

Приложение 1. Изменения по сравнению с «Руководством по статистике государственных финансов» 1986 года

В настоящем приложении приведены основные методологические изменения по сравнению с Руководством по СГФ 1986 года.

А. Введение

1. Изложенная в настоящем Руководстве переработанная система СГФ представляет собой существенно модернизированный и расширенный вариант системы, содержащейся в *Руководстве по СГФ 1986 года*. Значительным изменениям подверглись охват институциональных единиц и экономических событий, подлежащих отражению в учете, время отражения в учете экономических событий, определения, классификации и балансирующие статьи. Кроме того, переработанная система СГФ в большей степени гармонизирована с другими системами макроэкономической статистики, чем система СГФ 1986 года. В каждый из основных разделов внесены многочисленные подробные изменения, однако их исчерпывающее перечисление не входит в задачи данного приложения.

В. Охват институциональных единиц

2. В переработанной системе СГФ центральное место в охвате институциональных единиц занимает сектор государственного управления в соответствии с определением *СНС 1993 года*. Это определение основано на концепции институциональной единицы, изложенной в главе 2. Сектор государственного управления состоит из всех государственных единиц-резидентов и всех некоммерческих организаций-резидентов, которые контролируются и в основном финансируются органами государственного управления. В системе СГФ 1986 года охват определяется по функциональному принципу, а не на основе институциональных единиц. В него включаются все институциональные единицы, выполняющие функции органов государственного управления, хотя в принципе включению подлежат только те опера-

ции, которые имеют непосредственное отношение к функциям органов государственного управления. Как следствие, в охват не включаются операции, которые не проводятся в целях реализации налогово-бюджетной политики. В частности, исключению подлежат все операции, связанные с выполнением функций органов денежно-кредитного регулирования и других депозитных финансовых учреждений.

3. Наднациональные органы представляют собой международные организации, наделенные правом собирать налоги или другие обязательные трансферты в пределах территории стран, находящихся в ведении этих органов. Несмотря на то что наднациональные органы выполняют определенные функции органов государственного управления в каждой из стран-членов, они всегда считаются институциональными единицами-нерезидентами. Поэтому в переработанной системе СГФ они не относятся ни к одной из стран. В *Руководстве по СГФ 1986 года* операции, связанные с выполнением наднациональными организациями функций органов государственного управления в отдельной стране, включаются в статистические данные по этой стране. Тем не менее, используя переработанную основу СГФ, можно составлять статистику по наднациональным органам, рассматривая их как отдельную страну, и классифицировать соответствующие категории операций по странам.

С. Время отражения в учете экономических событий

4. В переработанном *Руководстве по СГФ* время отражения в учете операций и других экономических потоков определяется принципами учета по методу начисления. Иными словами, потоки отражаются в учете на момент создания, преобразования, обмена, передачи или исчезновения экономической стоимости. В *Руководстве по СГФ 1986 года* операции отражаются на момент получения или выплаты

денежных средств. Обычно при использовании метода начисления потоки отражаются в учете на более ранние моменты времени, чем при учете по кассовому методу.

5. При учете потоков по методу начисления автоматически регистрируются просроченные обязательства, такие как просроченная задолженность по основной сумме долга, процентным платежам или платежам за товары и услуги. В *Руководстве по СГФ 1986 года* использование кассового метода означает, что просроченная задолженность и изменения в уровне просроченной задолженности в учете не отражаются.

6. Учет по методу начисления позволяет отражать разницу между стоимостью облигации или аналогичной ценной бумаги при погашении и ее ценой размещения как проценты по мере их получения или выплаты, а не на момент погашения такой ценной бумаги. В *Руководстве по СГФ 1986 года* вся сумма разницы между ценой размещения и ценой погашения отражается как проценты на момент погашения ценной бумаги.

D. Охват экономических событий

7. В переработанной системе СГФ охват событий является более широким, чем в *Руководстве по СГФ 1986 года*, поскольку переработанная система охватывает все экономические события, оказывающие влияние на активы, обязательства, доходы или расходы, а не только те события, которые представлены кассовыми операциями. Например, в охват включаются бартерные операции и гранты в форме товаров и услуг. *Руководство по СГФ 1986 года* предусматривает лишь выборочное отражение операций в натуральной форме в качестве справочных статей.

