



Отдельные аспекты управления активами

Марк Силинс, эксперт КС

Подгорица, Черногория

10-12 ноября 2014 г.

PEMOPAL Europe and Central Asia Region



Определение активов

- **Актив** – это ресурс, контролируемый учреждением по итогам предшествующих событий, и от которого учреждение планирует **получать экономическую выгоду в будущем**
- Эти выгоды могут быть наличным заработком в будущем, либо услугами (в случае некоммерческого использования)
- **Актив будет признан только, и если только:**
 - (а) существует вероятность того, что экономические выгоды в будущем, связанные с использованием актива, будут поступать учреждению, и
 - (б) стоимость актива можно достоверно оценить
- **Контроль** – это ключевой фактор в признании актива – государственно-частное партнерство (обсуждаемое далее)

PEMOPAL Europe and Central Asia Region



Практические следствия определения активов – земля под дорогами

- Дорога – это инфраструктурный актив; земля под дорогой – тоже актив
- Какова стоимость земли под дорогой?
 - Стоимость ее приобретения? – в случае новой дороги стоимость земли под ней может быть стоимостью приобретения этой земли
 - Справедливая стоимость? – как измерить справедливую стоимость?
 - Один из используемых вариантов – определить стоимость эквивалентной незадействованной земли поблизости от дороги
 - Что происходит с землей после того, как она становится частью дороги? Можно ли ее все еще перевести под другие варианты использования?
 - Можно ли считать, что земля под дорогой «обременена», т.е. ее балансовая стоимость выше, чем ее утилизируемая стоимость (при использовании по другим назначениям)?



Практические следствия определения активов

- Австралийский стандарт учета (ACU) 1051 говорит о том, что земля под дорогой является активом. Следовательно, она подпадает под те же критерии оценки, что и другие основные средства
- Дискуссии продолжают по поводу того, можно ли достоверно измерить ее стоимость
- Это показывает сложность определения справедливой стоимости в этой ситуации и риски с точки зрения принятия решений в случае, если стоимость определена неверно.
- Инфраструктурные активы представляют собой интересный случай для правительств с точки зрения их балансовой стоимости (этот вопрос обсуждается в последующем разделе, «справедливая стоимость»)
- Государственно-частные партнерства тоже представляют собой сложный случай с точки зрения определения активов, поскольку в данном случае речь идет о понятии контроля над активами.



Классы активов

Финансовые активы

- Наличность и эквиваленты наличности
- Доходы к получению
- Кредиты и ссуды другим правительствам
- Другие кредиты и ссуды
- Инвестиции
- Производные

Нефинансовые активы

- Инвентарь
- Активы, обладающие исторической ценностью (не обязательно по определению МСФО)
- Основные средства – собственность, здания и оборудование
- Инфраструктурные активы
- Военные активы
- Инвестиционная собственность
- Биологические активы и сельхозпродукция
- Нематериальные активы



Порог определения малоценных активов

График 6.3 Установление порога





Порог определения малоценных активов

- Использование пороговой величины капитализации позволяет уменьшить затраты на сбор данных, потому что оно снижает общее число активов, по которым необходимо вести учет, в том числе финансовый
- При использовании пороговой величины, должно приниматься решение о существенности определенного ряда активов, обладающих более низкой стоимостью
- Один из методов, который иногда используется учреждениями - установить первоначальный порог капитализации (иногда также известный как «минимальный уровень»)
- Его можно определить, установив определенный процентный показатель (например, не менее 95%) от общей оценочной стоимости актива. Стоимость, которая остается по достижении этого процентного показателя, и определяет, расходуется ли актив, либо капитализируется.
- При использовании такого подхода, по сути активы более низкой стоимости полностью амортизируются (списываются по статье расходов) по их приобретении
- Такой актив продолжает учитываться в реестре активов в целях контроля и управления, но по истечении года приобретения уже не обладает финансовой стоимостью, которая отражалась бы в финансовой отчетности



Два варианта отражения активов в финансовой отчетности

Оборотные активы/вне-оборотные (долгосрочные) активы

Сильные стороны

- Использование стандартного подхода «извлечения прибыли». Этот подход хорошо известен и усвоен
 - Полезные коэффициенты, позволяющие оценить результативность деятельности и риски
- Проблемные вопросы
- В меньшей степени подходит для целей правительственной отчетности и анализа, учитывая, что основная часть деятельности правительства не преследует целью извлечение прибыли
 - Классификация большинства активов по стоимости даст не прогноз будущих потоков наличности, а будущий потенциал предоставления услуг



