

## 4. Аналитическая основа

*В настоящей главе дается введение в аналитическую основу системы статистики государственных финансов (СГФ) и приводится описание взаимосвязей между ее элементами.*

### А. Введение

**4.1.** Органы государственного управления и государственные предприятия проводят множество различных операций. Для управления внутренними операциями органов государственного управления и оценки воздействия органов государственного управления на экономику эти операции необходимо организовать в систему, в рамках которой их можно представлять в сводном виде и анализировать. Для целей отчетности операции могут быть систематизированы по государственным единицам, которые их проводят. Для узкоспециализированных задач в области закупок или планирования операции могут систематизироваться по видам закупаемых предметов или предоставляемых услуг. Для целей выставления счетов и контроля операции могут быть систематизированы по видам контрагентов, с которыми органы государственного управления осуществляют операции. Кроме того, система статистики государственных финансов предназначена для облегчения макроэкономического анализа. Несмотря на очевидную тесную связь между данными бухгалтерского учета и экономической статистикой, они служат неодинаковым целям и могут различаться с точки зрения подхода к учету конкретных статей.

**4.2.** Традиционно органы государственного управления вели свои счета по кассовому методу, что нашло отражение в аналитической основе *Руководства по СГФ 1986 года*. Учет только кассовых доходов и расходов имеет то преимущество, что внимание органов государственного управления сосредоточивается на ограничении по размерам денежных средств, которое традиционно рассматривалось в качестве их наиболее обязательного приоритета.

Однако в связи с ослаблением ограничений на ликвидность органов государственного управления при проведении налогово-бюджетной политики у них появилось больше возможностей для отделения момента возникновения налогово-бюджетных обязательств от момента их оплаты, так что кассовые операции уже не отражают адекватным образом ни момент осуществления операции, ни ее воздействие на экономику. Как следствие, возростала неудовлетворенность оценками налогово-бюджетной политики на основе кассовых операций, и в настоящее время во всем мире происходит переход к учету на основе ресурсов<sup>1</sup>.

**4.3.** Аналитическая основа, использованная в настоящем Руководстве, отражает эти изменения и представлена в виде комплекта взаимосвязанных отчетов, построенных на базе *СНС 1993 года*, в рамках которой в интегрированной форме представляются потоки и запасы. Данная основа существенным образом отличается от использованной в *Руководстве по СГФ 1986 года* основы, построенной по кассовому методу, где в центре внимания были отдельные запасы и потоки без их интеграции в единую систему. Новая основа облегчает проведение более комплексной оценки экономического воздействия операций органов государственного управления и долгосрочной устойчивости налогово-бюджетной политики. Говоря более конкретно, введение учета на основе метода начисления и интеграция балансов активов и пассивов с потоками для органов государственного управления соответствует необходимости определять поведение государственных органов в контексте динамического бюджетного ограничения. Например, меры государственной политики не будут устойчивыми в долгосрочном плане, если они ведут к чрезмерному снижению чистой стоимости государственных активов.

<sup>1</sup>Например, см. часть III издания Международной федерации бухгалтеров «Government Financial Reporting: Accounting Issues and Practices» («Финансовая отчетность органов государственного управления: проблемы и практика бухгалтерского учета») (Нью-Йорк, 2000 год).

Кроме того, эта основа обеспечивает улучшенную базу для мониторинга эффективности распределения и использования государственных ресурсов.

## В. Аналитические цели

**4.4.** Система СГФ является количественным инструментом, содействующим проведению налогово-бюджетного анализа. Чтобы создать возможность для эффективного анализа налогово-бюджетной политики, статистический продукт этой системы должен облегчать идентификацию, измерение, мониторинг и оценку воздействия на экономику мер государственной экономической политики и других видов деятельности, а также долгосрочной устойчивости этих мер и видов деятельности.

**4.5.** Для достижения поставленных аналитических целей статистическая основа СГФ должна обеспечивать получение данных, которые 1) тесно связаны с другими макроэкономическими статистическими системами (национальными счетами, платежным балансом, денежно-кредитной и финансовой статистикой) и 2) позволяют аналитикам оценивать финансовую надежность сектора государственного управления теми же методами, какие обычно применяются в отношении других организаций в экономике данной страны<sup>2</sup>.

## С. Построение основы: соотношение с предшествующей системой СГФ

**4.6.** Аналитическая основа развивает систему СГФ 1986 года и расширяет ее путем введения дополнительных элементов, необходимых для оценки налогово-бюджетной политики. Было внесено три вида изменений.

- Определения отдельных статистических переменных более тесно увязаны с экономическими концепциями. Важным примером является подход к учету нефинансовых активов, продажа которых в нынешней системе не включается в доходы, а их покупка не включается в расходы.
- Был внесен ряд концептуальных модификаций в целях гармонизации системы СГФ с *СНС 1993 года*. К числу важных изменений относятся переход от функционального определения органов государственного управления к определению, основанному на институциональных единицах (см. главу 2), переход от кассового метода учета к учету по методу начисления (см. главу 3) и полная интеграция потоков и запасов.

<sup>2</sup> Организации в других секторах экономики отражают свои операции в форме интегрированных систем учета, включающих отчеты о прибылях и убытках, балансы активов и пассивов и отчеты о потоках денежных средств.

- Предшествующая аналитическая основа СГФ расширена за счет включения в нее операций, не носящих денежно-кредитного характера, потоков, отличных от операций, и балансов активов и пассивов.

**4.7.** Центральное место в охвате системы СГФ занимает сектор государственного управления. Если институциональная единица относится к конкретному сектору (согласно определению в главе 2), тогда все ее запасы и потоки отражаются в учете по этому сектору<sup>3</sup>. Некоторые виды анализа могут проводиться более эффективно, если они основаны на статистике, включающей операции государственных корпораций (организаций). По этой причине наряду со статистикой сектора государственного управления следует также составлять статистику государственного сектора. Аналитическая основа, изложенная в настоящей главе, может применяться к обоим секторам независимо от выбранного охвата.

## Д. Компоненты и концепции аналитической основы

**4.8.** Центральную часть аналитической основы составляет набор из четырех финансовых отчетов. Три из этих отчетов можно объединить, чтобы показать, что все изменения в запасах связаны с потоками (см. рисунок 4.1). К ним относятся 1) отчет об операциях органов государственного управления, 2) отчет о других экономических потоках и 3) баланс активов и пассивов. Кроме того, в целях обеспечения ключевой информации по ликвидности аналитическая основа включает отчет об источниках и использовании денежных средств.