8. Переработанное *Руководство по СГФ* включает другие экономические потоки, к которым относятся все потоки, кроме операций, оказывающие влияние на запасы активов и обязательств и на чистую стоимость активов. Учет других экономических потоков необходим для обеспечения полного согласования показателей баланса активов и пассивов на начало и конец отчетного периода. Примерами других экономических потоков являются изменения цен и уничтожение активов. Другие экономические потоки по определению являются событиями, которые не носят кассового характера и, следовательно, не являются составной частью *Руководства по СГФ 1986 года*.

E. Стоимостная оценка

9. В переработанном *Руководстве по СГФ* стоимостная оценка активов и обязательств производится по текущим рыночным ценам; это относится и к долговым ценным бумагам, которые могут иметь иную номинальную стоимость. Кредиты и займы, как правило, не обращаются на рынке и, следовательно, не имеют рыночной стоимости. Они отражаются по номинальной стоимости. В *Руководстве по СГФ 1986 года* стоимостная оценка долговых ценных бумаг всегда производится по сумме, которую органы государственного управления обязаны выплатить при наступлении срока погашения долга, и эта сумма может не совпадать ни с номинальной стоимостью, ни с текущей рыночной стоимостью. Переработанное *Руководство по СГФ* предусматривает отражение номинальной стоимости долговых ценных бумаг в качестве справочной статьи.

F. Учет потоков на валовой и чистой основе

10. Представление потоков на валовой и чистой основе в переработанном *Руководстве по СГФ* и в *Руководстве по СГФ 1986 года* во многом совпадает. Главное отличие касается продаж и расходов, осуществляемых рыночными заведениями. В общем случае рыночное заведение представляет собой часть единицы сектора государственного управления, которая расположена в одном месте и занимается в основном производством и продажей товаров и услуг по экономически значимым ценам. Теоретически существует возможность составления полной учетной документации по производственной деятельности рыночного заведения, включая объем продаж и себестоимость производства. В переработанном *Руководстве по СГФ* объем продаж и себестоимость производства рыночных заведений представляются на валовой основе как доходы и расходы, соответственно. В *Руководстве по СГФ 1986 года* чистая стоимость продаж за вычетом себестоимости производства отражается в учете как доходы, если эта величина положительна, и как затраты, если она отрицательна.

G. Интеграция потоков и запасов

11. Переработанная система СГФ представляет собой полностью интегрированную систему, в которой данные о запасах на конец отчетного периода можно рассчитать исходя из данных о запасах на начало отчетного периода и потоков, имевших место в течение периода. Такая интеграция позволяет учесть все события, оказывающие влияние на фи-

нансовые результаты, финансовое положение и состояние ликвидности сектора государственного управления. В *Руководстве по СГФ 1986 года* включаемые в учет данные о запасах ограничиваются долговыми обязательствами. Изменения в запасах долговых обязательств, как правило, не могут быть согласованы с отражаемыми в учете потоками. Система СГФ 1986 года включает вспомогательные таблицы, в которых приводятся дополнительные данные, необходимые для такого согласования.

Н. Определения и классификации

12. В переработанной системе СГФ доходами называется увеличение чистой стоимости активов в результате операций. Следовательно, в доходы включаются гранты, но не включаются поступления от реализации нефинансовых активов. В *Руководстве по СГФ 1986 года* доходы определяются как совокупность всех не подлежащих возврату поступлений, кроме грантов. Следовательно, поступления от реализации нефинансовых активов включаются в доходы.

13. Аналогичным образом, в переработанной системе СГФ расходами называется уменьшение чистой стоимости активов в результате операций. Приобретения нефинансовых активов не влияют на чистую стоимость активов и не считаются расходными операциями. Используемый в *Руководстве по СГФ 1986 года* термин «expenditure» (расходы) заменен на «expense» (расходы), поскольку последний больше соответствует учету по методу начисления и указывает на исключение операций с нефинансовыми активами. В *Руководстве по СГФ 1986 года* расходы определяются как совокупность всех не подлежащих возврату выплат и включают приобретение нефинансовых активов.

