



CAUCASUS, CENTRAL ASIA, AND MONGOLIA REGIONAL CAPACITY DEVELOPMENT CENTER

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЗАПИСКА

сентябрь 2024 г.

Бюджетное сальдо стран региона КЦАМ: На пути к международным стандартам

Ивана Яблонска и Яна Палиова

Ивана Яблонска - региональный советник по статистике государственных финансов и статистике долга государственного долга ЦТП-КЦАМ. Яна Палиова - краткосрочный эксперт по статистике государственных финансов МВФ и бывший сотрудник Статистического департамента МВФ.

Региональный центр развития потенциала для стран Кавказа, Центральной Азии и Монголии (ЦТП-КЦАМ) является совместной инициативой МВФ, девяти стран-членов (Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Монголия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан), а также партнеров по развитию. Центр, официальное открытие которого состоялось в виртуальном формате 1 февраля 2021 года, до своего физического запуска в г. Алматы, Казахстан, стал частью глобальной сети из шестнадцати региональных центров развития потенциала МВФ. ЦТП-КЦАМ оказывает содействие в развитии потенциала через предоставление двусторонней технической помощи и проведения учебных мероприятий, включая региональные семинары и практикумы для директивных органов и других государственных органов стран-членов.

Цель региональных заметок заключается в содействии коллегиальному обучению и распространению передового опыта среди стран-членов ЦТП-КЦАМ. Мнения, выраженные в региональных записках, принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения Международного валютного фонда, его Исполнительного совета или руководства.

СТРАНЫ-ЧЛЕНЫ



Армения



Азербайджан



Грузия



Казахстан



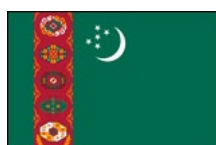
Кыргызская
Республика



Монголия



Таджикистан

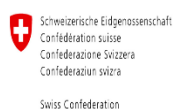


Туркменистан



Узбекистан

ПАРТНЕРЫ ПО РАЗВИТИЮ (ДОНОРЫ)



Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



EUROPEAN UNION



Ministry of Foreign Affairs
Republic of Poland

Региональный центр развития потенциала для стран Кавказа, Центральной Азии и Монголии

CC-ЦТП-КЦАМ@IMF.org

ЦТП-КЦАМ.IMF.org

Содержание

Акронимы и сокращения	2
Введение.....	4
Раздел 1. Расчет бюджетного сальдо в соответствии с Международными статистическими стандартами.....	6
А. Определения и принципы, используемые в основе РСГФ	6
■ Основные бюджетные отчеты, сальдо и показатели	6
В. Оценка налогово-бюджетных показателей по методу начисления и кассовому методу	9
С. Охват секторов	10
Раздел 2. Текущая практика расчета бюджетного сальдо в странах региона КЦАМ.....	12
А. Отчетность по бюджетному сальдо	12
■ Сравнение показателей бюджетного сальдо в Проекте бюджета (национальная методология) и СГФ	12
■ Методологические различия расчета бюджетного сальдо	14
■ Охват секторов	16
В. Дальнейший пересмотр налогово-бюджетных показателей и дефицита в соответствии с МСС	16
■ Бюджетная классификация	17
■ СГФ и стандарты бухгалтерского учета	18
■ Составление бюджетного сальдо сопоставимого на международном уровне.....	20
Раздел 3. На пути к совершенствованию бюджетной отчетности	22
Приложения.....	25
Приложение 1. Бюджетное сальдо стран региона КЦАМ в соответствии с ПБ и СГФ по СГУ (в процентах ВВП)	25
Приложение 2. Примеры рабочих групп	29
Приложение 3. Литература.....	30

Акронимы и сокращения

БО	Бюджетные организации
БЦП	Бюджетное центральное правительств
ВБ	Всемирный банк
ВБЕ	Внебюджетные единицы
ВБС	Внебюджетные счета
ВВП	Валовый внутренний продукт
ГП	Государственное предприятие
ГС	Государственный сектор
ЕСГФ	База данных Ежегодника статистики государственных финансов
КЦАМ	Кавказ, Средняя Азия и Монголия
КФОГУ	Классификация функций органов государственного управления
МВФ	Международный валютный фонд
МОУ	Местные органы управления
МОВ	Меморандум о взаимопонимании
МСС	Международные статистические стандарты
МСФООС	Международные стандарты финансовой отчетности в общественном секторе
МФ	Министерство финансов
МФБ	Международная федерация бухгалтеров
МФС	Международная финансовая статистика
НКОДХ	Некоммерческие организации, обслуживающие домохозяйства
НКО	Некоммерческие организации
НКУ	Некоммерческие учреждения
НСО	Национальный статистический орган
ОПБС	Оценка прозрачности в налогово-бюджетной сфере
ПБ	Проект бюджета
ПС	План счетов
РСГФ 2014 г.	Руководство по статистике государственных финансов 2014 г.
СГФ	Статистика государственных финансов
СГУ	Сектор государственного управления
СДГС	Статистика долга государственного сектора
СДГС 2011 г.	Руководство по статистике долга государственного сектора 2011 г.
СНА 2008 г.	Система национальных счетов 2008 г.
СДР	Специальные права заимствования
ТП	Техническая помощь
ЦБ	Центральный банк

ЦТП-КЦАМ	Региональный центр развития потенциала для стран Кавказа, Центральной Азии и Монголии
ACCA	Ассоциация дипломированных сертифицированных бухгалтеров
Cert IPSAS	Сертификат в области международных стандартов финансовой отчетности в общественном секторе
CIPFA	Институт дипломированных специалистов по государственным финансам и бухгалтерскому учету
DMFAS	Система управления долгом и финансового анализа
FMIS	Информационная система управления финансами
PSIT	Институциональная таблица государственного сектора
SECO	Государственный секретариат по экономическим вопросам Швейцарии
STA	Статистический департамент МВФ

Введение

Настоящая региональная записка (далее «Записка») является третьей в серии Региональных записок по статистике государственных финансов (СГФ) и статистике государственного долга (СДГС), опубликованных Региональным центром развития потенциала для стран Кавказа, Центральной Азии и Монголии (ЦТП-КЦАМ).

Первая записка, опубликованная в 2022 году¹, содержала общий обзор практик составления СГФ и СДГС странами-членами ЦТП-КЦАМ. Вторая записка, опубликованная в 2023 году², описывала практику разграничения секторов в регионе стран Кавказа, Центральной Азии и Монголии (КЦАМ).

В настоящей записке основное внимание уделяется общим аспектам практики, применяемой странами КЦАМ в отношении их бюджетной отчетности с учетом национальных концепций и международных статистических стандартов (МСС). Целью данной записки является:

- i. описание основных концепций бюджетных показателей на основе Международных статистических стандартов (МСС);
- ii. анализ текущей практики оценки дефицита бюджета странами региона КЦАМ и рассмотрение ключевых различий между национальной бюджетной отчетностью и СГФ;
- iii. предложение способов повышения согласованности отчетности стран с МСС.

Большинство стран регулярно представляют отчетность по годовому бюджетному сальдо в соответствии с МСС; тем не менее, качество представленных данных требует дальнейшего совершенствования для обеспечения полного соответствия принципам и определениям МСС. Понятие государственных финансов в МСС отличается от понятия государственного бюджета по ряду ключевых аспектов. Государственный бюджет зачастую ограничен в отношении: i) метода учета; ii) охвата институциональных единиц; iii) балансовой информации; и iv) оценки. Данные ограничения осложняют проведение международных сравнений национального бюджетного сальдо. В настоящей записке разъясняется, каким образом отчеты об исполнении национального бюджета стран отличаются от концепций МСС, а также приводятся числовые и графические иллюстрации данных различий.

Страны региона КЦАМ провели работу по приведению своей текущей практики оценки ключевых бюджетных показателей и сальдо в соответствии с МСС, приведенными в *Руководстве по статистике государственных финансов 2014 г. (РСГФ 2014 г.)* и *Руководстве по статистике долга государственного сектора 2011 г. (СДГС 2011)*. Текущая практика согласована с Системой национальных счетов 2008 года (*СНС 2008 года*) и позволяет подготавливать бюджетную статистику с возможностью дальнейшего международного сравнения. Соблюдение требований *РСГФ 2014 г.* позволяет директивным органам планировать, отслеживать и оценивать налогово-бюджетную политику и бюджетные риски на основе полной картины деятельности правительства, его активов и обязательств.

Для перехода к международной практике оценки бюджетных агрегатов, в частности бюджетного сальдо и государственного долга, странам региона КЦАМ потребовалось

¹ [CCAMTAC Regional Note GFS PSDS.pdf \(imf.org\)](#)

² [Regional Note on GFS and PSDS.pdf \(imf.org\)](#)

определить реалистичные сроки для проведения бюджетных реформ и реформ бухгалтерского учета, принимая во внимание имеющиеся институциональные ограничения. Подобные реформы рассматриваются как элемент передовой практики в сфере бюджетной отчетности и требуют устойчивой политической воли и приверженности со стороны руководства стран. Дорожная карта, определяющая направления реформ, должна охватывать ключевые компоненты, включая институциональный потенциал, системы, стандарты и форматы отчетности, а также учетную политику и практику.

Раздел 1. Расчет бюджетного сальдо в соответствии с Международными статистическими стандартами

Отчетность о государственных финансах может представляться в различных форматах, каждый из которых преследует собственные цели: i) бюджетная отчетность, подготавливаемая в соответствии с национальными бюджетными правилами; ii) финансовая отчетность, как правило, составляемая в соответствии с национальными стандартами бухгалтерского учета, основанными на Международных стандартах финансовой отчетности для общественного сектора (МСФООС); iii) статистическая отчетность, стандартизированная в соответствии с *РСГФ 2014*. Большинство стран региона КЦАМ уже осуществляют распространение данных о государственных финансах в формате *РСГФ 2014*. При этом, учитывая что национальная бюджетная отчетность отличается в части концепций и определений, предусмотренных *РСГФ 2014*, странам необходимо внести дополнительные корректировки в свои национальные данные.

А. ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ОСНОВЕ РСГФ

Основные бюджетные отчеты, сальдо и показатели

Основные бюджетные показатели - доходы, расходы (expenditures), бюджетное сальдо или чистое кредитование/заимствование (профицит/дефицит, равный финансированию) имеют ключевое значение для целей политики. В зависимости от применяемой методологии и охвата институциональных единиц для целей составления, по данным показателям могут быть получены различные оценки.

РСГФ 2014 г. представляет собой интегрированную систему, которая связывает потоки и запасы и предусматривает использование как метода начисления, так и кассового метода. Взаимосвязи, лежащие в основе аналитической основы *РСГФ 2014*, отражаются в отчетах, составляемых на основе метода начисления и кассового метода.

- *Отчет об источниках и использовании денежных средств* отражает общий объем денежных средств, генерированных или использованных в ходе текущей операционной деятельности, операций с нефинансовыми активами, а также операций с финансовыми активами и обязательствами, за исключением операций с валютой и депозитами (денежные средства).
- *Отчет об операциях* содержит развернутую информацию об операциях с доходами и расходами (expense), а также о чистом приобретении нефинансовых активов, чистом приобретении финансовых активов и чистом принятии обязательств. Это основной отчет, отражающий деятельность правительства, который позволяет оценить бюджетную эффективность за отчетный период и определить соответствующее влияние на

экономику. В данном отчете представлены основные бюджетные показатели и балансирующие статьи (Операционное сальдо и чистое кредитование / Чистое заимствование), как представлено в Таблице 1.

- *Баланс активов и пассивов* отражает непогашенные суммы активов и обязательств и демонстрирует чистую стоимость³ органов государственного управления на конец отчетного периода. Рассчитывается как сумма запасов нефинансовых активов и чистой финансовой стоимости (разность между финансовыми активами и обязательствами).
- *Отчет о других экономических потоках* содержит информацию об Изменениях в Чистой стоимости, вызванных экономическими потоками, не являющимися операциями (от холдинговой прибыли и убытков или других изменений в объеме). Примеры включают в себя переоценку валютных депозитов, внешних заимствований или списание задолженности.

Операции в основе *РСГФ 2014 г.* отражаются с использованием системы двойной записи⁴. Для составления *Баланса активов и пассивов* странам необходимо внедрить учет по методу начисления в структурах сектора ГУ для агрегирования информации о балансе активов и пассивов. Страны, использующие кассовый метод учета, составляют *Отчет об операциях* (по кассовому методу) и *Отчет об источниках и использовании денежных средств*.

ТАБЛИЦА 1. Отчет об операциях

Основные бюджетные показатели и сальдо	
Расходы (Expenditure) Расходы (Expense) Оплата труда работников Использование товаров и услуг Потребление основного капитала (по методу начисления) Проценты Субсидии Гранты Социальные пособия Другие расходы (expense) Чистое приобретение нефинансовых активов (НФА) Приобретение НФА (+) Выбытие НФА (-) Потребление основного капитала (-)	Доходы Налоги Налоги на доходы, прибыль и прирост капитала Налоги на фонд заработной платы и рабочую силу Налоги на собственность Налоги на товары и услуги Налоги на международную торговлю Другие налоги Взносы/отчисления на социальное обеспечение Гранты Другие доходы Доходы от собственности Продажа товаров и услуг Другие доходы, НОДК
Операционное сальдо = Доходы – Расходы (Expense)	
Чистое кредитование/заимствование (Бюджетное сальдо) = Доходы – Расходы (Expenditures)	
Чистое кредитование/заимствование (Финансирование) = Чистое приобретение ФА – Чистое принятие О	

³ Чистая стоимость органов государственного управления = Совокупные активы (нефинансовые + финансовые) – Совокупные обязательства. (См. https://ccamtac.imf.org/content/dam/CCAMTAC/Home/Technical-Assistance/TA-Reports/CCAMTAC_Regional%20Note_GFS_PSDS.pdf for more details)

⁴ Double-entry accounting is an accounting method where each transaction is recorded in 2 or more accounts using debits and credits. A debit is made in at least one account and a credit is made in at least one other account. The total debits and credits must balance (equal each other).

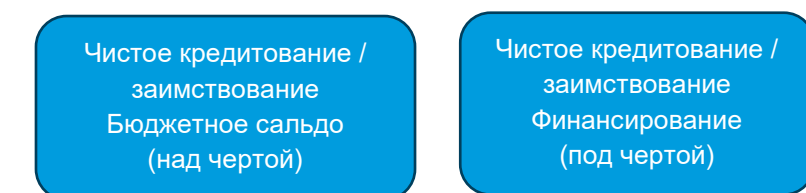
Чистое приобретение финансовых активов (ФА) Внутренние (по видам инструментов) Монетарное золото и СДР Наличная валюта и депозиты Долговые ценные бумаги Кредиты и займы Акционерный капитал и акции инвестиционных фондов Программы страхования, пенсионного обеспечения и стандартизированных гарантий Производные финансовые инструменты и опционы на акции для работников Прочая дебиторская задолженность Внешние (по видам инструментов как указано выше)	Чистое принятие обязательств (О) Внутренние (по видам инструментов) Монетарное золото и СДР Наличная валюта и депозиты Долговые ценные бумаги Кредиты и займы Акционерный капитал и акции инвестиционных фондов Программы страхования, пенсионного обеспечения и стандартизированных гарантий Производные финансовые инструменты и опционы на акции для работников Прочая кредиторская задолженность Внешние (по видам инструментов как указано выше)
---	---

Государственные операции по определению *РСГФ 2014 г.* подразделяются на широкие категории: “доходы”, “расходы (expenditure)”, и “операции с финансовыми активами и обязательствами”. Основные *доходы* сектора государственного управления - *налоги, взносы/отчисления на социальное обеспечение, гранты и другие доходы*. *Расходы (expenditure)* включают в себя *расходы (expense)* и *чистое приобретение нефинансовых активов*. *Расходы (expense)* являются операционными расходами (operating expenditure) государства и состоят из оплаты труда работников (заработная плата плюс взносы/отчисления на социальное обеспечение), использования товаров и услуг, потребления основного капитала (при использовании учета по методу начисления), процентов, субсидий, грантов, социальных пособий и других расходов (expense).

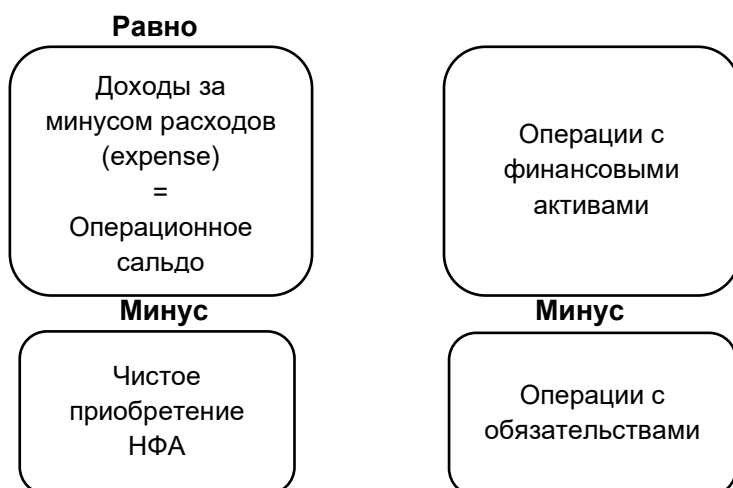
Операционное бюджетное сальдо позволяет оценить эффективность деятельности органов государственного управления в течение отчетного периода. Оно равно полученным доходам за минусом расходов (expense). Операционное сальдо может рассчитываться на валовой и чистой основе. Отражается в учете на валовой основе, когда потребление основного капитала недоступно в качестве показателя, и у стран имеется возможность подготовки данного отчета только по кассовому методу⁵.

Бюджетное сальдо или *чистое кредитование (+)/заимствование (-)* является налогово-бюджетным показателем, позволяющим оценить эффективность деятельности органов государственного управления. Его можно составлять периодически на ежемесячной, ежеквартальной, полугодовой и ежегодной основе. В соответствии с основой *РСГФ 2014 г.* “*профицит бюджета*” или “*чистое кредитование*” означает положительную разницу между совокупными доходами и совокупными расходами (expenditure) или положительную разницу между чистым приобретением финансовых активов и чистым принятием обязательств. Если полученное значение является отрицательным, бюджетное сальдо говорит о “*дефиците бюджета*” или “*чистом заимствовании*”.

РИСУНОК 1. Бюджетное сальдо в соответствии с РСГФ 2014 г.



⁵ Во многих странах расчет валового накопления основного капитала осуществляется статистическими органами.



Чистое приобретение нефинансовых активов относится к приобретению и выбытию основных средств (например, зданий, оборудования, в том числе товаров военного назначения), плюс чистое приобретение ценностей (например, немонетарное золото) и непроизведенные активы (такие как земля, гудвилл, аренда), плюс материальные оборотные средства, минус потребление основного капитала.

Государство покрывает отрицательную разницу между доходами и расходами (expenditures) за счет операций финансирования, называемых *финансирование* или *чистые операции с финансовыми активами и обязательствами*. В соответствии с основой РСГФ 2014 г., финансирование дефицита бюджета состоит из всех финансовых инструментов, включенных в Отчет об операциях СГФ, которые могут быть представлены финансовыми активами или обязательствами (см. Таблицу 1).

В. ОЦЕНКА НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПО МЕТОДУ НАЧИСЛЕНИЯ И КАССОВОМУ МЕТОДУ

Для целей макроэкономического и бюджетного анализа страны оценивают налогово-бюджетные показатели по кассовому методу и по методу начисления. Оба подхода важны для анализа. Бюджетное сальдо по кассовому методу используется для целей управления денежными средствами и ликвидностью, тогда как налогово-бюджетные показатели по методу начисления отражают реальную налогово-бюджетную позицию.

Учет по методу начисления имеет ряд преимуществ по сравнению с учетом по кассовому методу с точки зрения финансовой прозрачности, подотчетности и управления государственными финансами. С другой стороны, составление отчетности по кассовому методу обладает такими преимуществами, как простота, низкие затраты и своевременность. Отчеты о движении денежных средств также дают полезную и, как правило, более своевременную информацию о ситуации с ликвидностью.