**4.9.** В *отчете об операциях органов государственного управления* представлены сводные данные об операциях сектора государственного управления за данный отчетный период. По существу операции представляют собой изменения в запасах, связанные с взаимно согласованными действиями между институциональными единицами, такими как продажа товара или услуги одной институциональной единицей и их покупка другой единицей. Кроме того, в рамках этой основы признается, что одна единица может одновременно выступать в двух экономических ролях, и она включает в качестве операций ряд статей, не предполагающих участие второй институциональной единицы. Например, в связи с потреблением основного капитала признается, что институциональная единица является одновременно и владельцем основных фондов, и потреби-

<sup>3</sup> Как показано в главе 2, центральный банк и другие государственные финансовые и нефинансовые корпорации (организации) относятся к государственному сектору, но не к сектору государственного управления.

Рисунок 4.1. Структура аналитической основы СГФ

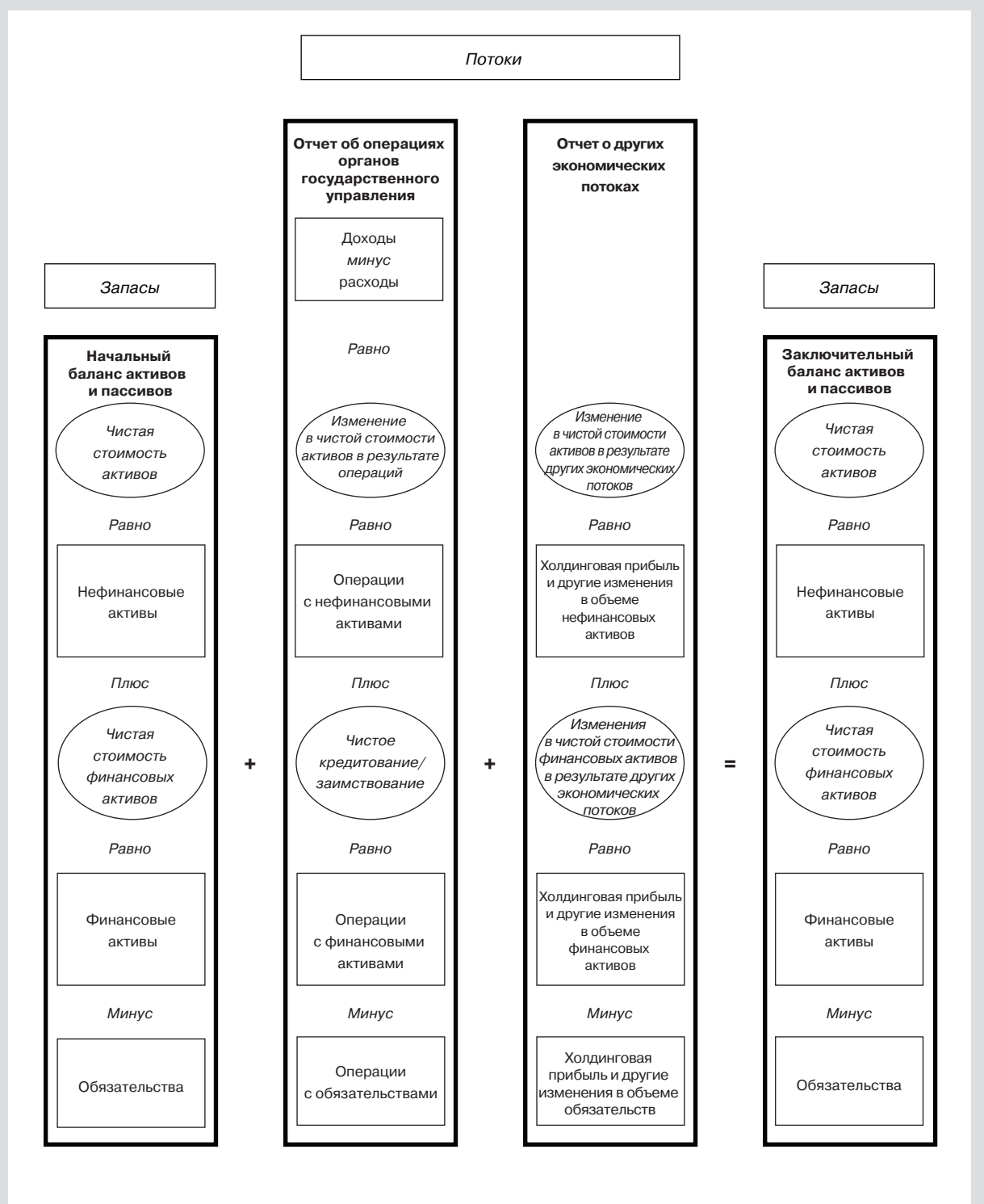


Таблица 4.1. Отчет об операциях органов государственного управления

**ОПЕРАЦИИ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ЧИСТУЮ СТОИМОСТЬ АКТИВОВ****ДОХОДЫ**

Налоги  
Взносы/отчисления на социальные нужды [СГФ]  
Гранты  
Другие доходы

**РАСХОДЫ**

Оплата труда работников [СГФ]  
Использование товаров и услуг  
Потребление основного капитала [СГФ]  
Проценты [СГФ]  
Субсидии  
Гранты  
Социальные пособия [СГФ]  
Другие расходы

ЧИСТОЕ/ВАЛОВОЕ ОПЕРАЦИОННОЕ САЛЬДО<sup>1</sup>**ОПЕРАЦИИ С НЕФИНАНСОВЫМИ АКТИВАМИ****ЧИСТОЕ ПРИОБРЕТЕНИЕ НЕФИНАНСОВЫХ АКТИВОВ<sup>2</sup>**

Основные фонды  
Изменения в запасах материальных оборотных средств  
Ценности  
Непроизведенные активы

ЧИСТОЕ КРЕДИТОВАНИЕ/ЗАИМСТВОВАНИЕ [СГФ]<sup>3</sup>**ОПЕРАЦИИ С ФИНАНСОВЫМИ АКТИВАМИ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ (ФИНАНСИРОВАНИЕ)****ЧИСТОЕ ПРИОБРЕТЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ АКТИВОВ**

Внутренние  
Внешние

**ЧИСТОЕ ПРИНЯТИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ**

Внутренние  
Внешние

<sup>1</sup>Чистое операционное сальдо равно доходам за вычетом расходов. Валовое операционное сальдо равно доходам за вычетом расходов, кроме потребления основного капитала.

<sup>2</sup>Приобретение за вычетом выбытия и потребления основного капитала.

<sup>3</sup>Чистое кредитование/заимствование равно чистому операционному сальдо за вычетом чистого приобретения нефинансовых активов. Оно также равно чистому приобретению финансовых активов за вычетом чистого принятия обязательств.