14. Классификации доходов в двух рассматриваемых руководствах существенно различаются. В *Руководстве по СГФ 1986 года* доходы подразделяются на налоговые, неналоговые и капитальные доходы. Гранты выделены в самостоятельную категорию поступлений, не являющихся доходами. В переработанном *Руководстве по СГФ* доходы подразделяются на налоги, взносы/отчисления на социальное страхование, гранты и другие доходы. Более подробно эти различия перечислены ниже.

- В переработанном *Руководстве по СГФ*, в отличие от *Руководства по СГФ 1986 года*, налоги не включают взносы/отчисления на социальное обеспечение.
- В переработанном *Руководстве по СГФ* взносы/отчисления на социальное страхование вклю-

чают взносы/отчисления на социальное обеспечение, которые классифицируются как налоги в *Руководстве по СГФ 1986 года*, и взносы/отчисления в программы социального страхования для государственных служащих, которые классифицируются как неналоговые доходы в *Руководстве по СГФ 1986 года*.

- В переработанном *Руководстве по СГФ* категория «прочие доходы» включает большую часть категории «неналоговые доходы» *Руководства по СГФ 1986 года*, а также капитальные трансферты, которые в *Руководстве по СГФ 1986 года* классифицируются как капитальные доходы.
- В *Руководстве по СГФ 1986 года* капитальные доходы складываются из выручки от продажи нефинансовых активов и поступлений по капитальным трансфертам. В переработанном *Руководстве по СГФ* выручка от продажи активов не считается доходами, а капитальные трансферты классифицируются как «прочие доходы».

15. Как в *Руководстве по СГФ 1986 года*, так и в переработанном *Руководстве по СГФ* расходы классифицируются двойным образом — по функциям и по экономическому типу операции. В обоих руководствах функциональная классификация представляет собой Классификацию функций органов государственного управления (КФОГУ), опубликованную Организацией Объединенных Наций, однако сама эта классификация также была пересмотрена¹. В переработанном *Руководстве по СГФ* используется КФОГУ в новой редакции.

16. Экономическая классификация расходов в переработанном *Руководстве по СГФ* в целом аналогична соответствующей классификации в *Руководстве по СГФ 1986 года*. Главное отличие состоит в том, что в переработанном *Руководстве по СГФ* приобретение нефинансовых активов не считается расходами. К числу других изменений относятся следующие:

- В переработанном *Руководстве по СГФ* потребление основного капитала относится к расходам. Поскольку потребление основного капитала представляет собой неденежный расход, в *Руководстве по СГФ 1986 года* оно не отражалось.
- В переработанном *Руководстве по СГФ* трансфертные платежи классифицируются по типу платежа. В *Руководстве по СГФ 1986 года* они классифицированы по сектору получателя платежа. Основными типами трансфертных платежей являются субсидии, гранты и социальные пособия.

¹Пересмотренная КФОГУ была разработана Организацией экономического сотрудничества и развития и опубликована Организацией Объединенных Наций.

17. Введена новая классификация изменений в нефинансовых активах в результате операций, поскольку в переработанном *Руководстве по СГФ* они не относятся ни к доходам, ни к расходам. Эта классификация повторяет соответствующую классификацию в *СНС 1993 года*, основанную на виде актива, участвующего в операции. Данная классификация включает потребление основного капитала, поскольку оно представляет собой уменьшение стоимости основных фондов.

18. В *Руководстве по СГФ 1986 года* кредитование минус погашение является категорией операций, представляющих собой чистое приобретение финансовых активов для целей проведения политики и включаемых в состав расходов для расчета общего дефицита/профицита. В переработанном *Руководстве по СГФ* эти операции классифицируются вместе с другими операциями с финансовыми активами.