Два варианта отражения активов в финансовой отчетности

Нефинансовые/финансовые

- Сильные стороны
 - Отражает структуру бюджета правительства. Непфинансовые активы, как правило, отражают инвестиционную/капитальную часть бюджета, в то время как финансовые активы изначально отражают финансирование бюджетных статей расходов.
 - Прочная привязка к макро-фискальной и статистической отчетности
 - Возможность глубокой интеграции с руководством по финансовой статистике правительства (GFSM) и финансовой отчетностью
- Проблемные вопросы
 - Не увязано со стандартным коммерческим форматом отчетности (МСФО)

Оба варианта отражения активов предусмотрены в МСФООС 17
В Австралии ведется отчетность по обоим вариантам в консолидированной финансовой отчетности



Справедливая стоимость – определение

- Это важный вопрос, поскольку оценка справедливой (рыночной) стоимости отвечает требованиям и МСФООС, и руководства по финансовой статистике правительства (GFSM). Но проведение этой оценки представляет собой значительные сложности.
- **Справедливая стоимость** – это цена, которую можно было бы **получить при продаже актива** (либо при передаче обязательства) в рамках стандартной сделки **между участниками рынка** на день проведения оценки.
- **Справедливая стоимость** – это **рыночная оценка**, а не оценка, отталкивающаяся от особенностей того или иного учреждения.
- По некоторым активам и обязательствам, не будет в наличии рыночных сделок либо рыночной информации, на основании которой можно было бы провести оценку.
- **Когда цена за идентичный актив (либо обязательства) не видна**, учреждение измеряет справедливую стоимость с использованием методологии оценки, **в рамках которой в максимальной степени используются имеющиеся данные по рыночной цене исходных ресурсов, и в минимальной степени используются данные по исходным ресурсам, по которым нет рыночной оценки.**



Принципы, лежащие в основе оценки справедливой стоимости

- **Методы оценки** – учреждение должно использовать методы оценки, которые уместны в конкретных обстоятельствах, и по которым есть достаточный объем данных, чтобы измерить их справедливую стоимость
- Методы оценки включают в себя оценку по рыночной стоимости, оценку по доходам и оценку по себестоимости
- Исходные параметры методов оценки
 - Первый уровень, на основании котировочной цены
 - Второй уровень, на основании других исходных ресурсов, по которым есть информация
 - Третий уровень, на основании исходных ресурсов, по которым нет информации
- Выбранный метод оценки должен **в максимальной степени использовать исходные ресурсы, по стоимости которых есть информация и в минимальной степени использовать данные по исходным ресурсам, по которым нет информации и оценки.**



Оценка справедливой стоимости – руководство правительства Нового Южного Уэльса

- Правительство Нового Южного Уэльса (субнациональная единица, эквивалентная области) разработало детальное руководство на 45 страниц по определению справедливой стоимости. Оно включает в себя конкретные указания по оценке основных классов активов
- В то время как стандарты позволяют осуществлять оценку по себестоимости или справедливой стоимости, в Новом Южном Уэльсе требуется использование **справедливой стоимости** в целях обеспечения соответствия руководству по финансовой статистике правительства (GFSM), а также австралийским стандартами бухучета при составлении консолидированной отчетности
- У многих активов в государственном секторе мало либо вообще не существует альтернативных вариантов использования и многие инфраструктурные активы являются специализированными. Поэтому важно прояснить значение «справедливой цены» по активам, альтернативные варианты использования которых ограничены либо не существуют.
- Ограничения, налагаемые правительством, также во многом устраняют возможные альтернативные варианты использования активов.
- Если альтернативных вариантов использования активов нет, их не стоит принимать в расчет при проведении оценки тех или иных активов, в особенности специализированной инфраструктуры и земли под ней.



Оценка справедливой стоимости – руководство правительства Нового Южного Уэльса (продолжение)

- Например, возможность разработки месторождений в обособленном национальном парке в целом не стоит принимать за отправную точку при определении самого полезного и самого дорогого варианта использования актива. Разработка полезных ископаемых может быть физически возможна и экономически целесообразна, ввиду наличия рынка для полезных ископаемых, которые можно добыть в национальном парке. Тем не менее, их разработка может быть невозможна законодательно ввиду особого статуса защищенности национального парка.
- В соответствии с текущими требованиями, необходимо наличие квалифицированных внешних оценок справедливой стоимости по некоторым категориям активов
- В рамках данной политики, также говорится о **международной системе стандартов оценки**