телем услуг, производимых с помощью этих фондов. В совокупности операции составляют основную часть деятельности по реализации налогово-бюджетной политики. Как показано в следующем разделе, операции классифицируются таким образом, чтобы продемонстрировать воздействие налогово-бюджетной политики на чистую стоимость активов сектора государственного управления, на его потребность в заимствованиях и на объем его активов и обязательств.

**4.10. В отчете о других экономических потоках** в табличной форме отражаются изменения в запасах активов, обязательств и чистой стоимости акти-

вов, источником которых не являются операции. В частности, *холдинговая прибыль* представляет собой изменения в запасах вследствие колебаний цен, включая колебания обменного курса<sup>4</sup>. *Другие изменения в объеме активов* связаны с изменениями в запасах в результате таких событий, как открытие новых активов (например, месторождений минеральных ресурсов) и износ или разрушение активов.

**4.11. В балансе активов и пассивов** отражаются запасы активов, обязательств и чистая стоимость активов сектора государственного управления на конец каждого отчетного периода.

**4.12. Разбивая совокупные активы и совокупные обязательства** на составляющие их элементы и устанавливая источники изменений в них от периода к периоду в связи с операциями и другими экономическими потоками (согласно приведенным выше определениям), данная основа позволяет получить надежное статистическое объяснение факторов, которые вызывают изменение чистой стоимости активов органов государственного управления.

**4.13. В отчете об источниках и использовании денежных средств** отражаются поступления и выплаты денежных средств с использованием классификации, которая аналогична применяемой в отчете об операциях органов государственного управления.

## Е. Отчет об операциях органов государственного управления

**4.14. В отчете об операциях органов государственного управления** (таблица 4.1) представлены подробные сведения об операциях в области доходов, расходов, чистого приобретения нефинансовых активов, чистого приобретения финансовых активов и чистого принятия обязательств<sup>5</sup>. Доходы определяются как увеличение чистой стоимости активов в

<sup>4</sup>«Холдинговая прибыль» используется здесь в качестве сокращенной формы более общего термина «холдинговая прибыль и убытки».

<sup>5</sup>Как объясняется в главе 3, при составлении статистики государственных финансов для отражения в учете операций предполагается использование метода начисления. В то же время признается, что многие органы государственного управления в течение некоторого времени могут составлять статистику только по кассовому методу и на основе частичного использования метода начисления. Если имеются только кассовые данные, следует использовать классификацию кассовых потоков, приведенную в таблице 4.2. В иных случаях, когда существуют данные на основе метода начисления или данные, частично основанные на методе начисления, следует использовать классификацию, приведенную в таблице 4.1. За исключением потребления основного капитала и дебиторской/кредиторской задолженности все индивидуальные статьи в приведенной таблице могут использоваться как для данных на кассовой основе, так и для данных на основе начисления. Однако выгоды, создаваемые полностью интегрированной системой, могут быть получены только за счет использования данных, основанных на методе начисления.

результате операций, а расходы — как уменьшение чистой стоимости активов в результате операций. Чистое приобретение нефинансовых активов равно валовому накоплению основного капитала минус потребление основного капитала плюс изменения в запасах материальных оборотных средств и операции с другими нефинансовыми активами.

**4.15.** В отчете об операциях органов государственного управления определяются две важные для анализа сальдовые величины. Доходы за вычетом расходов составляют *чистое операционное сальдо*. Последующий вычет из этой величины чистого приобретения нефинансовых активов дает *чистое кредитование(+)/заимствование(-)*, которое равно также чистому результату операций с финансовыми активами и обязательствами. Кроме того, во вставке 4.1 приводится ряд других важных переменных, используемых в налогово-бюджетном анализе<sup>6</sup>.

**4.16.** Чистое операционное сальдо представляет собой сводный показатель текущей устойчивости операций органов государственного управления. Оно сравнимо с концепцией национальных счетов «сбережение плюс чистые капитальные трансферты к получению». Следует отметить, что чистое операционное сальдо (и эквивалентное ему изменение в чистой стоимости активов в результате операций) в приводимом здесь определении не включает прибыль и убытки в результате изменений в уровне цен и других изменений в объеме активов. Компонент изменения в чистой стоимости активов в результате операций может быть непосредственно отнесен к мерам государственной политики, поскольку органы государственного управления осуществляют контроль над своими операциями. Этого нельзя сказать о других компонентах общих изменений в чистой стоимости активов, поскольку они не находятся под прямым контролем органов государственного управления.

**4.17.** Чистое кредитование (+)/заимствование (-) представляет собой сводный показатель масштаба предоставления органами государственного управления финансовых ресурсов в распоряжение других секторов экономики или использования им финансовых ресурсов, генерируемых другими секторами. По этой причине данная статья может рассматриваться как показатель финансового воздействия деятельности органов государственного управления на остальную экономику. Разница между этой кате-

<sup>6</sup>Европейский центральный банк (ЕЦБ) определяет доходы так же, как и в настоящем Руководстве, а совокупные расходы — как сумму расходов и чистого приобретения нефинансовых активов. Дефицит/профицит ЕЦБ определяется как разность между доходами и расходами и равен чистому кредитованию/заимствованию. Совокупные расходы представляют собой одну из налогово-бюджетных переменных, включенных во вставку 4.1.

горией и используемой в *СНС 1993 года* концепцией «чистое кредитование/заимствование» определяется той мерой, в которой органы государственного управления обеспечивают своих служащих пенсионной программой, не предусматривающей создания специальных фондов. В системе СГФ приведенная стоимость обязательств по выплатае пенсионных пособий отражается как обязательство, тогда как в *СНС 1993 года* она не отражается<sup>7</sup>.

**4.18.** Кроме того, в таблице 4.1 представлено *валовое операционное сальдо*. Его отличие от чистого операционного сальдо состоит в том, что оно не включает потребление основного капитала в качестве расходов. На практике могут возникать сложности с измерением потребления основного капитала, и может оказаться невозможно получить его приемлемую оценку. В этой ситуации валовое операционное сальдо может оказаться более полезным для анализа, чем чистое операционное сальдо. При этом предпочтительно использовать чистое операционное сальдо, поскольку в нем учитываются все текущие издержки, связанные с операциями органов государственного управления.

**4.19.** Таблица 4.1 состоит из трех разделов: 1) доходные и расходные операции, 2) операции с нефинансовыми активами и 3) операции с финансовыми активами и обязательствами. В последующих пунктах различные категории операций приводятся в соответствии с этой структурой. Эти определения и описания не претендуют на то, чтобы быть исчерпывающими. В каждом разделе даются ссылки на те главы, которые содержат более подробную информацию.

