

# PULSAR

THE PULSAR PROGRAM IS MANAGED BY



**CFRR»**  
Centre for Financial  
Reporting Reform



1<sup>TH</sup>  
5<sup>TH</sup>  
ANNIVERSARY

THE PULSAR PROGRAM IS CO-FUNDED BY

Federal Ministry  
Republic of Austria  
Finance

Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra  
Swiss Confederation  
Federal Department of Economic Affairs,  
Education and Research EAER  
State Secretariat for Economic Affairs SECO

PULSAR Community of Practice

# Практика консолидации для улучшения бюджетной отчетности

Саре -де-Клерк  
Департамент по бюджетным вопросам МВФ

*1 декабря 2022 г., Вена, Австрия*

# Краткое описание

2

## » Вступление

- » Понимание целей СГФ

- » Понимание того, что означает консолидация в СГФ

## » Область консолидации в секторе государственного управления и в государственном секторе

## » Практический процесс составления и консолидации

## » Использование реформ бухгалтерского учета для улучшения бюджетной отчетности

# Вступление

# Чтобы понять методы консолидации СГФ, необходимо понять цель статистики государственных финансов (СГФ)

4

- » СГФ представляет собой набор макроэкономических статистических данных, предназначенных для поддержки бюджетного анализа и формирования политики.
- » СГФ является частью интегрированной системы макроэкономической статистики
  - » Базовой системой является система национальных счетов, которая включает внутреннюю/национальную экономику.
  - » Другими специализированными разделами макроэкономической статистики являются:
    - » статистика государственных финансов (СГФ)
    - » статистика внешнего сектора (платежный баланс и международная инвестиционная позиция)
    - » денежно-кредитная и финансовая статистика
- » СГФ подходит для анализа бюджетной политики, поскольку она предоставляет данные, которые являются: всеобъемлющими, стандартизированными, прозрачными, последовательными и сопоставимыми.

# Макроэкономические данные для экономики должны быть системно организованы

5

- » Экономика должна быть организована/сгруппирована для целей отчетности и анализа.
  - » Данные должны быть систематизированы и сопоставимы
- » Для макроэкономической статистики мы должны:
  - » во-первых, отграничить внутреннюю экономику от остального мира
  - » во-вторых, определить различные типы институциональных единиц, осуществляющих экономическую деятельность.
  - » в-третьих, сгруппировать экономику по секторам и подсекторам
- » Хотя существуют различия между статистикой и финансовым учетом, эту проблему часто можно решить путем выбора политики и требований к раскрытию информации.

# Консолидация в СГФ

6

- » Консолидация — это представление статистических данных о ряде институциональных единиц (или субъектов), как если бы они были единой единицей.
  - » **Агрегация** всех остатков и потоков – (построчная консолидация)
  - » Принципиальное **устранение** всех остатков и потоков, представляющих взаимоотношения между консолидируемыми единицами или субъектами (устранение двойного подсчета)
  - » Примеры остатков и примеры потоков
    - » Облигации/займы, гранты/трансферты, проценты и т. д.
- » Включение консолидации **внутри и между секторами**
  - » Например, все министерства и все местные администрации
- » В финансовой отчетности консолидация ограничена подконтрольными субъектами, а в СГФ также консолидируются секторы экономики.

Охват в секторе государственного  
управления и государственном  
секторе

# Внутренняя экономика отделена от остального мира в зависимости от концепции резидентства

8

- » **Резиденцией** каждой институциональной единицы является **экономическая территория**, с которой она **имеет наиболее тесную связь**.
  - » **Экономическая зона** — это самая широкая географическая зона или юрисдикция, по которой составляются статистические данные.
    - » Включает территориальные анклавов, такие как посольства, консульства, военные базы, научные станции, агентства по оказанию помощи и т. д. с дипломатическим статусом.
  - » **Наиболее тесная связь** означает, что центр преобладающих экономических интересов находится внутри соответствующей экономической территории
- » **Нерезиденты** являются частью **остального мира**
- » В действительности это разграничение обычно не имеет большого значения в практике консолидации. Исключением могут быть компании специального назначения.