Концессионные соглашения на предоставление услуг – МСФООС 32- типичная связь

- Поставщик концессии является государственным учреждением, которое разрешает частному оператору использовать актив для оказания общественных услуг – например, платные дороги, больница, тюрьма
- Оператор – частная компания (либо предприятие в государственной собственности), которое использует актив для предоставления общественной услуги под надзором поставщика концессии
- Поставщик компенсирует стоимость услуг оператора в течение всего срока действия концессионного соглашения



Концессионные соглашения на предоставление услуг – МСФООС 32- контроль

- (1) Поставщик концессии контролирует либо регулирует, какого рода услуги оператор должен предоставить с активом, кому он их должен предоставить, и по какой цене; и
- (2) Поставщик концессии контролирует – через владение, права собственности либо иные механизмы – всю остаточную стоимость и проценты в активе по истечение срока концессионного соглашения

Примечание:

- Для всего срока службы актива, применяется только пункт (1).
- Вышеприведенное определение схоже с концепцией «экономического владения» в руководстве по финансовой статистике правительства 2001 (GFSM)
- Существует две модели концессионных соглашений на предоставление услуг – финансирование и эксплуатация (а также и комбинация этих двух моделей – смешанная модель)



Модель финансового обязательства, «правительственное финансирование»

- Изначально, поставщик концессии (правительство) учитывает актив и эквивалентное обязательство по справедливой стоимости
- Следствие этого – увеличение фискального дефицита!
- Поставщик концессии учитывает как расходы (и потоки наличности):
 - Амортизацию актива;
 - Финансовые выплаты (проценты);
 - Оплату услуг, предоставляемых оператором
- Поставщик концессии учитывает как финансирование сокращение обязательств (выплату основной суммы)



Грант права на участие в модели оператора ("финансирование со стороны пользователя")

- Изначально, поставщик концессии (правительство) учитывает актив и эквивалентное обязательство по справедливой стоимости
- Поставщик концессии отражает как расходы :
 - Амортизацию актива;
- Поставщик концессии отражает как доходы:
 - Доходы, полученные в течение срока действия контракта
- Поставщик концессии отражает как финансирование:
 - Снижение объема обязательства (выплату основной части долга), эквивалентную доходу к получению за годовой период
- Примечание: Правительство не платит проценты либо сборы за услуги
- В случае использования смешанной модели финансирования и эксплуатации, в соответствии с требованиями МСФООС 32 учет по ним должен вестись по отдельности



Признание

- Концессионные соглашения на предоставление услуг или государственно-частные партнерства отвечают критериям и определению «контроля»?
- Если да, то их необходимо признать как актив и обязательство
- Определите модель концессионного соглашения – финансирование или эксплуатация, либо смешанная модель
- Обеспечьте применение правильной системы бухучета в течение всего срока действия концессионного соглашения
- Отчетность по государственно-частным партнерствам ведется отдельно



После бухучета

- Важно обеспечить интеграцию государственно-частных партнерств в бюджетную систему в целом
- Это альтернативный источник финансирования общественных благ, а поэтому он должен включаться в бюджетные сметы, среднесрочные бюджетные прогнозы, и оценки налогово-бюджетных рисков
- Для государственно-частных партнерств по модели финансирования, они должны включаться в общие потолки и планы расходов
- Для государственно-частных партнерств по модели эксплуатации, необходимо четкое понимание выгод и затрат
- Существует еще один вопрос, связанный с государственно-частными партнерствами – моральный риск. Что случится, если общественные услуги либо блага не будут предоставлены, например, по вине партнера, либо потоков наличности, которые будут меньше ожидаемых?
- Даже если вы не признаете актив, Вы обязаны признать **условное обязательство**



Заключение

- Признание активов включает в себя три элемента – будущие выгоды, контроль и надежное измерение
- Малоценные активы можно полностью амортизировать по их приобретению
- Некоторые страны учитывают активы в соответствии с руководством по финансовой статистике правительств, т.е. по критерию финансовые и нефинансовые активы
- Справедливая стоимость позволяет привести в соответствие реальную оценку стоимости актива и статистическую отчетность. Она также обеспечивает доступ к ряду методов оценки, которые отражают уникальную природу активов государственного сектора. Однако, оценка справедливой стоимости может оказаться сложной.
- Государственно-частные партнерства нуждаются в правильном управлении и учете. Они должны признаваться в балансовой отчетности в случае, если они отвечают определению «актива». Как минимум, они должны отражаться как условные обязательства и должны включаться в налогово-бюджетную систему.



Вопросы

?