## 1. Доходы

**4.20.** Все операции, которые приводят к увеличению чистой стоимости активов сектора государственного управления, классифицируются как доходы<sup>8</sup>. Осуще-

<sup>7</sup>Кроме того, чистое кредитование/заимствование в системе СГФ отличается от соответствующей концепции в *СНС 1993 года* ввиду различий в подходах к учету реинвестируемой прибыли на прямые иностранные инвестиции, как показано в главе 5.

<sup>8</sup>В целом операции, которые ведут к увеличению чистой стоимости активов, являются результатом текущей деятельности. Возможным исключением являются капитальные трансферты к получению. Согласно определению *СНС 1993 года*, капитальный трансферт представляет собой перевод актива, не имеющего денежной формы, аннулирование обязательства кредитором, перевод денежных средств, полученных за счет выбытия актива, или перевод денежных средств, которые получатель может или должен использовать на приобретение актива. (Ни в одном из перечисленных случаев запасы материальных оборотных средств не учитываются.) В системе СГФ капитальные трансферты к получению классифицируются как доходы, поскольку они ведут к увеличению чистой стоимости активов органов государственного управления, и по воздействию на операции органов государственного управления их часто невозможно отличить от текущих трансфертов.

ствляя деятельность в налогово-бюджетной сфере, органы государственного управления получают доходы трех основных видов: налоги, взносы/отчисления на социальные нужды и другие доходы. Для многих государственных органов доходы из перечисленных источников дополняются грантами. Следует отметить, что продажа нефинансового актива не является доходом, поскольку она не влияет на величину чистой стоимости активов. Ее результатом является изменение структуры баланса активов и пассивов за счет обмена одного актива (нефинансового актива) на другой (выручка от продажи). (Подробная классификация доходов приведена в главе 5.)

**4.21. Налоги** представляют собой принудительные трансферты, получаемые сектором государственного управления. Они включают сборы, которые совершенно не зависят от стоимости предоставляемых услуг и не включают обязательные отчисления на социальные нужды, штрафы и пени.

**4.22. Взносы/отчисления на социальные нужды [СГФ]<sup>9</sup>** включают поступления в системы социального обеспечения и в создаваемые работодателями программы социального страхования, которые обеспечивают предоставление пособий, кроме пенсионных. Взносы/отчисления на социальное обеспечение могут быть обязательными или добровольными и могут производиться работниками, работодателями от имени работников, лицами, работающими не по найму, или незанятыми лицами. Обязательные взносы/отчисления на социальное обеспечение отличаются от налогов тем, что, перечисляя эти средства, плательщики и другие бенефициары получают право на определенные социальные пособия в случае наступления оговоренных событий, таких как болезнь или достижение пожилого возраста. Обязательные платежи, оцениваемые на иной основе, чем размеры заработной платы, фонд оплаты труда или количество работников, но направляемые в программы социального обеспечения, представляют собой налоги. Кроме того, взносы/отчисления в пенсионные программы, создаваемые работодателями, в системе СГФ не считаются взносами/отчислениями на социальные нужды.

**4.23. Гранты** представляют собой непринудительные трансферты, получаемые от правительств других стран или от международных организаций. Они служат дополнением к доходам государственных органов из собственных источников и могут поступать в денежной или натуральной форме<sup>10</sup>.

<sup>9</sup>[СГФ] указывает на то, что данная статья имеет в СНС 1993 года то же название, но иную сферу охвата.

<sup>10</sup>В *Руководстве по СГФ 1986 года* гранты отражались в учете как приток средств отдельно от доходов. В настоящем *Руководстве* они были включены в состав доходов, поскольку они удовлетворяют критерию увеличения чистой стоимости активов.

**4.24. Другие доходы** включают все доходные операции, не классифицируемые как налоги, взносы/отчисления на социальные нужды или гранты. Основными статьями являются продажа товаров и услуг<sup>11</sup>, проценты и иные доходы от собственности, добровольные трансферты в денежной или натуральной форме, не являющиеся грантами, а также штрафы и пени.

## 2. Расходы

**4.25.** Все операции, которые приводят к уменьшению чистой стоимости активов сектора государственного управления, классифицируются как расходы<sup>12</sup>. Приобретение нефинансового актива не является расходом, поскольку оно не влияет на чистую стоимость активов. Его результатом является изменение структуры баланса активов и пассивов вследствие обмена одного актива (нефинансового актива) на другой актив или обязательство (платеж за актив). Основными видами расходов являются оплата труда работников, использование товаров и услуг, потребление основного капитала, проценты, субсидии, гранты, социальные пособия и другие расходы. Кроме того, расходы могут быть классифицированы по функциональному назначению, например на здравоохранение или социальную защиту. (Обе классификации расходов приведены в главе 6.)

**4.26. Оплата труда работников [СГФ]** представляет собой вознаграждение в денежной или натуральной форме, выплачиваемое работникам за выполненную работу. Помимо заработной платы оплата труда работников включает взносы/отчисления на социальное страхование, производимые институциональной единицей сектора государственного управления от имени своих служащих. В данную категорию не включается оплата труда работников, связанная с накоплением капитала за счет собственных средств<sup>13</sup>. В результате совокупная оплата труда работников в СНС 1993 года оказывается на эту величину больше оплаты труда работников, приведенной в таблице 4.1.

<sup>11</sup>В *Руководстве по СГФ 1986 года* чистая стоимость продаж, производимых рыночными заведениями, за вычетом их операционных издержек показывалась как доходы (или как расходы, если операционные издержки превышали доходы). В настоящем *Руководстве* валовая сумма продаж подлежит отражению в составе доходов, а различные операционные издержки распределяются надлежащим образом по каждой из категорий расходов.

<sup>12</sup>Как и в случае доходов, выплаченные капитальные трансферты или капитальные трансферты, являющиеся обязательными в силу иных обстоятельств, классифицируются как расходы. См. сноску 8.

<sup>13</sup>Эти операции классифицируются как приобретение нефинансовых активов.

**4.27. Использование товаров и услуг** представляет собой полную стоимость товаров и услуг, закупленных сектором государственного управления для использования в процессе производства или приобретенных в целях перепродажи, за вычетом чистых изменений в имеющихся запасах таких товаров и услуг<sup>14</sup>. В эту категорию не включаются товары и услуги, приобретенные для использования в качестве трансфертов в натуральном выражении домашним хозяйствам или грантов, не используемых в процессе производства. Как и в случае оплаты труда работников, любые товары и услуги, используемые в целях накопления капитала за счет собственных средств, учитываются как приобретение нефинансовых активов.