При кассовом методе доходы и расходы (expenditures) отражаются в учете на момент денежных расчетов, то есть при выплате денежных средств. При методе начисления операции отражаются в учете на момент создания, преобразования, обмена, передачи или исчезновения экономической стоимости.

Учет по методу начисления обеспечивает отражение всех активов и обязательств, в отличие от учета, основанного исключительно на движении денежных средств. Это предполагает наличие существенных различий между двумя методами учета. Между «чистым кассовым методом» и «полным методом начисления» существует ряд промежуточных подходов, известных как

«модифицированный кассовый метод» или «модифицированный метод начисления и представляющих собой комбинации элементов кассового учета и учета по методу начисления.

РИСУНОК 2. Основные отличия между кассовым методом и методом начисления



В глобальной практике переход на метод начисления нередко сопровождается внедрением или приведением национальных стандартов бухгалтерского учета в соответствие с Международными стандартами финансовой отчетности для общественного сектора (МСФООС). Эти стандарты формируют методологическую основу и задают ожидания для стран, переходящих к учету по методу начисления. Переход на такой подход требует от стран значительного расширения учетной системы по нескольким направлениям: подготовки новых форм финансовой отчетности; раскрытия дополнительной информации в примечаниях к отчетам; охвата всех активов и обязательств; а также применения надлежащих методов оценки.

С. ОХВАТ СЕКТОРОВ

Согласно *РСГФ 2014 г.*, охват СГФ должен включать все единицы, которые оказывают значительное влияние на налогово-бюджетную политику. В рамках СГФ, налогово-бюджетная статистика должна составляться как для сектора государственного управления (СГУ), так и для государственного сектора (ГС). Комплексный институциональный охват повышает прозрачность налогово-бюджетной статистики, снижает стимулы к использованию внебюджетных механизмов и облегчает международные сопоставления.

Страны, как правило, начинают составление СГФ с бюджетного центрального правительства и постепенно расширяют охват, включая отдельные местные органы управления (МОУ), фонды социального обеспечения (ФСО), если таковые имеются, внебюджетные единицы (ВБЕ) и внебюджетные счета (ВБС). Более сложной задачей является интеграция в состав СГФ государственных нерыночных корпораций. В Региональной записке ЦТП-КЦАМ по разграничению государственного сектора в странах региона КЦАМ изложены применяемые правила и методология секторизации СГО и ГС и текущая практика в регионе.

Для повышения прозрачности в налогово-бюджетной сфере странам необходимо внести изменения в действующее бюджетное законодательство, усовершенствовать представление информации о национальном бюджете и охват Проекта бюджета (ПБ) в соответствии со структурой Отчета об операциях органов госуправления, предусмотренной *РСГФ 2014 г.* Также требуется пересмотр действующих бюджетных классификаций и Плана счетов (ПС) с учетом ключевых принципов международных статистических стандартов и стандартов в области бухгалтерского учета. Официальный бюджетный документ (ПБ в странах региона КЦАМ), охватывающий республиканский бюджет и бюджеты местных органов управления, должен быть дополнен бюджетом ФСО, если таковые имеются, и иных единиц СГУ. Это необходимо для формирования консолидированной картины деятельности органов госуправления.

Раздел 2. Текущая практика расчета бюджетного сальдо в странах региона КЦАМ

А. ОТЧЕТНОСТЬ ПО БЮДЖЕТНОМУ САЛЬДО

Сравнение показателей бюджетного сальдо в Проекте бюджета (национальная методология) и СГФ

Все страны региона КЦАМ, за исключением **Туркменистана**, регулярно представляют годовые данные, а некоторые – данные высокой периодичности СГФ в общедоступные базы данных МВФ, включая базу данных по СГФ и базу Международной финансовой статистики (МФС)⁶. Наличие таких данных обеспечивает возможность международных сопоставлений показателей бюджетного сальдо или чистого кредитования/заимствования в соответствии с методологическими принципами *РСГФ 2014 г.*

Годовая отчетность охватывает СГУ во всех странах региона КЦАМ, представляющих данные. В то же время секторальный охват отчетности высокой периодичности варьируется по странам: **Грузия, Казахстан, Узбекистан и Таджикистан** представляют и публикуют квартальные данные СГФ по СГУ, **Армения и Кыргызская Республика** – по центральному правительству (ЦП).

До настоящего времени все вышеупомянутые страны предоставляли статистику, основанную на кассовом методе учета. Регулярная годовая отчетность в регионе КЦАМ ограничивается информацией о доходах, расходах (expense), а также операциями с активами и обязательствами. Соответственно, страны также заполняют Отчет об операциях и *Отчет об источниках и использовании денежных средств*. Четыре страны в числе постоянных годовых респондентов также предоставляют данные по балансу активов и пассивов (**Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика и Монголия**).

ТАБЛИЦА 2. Годовые данные и данные высокой периодичности СГФ в базе данных GFSY МВФ по состоянию на май 2024 г.

	СГФ высокой периодичности	Годовая СГФ
Армения	ЦП	СГУ 2022
Азербайджан	данные отсутствуют	СГУ 2021
Грузия	СГУ	СГУ 2022
Казахстан	СГУ	СГУ 2022
Кыргызская Республика	ЦП	СГУ 2022
Монголия*	данные отсутствуют	СГУ 2022
Таджикистан	СГУ	СГУ 2022
Туркменистан	данные отсутствуют	данные отсутствуют
Узбекистан*	СГУ	СГУ 2022

Примечание: * Данные не были подвержены валидации

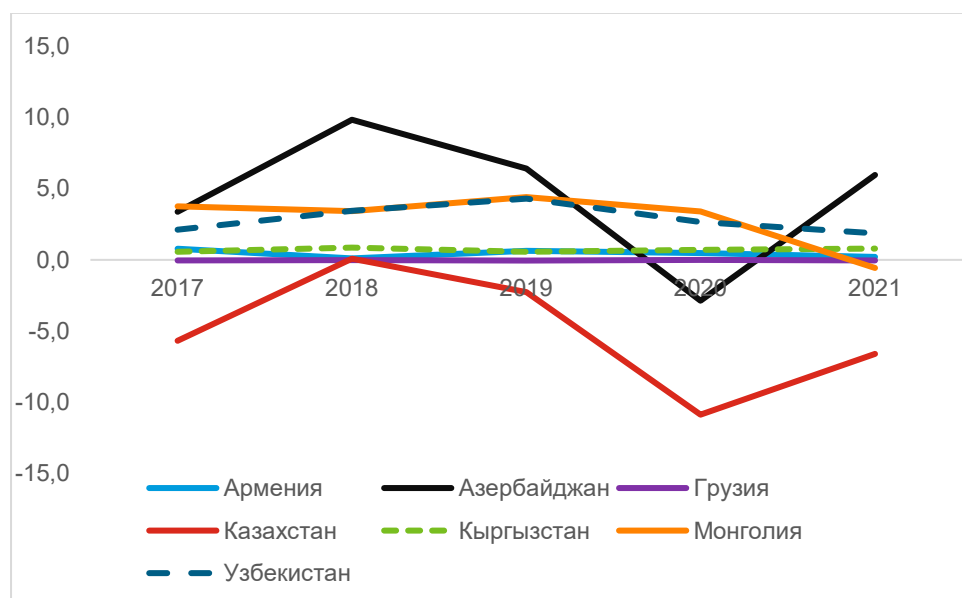
В период 2017 – 2022 годов разница между бюджетным сальдо СГУ, отраженным в ПБ и бюджетным сальдо, рассчитанном в соответствии с МСС, колеблется в пределах 5-6 процентов ВВП для **Азербайджана и Казахстана**, тогда как для **Армении и Грузии** такие

⁶Government Finance Statistics - At a Glance - IMF Data; International Financial Statistics - Reports - IMF Data

расхождения приближены к нулю (см. Приложение 1). В **Казахстане** бюджетное сальдо, представленное в ПБ отражает чистое кредитование (профицит бюджета), в то время в соответствии с *РСГФ 2014 г.* страна сообщает о чистом заимствовании (дефицит бюджета). В случае Азербайджана ПБ демонстрирует дефицит, тогда как данные, составленные по *РСГФ 2014 г.* указывают на профицит. В Азербайджане и Казахстане наиболее значительное влияние на расхождение оказывает учет отдельных финансовых операций как операций «над чертой» (в 2018 году для Азербайджана и в 2020 году для Казахстана).

Методологические различия, а также разная степень внедрения *РСГФ 2014 г.* в бюджетные основы могут существенно влиять на налогово-бюджетные показатели в соответствии с национальной методологией и объяснять расхождения между данными, составленными в соответствии с МСС. На Рисунках 3 и 4 представлены различия между бюджетным сальдо, рассчитанными по *РСГФ 2014 г.* и национальным форматом представления⁷.

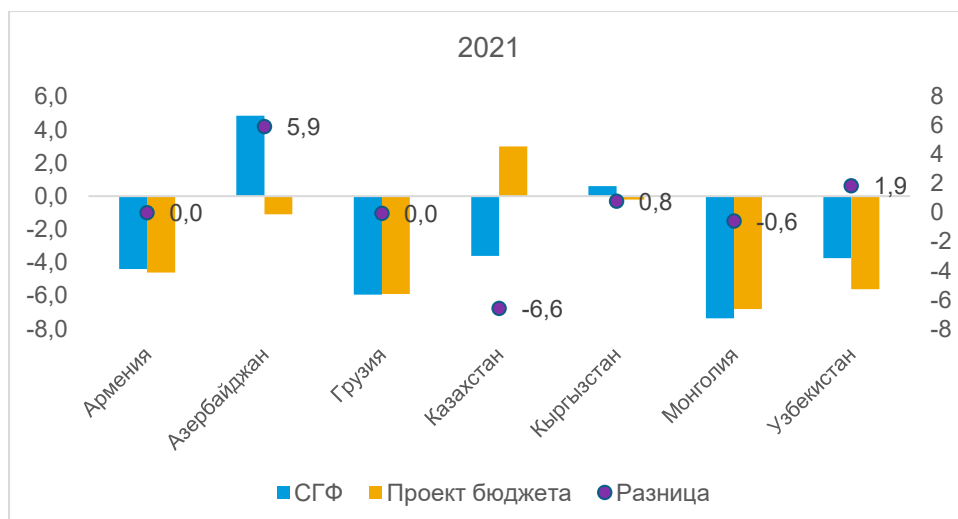
РИСУНОК 3. Разница между бюджетным сальдо в соответствии с РСГФ 2014 г. и национальным форматом представления (в процентах от ВВП)



Примечание: Туркменистан не предоставляет данные в базу данных МВФ; по Таджикистану доступны только данные за 2021 год.

