Если может, то каковы причины варьирования:
   1. Скидка, предоставляемая поставщиком ДА/НЕТ
   2. Определено в контракте ДА/НЕТ
   3. Недостаточность средств ДА/НЕТ
   4. По усмотрению министерства или ведомства ДА/НЕТ
   5. По усмотрению Казначейства ДА/НЕТ
   6. Иное, укажите

**Просроченная задолженность (Этап 7)**

1. Есть ли в Вашей стране определение просроченной задолженности бюджета? Да/Нет
2. В каком нормативно-правовом документе вашей страны определяется просроченная задолженность?
   1. Общее финансовое законодательство/Закон о бюджете
   2. Законодательством о закупках
   3. Иное, укажите
3. Соответствует ли это определение определению, приведенному для этапа 2 выше? ДА/НЕТ
4. Если нет, каковы отличия определения, используемого в Вашей стране?

*Текстовая вставка.*

1. Формируется ли в Вашей стране отчетность о просроченной задолженности (укажите, пожалуйста, все варианты, применимые к Вашей стране):
   1. В финансовой отчетности как кредиторская задолженность
   2. В примечаниях к финансовой отчетности как кредиторская задолженность
   3. В ежеквартальной отчетности об исполнении бюджета
   4. В ежемесячной отчетности об исполнении бюджета
   5. Мы не предоставляем отчетности о просроченной задолженности
   6. Иное, укажите
2. Имеют ли поставщики право на компенсацию в случае задержки платежа? ДА/НЕТ
3. Если имеют, укажите, как определяется компенсация. *Текстовая вставка*
4. Имеется ли в вашей стране в настоящее время или имелась в прошлом стратегия систематического сокращения бюджетной просроченной задолженности ДА/НЕТ
5. Если ответ «да», представьте, пожалуйста, краткое описание этого процесса. *Текстовая вставка.*

1. Албания, Азербайджан, Грузия, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Турция, Украина, Хорватия, Черногория [↑](#footnote-ref-1)
2. Ссылка на он-лайн версию опроса: на боснийском/сербо-хорватском и английском языках: <https://ru.surveymonkey.com/r/JD7JTQT>; на русском языке - <https://ru.surveymonkey.com/r/SS7858H>;https://ru.surveymonkey.com/r/23YX6VWS [↑](#footnote-ref-2)
3. Албания, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Македония, Россия, Таджикистан, Турция, Украина, Хорватия и Черногория. [↑](#footnote-ref-3)
4. Понятие «передовой практики» основано на практике, принятой в таких странах ОЭСР, как Австралия, которая, как правило, включает в себя единые принципы контроля в рамках IFMIS. Аналогичные процедуры также содержатся в Эталонной модели казначейства, публикуемой совместно Всемирным банком и МВФ. [↑](#footnote-ref-4)
5. В тех случаях, когда системы не являются полностью автоматизированными, альтернативным вариантом является обеспечение, чтобы большинство, но не все расходы, контролировались принятыми обязательствами, и это можно достичь посредством требования обязательств по всем контрактам или запланированным капитальным расходам или расходам на приобретение товаров или услуг свыше определенной пороговой величины. В данном случае принцип заключается в том, что большая часть (90%) стоимости расходов на приобретение товаров, услуг или капитальных расходов будет зарегистрирована благодаря отражению только оставшихся 10% всех платежей. [↑](#footnote-ref-5)
6. Не для всех платежей требуются обязательства по предоставлению средств, однако, если позволять прямые платежи за товары, услуги и капитальные расходы без наличия обязательств по предоставлению средств, подрывается целостность системы контроля за обязательствами, а также снижается эффективность этого этапа управления денежными средствами и их прогнозирования. [↑](#footnote-ref-6)
7. В некоторых случаях небольшое расхождение в процентном выражении может быть допущено без дополнительного утверждения. [↑](#footnote-ref-7)
8. 30 дней – это обычный период, используемый государственными органами, однако это лишь пример, так что этот период может определяться страной на основе обычного для нее периода осуществления оплаты. [↑](#footnote-ref-8)
9. Современные казначейства, использующие автоматизированные ИСУГФ, обладают серьезными возможностями активного управления ликвидностью, обеспечивая наличие средств «точно в срок» для осуществления ежедневных бюджетных выплат. Для этого, как правило, требуется надежное прогнозирование денежных потоков и активное управление ликвидными средствами, включая сглаживание денежных потоков и использование таких инструментов, как казначейские ценные бумаги, финансирования недостающих средств. Это является более предпочтительным, нежели нормирование средств, которое по сути задерживает оплату поставщикам и представляет собой принудительное заимствование у этих поставщиков. [↑](#footnote-ref-9)
10. Первый вопрос касался подробного описания участника опроса и поэтому был исключен из данного отчета по итогам опроса. [↑](#footnote-ref-10)
11. В ответе Хорватии, где упоминаются условные обязательства, возникла путаница с понятиями. Предварительные ассигнования средств не являются ни условными обязательствами, ни обязательствами, а формой контроля за расходованием средств бюджета и управления. [↑](#footnote-ref-11)
12. Прогнозируемые периодические расходы, такие как зарплаты и пенсии, должны включаться в планы расходования денежных средств, однако, как правило, они не подлежат контролю за обязательствами. Вместе с тем нерегулярные или единовременные платежи такого рода должны включаться в такие планы. [↑](#footnote-ref-12)
13. Этой страной является Македония. Возможно, следует более подробно разобраться с ее ответом. В Македонии был изначально введен контроль за обязательствами в 2003 году в той же системе, которая осуществляет контроль за расходованием средств. Насколько известно PEMPAL, эта же система функционирует и в настоящее время, поэтому ответ должен быть «да». [↑](#footnote-ref-13)
14. Есть мнение, что платеж в течение одного или трех дней также считается государственными «условиями торгов» или датой срока платежа. Однако это определение не учитывает издержки для государственного органа, связанные с такими короткими сроками оплаты. Кроме того, оно создает проблемы для стран в части просроченной задолженности в том случае, если просроченной задолженностью признается оплата, не произведенная до наступления даты срока платежа. [↑](#footnote-ref-14)
15. По-видимому, это не соответствует вопросу, который обсуждался недавно с Македонией о растущем уровне просроченной бюджетной заложенности. [↑](#footnote-ref-15)
16. Многие страны внедрили специальные стратегии по сокращению просроченной заложенности в прошлом (например, Македония в 2003/2004 годах), однако, вероятно, респонденты, ответившие на вопросы опросника, не знакомы с такими стратегиями. [↑](#footnote-ref-16)