**4.28. Потребление основного капитала [СГФ]** представляет собой уменьшение стоимости запасов основных фондов в течение отчетного периода в результате физического износа, естественного устаревания и случайного ущерба<sup>15</sup>. Данная категория всегда представляет собой расходы в неденежной форме. Ввиду сложности в оценке данного вида расходов, иногда вместо чистого операционного сальдо или в дополнение к нему рассчитывается валовое операционное сальдо, как показано в таблице 4.1.

**4.29. Проценты [СГФ]** представляют собой расходы, понесенные должником в связи с использованием средств другой институциональной единицы. Процентный финансовый инструмент может классифицироваться как депозиты, ценные бумаги, кроме акций, кредиты и займы или кредиторская/дебиторская задолженность.

**4.30. Субсидии** — это текущие трансферты, которые выплачиваются органами государственного управления предприятиям либо исходя из уровня их производственной деятельности, либо на основе количества или стоимости товаров или услуг, которые они производят, продают или импортируют. В эту категорию включаются трансферты государственным корпорациям (организациям) и иным предприятиям, предназначенные для компенсации операционных убытков.

**4.31. Гранты** — это непринудительные трансферты в денежной или натуральной форме, выплачиваемые

<sup>14</sup>Например, товары, закупленные, но не использованные в течение одного и того же периода, будут показываться как увеличение запасов материальных оборотных средств, а не как использование товаров и услуг, в то время как товары, изъятые из запасов материальных оборотных средств, будут отражаться как уменьшение запасов материальных оборотных средств и добавляться к использованию товаров и услуг.

<sup>15</sup>Потребление основного капитала, связанное с основными фондами, использованными для накопления капитала за счет собственных средств, не относится к данной категории, а включается в стоимость произведенного актива.

мые другой институциональной единице сектора государственного управления или международной организации.

**4.32. Социальные пособия [СГФ]** представляют собой текущие трансферты домашним хозяйствам для покрытия нужд, возникающих в результате наступления таких событий, как болезнь, отсутствие работы, выход на пенсию, а также в связи с потребностью в жилье или по другим семейным обстоятельствам. Такие пособия могут выплачиваться в денежной или натуральной форме. Стоимость социальных пособий в натуральной форме, предоставленных единицей сектора государственного управления, отражается по соответствующим категориям расходов, понесенных при производстве этих товаров и услуг, а не включается в данную категорию<sup>16</sup>.

**4.33. Другие расходы** включают все расходные операции, не отнесенные к другим категориям. В число операций, отражаемых по данной категории, входят расходы, связанные с собственностью, помимо процентов; налоги, штрафы и пени, налагаемые одними органами государственного управления на другие; текущие трансферты некоммерческим организациям, обслуживающим домашние хозяйства; капитальные трансферты, кроме капитальных грантов, а также страховые премии и требования, не связанные со страхованием жизни.

### **3. Подход к учету социального обеспечения и реализуемых правительством как работодателем пенсионных программ, не предусматривающих создания специальных фондов**

**4.34.** В системе СГФ взносы/отчисления на социальное обеспечение учитываются как доходы (и, следовательно, как увеличение чистой стоимости активов), а пособия по социальному обеспечению — как расходы (уменьшение чистой стоимости активов). Данный подход соответствует принципам традиционного налогово-бюджетного анализа. Некоторые эксперты утверждают, что в рамках полной динамической основы взносы/отчисления на социальное обеспечение могут более адекватно рассматриваться как накопление активов, связанных с будущими обязательствами. Аналогичным образом, многие пособия по социальному обеспечению можно рассматривать как погашение ранее принятых государственных обязательств. В настоящем Руководстве не принят данный подход, поскольку считается, что программы социального обеспечения не ведут к образованию договорных обяза-

<sup>16</sup>В СНС 1993 года пенсии и другие пенсионные пособия также классифицируются как социальные пособия, тогда как в системе СГФ они классифицируются как уменьшение обязательств.

тельность органов государственного управления, то есть нет прямой связи между произведенными взносами/отчислениями и выплачиваемыми в конечном счете пособиями. В самом деле, нередко органы государственного управления в одностороннем порядке меняют структуру пособий (например путем изменения условий, при которых начинается выплата пособий, или размеров пособий). Тем не менее, важно, чтобы органы государственного управления учитывали условные обязательства, образующиеся в связи с их программами социального обеспечения. В результате в главу 7 включена справочная статья, в которой отражается чистая приведенная стоимость будущих пособий, которые согласно действующему законодательству и нормативным актам считаются уже начисленными.

**4.35.** В отличие от *СНС 1993 года*, операции в рамках реализуемых правительством как работодателем пенсионных программ, не предусматривающих создания специальных фондов, считаются в настоящем Руководстве связанными с договорными обязательствами государственных органов перед своими работниками. В результате этого получение взносов/отчислений в такие системы считается принятием обязательств, а выплата пенсий считается уменьшением таких обязательств.

#### 4. Операции с нефинансовыми активами<sup>17</sup>

**4.36.** Во втором разделе таблицы 4.1 отражаются операции, которые приводят к изменению авуаров нефинансовых активов органов государственного управления. Такие активы классифицируются по следующим категориям: «основные фонды», «запасы материальных оборотных средств», «ценности и произведенные активы». (Операции с нефинансовыми активами более подробно охарактеризованы в главе 8.)

**4.37. Основные фонды** представляют собой произведенные активы, которые регулярно или непрерывно используются в производственных процессах в течение более одного года. Операции с основными фондами могут быть связаны с приобретением новых активов, созданием новых активов за счет собственного производства, приобретением и выбытием существующих активов, а также существенными усовершенствованиями основных фондов и

<sup>17</sup>Этот раздел касается только прямого приобретения и выбытия нефинансовых активов (включая потребление основного капитала). Государственные единицы могут способствовать накоплению государственного капитала, переводя средства другим органам государственного управления или государственным корпорациям (организациям) с требованием, чтобы данные средства использовались в целях приобретения нефинансовых активов. Такие операции включаются в капитальные гранты или в другие соответствующие категории расходов.

непроизведенных активов. Активы могут приобретаться или выбываться в результате покупки, продажи, бартера или передачи.

**4.38. Запасы материальных оборотных средств** — это запасы товаров, имеющихся у единиц сектора государственного управления и предназначенных для продажи, использования в производстве или иного применения впоследствии. Это могут быть стратегические запасы, сырье и материалы, незавершенное производство, готовая продукция или товары, хранимые для перепродажи. Изъятия из запасов материальных оборотных средств оцениваются по текущим рыночным ценам, а не по ценам приобретения. Любые изменения в стоимости запасов материальных оборотных средств за период с момента их приобретения до момента изъятия должны отражаться в отчете о других экономических потоках как холдинговая прибыль, а не в составе доходов (прибыль) или расходов (убыток).