# Определение институциональных единиц

9

- » **Институциональная единица** – это хозяйствующий субъект, который может от своего имени владеть активами, принимать обязательства и участвовать в хозяйственной деятельности и операциях с другими субъектами.
- » Институциональная единица имеет ряд важных характеристик.
  - » Возможность владеть активами — может обмениваться активами в операциях с другими единицами
  - » Может принимать хозяйственные решения и заниматься экономической деятельностью, за которую несет ответственность в соответствии с законом
  - » Возможность принимать на себя обязательства, принимать другие обязательства или будущие обязательства и заключать контракты
  - » Институциональные единицы имеют полный набор отчетов либо возможно/целесообразно составлять полный набор отчетов по мере необходимости

# Типы институциональных единиц

10



Не всегда возможно вывести статус институциональной единицы из ее названия — необходимо изучить цели и функции соответствующей единицы — например, инфраструктурная компания/дорожная компания.

На практике некоторые отдельные отчитывающиеся субъекты в контексте финансовой отчетности могут не учитываться в качестве статистических институциональных единиц, например, резервный фонд непредвиденных расходов.

# Институциональные единицы, актуальные для отчетности государственного сектора

11

- » **Государственные единицы** — это уникальные типы юридических лиц, созданные политическими процессами, которые обладают законодательной, судебной или исполнительной властью над другими институциональными единицами в пределах определенной территории.
  - » Основные функции государственных единиц
    - » Отвечают за доставку товаров и услуг сообществу или отдельным домохозяйствам в основном на нерыночной основе.
    - » Перераспределяют доходы и богатство посредством трансфертов
    - » В основном занимаются нерыночным производством
    - » Финансируют свою деятельность в основном за счет налогов или других обязательных трансфертов.
- » **Корпорации** определяются как юридические лица, которые могут приносить прибыль или другую финансовую выгоду своим владельцам, признаются законом как юридические лица, отдельные от своих владельцев, и создаются с целью участия в рыночном производстве.
  - » Они классифицируются не по правовому статусу, а по концепции рыночного производства
  - » Они производят товары и услуги по экономически значимым ценам

# Разграничение сектора государственного управления и государственных корпораций

12

- » **Государственный сектор** состоит из всех институциональных единиц-резидентов, находящихся под прямым или косвенным контролем государственных единиц-резидентов, то есть всех единиц сектора государственного управления и государственных корпораций-резидентов.
- » Их принадлежность к сектору государственного управления или к сектору государственных корпораций определяется **рыночным** или **нерыночным производством**
  - » **Рыночный производитель** – это институциональная единица, поставляющая всю продукцию или наибольшую часть продукции по экономически значимым ценам
  - » **Нерыночный производитель** поставляет всю продукцию или наибольшую часть продукции бесплатно или по экономически незначимым ценам
  - » **Экономически значимые цены:**
    - » оказывают значительное влияние на количество, которое производители готовы предложить, и на количество, которое покупатели хотят купить
    - » продажи обычно покрывают большую часть затрат производителя, и потребители имеют свободу выбора
    - » однако государственный контроль над ценами усложняет определение экономически значимых цен
    - » хотя нет установленного числового соотношения - по крайней мере, ожидается, что они покроют большую часть производственных затрат в течение длительного периода времени

# Некоторые специальные единицы государственного сектора, подлежащие классификации

13

- » Искусственные дочерние компании – пассивные держатели активов и обязательств
  - » Они не считаются отдельной институциональной единицей
- » Квазикорпорации - они не зарегистрированы или юридически учреждены иным образом, но функционируют так, как если бы они были корпорациями
  - » Если имеется достаточно информации, чтобы рассматривать их как отдельную институциональную единицу, то их следует классифицировать в данных как корпорацию
- » Рыночные производители могут считаться государственными единицами
  - » Если они соответствуют критериям отдельной институциональной единицы, их следует классифицировать как квазикорпорации
  - » В противном случае они остаются в секторе государственного управления