РИСУНОК 4. Бюджетное сальдо в соответствии с РСГФ 2014 г. и национальным форматом представления (в процентах от ВВП)

⁷ Данные охватывают бюджетное центральное правительство, местные органы управления и фонды социального обеспечения в зависимости от применимости в каждой стране. В Грузии в охват также включаются некоммерческие организации, находящиеся на уровне центрального правительства и местных органов управления.



Источник: База данных годовой СГФ стран региона КЦАМ, отчеты об исполнении бюджета стран и вопросник по метаданным (2023 г.)

Примечание: Положительные значения указывают на то, что профицит бюджета в СГФ превышает соответствующий показатель в ПБ, в то время как отрицательные свидетельствуют об обратном. Более подробная информация о значениях дефицита бюджета по каждой стране, рассчитанных по обеим методологиям, представлена в Приложении 1.

Армения и Грузия демонстрируют сопоставимые значения бюджетного сальдо по обеим методологиям за 2021 год, несмотря на наличие методологических различий с *РСГФ 2014 г.*, описанных ниже.

Методологические различия расчета бюджетного сальдо

В ряде стран определенные финансовые операции в национальной методологии интерпретируются как доходы или расходы (expenditure), вместо *финансирования* или *операций с активами и обязательствами*.

Как показано в Таблице 3, в **Кыргызской Республике и Таджикистане** кредиты, полученные от международных организаций и правительств иностранных государств, учитываются в составе доходов правительства. Согласно МСС, кредиты от других иностранных правительств или международных учреждений классифицируются как операции с обязательствами (финансирование), поскольку они подлежат погашению в будущем, а также предполагают выплату государством процентных платежей (расходы (expense)). Напротив, трансферты, полученные от международных организаций или иностранных правительств, следует классифицировать как гранты (доходы). Корректная классификация финансовой помощи от международных учреждений и ее отражение в учете как грантов или операций с обязательствами в зависимости от ее характера имеет ключевое значение для надлежащего расчета бюджетного сальдо для проведения бюджетного анализа. **Азербайджан, Таджикистан и Туркменистан** отражают погашение займов в составе расходов (expenditures), а не как операции с обязательствами. **Туркменистан** по-разному учитывает полученные кредиты и их погашение: полученные средства отражаются как финансирование, тогда как их погашение – как расходы (expense).

Для надлежащего отражения экономической сущности, учет кредитования на цели государственной политики должен соответствовать правилам, установленным в МСС. Кредитование на цели государственной политики представляет собой форму государственной поддержки, направленной на развитие новых отраслей, помощь корпорациям, испытывающим финансовые затруднения, включая проблемы с ликвидностью, или ли поддержку домохозяйств в рамках социальной политики правительства. Кредитование на цели государственной политики может осуществляться в форме вливаний капитала через предоставление кредитов или увеличение уставного капитала, а также через другие стандартные финансовые операции,

реализуемые в рамках государственных мер политики. Метод учета зависит от конкретных обстоятельств, при которых была осуществлена операция. Если имеются убедительные доказательства или основания полагать, что предоставленные средства не подлежат возврату, такая операция должна быть классифицирована «над чертой», что влияет на уровень бюджетного сальдо.

Между МСС и национальной практикой страны региона КЦАМ сохраняются различия в учете операций с долями государства в ГП, а также кредитами, предоставленными органами государственного управления таким ГП, и их погашением. **Армения, Таджикистан и Туркменистан** отражают поступления от продажи долей в государственных предприятиях (например, от приватизации) в составе доходов, тогда как согласно МСС, такие поступления должны классифицироваться как операции с финансовыми активами. **Монголия и Узбекистан** отражают предоставление займов ГП и их погашение как расходы (expenditures) и доходы соответственно. Однако *РСГФ 2014 г.* предоставляет детальные правила по учету государственных операций с капиталом ГП и государственных кредитов, выданных ГП, включая критерии, в соответствии с которыми такие операции могут классифицироваться как доходы/расходы (expense) и о том, когда отражать их как финансирование.

ТАБЛИЦА 3. Финансовые операции, учитываемые как доходы и расходы (expenditures) в ПБ стран региона КЦАМ

Операции с доходами и/или расходами (expenditures) БЦП	Страны
Кредиты от других стран (напр., инвестиционные займы)	Кыргызская Республика, Таджикистан
Погашение кредитов от других стран	Азербайджан, Таджикистан, Туркменистан
Увеличение капитала в ГП (приобретение – например, увеличение доли государства в капитале)	Армения, Азербайджан, Монголия, Казахстан, Таджикистан
Продажа доли государства в капитале ГП (например, приватизация)	Армения, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан
Кредиты, выданные ГП	Монголия, Казахстан, Узбекистан
Погашения от ГП	Монголия, Азербайджан, Узбекистан
Другие финансовые операции	Азербайджан, Таджикистан

Источник: Вопросник по метаданным о дефиците бюджета и долге для стран региона КЦАМ, отчеты о ТП в области СГФ.

К числу других примеров классификации финансовых операций как доходов в рамках национальной методологии можно отнести:

- резервные фонды, пополняемые за счет погашения кредитов ГП. Такие трансферы за счет погашаемых сумм в резервные фонды являются финансовыми операциями, но могут включать компоненты, относящиеся к выплатам процентов и сборов;
- трансферы из центрального банка (ЦБ), которые классифицируются как доходы государственного бюджета (нефинансовые операции);
- непогашенные остатки неиспользованных средств предыдущего года, которые зачастую ошибочно отражаются как доходы. Такие суммы должны отражаться в балансе активов и пассивов.

Анализ бюджетной практики стран региона КЦАМ показывает, что применение основы *РСГФ 2014 г.* в национальных подходах к формированию налогово-бюджетных показателей и расчету бюджетного сальдо в ряде стран остается неполным, что, в свою очередь, ограничивает аналитическую полезность и снижает международную сопоставимость налогово-

бюджетной статистики.

Охват секторов

Страны региона КЦАМ постепенно расширяют охват своей налогово-бюджетной статистики.

Грузия и **Узбекистан** недавно включили в состав отчетности структуры, не входящие в состав бюджета (например, юридические лица публичного права и отдельные нерыночные государственные предприятия в случае **Грузии**, а также ВБФ и ВБС в Узбекистане). **Армения** и **Казахстан** продолжают работу над отраслевой классификацией, направленной на составление исчерпывающего перечня единиц государственного сектора с последующей поэтапной консолидацией их отчетности в рамках СГФ. Данные усилия являются продолжением выводов Оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере (ОПБС) МВФ и ее последующих обновлений в указанных странах в последние годы. В других странах региона КЦАМ финансовые данные по ВБФ, ВБС и некоммерческим учреждениям⁸ (НКУ), некоммерческим организациям (НКО) не включаются в ПБ, несмотря на то, что некоторые из этих структур подотчетны МФ. Аналогичным образом, в большинстве стран данные по нерыночным ГП пока не интегрированы в составление СГФ, хотя МФ практически всех стран региона КЦАМ сформировали базы данных по ГП в целях управления бюджетными рисками, содержащие информацию по этим структурам.

Информация о бюджетном сальдо в странах региона КЦАМ остается ограниченной и не в полной мере отражает фактическую деятельность СГУ и ГС. Интеграция вышеуказанных структур состав бюджетной отчетности позволит повысить прозрачность в налогово-бюджетной сфере и обеспечит более полноценный бюджетный анализ.

ТАБЛИЦА 4. Организации, не включенные в ПБ, но подотчетные МФ

Структуры сектора ГУ не включенные в ПБ, но подотчетные МФ	Страны
Внебюджетные единицы на уровне ЦП	Армения, Азербайджан, Монголия, Казахстан, Туркменистан
Внебюджетные счета на уровне ЦП	Казахстан, Монголия, Туркменистан
Некоммерческие учреждения на уровне ЦП	Армения, Казахстан, Кыргызская Республика, Монголия
Некоммерческие организации на уровне ЦП	Армения, Казахстан, Кыргызская Республика, Монголия
Внебюджетные единицы на уровне МОУ	Армения, Монголия

Источник: Вопросник метаданных по дефициту бюджета и долгу стран региона КЦАМ.

В. ДАЛЬНЕЙШИЙ ПЕРЕСМОТР НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ И ДЕФИЦИТА В СООТВЕТСТВИИ С МСС

В большинстве стран региона КЦАМ бюджетная основа, включая бюджетную классификацию и план счетов, пересматривается с целью приведения ее в соответствие с *РСГФ 2014 г.* и МСФООС соответственно. Ожидается, что обновленные основы будут введены в действие в ближайшие годы.

⁸ Разница между некоммерческими учреждениями (НКУ) и некоммерческими организациями (НКО) заключается в том, что НКУ обычно представляют собой заведения министерств, ведомств и агентств, а также органов местного управления, которые не генерируют прибыль и финансируются главным образом за счет государства. В статистике такие единицы считаются нерыночными и относятся к БЦП или МОУ. Некоммерческие организации (НКО) могут входить в СГУ только в том случае, если они преимущественно финансируются и контролируются органами государственного управления. В противном случае они включаются в сектор НКО, обслуживающих домохозяйства (НКОДХ). НКОДХ, как правило, финансируются за счет взносов или подписных платежей группы заинтересованных предприятий.