**4.39. Ценности** представляют собой произведенные активы, которые не используются главным образом в целях производства или потребления, а хранятся в качестве средства сохранения стоимости во времени.

**4.40. Непроизведенные активы** — это активы, необходимые для производства, которые сами не были произведены, например земля, ресурсы недр и определенные виды нематериальных активов.

#### 5. Операции с финансовыми активами и обязательствами

**4.41.** В третьем разделе таблицы 4.1 отражаются финансовые операции, которые приводят к изменению авуаров финансовых активов и обязательств органов государственного управления. Финансовые активы представляют собой главным образом требования к другим институциональным единицам, и потому активам соответствуют определенные пассивы<sup>18</sup>. (Операции с финансовыми активами и обязательствами охарактеризованы в главе 9.)

**4.42.** Операции с финансовыми активами могут классифицироваться самыми разнообразными способами; для простоты представления в таблице 4.1 приводится только классификация финансовых активов, исходящая из того, принято ли соответствующее активу обязательство резидентом (категория обозначена в таблице как «внутренние») или нерезидентом («внешние»), и наоборот при классификации обязательств.

<sup>18</sup>Исключения представляют монетарное золото и СДР, поскольку они являются финансовыми активами, которые не являются требованиями к другим единицам.



**4.43.** В системе СГФ используются также две другие классификации финансовых операций. Первая классификация основана на типе финансовых инструментов, участвующих в операциях. Выделяются следующие категории инструментов: монетарное золото и СДР; валюта и депозиты; кредиты и займы; ценные бумаги, кроме акций; акции и другие формы участия в капитале; страховые технические резервы; производные финансовые инструменты и прочая дебиторская/кредиторская задолженность (см. таблицу 9.1 в главе 9). Вторая классификация основана на секторе контрагента по финансовому инструменту. Это означает, что обязательства классифицируются соответственно тому, является ли текущий держатель соответствующего финансового актива финансовой корпорацией, нефинансовой корпорацией, домашним хозяйством и так далее (см. таблицу 9.2 в главе 9).

**4.44.** В общем случае операции с обязательствами могут классифицироваться таким же образом, как и операции с финансовыми активами. Еще одна дополнительная классификация, которая может быть использована, основана на том, не просрочены ли платежи по данному обязательству и не является ли оно просроченной задолженностью. Показывая сокращение обязательства, по которому наступает срок платежа, и соответствующий прирост другого обязательства, накопление просроченных обязательств по погашению долга может отражаться как источник финансирования. Подобный подход более подробно объясняется в приложении 2.

**4.45.** Еще один возможный подход к классификации финансового актива основан на том, приобретен ли он или реализован для достижения целей государственной политики или в целях управления ликвидностью. Подобное разделение не производится в отчете об операциях органов государственного управления, но используется для определения *общего сальдо* во вставке 4.1. Активы, связанные с проведением государственной политики, могут приобретаться для самых различных целей, например для содействия росту новых отраслей, оказания помощи испытывающим финансовые трудности государственным корпорациям (организациям) или помощи конкретным фирмам, оказавшимся в неблагоприятной экономической ситуации. Подобные операции могут принимать самые различные формы, в том числе форму кредитов и займов, ценных бумаг, обеспечивающих участие в капитале, и долговых ценных бумаг. Учитывая, что в таких операциях часто присутствует компонент субсидий, полезно выделять эти операции в самостоятельную категорию, с тем чтобы при проведении некоторых видов анализа их можно было рассмат-

ривать как потоки с характеристиками, аналогичными характеристикам доходных и расходных операций<sup>19</sup>. Все остальные операции с финансовыми активами считаются проводимыми для целей управления ликвидностью. Это означает, что активы приобретаются с тем, чтобы получать доход по рыночной ставке, одновременно сохраняя в своем распоряжении достаточное количество средств для финансирования ежедневных операций.

## **F. Операции с денежными средствами, осуществляемые органами государственного управления**

**4.46.** Потоки желательно отражать по методу начисления, но при этом для оценки ликвидности сектора государственного управления важной также является информация об источниках и направлениях использования денежных средств. В *отчете об источниках и использовании денежных средств* (таблица 4.2) показана общая сумма денежных средств, созданных или потребленных вследствие 1) текущих операций, 2) операций с нефинансовыми активами и 3) операций, в которых участвуют финансовые активы и обязательства помимо денежных средств. Чистое изменение позиции по денежным средствам органов государственного управления представляет собой сумму чистых денежных средств, полученных из этих трех источников.

**4.47.** Понятие денежных средств включает денежную наличность и эквиваленты денежных средств. Денежной наличностью называются банкноты и монеты и депозиты до востребования в банке или других финансовых учреждениях. Эквивалентами денежных средств являются высоколиквидные вложения, которые легко могут быть обращены в денежную наличность по усмотрению правительства, а также овердрафты, считающиеся неотъемлемой частью системы управления денежными средствами.

**4.48.** В отличие от отчета об операциях органов государственного управления, основанного на методе начисления (таблица 4.1), отчет об источниках и использовании денежных средств (таблица 4.2) основан на кассовом методе учета. Это по существу означает, что операции регистрируются в тот момент, когда имеет место получение денежных средств или производятся денежные платежи. Дополнительную полезную информацию можно по-

<sup>19</sup>Чистое приобретение финансовых активов для целей государственной политики в *Руководстве СГФ 1986 года* называлось «кредитование минус погашение», и на него часто делались ссылки как на «чистое кредитование». Эти термины не следует путать с термином «чистое кредитование/заимствование», используемым в настоящем Руководстве.

**Таблица 4.2. Отчет об источниках и использовании денежных средств**

<b>ПОТОКИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ В СВЯЗИ С ОПЕРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ</b>	
<b>ПОСТУПЛЕНИЯ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ ОТ ОПЕРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b>	
Налоги	
Взносы/отчисления на социальные нужды	
Гранты	
Другие поступления	
<b>ВЫПЛАТЫ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОПЕРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b>	
Оплата труда работников	
Покупка товаров и услуг	
Проценты	
Субсидии	
Гранты	
Социальные пособия	
Другие платежи	
<i>Чистый приток денежных средств от операционной деятельности</i>	
<b>ПОТОКИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ В СВЯЗИ С ВЛОЖЕНИЯМИ В НЕФИНАНСОВЫЕ АКТИВЫ</b>	
<b>ПОКУПКА НЕФИНАНСОВЫХ АКТИВОВ</b>	
Основные фонды	
Стратегические запасы	
Ценности	
Непроизведенные активы	
<b>ПРОДАЖА НЕФИНАНСОВЫХ АКТИВОВ</b>	
Основные фонды	
Стратегические запасы	
Ценности	
Непроизведенные активы	
<i>Чистый отток денежных средств в результате вложений в нефинансовые активы</i>	
<b>ПРОФИЦИТ/ДЕФИЦИТ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ<sup>1</sup></b>	
<b>ПОТОКИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ В СВЯЗИ С ОПЕРАЦИЯМИ ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ</b>	
<b>ЧИСТОЕ ПРИОБРЕТЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ АКТИВОВ, ПОМИМО ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ</b>	
Внутренние	
Внешние	
<b>ЧИСТОЕ ПРИНЯТИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ</b>	
Внутренние	
Внешние	
<i>Чистый приток денежных средств от операций по финансированию</i>	
<b>ЧИСТОЕ ИЗМЕНЕНИЕ В ЗАПАСАХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ<sup>2</sup></b>	

<sup>1</sup> Чистый приток денежных средств от текущих операций минус отток денежных средств в результате вложений в нефинансовые активы.