# Институциональные единицы подразделяются на пять взаимоисключающих институциональных секторов

14

Сектор государственного управления	Нефинансовые корпорации	Финансовые корпорации	Домохозяйства	Некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства
Органы центрального управления. Органы регионального управления. Органы местного самоуправления. Фонды социального страхования*.	Государственные корпорации Частные корпорации	Государственные корпорации Частные корпорации	Частные	Частные

**Подсекторы** могут быть идентифицированы и могут быть дополнительно представлены как бюджетные и внебюджетные единицы  
 Государственные корпорации - это все рыночные производители, находящиеся под контролем государственной единицы или других государственных корпораций - **контроль определяется не формой собственности, а рядом показателей контроля**

# Показатели контроля, определяющие, находится ли корпорация под контролем государственной единицы или другой государственной корпорации

15

- » Следует учитывать восемь контрольных показателей
  - » Владение большинством прав голоса
  - » Контроль над советом или иным органом управления
  - » Контроль над назначением и увольнением ключевого персонала
  - » Контроль ключевых комитетов субъекта
  - » «Золотые акции» и опционы
  - » Регулирование и контроль
  - » Контроль со стороны доминирующего покупателя из государственного сектора или группы покупателей из государственного сектора
  - » Контроль, связанный с заимствованием у государства
- » Одного индикатора может быть достаточно, в противном случае несколько отдельных индикаторов вместе могут свидетельствовать о контроле

# Подсекторы государственного сектора

## » Государственный сектор

### » Сектор государственного управления

- » Органы центрального государственного управления
- » Органы регионального управления
- » Органы местного самоуправления
- » Фонды социального страхования представлены как
  - » отдельный подсектор сектора государственного управления
  - » соответственно уровню органов управления, которые организуют и управляют ими

### » Сектор государственных корпораций

- » Нефинансовые государственные корпорации
- » Финансовые государственные корпорации
  - » Центральный банк
  - » Другие корпорации, принимающие вклады
  - » Другие государственные финансовые корпорации

**» Только данные сектора государственного управления и государственного сектора сопоставимы на международном уровне**

# Практический процесс составления и консолидации

# Сбор исходных данных

18

- » Составление значительно облегчается интегрированными системами управления финансами (ИСУФ) и единым планом счетов
  - » Единый план счетов должен
    - » иметь стандартизированные категории активов, обязательств, доходов и расходов и быть приведенным в соответствие с потребностями бюджетной, бухгалтерской и статистической отчетности
    - » В едином плане счетов возможна идентификация операций с контрагентами двумя способами
      - » в структуре счета, например «гранты/трансферты местным администрациям»
      - » путем выявления контрагентских операций в учетной системе с использованием административных классификаций в едином плане счетов
- » Стандартизированные отчеты отправляются составителям — используя систему исходных данных, подотчетные субъекты составляют отчеты на основе своих исходных данных
- » Финансовые отчеты представляются как исходные данные, а затем переносятся в СГФ в процессе составления
- » Часто требуется гибридный подход с использованием различных процессов, упомянутых выше