Бюджетная классификация

Ситуация с бюджетной классификацией в регионе КЦАМ остается неоднородной. В ряде стран классификация расходов в целом соответствует *РСГФ 2014 г.*, однако в других странах по-прежнему используется смешанный подход, сочетающий признаки экономической и функциональной классификации, либо применяются чрезмерно агрегированные категории расходов (expenditure).

Экономическая классификация расходов (expenditures) имеет важное значение, особенно для расчета бюджетных агрегатов, включая дефицит бюджета и краткосрочные прогнозы. На практике наименее затратным и наиболее доступным подходом является дезагрегированная структура, при которой расходные операции государства планируются по месяцам или кварталам в разрезе широких экономических категорий. Помимо своей относительной простоты, такая классификация облегчает проведение экономического анализа, позволяя моделировать влияние различных макроэкономических предпосылок, таких как изменения обменного курса, инфляции и других факторов. Начиная с самой простой экономической классификации, выплаты заработной платы, как правило, осуществляются по установленному графику (еженедельно, раз в две недели, ежемесячно или раз в два месяца).

Бюджетные классификации должны охватывать четыре различных аспекта и типа притоков и оттоков, в соответствии с классификацией, принятой в *РСГФ 2014 г.*, при этом учитывая специфику стран. Компонент 1 Руководства по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере посвящен бюджетной отчетности и ее качеству. В частности, принцип 1.3.1 предусматривает, что бюджетные отчеты должны классифицировать информацию таким образом, чтобы обеспечить прозрачность использования государственных ресурсов и способствовать международной сопоставимости данных. Четыре основных вида классификации, применяемых в бюджетных документах, являются: i) административная, ii) экономическая, iii) функциональная и iv) программная классификация.

ТАБЛИЦА 5. Четыре основных вида бюджетной классификации

Классификация	Information Provided	Стандарты
Административная	Государственная структура (министерство, департамент, управление, агентство), уполномоченная на осуществление расходов и ответственная за использование средств	Международные стандарты отсутствуют, так как структура классификаций зависит от институциональных механизмов в каждой отдельной стране
Экономическая	Экономическая природа расходов (expenditures) (налоговые, неналоговые) и расходов (зарплата, субсидии, социальные пособия)	РСГФ 2014
Функциональная	Цель расходов (expenditures) (оборона, здравоохранение, образование)	КФОГУ
Программная	Связь между расходами (expenditures) и соответствующими мерами государственной политики (обеспечение доступа к воде, снижение детской смертности)	Международные стандарты отсутствуют, так как структура классификаций зависит от политических приоритетов каждого отдельного государства

Источник: Руководство по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере

В главах бюджетной классификации должно быть четко разграничено отражение экономических показателей и расходов (outlays) по функциям (а при наличии программного бюджетирования - по программам), в соответствии с методологическими принципами *РСГФ 2014 г.*

Структура глав должна соответствовать классификациям, установленным *РСГФ 2014 г.* (не обязательно следуя его кодам в точности). При этом каждая страна может самостоятельно определять структуру глав, однако четкое различие между нефинансовыми и финансовыми операциями в терминах *РСГФ 2014 г.* остается критически важным, поскольку оно позволяет составлять СГФ как по кассовому методу, так и по методу начисления.

Грузия и Узбекистан используют экономическую классификацию, в целом соответствующую *РСГФ 2014 г.*. Пересмотр бюджетной классификации в целях сближения с методологией *РСГФ 2014 г.* осуществляется в четырех странах: в **Армении, Азербайджане, Казахстане, Таджикистане и Туркменистане**. В 2023 году **Армения** подготовила поправки к Закону о бюджетной системе, направленные на устранение методологических отклонений - как посредством изменений в ПС, так и путем введения дополнительных указаний для отчетных единиц. Эти меры направлены на повышение качества налогово-бюджетной статистики, включая более точное измерение бюджетного сальдо. **Казахстан** находится на этапе приведения своей национальной бюджетной классификации в соответствие с *РСГФ 2014 г.*, что также отражено в рекомендациях ОПБС МВФ за 2023 год. **Таджикистан** осуществляет переход к новой бюджетной классификации, соответствующей *РСГФ 2014 г.*, с планируемым введением в действие в 2025 году. В **Туркменистане** в настоящее время реализуется бюджетная реформа, включающая поэтапный пересмотр классификации с целью ее согласования с принципами *РСГФ 2014 г.*

СГФ и стандарты бухгалтерского учета

Несколько стран, перешедших на учет по методу начисления до создания МСФООС, основывают свою систему учета на Международных стандартах финансовой отчетности (МСФО) или аналогичных стандартах, применяемых в коммерческом секторе, адаптированных для нужд ГС⁹. На практике различия между таким подходом и МСФООС минимальны, поскольку МСФООС были гармонизированы с *РСГФ 2014 г.*. Хотя некоторые расхождения по-прежнему существуют, применение учета, основанного на МСФООС, считается важным шагом к составлению СГФ, согласованной с МСС. Как правило, более строгие требования МСФООС не конвертируются в национальные стандарты сразу или откладываются для поэтапного внедрения. В этой связи адаптация рассматривается как наиболее оптимальный путь для постепенного перехода.

Реформа ПС в странах региона КЦАМ продвигается с разной скоростью. Ведется работа по обновлению в соответствии с международными стандартами, однако требуется дальнейшее продвижение в части обеспечения поддержки отчетности, согласованной со стандартами МСФООС и *РСГФ 2014 г.*, которые могут быть как приняты в полном объеме, так и адаптированы.

Вставка 1: Внедрение МСФООС или МСФО в странах региона КЦАМ

Армения - Закон о бухгалтерском учете организаций общественного сектора был принят в 2014 году. В соответствии с ним все организации общественного сектора обязаны вести бухгалтерский учет и составлять финансовую отчетность в соответствии с Армянским стандартом бухгалтерского учета организаций общественного сектора (APSAS). Этот национальный стандарт основан на методе начисления и разработан на базе МСФООС. Параллельно были приняты и другие нормативно-правовые акты, регулирующие учет в общественном секторе, включая План счетов (ПС). Структура ПС обеспечивает возможность сбора информации как для подготовки финансовой отчетности, так и для бюджетных целей.

⁹ «Принятие» означает 100-процентное применение всех стандартов МСФООС без каких-либо поправок, что не требует разработки национальных стандартов. Напротив, «Адаптация» предполагает, что страна преобразует МСФООС в национальные стандарты, отражающие выбранные элементы канона МСФООС.

Азербайджан - В соответствии с Законом Азербайджанской Республики «О бухгалтерском учете», вступившим в силу в январе 2019 года, бюджетные организации и органы местного управления обязаны подготавливать финансовую отчетность в соответствии с МСФООС, одобренными к применению Министерством финансов. В Азербайджане внебюджетная единица предоставляет комплексные данные по балансу активов и обязательств начиная с 2020 года. Фонды социального обеспечения начали составление показателей баланса активов и обязательств с 2022 года.

Грузия - В настоящее время центральное правительство подготавливает отчеты об исполнении бюджета на основе кассового метода учета. В 2007 году министр финансов принял решение о поэтапном внедрении МСФООС как на центральном, так и на субнациональном уровне. Переход начался с применения стандартов МСФООС, основанных на кассовом методе учета с постепенным расширением раскрытия информации об активах и обязательствах, с целью перехода на учет по методу начисления в соответствии с МСФООС. В части финансовой отчетности Министерство финансов ежегодно публикует консолидированную финансовую отчетность для центрального правительства, а также отчетность отдельных муниципалитетов, составленную в соответствии с МСФООС, основанными на методе начисления. Автономные республики и муниципалитеты подготавливают собственную ежегодную консолидированную финансовую отчетность в соответствии с 24 стандартами МСФООС, применяемыми на основе метода начисления.

Казахстан - Ассоциация дипломированных сертифицированных бухгалтеров (АССА) совместно с Министерством финансов Казахстана (МФ) запустили важную инициативу по дальнейшему продвижению внедрения МСФООС в стране. АССА предлагает государственным служащим пройти обучение и сертификацию по программе Cert IPSAS. Особое внимание уделяется подготовке тренеров, которые в дальнейшем будут обучать других государственных служащих. В 2021 году более 400 государственных служащих прошли обучение и зарегистрировались для участия в программе Cert IPSAS на русском языке. В последующие годы планируется расширение охвата обучения на все уровни государственного сектора Казахстана¹⁰.

Кыргызстан - В соответствии со статьей 2-1 Закона о бухгалтерском учете, бюджетные учреждения обязаны применять МСФООС. МФ наделено полномочиями по установлению стандартов бухгалтерского учета для ГС в рамках действующего законодательства. В то же время, формальный механизм принятия МСФООС на национальном уровне пока не установлен и на практике применяются национальные стандарты, основанные на модифицированном методе начисления как указано в Индексе Международной федерации бухгалтеров (МФБ), Института дипломированных специалистов по государственным финансам и бухгалтерскому учету (CIPFA) (за 2020 г.)¹¹.

Монголия – В соответствии с параграфом 26.1 Закона о бюджете, государственные организации обязаны готовить финансовую отчетность с использованием метода начисления. Министерство финансов Монголии совместно Институтом сертифицированных бухгалтеров Монголии предоставляет организациям государственного сектора актуальные справочные материалы по МСФООС, предназначенные для подготовки отчетности в соответствии с установленными требованиями.

Таджикистан - В рамках Программы модернизации управления государственными финансами была разработана стратегия внедрения и обучения по национальным

¹⁰ Euroactiv Press Release, <https://pr.euractiv.com/pr/acca-collaborates-ministry-finance-kazakhstan-support-ipsas-implementation-216232>

¹¹ Официальный сайт Международной федерации бухгалтеров, <https://www.ifac.org/about-ifac/membership/profile/kyrgyz-republic>

стандартам учета на основе МСФООС. Данные меры реализуются в контексте общей стратегии реформирования государственного сектора, координируемой МФ. Официальные органы планируют поэтапное внедрение нового ПС, основанного на МСФООС, начиная с 2025 года.