<sup>2</sup> Профицит/дефицит денежных средств плюс чистый приток денежных средств от операций по финансированию.

лучить в результате анализа расхождений между таблицами 4.1 и 4.2. Есть две широкие категории операций, которые отражаются в таблице 4.1, но отсутствуют в таблице 4.2.

**Таблица 4.3. Отчет о других экономических потоках**

<b>ИЗМЕНЕНИЕ ЧИСТОЙ СТОИМОСТИ АКТИВОВ В РЕЗУЛЬТАТЕ ДРУГИХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОТОКОВ</b>	
<b>НЕФИНАНСОВЫЕ АКТИВЫ</b>	
Холдинговая прибыль	
Другие изменения в объеме	
<b>ФИНАНСОВЫЕ АКТИВЫ</b>	
Холдинговая прибыль	
Другие изменения в объеме	
<b>ОБЯЗАТЕЛЬСТВА</b>	
Холдинговая прибыль	
Другие изменения в объеме	

- **Операции, расчет по которым будет произведен денежными средствами в будущем.** При учете по методу начисления покупка товаров и услуг признается в момент перехода права собственности на товары или оказания услуг. Связанная с этим выплата денежных средств может не происходить до следующего отчетного периода, в связи с чем она не будет включаться в таблицу 4.2 в тот же период, в который она отражается в таблице 4.1. Аналогичным образом, доходы могут быть получены в денежной форме до того, как они будут начислены в результате поставки товаров или оказания услуг покупателю. Могут также иметь место операции с активами и обязательствами, расчет по которым будет произведен денежными средствами в будущие периоды, например начисление процентов в результате амортизации дисконта по облигации с нулевым купоном или иной дисконтной облигации.
- **Операции, не имеющие денежного характера.** Потребление основного капитала, условно исчисляемые операции, бартер и другие операции в натуральном выражении могут быть только неденежными операциями.

## **G. Отчет о других экономических потоках**

**4.49.** В таблице 4.3 — отчете о других экономических потоках — представлены факторы, оказывающие влияние на чистую стоимость активов органов государственного управления, но не являющиеся результатом государственных операций. Они классифицируются как изменения либо в стоимости, либо в объеме активов, обязательств и чистой стоимости активов. Балансирующей статьёй данного отчета является *изменение чистой стоимости активов в результате других экономических потоков*. (Другие экономические потоки охарактеризованы в главе 10.)

**4.50.** Изменения в стоимости активов, обязательств и чистой стоимости активов, вызываемые исключительно ценовыми эффектами, называются холдинговой прибылью. Они могут быть следствием изменений в общем уровне цен или в относительных ценах. Изменения обменного курса также приводят к образованию холдинговой прибыли по финансовым активам и обязательствам, выраженным в иностранной валюте.

**4.51.** Помимо изменений, связанных с операциями, изменения в объеме активов и обязательств могут быть вызваны самыми разными причинами. Они могут быть охарактеризованы как изменения, являющиеся следствием исключительных и непредвиденных событий, естественных событий или изменений в классификации.

- **Исключительные или непредвиденные события** включают потери в результате землетрясений, наводнений, пожаров, ураганов, войн и других катастроф. Они также включают безнадежные долги, списанные кредиторами, некомпенсируемую конфискацию, отказ от владения производственными мощностями до окончания их строительства, непредвиденное устаревание активов, непредвиденную деградацию основных фондов в результате загрязнения окружающей среды, а также исключительные потери в запасах материальных оборотных средств.
- **Естественные события** включают обнаружение ресурсов недр, истощение ресурсов недр вследствие их добычи, регистрацию патентов, изменения в размерах обязательств по пенсионной программе с установленным размером пособий в результате изменений в сфере охвата пенсионных пособий, отнесение сооружения к категории исторических памятников и естественный рост некultивированных биологических ресурсов.
- **Изменения в классификации** имеют место в тех случаях, когда часть единицы сектора государственного управления начинает функционировать с достаточной степенью независимости, чтобы ее можно было классифицировать как квазикорпорацию; когда единица сектора государственного управления преобразуется в государственную корпорацию (или наоборот) в связи с изменениями в ее операциях или ценах, которые она устанавливает на свои услуги; а также в случае реструктуризации или слияния единиц сектора государственного управления и государственных корпораций (организаций). Во всех этих случаях активы и пассивы могут либо добавляться в баланс активов и пассивов сектора государственного управления, либо выводиться из этого баланса.

## Н. Баланс активов и пассивов

**4.52.** *Баланс активов и пассивов* приведен в таблице 4.4. В нем представлены запасы активов и обязательств на конец отчетного периода. В балансе также отражается *чистая стоимость активов*, определяемая как разность совокупных активов и совокупных обязательств. Изменение чистой стоимости активов является рекомендуемым количественным показателем для оценки степени устойчивости деятельности в налогово-бюджетной сфере.

**4.53.** По некоторым государственным нефинансовым активам может быть трудно получить оценку рыночной стоимости, и при проведении некоторых видов анализа во внимание принимаются только финансовые активы сектора государственного управления, а не все его активы. В результате в таблице 4.4 показана также *чистая стоимость финансовых активов*, определяемая как разность совокупных финансовых активов и совокупных обязательств.

### 1. Активы органов государственного управления

**4.54.** Активы, включаемые в баланс активов и пассивов сектора государственного управления, представляют собой активы, в отношении которых единицы этого сектора осуществляют права собственности и от которых они могут получать экономическую выгоду за счет владения ими или использования их в течение некоторого периода времени. В данную категорию не включаются активы, которые не принадлежат единицам сектора государственного управления и не контролируются ими, а также активы, не имеющие экономической стоимости.