I. Балансирующие статьи

19. Ввиду того что при проведении налогово-бюджетного анализа необходимо учитывать целый ряд факторов и что ни один показатель в отдельности не может быть достаточным для решения всех задач, в переработанном *Руководстве по СГФ* введено несколько новых балансирующих статей. В *Руководстве по СГФ 1986 года* центральное место в аналитической основе отводится одной балансирующей статье — общему дефициту/профициту, хотя были предусмотрены и другие балансирующие статьи.

20. Аналитическая основа переработанного *Руководства по СГФ* включает несколько балансирующих статей. В состав Отчета об операциях органов государственного управления входят следующие:

- Чистое операционное сальдо, которое определяется как доходы за вычетом расходов и представляет собой изменение чистой стоимости активов в результате операций.
- Чистое кредитование/заимствование, которое определяется как чистое приобретение финансовых активов за вычетом чистого принятия обязательств, или, в качестве альтернативы, как чистое операционное сальдо за вычетом чистого приобретения нефинансовых активов.

21. Отчет об источниках и использовании денежных средств включает профицит/дефицит денежных средств, с тем чтобы отразить сальдо денежных потоков в результате операций органов государственного управления и чистое приобретение нефинансовых активов. Данный показатель аналогичен

показателю общего дефицита/профицита в *Руководстве по СГФ 1986 года*, за исключением того что чистый отток денежных средств в связи с операциями по кредитованию и погашению из данного показателя не вычитается.

22. Еще одной балансирующей статьей в переработанном *Руководстве по СГФ* является общее сальдо, определяемое как чистое кредитование/заимствование, скорректированное путем перегруппировки операций с активами и обязательствами, которые считаются проведенными для целей государственной политики. В частности, все поступления от приватизации (включая продажи основных фондов) отражаются как финансовые статьи; а субсидии, предоставленные в форме кредитов, признаются как расходы. Общее сальдо эквивалентно общему дефициту/профициту в *Руководстве по СГФ 1986 года*, но определяется с использованием метода начисления.

23. К числу других балансирующих статей в новом *Руководстве по СГФ* относится чистая стоимость активов, чистая стоимость финансовых активов, изменение в чистой стоимости активов и изменение в чистой стоимости финансовых активов (все вышеперечисленные статьи относятся к балансу активов и пассивов), изменение в чистой стоимости активов в связи с другими экономическими потоками, первичное сальдо и сбережение. В *Руководстве по СГФ 1986 года* подобные балансирующие статьи отсутствуют.

J. Гармонизация с другими статистическими системами

24. Переработанная система СГФ гармонизирована с другими международными системами макроэкономической статистики. Иными словами, в ней используются те же базовые концепции, определения и правила, по мере возможности учитывая цель системы СГФ, которая состоит в содействии проведению налогово-бюджетного анализа. Система СГФ согласована со следующими статистическими руководствами: *СНС 1993 года*, «Руководство по платежному балансу» МВФ (пятое издание) и «Руководство по денежно-кредитной и финансовой статистике» МВФ. *Руководство по СГФ 1986 года* по мере возможности следует СНС 1968 года², однако степень согласованности этих изданий гораздо ниже, главным образом в связи с использованием в *Руководстве по СГФ 1986 года* учета по кассовому методу.

²«Система национальных счетов», Методологические исследования, серия F, № 2, Rev. 3, Организация Объединенных Наций, (Нью-Йорк, 1968 год).

25. Основные различия между переработанной системой СГФ и системами макроэкономической статистики, с которыми она гармонизирована, касаются используемых классификаций и итоговых балансирующих статей. Например, классификации налогов в переработанной системе СГФ и в *СНС 1993 года* различаются весьма значительно, но определение налога одинаково в обеих системах. В системе СГФ и *СНС 1993 года* используется разный порядок учета пенсионных программ и ре-

инвестированной прибыли от прямых иностранных инвестиций, что вызывает различие в показателях чистого кредитования/заимствования в этих двух системах. Кроме того, несовпадение охвата приводит к тому, что некоторые статьи, например, оплата труда работников, в системе СГФ определяются так же, как и в *СНС 1993 года*, но оказываются более узкими. Дополнительная информация о гармонизации системы СГФ с *СНС 1993 года* приведена в приложении 3.