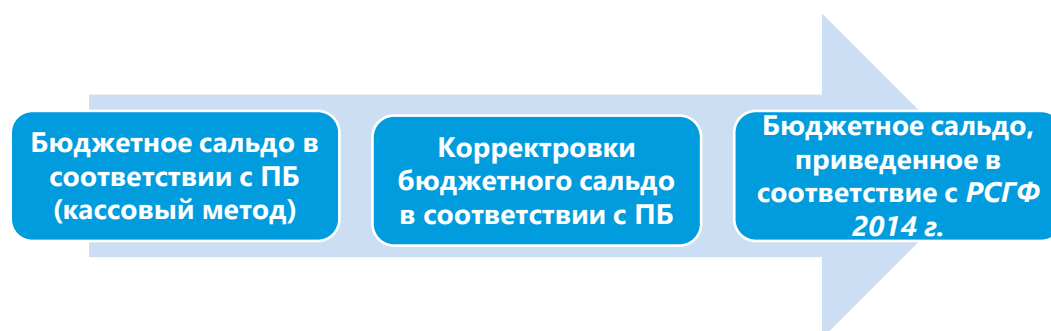
Туркменистан - В рамках реализации проекта реформы государственного управления Министерство финансов и экономики в 2014 году внедрило национальные стандарты бухгалтерского учета и обновленные ПС, основанные на Международных стандартах финансовой отчетности (МСФО).

Узбекистан - В публикации «Дорожная карта МСФООС в 2023 г.»¹² дана оценка текущего состояния системы управления государственными финансами и выявлены существующие пробелы в стандартах бухгалтерского учета. Документ подчеркивает необходимость создания специализированного механизма проектного управления, а также рассматривает потенциальные риски, связанные с реализацией реформы. Представлен подробный четырехступенчатый подход к внедрению стандартов и обоснована важность интеграции ИТ-систем для обеспечения комплексного «360-градусного» обзора финансового положения и результативности деятельности государственного сектора.

Составление бюджетного сальдо сопоставимого на международном уровне

Большинство стран региона КЦАМ уже распространяют показатели бюджетного сальдо в соответствии с *РСГФ 2014 г.*, а также с национальным форматом представления данных. В связи с сохраняющимися различиями между национальными и международными методологиями, составителям необходимо проводить соответствующие корректировки и обращаться к дополнительным источникам данных для перехода от национального представления к показателям, сопоставимым на международном уровне.

РИСУНОК 4. Составление бюджетного сальдо для международного сравнения



Для перехода от национального бюджетного сальдо к показателю Чистого кредитования/заимствования СГФ необходимо осуществить три типа методологических корректировок. Эти корректировки должны обеспечивать исключение из расчетов операций, включенных в национальный бюджет, но не относящихся к доходам и расходам (expenditure) по СГФ. В то же время операции, не отраженные в национальном бюджете, но осуществляемые единицами органов государственного управления на «внебюджетной» основе, подлежат включению в доходы и расходы (expenditures) по СГФ.

- Классификация доходов и расходов (expenditures). Согласно методологии СГФ, основанной на МСС, притоки и оттоки, связанные с финансовыми операциями (операции с финансовыми активами и обязательствами), отражаются «под чертой» и, соответственно,

¹² <https://www.adb.org/publications/ipsas-implementation-road-map-uzbekistan>

не влияют на показатель бюджетного сальдо - чистое кредитование (+) / чистое заимствование (-). Такие операции подлежат исключению из состава доходов и расходов (expenditure) при составлении отчетности по СГФ.

- Полнота институционального охвата. Все государственные операции и единицы СГУ должны включаться в налогово-бюджетные показатели и учитываться при расчете бюджетного сальдо. Однако в ряде стран национальные бюджетные данные охватывают только бюджетные организации и отдельные государственные фонды, исключая ВБЕ и операции, проводимые через ВБС бюджетных организаций.
- Корректировки по процентам, дебиторской и кредиторской задолженности, неденежным операциям и прочим экономическим потокам необходимы для представления по методу начисления налогово-бюджетных показателей, ранее составленных по кассовому методу.

ТАБЛИЦА 6. От национального определения бюджетного сальдо к показателю Чистого кредитования / Чистого заимствования (РСГФ 2014 г.)

Национальное определение бюджетного сальдо (ПБ)
Финансовые операции, включенные в сальдо
+ Кредиты выданные
- Погашение кредитов
+ Приобретение акций
- Продажа акций
+/- Другие финансовые операции, включенные в сальдо
Нефинансовые операции, не включенные в рабочее сальдо
Разница между процентами выплаченными (+) и начисленными (-)
Прочая дебиторская задолженность (+)
Прочая кредиторская задолженность (-)
Рабочее сальдо (+/-) структур, не входящих в центральное правительство
Чистое кредитование (+) / Чистое заимствование (-) других структур центрального правительства
Прочие корректировки (+/-)
Чистое кредитование (+)/ чистое заимствование (-) центрального правительства (РСГФ 2014)

Раздел 3. На пути к совершенствованию бюджетной отчетности

Миссии ТП ЦТП-КЦАМ часто рекомендуют постепенный переход, предусматривающий подготовку параллельной бюджетной отчетности в национальном формате и в соответствии с *РСГФ 2014 г.*. Такие отчеты должны сопровождаться метаданными, разъясняющими различия между форматами. Эти различия целесообразно представлять в форме таблицы согласования, адаптированной к особенностям каждой страны (например, Таблица 7).

Для повышения качества бюджетной отчетности странам региона необходимо укрепить внутри- и межведомственное взаимодействие, в том числе посредством заключения Меморандума о взаимопонимании (МОВ) между МФ и двумя другими ключевыми составителями макроэкономической статистики - Национальным статистическим органом (НСО) и Центральным банком (ЦБ).

На данный момент встречи между МФ, ЦБ и НСО, направленные на согласование данных, проводятся, как правило, только в ходе миссий ТП ЦТП-КЦАМ. Странам следует взять на себя инициативу по созданию постоянно действующей рабочей группы, которая будет регулярно собираться для обсуждения вопросов согласованности данных и методов составления отчетности.

Законодательная и институциональная база

Продолжающиеся реформы в области УГФ в большинстве стран региона КЦАМ предоставляют возможность для пересмотра и обновления бюджетной основы, а также для активного внедрения международных стандартов бухгалтерского учета и статистических стандартов, в том числе в части измерения дефицита бюджета и государственного долга. Законодательство стран региона КЦАМ о государственных финансах требует дополнений, направленных на укрепление и модернизацию правовой базы, регулирующей бухгалтерский учет и налогово-бюджетную отчетность.

Переход от кассового метода к методу начисления

Переход от кассового метода учета к методу начисления следует рассматривать как стратегическую, долгосрочную цель для стран региона КЦАМ. Международная практика показывает, что большинство государств реализуют этот переход поэтапно: начиная с внедрения базовых элементов (например, отражения начисленных доходов и расходов (expense), дебиторской и кредиторской задолженности), и лишь затем переходят к более ответственным и сложным этапам. Многие страны до сих пор находятся на стадии перехода, и лишь ограниченное число развитых государств может заявить о полном соблюдении всех положений МСС и МСФООС. Этапный подход, как рекомендуемая практика, изложен в соответствующем руководстве МВФ¹³.

Источники данных

¹³ <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Implementing-Accrual-Accounting-in-the-Public-Sector-44121>

Интеграция отчетности всех единиц органов государственного управления в рамках казначейской системы представляет собой эффективное решение, способствующее составлению консолидированной налогово-бюджетной статистики. В текущих условиях приоритетным шагом является определение источников данных и их централизованный сбор в МФ. Данные по ЦП, МОУ и ФСО должны быть дополнены данными по ВБЕ, ВБС, НКУ и НКО, относящимся к СГУ и МОУ, которые во многих странах по-прежнему остаются вне охвата. Странам следует стремиться к составлению консолидированной картины деятельности органов государственного управления, включая позиции по активам и обязательствам.

Составителям необходимо изучить дополнительные источники данных с целью повышения качества налогово-бюджетной статистики. Денежно-кредитный обзор ЦБ банка является важным источником информации о финансовых операциях («под чертой»). Банковская система также может служить инструментом для верификации бюджетных данных, предоставляемых МФ. Регулярный обмен информацией между МФ и НСО имеет ключевое значение для повышения согласованности данных о нефинансовых операциях («над чертой»). Помимо регулярной передачи консолидированной годовой финансовой отчетности и отчетов, составленных по кассовому методу, обмен должен охватывать: i) корректировки по методу начисления; ii) информацию о просроченной задолженности; iii) данные о рыночной или нерыночном характере ГП.

НСО и ЦБ собирают данные, полезные для секторизации субъектов и принятия решений по классификации операций. Разграничение СГУ и ГС является первым шагом в составлении налогово-бюджетной статистики. Хотя основная ответственность за определение масштабов СГУ и более широкого ГС возлагается на МФ, было бы полезно, если бы НСО, ЦБ (и другие соответствующие учреждения) в регионе КЦАМ играли более активную роль в этом процессе.

Институциональные механизмы

Процесс составления налогово-бюджетной статистики должен основываться на сотрудничестве соответствующих департаментов МФ, участвующих в подготовке налогово-бюджетной статистики. Передовая практика рекомендует формализовать такое сотрудничество приказом МФ и курировать его заместителем министра финансов. Должна быть создана внутриведомственная рабочая группа (РГ), состоящая из представителей соответствующих департаментов МФ. Обязанности департаментов МФ и членов рабочей группы должны быть четко определены в приказе с указанием типа данных и их периодичности, ожидаемой от соответствующего департамента для регулярного предоставления данных в целях составления годовых данных и данных высокой периодичности. В приказе также должны быть указаны формат предоставляемых данных и крайний срок их представления, требуемый уровень агрегации и атрибутов, а также метаданные. Также должно быть указано, следует ли соотносить данные с *РСГФ 2014 г.*

РГ должна разработать методологический документ по составлению налогово-бюджетной статистики, согласованную с МСС. В документе следует отразить описание используемых источников данных, институциональных механизмов, методов и процедур составления показателей дефицита бюджета и статистики долга как по кассовому методу, так и по методу начисления, для целей международных сопоставлений.¹⁴

Важно обеспечить, чтобы вся макроэкономическая статистика базировалась на единых определениях секторов и операций, что необходимо для согласованности между ключевыми макроэкономическими агрегатами (например, ВВП, сальдо текущего счета, ЧК/ЧЗ). МФ, НСО и ЦБ несут коллективную ответственность за обеспечение качества макроэкономической статистики. Для достижения синергии рекомендуется заключение МОВ между МФ, НСО и ЦБ.