**Использование данных государственной учетной системы обычно значительно повышает качество исходных данных**

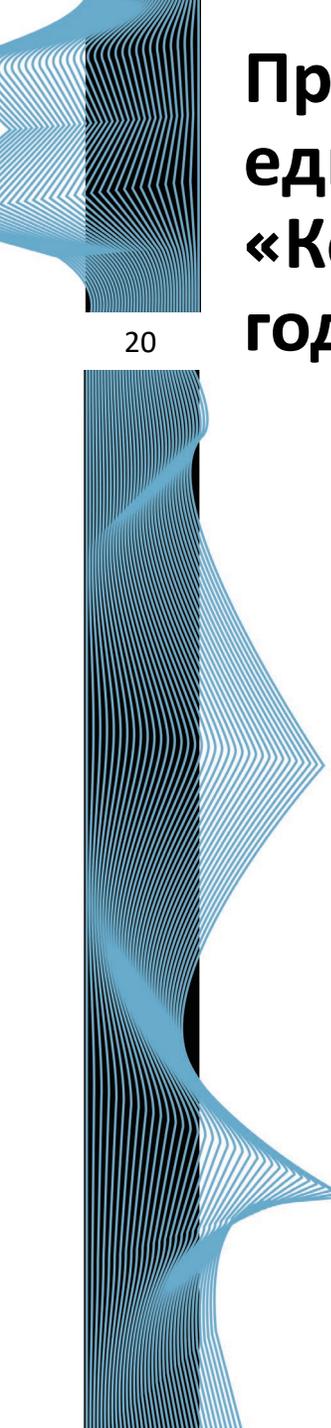
# Корректировки исходных данных

19

- » Корректировки в связи с различиями в учетной политике
- » Корректировки в связи с расхождением даты отчетности или основы отчетности
- » Корректировки в связи с методологическими различиями

Одни корректировки требуются до начала процесса консолидации, а другие после завершения агрегации данных

**Проверка согласованности данных на протяжении всего процесса составления**



**Проанализируйте основные взаимосвязи и определите основные единицы, подлежащие консолидации «Консолидация не является совершенной наукой» (РСГФ 1986 года) .**

20

- » Гранты/трансферты (текущие и капитальные)
- » Проценты
- » Налоги
- » Покупка/продажа товаров и услуг
- » Приобретение и продажа нефинансовых активов
- » Займы
- » Долговые ценные бумаги
- » Доля
- » Прочая кредиторская/дебиторская задолженность

# Рекомендации относительно процесса консолидации

21

- » Сосредоточьтесь на значительных суммах, которые повлияют на бюджетный анализ
- » Некоторые практические правила часто используются при статистической консолидации.
  - » Консолидация — симметричный процесс — статьи баланса не меняются
    - ❖ Следовательно, консолидированные или неконсолидированные данные могут использоваться, если для измерения «общего влияния органов управления» важны только основные статьи баланса.
    - ❖ Консолидация влияет только на величину агрегированных данных
  - » Убедительные данные одного учреждения могут быть отнесены к другому учреждению
  - » Для финансовых активов и обязательств информация о кредиторах обычно является точной
  - » Расхождения между единицами могут быть вызваны разными причинами, и первым делом нужно решить эту проблему, а потом определить, информация какой стороны является более достоверной
  - » Обычно информация на более высоких уровнях управления более надежна, чем на более низких уровнях

Эффективное использование реформ  
бухгалтерского учета для улучшения  
бюджетной отчетности

# Некоторые решения по представлению информации в рамках реформ бухгалтерского учета могут способствовать улучшению финансовой отчетности.

23

## » Новейший опыт стран

- » Бюджетные данные для целей наблюдения могут быть некачественными
- » Бухгалтерские реформы привели к таким реформам, как составление/аудит и публикация квартальных и годовых финансовых отчетов в секторе государственного управления, но они не используются для наблюдения/анализа.
- » Были допущены некоторые ключевые ошибки при выборе учетной политики и представления

Отчет об исполнении бюджета министерств/ведомств (МВ)



- МВ ≠ МВ
- Органы местного самоуправления консолидированы с корпорациями
- Неполный охват государственных корпораций
- Асимметричная консолидация

Финансовая отчетность министерства и ведомства (МВ) органы местного самоуправления/государственные корпорации/ сектор государственного управления



## Уроки, которые необходимо усвоить

24

- » Тщательно подходите к выбору учетной политики
- » При поэтапной консолидации данные сначала могут быть получены на уровне органов государственного управления, а затем на уровне государственного сектора с использованием отдельных финансовых отчетов
- » Правильно маркируйте результаты консолидации
- » Раскрывайте информацию об объеме и позиции консолидированных отчетов
- » Раскрывайте информацию о любых недостатках в объеме данных
- » Строго проверяйте согласованность данных
  - » Следует применять согласованные классификации
  - » Необходимо соблюдать методы симметричной консолидации

Большое спасибо за внимание  
**SdeClerck@imf.org**