**4.55.** Как показано в таблице 4.4, активы классифицируются так же, как и операции с активами. Активы могут быть нефинансовыми или финансовыми. Нефинансовые активы затем подразделяются на основные фонды, запасы материальных оборотных средств, ценности и непроизведенные активы. Финансовые активы классифицируются по резидентной принадлежности контрагента и по виду инструмента. Финансовые активы могут также классифицироваться по сектору контрагента. (Классификация активов приведена в главе 7.)

### 2. Обязательства органов государственного управления

**4.56.** Обязательства — это принятые обязанности по предоставлению экономической стоимости другой институциональной единице. Большинство классификаций, применяемых к финансовым активам, применимы также и к обязательствам. В таблице 4.4

показана классификация сначала по резидентной принадлежности, а затем по видам инструментов. (Классификация обязательств приведена в главе 7.)

#### **I. Дополнительные сводные показатели для налогово-бюджетной политики**

4.57. В зависимости от целей проводимого анализа полезными могут оказаться, вероятно, и другие

переменные и сальдовые величины, помимо включаемых в основные таблицы, составляющие основу СГФ. Ряд наиболее важных показателей, которые могут применяться, приведен во вставке 4.1.

Таблица 4.4. Баланс активов и пассивов

	Начальный баланс активов и пассивов	Заключительный баланс активов и пассивов
<b>ЧИСТАЯ СТОИМОСТЬ АКТИВОВ</b>		
<b>НЕФИНАНСОВЫЕ АКТИВЫ</b>		
Основные фонды		
Запасы материальных оборотных средств		
Ценности		
Непроизведенные активы		
<b>ФИНАНСОВЫЕ АКТИВЫ</b>		
<b>Внутренние</b>		
Валюта и депозиты		
Ценные бумаги, кроме акций		
Кредиты и займы		
Акции и другие формы участия в капитале		
Страховые технические резервы		
Производные финансовые инструменты		
Прочая дебиторская задолженность		
<b>Внешние</b>		
Валюта и депозиты		
Ценные бумаги, кроме акций		
Кредиты и займы		
Акции и другие формы участия в капитале		
Страховые технические резервы		
Производные финансовые инструменты		
Прочая дебиторская задолженность		
<b>Монетарное золото и СДР</b>		
<b>ОБЯЗАТЕЛЬСТВА</b>		
<b>Внутренние</b>		
Валюта и депозиты		
Ценные бумаги, кроме акций		
Кредиты и займы		
Акции и другие формы участия в капитале (только государственные корпорации (организации))		
Страховые технические резервы [СГФ]		
Производные финансовые инструменты		
Прочая кредиторская задолженность		
<b>Внешние</b>		
Валюта и депозиты		
Ценные бумаги, кроме акций		
Кредиты и займы		
Акции и другие формы участия в капитале (только государственные корпорации (организации))		
Страховые технические резервы [СГФ]		
Производные финансовые инструменты		
Прочая кредиторская задолженность		

#### Вставка 4.1. Аналитические показатели для налогово-бюджетной политики

Для макроэкономического анализа количественные показатели налогово-бюджетной политики включают три основных сальдо системы СГФ, другие сальдо, используемые различными учреждениями (в том числе МВФ), и другие важные макроэкономические показатели потоков и запасов. Эти переменные могут использоваться применительно к различным уровням государственного управления, к сектору государственного управления или к государственному сектору.

##### Основные сальдо СГФ

Чистое/валовое операционное сальдо	Чистое операционное сальдо равно разности доходов и расходов. Валовое операционное сальдо равно разности доходов и расходов, кроме потребления основного капитала.
Чистое кредитование/заимствование	Чистое операционное сальдо минус чистое приобретение нефинансовых активов (или валовое операционное сальдо минус чистое приобретение нефинансовых активов, которое также не включает потребление основного капитала). Чистое кредитование/заимствование также равно чистому приобретению финансовых активов за вычетом чистого принятия обязательств.
Профицит/дефицит денежных средств	Чистый приток денежных средств от государственных операций минус отток денежных средств в результате чистого приобретения нефинансовых активов.

##### Другие сальдо

Общее бюджетное сальдо	В чистое кредитование/заимствование вносятся поправки за счет перегруппировки операций с активами и обязательствами, которые считаются проводимыми в целях государственной политики. В частности, все поступления от приватизации (в том числе продажа основных фондов) включаются как финансовые статьи; а субсидии, предоставляемые в форме кредитов, отражаются как расходы <sup>1</sup> .
Скорректированное общее бюджетное сальдо	В общее бюджетное сальдо (или в чистое кредитование/заимствование) вносятся поправки для исключения из них некоторых или всех грантов, входящих в состав доходов, определенной деятельности в анклавах, например в нефтяном секторе, и/или крупных и редких операций, которые могут вносить искажения в налогово-бюджетный анализ <sup>1</sup> .
Общее первичное сальдо	Общее бюджетное сальдо плюс чистые процентные расходы.
Первичное операционное сальдо	Чистое операционное сальдо плюс чистые процентные расходы.
Валовое сбережение	Валовое операционное сальдо минус чистые капитальные трансферты к получению, включая чистые капитальные гранты и налоги на капитал (коды СГФ 1133 и 1135).

##### Другие макроэкономические переменные

Налогово-бюджетное бремя	Налоговые доходы плюс обязательные отчисления на социальное страхование (в процентах от ВВП).
Совокупные расходы	Расходы плюс чистое приобретение нефинансовых активов (если возможно, исключая ценности).
Состав совокупных расходов	Разбивка совокупных расходов согласно функциональной классификации (КФОГУ, см. главу 6).
Расходы органов государственного управления на конечное потребление	В качестве аппроксимации используется показатель оплаты труда работников плюс использование товаров и услуг, плюс потребление основного капитала, минус продажи товаров и услуг, плюс покупки для прямой передачи домашним хозяйствам (главным образом социальные пособия в натуральном выражении).
Валовые инвестиции	Приобретение минус выбытие нефинансовых активов (если возможно, исключая ценности).

##### Имущество и долг

Чистая позиция по стоимости имущества	Чистая стоимость активов, которая равна совокупным запасам активов минус пассивы.
Чистая позиция по стоимости финансового имущества	Совокупный запас финансовых активов минус пассивы.
Валовая позиция по долгу	Запас всех пассивов, кроме акций и других форм участия в капитале и производных финансовых инструментов.
Условные обязательства	Запасы предоставленных в явной форме гарантий государства (государственного сектора) плюс чистая приведенная стоимость обязательств в рамках систем социального обеспечения.

<sup>1</sup>Аналогичные поправки могут вноситься в чистое операционное сальдо, профицит/дефицит денежных средств и другие сальдо.