¹⁴ В качестве справочной информации могут использоваться материалы стран с более развитыми статистическими системами
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-inventories>

Помимо регулярного обмена данными, МОВ должен охватывать вопросы конфиденциальности, консолидации и согласования между запасами и потоками, согласованности методологии, а также распространения и публикации статистической информации.

Заключение

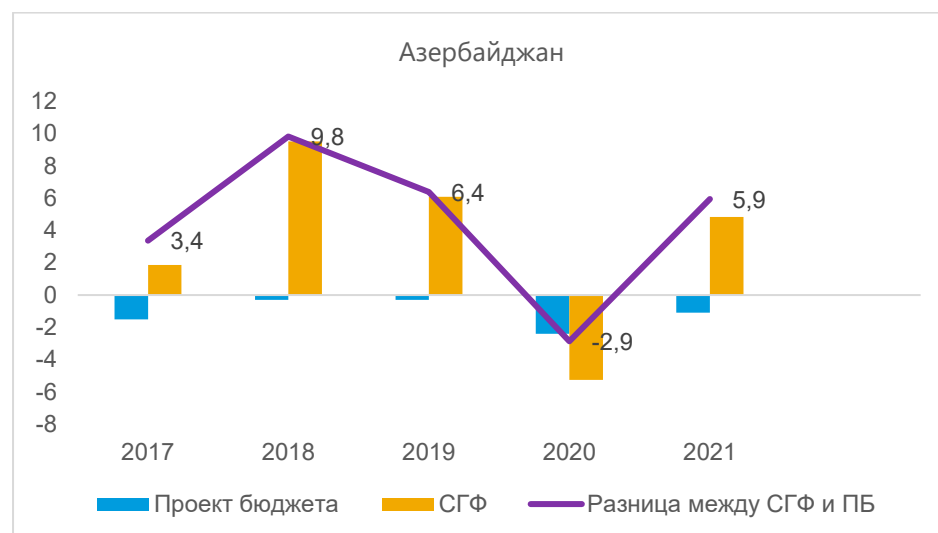
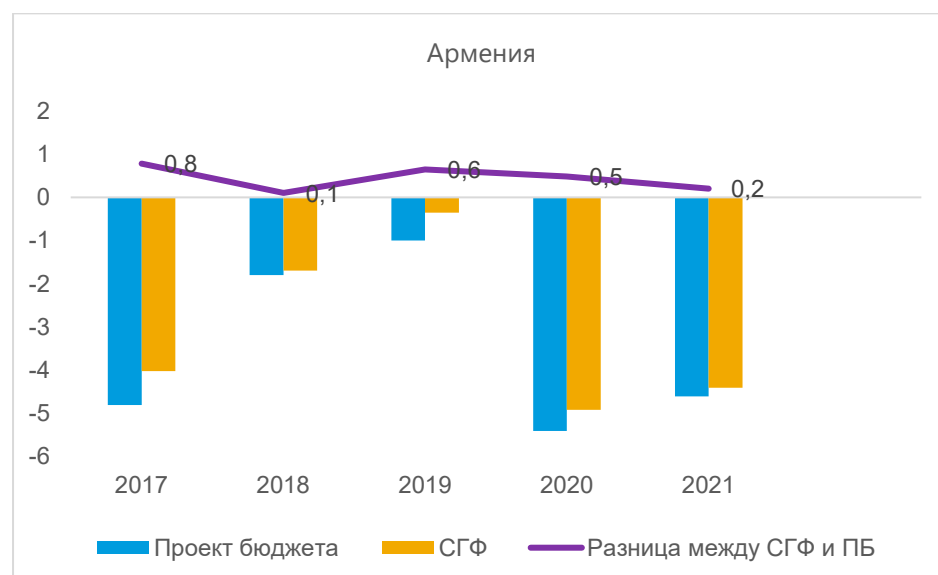
Большинство стран региона КЦАМ демонстрируют устойчивую приверженность повышению прозрачности и подотчетности. Часть из них уже прошли ОПБС МВФ (Армения, Грузия ¹⁵, Казахстан, и Узбекистан). Выводы и рекомендации ОПБУ стали важным стимулом для совершенствования налогово-бюджетной отчетности в этих странах. Вместе с тем, отдельные страны региона продолжают отставать и нуждаются в усилении политической поддержки и развитии потенциала. Несмотря на то что полное соответствие МСС в краткосрочной перспективе остается маловероятным, процесс реформирования открывает возможности для поэтапного внедрения МСС для оценки налогово-бюджетных показателей, повышения эффективности рабочих процессов, расширения межведомственного взаимодействия, повышения прозрачности и достижения большей сопоставимости на региональном и международном уровнях.

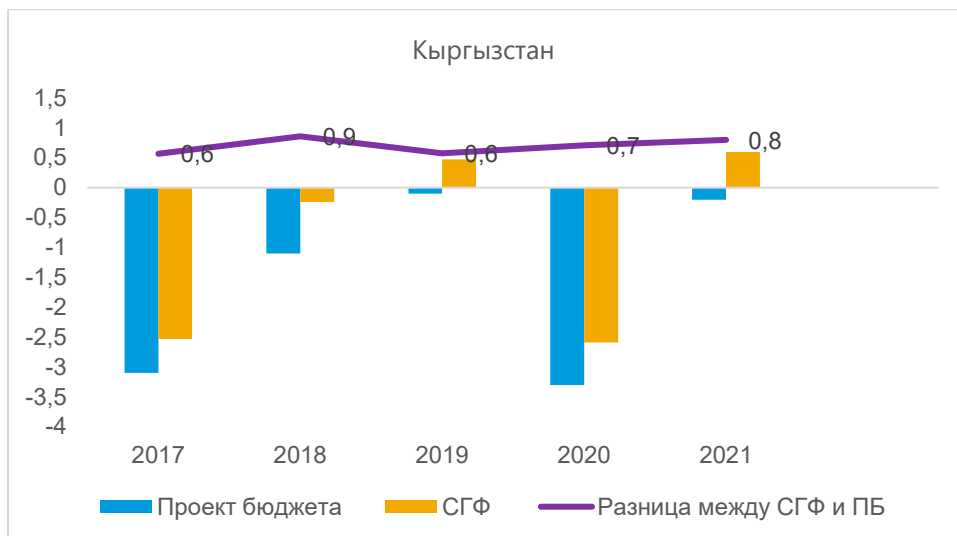
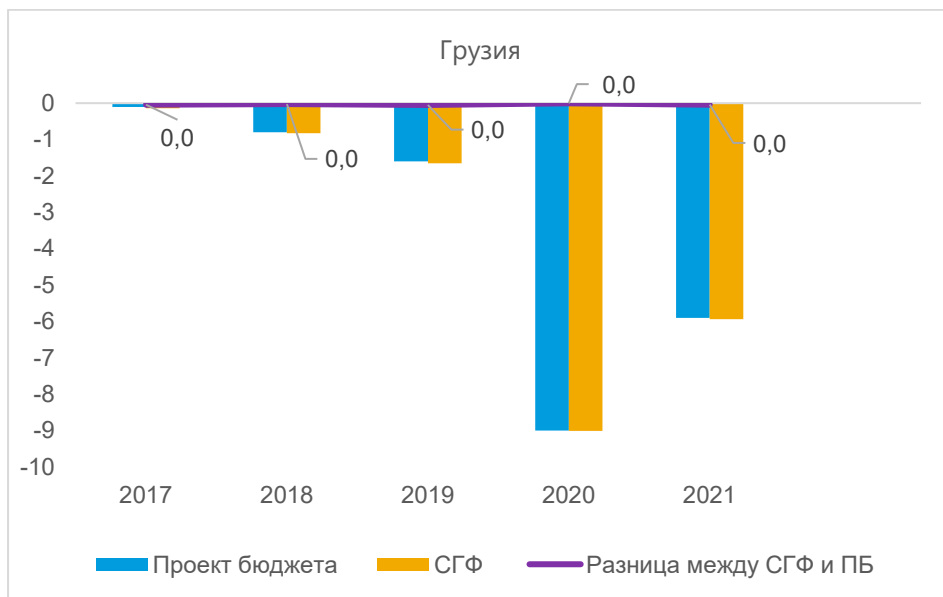
Параллельное распространение налогово-бюджетных данных, согласованных с МСС, наряду с данными, подготовленными по национальной методологии, позволит национальным директивным органам и широкой общественности лучше понять различия между двумя подходами. Публикация международно сопоставимых ключевых налогово-бюджетных показателей на официальных сайтах стран региона КЦАМ будет способствовать созданию более благоприятной инвестиционной среды и, в конечном итоге, стимулировать экономический рост. Совершенствование формирования налогово-бюджетных показателей в бюджетной отчетности на основе национальной методологии, согласованной с МСС, повысит подотчетность государства и качество бюджетного управления, в том числе посредством анализа затрат и выгод и оценки риска.

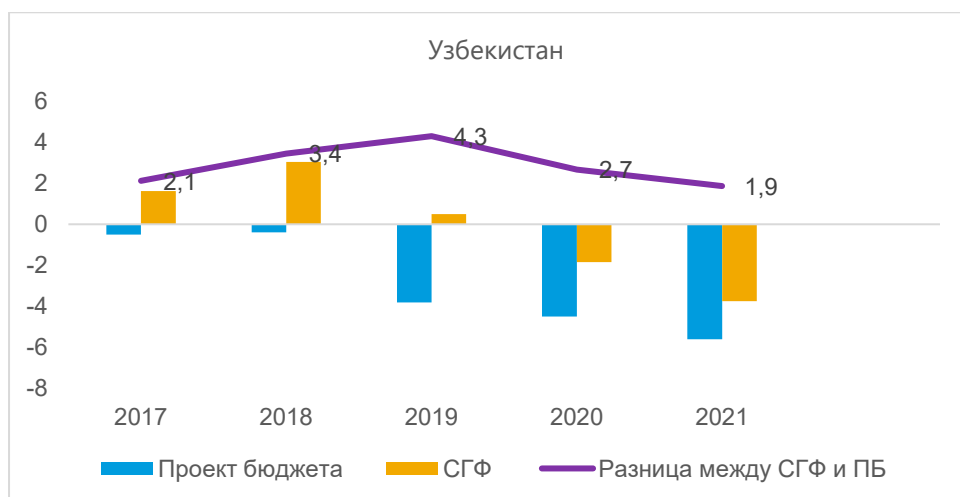
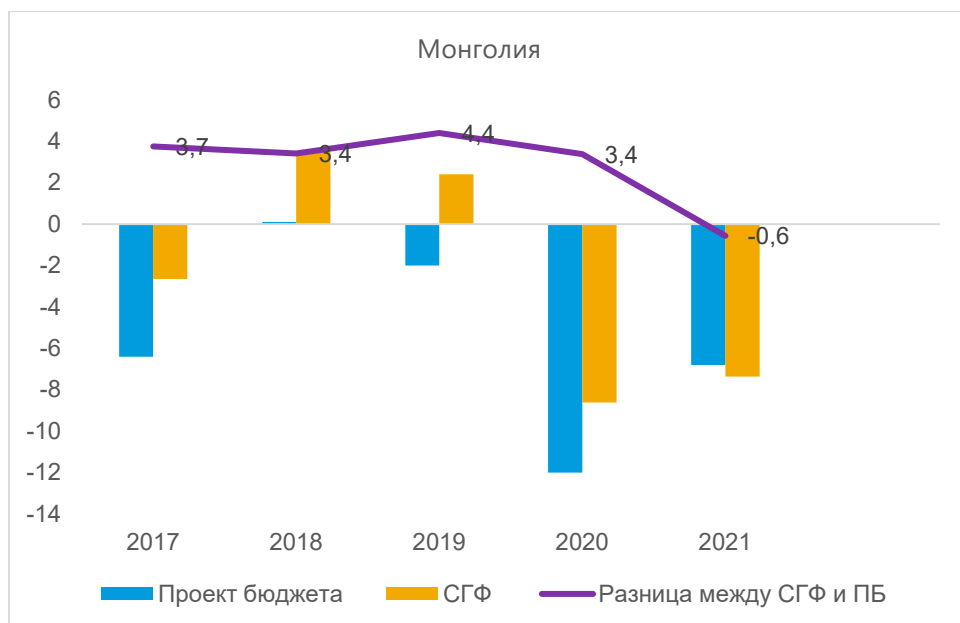
¹⁵ Грузия также провела обновленную ОПБУ с участием МВФ в 2023 г..

Приложения

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. БЮДЖЕТНОЕ САЛДО СТРАН РЕГИОНА КЦАМ В СООТВЕТСТВИИ С ПБ И СГФ ПО СГУ (В ПРОЦЕНТАХ ВВП)





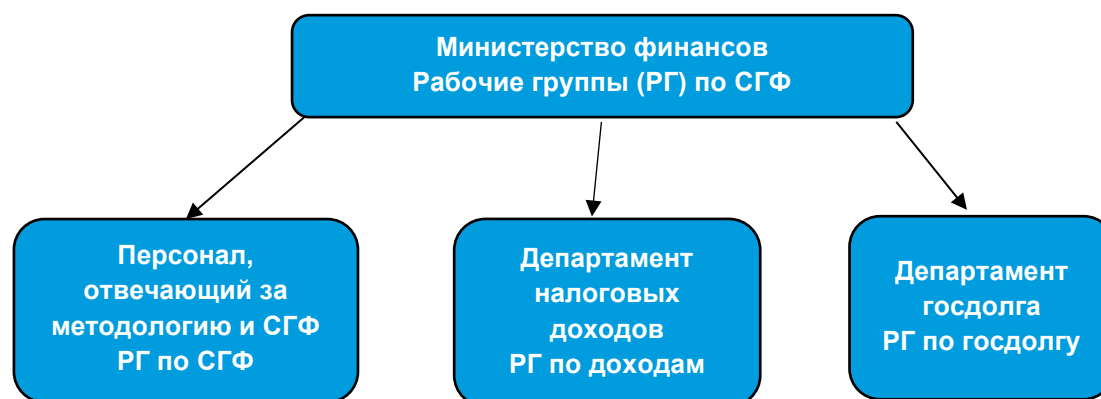




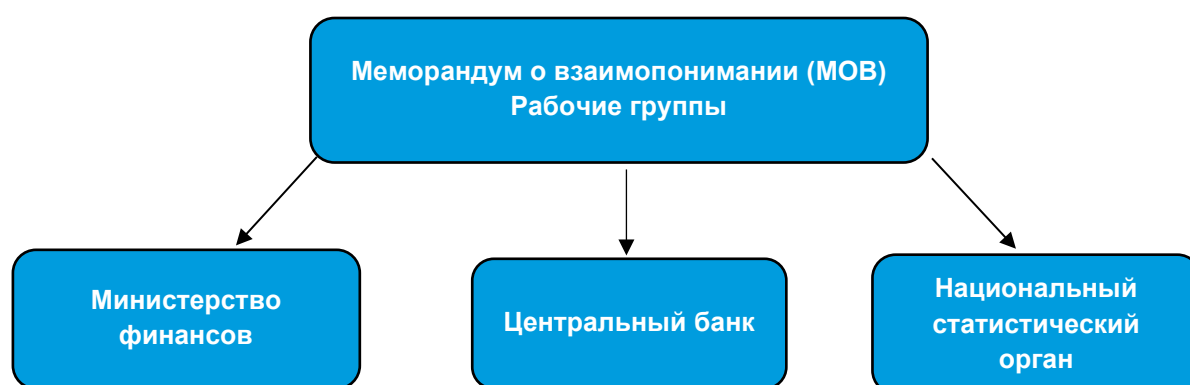
Примечание: Туркменистан не предоставляет статистику государственных финансов (СГФ) в базу данных МВФ. Таджикистан начал представлять СГФ, начиная с данных за 2021 год.
Источник: Министерства финансов стран региона КЦАМ

Общее сальдо БЦП по различным методологиям и охвату							
Страна		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Армения	ПБ	-4,8	-1,8	-1	-5,4	-4,6	-2,1
	СГФ БЦП	-4,1	-1,8	-0,7	-5,4	-4,6	
	СГФ СГУ	-4	-1,7	-0,4	-4,9	-4,4	-2,1
Азербайджан	ПБ	-1,5	-0,3	-0,3	-2,4	-1,1	-1
	СГФ БЦП	0,4	1,9	1,5	-0,6	0,9	
	СГФ СГУ	1,9	9,5	6,1	-5,3	4,8	
Грузия	ПБ	-0,1	-0,8	-1,6	-9	-5,9	-2,2
	СГФ БЦП	-1	-2	-2,1	-8,6	-6,1	-2,9
	СГФ СГУ	-0,1	-0,8	-1,6	-9	-5,9	-2,2
Казахстан	ПБ	2,7	1,3	1,8	3,9	3	2,1
	СГФ БЦП	-1,7	-0,7	-1,2	-2,5	-2,7	
	СГФ СГУ	-3	1,4	-0,5	-7	-3,6	
Кыргызская Республика	ПБ	-3,1	-1,1	-0,1	-3,3	-0,2	-1,1
	СГФ БЦП	-3,3	-1,1	-0,1	-3,3	-0,5	
	СГФ СГУ	-2,5	-0,2	0,5	-2,6	0,6	0,6
Монголия	ПБ	-6,4	0,1	-2	-12	-6,8	-2
	СГФ БЦП	-3,5	2,3	0,8	-7,5	-5,9	
	СГФ СГУ	-2,7	3,5	2,4	-8,6	-7,4	
Таджикистан	ПБ	-3,5	-0,2	-0,3	0,3	0,8	1,1
	СГФ БЦП	н/п	н/п	н/п	н/п	-1,7	
	СГФ СГУ	н/п	н/п	н/п	н/п	-1,4	-0,3
Туркменистан	ПБ	0	0,2	0,1	0,2	0,6	1,5
	СГФ БЦП	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	
	СГФ СГУ	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	
Узбекистан	ПБ	-0,5	-0,4	-3,8	-4,5	-5,6	-4,0
	СГФ БЦП	0,2	0,7	-0,4	-1,7	-3,9	
	СГФ СГУ	1,6	3	0,5	-1,8	-3,7	1,6

Внутриведомственное сотрудничество



Межведомственное сотрудничество



ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ЛИТЕРАТУРА

Литература

Deloitte, IPSAS in your pocket, 2013

IMF Technical assistance reports for CCAM countries

IMF Article IV reports for CCAM countries

IMF Technical Note 6 of 2016, “Implementing Accrual Accounting”, J. Cavanagh, S. Flynn, and D. Moret

IMF Regional Note, 2023, “Delimitation of the Public Sector in the CCAM countries”, Jablonska I., Karolova V.

IMF Government Finance Statistics Manual 2014,
<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

Manual on Government Deficit and Debt, <https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Public-Sector-Debt-Statistics-Guide-for-Compilers-and-Users-Guide-for-Compilers-and-Users-24905>

IMF Guidelines for Public Expenditure Management,
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/guide2.htm>

Official site of the Asian Development Bank, <https://www.adb.org/publications/ipsas-implementation-road-map-uzbekistan>

Official site of International Federation of Accountants, <https://www.ifac.org/>

Euroactiv Press Release, <https://pr.euractiv.com/pr/acca-collaborates-ministry-finance-kazakhstan-support-ipsas-implementation-216232>

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД
ЦТП-КЦАМ
Региональный центр развития потенциала
для стран Кавказа, Центральной Азии и Монголии

CC-CAMTAC@IMF.org
CCAMTAC.IMF.org

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЗАПИСКИ
ЗАПИСКА 2024/01