

Система общегосударственной отчетности (по всему правительственному сектору) в Великобритании

Казначейское сообщество РЕМРАЛ,
Черногория, ноябрь 2014 г.

Система общегосударственной отчетности (WGA)

- В рамках макро-фискальных задач, акцентируется необходимость обеспечения прозрачности налогово-бюджетной сферы, и этой задаче отдается приоритет над обеспечением более децентрализованного процесса принятия решений в государственном секторе (либо политической подотчетности)
- Консолидируются прошедшие аудит счета 3800 организаций государственного сектора
- Основано на МСФО
- Проходит независимый аудит и проверку со стороны Комитета по контролю над расходованием государственных средств
- 2012-2013 финансовый год (финансовый год в Великобритании заканчивается 31 марта) – это четвертый год публикации общегосударственной отчетности по правительственному сектору

Система общегосударственной отчетности – области применения

- Всеобъемлющая картина правительственных активов и обязательств
- Глубокий анализ возможного излишнего оптимизма по поводу результатов налогово-бюджетной сферы и значительной степени подверженности экономики страны глобальному финансовому кризису
- Акцент на государственной базе активов способствует более тщательному управлению государственной собственностью и контролю над вне-балансовыми контрактами по финансированию из частных источников
- Надзор за условными обязательствами для оценки возможных рисков, связанных с расходами
- Используется департаментом по бюджетной ответственности при подготовке отчета по устойчивости налогово-бюджетной сферы
- Может обеспечить и создать определенный уровень институциональной защиты против арбитражных операций в бухгалтерской сфере, которые искажают возможные варианты политики и налогово-бюджетную отчетность

Время публикации

Год	Опубликовано (либо планируется к публикации)
2011-12	Июль 2013
2012-13	Июнь 2014
2013-14	Март 2015 (план)
2014-15	Декабрь 2015 (план)

Фискальные и бухгалтерские меры

Фискальные меры	Бухгалтерские меры
<u>Текущий дефицит</u>	<u>Чистые расходы</u>
<p>Текущий дефицит против чистых расходов <u>Доход</u> – тот же параметр измерения <u>Расходы</u> – по системе общегосударственной отчетности в этот раздел включаются снижение стоимости активов и выплаты в пенсионный фонд, связанные с обязательствами по пенсионному фонду в государственном секторе. Объемы чистых расходов варьируются, поэтому нецелесообразно использовать этот показатель для принятия решений в области налогово-бюджетной политики, но при этом он дает более глубокое понимание вопросов, связанных с долгосрочной устойчивостью.</p>	
<u>Чистая задолженность государственного сектора (PSND)</u>	<u>Чистые обязательства по всему правительственному сектору</u>
<p><u>Активы</u> – PSND измеряет объемы наличности и других ликвидных ресурсов, имеющихся в распоряжении правительства. Общеправительственный сектор включает в себя все активы, которыми владеет правительство, такие как собственность, технику и оборудование, и суммы, причитающиеся правительству от налогов и займов. <u>Обязательства</u> – PSND измеряет объем прямых займов правительства, а показатели по общеправительственному сектору включают в себя все суммы, которые должно правительство (например, пенсионные обязательства и резервы предстоящих наличных расходов). <u>Чистые обязательства</u> охватывают более широкий спектр, чем чистая задолженность государственного сектора (за счет включения основных средств и пенсионных обязательств).</p>	

Текущий бюджетный дефицит государственного сектора			
	2012-2013	2011-12 (пересмотрено)	2010-11
Чистые расходы (общеправительственный сектор)	179	185	94
Пенсионное обеспечение в государственном секторе	(49)	(52)	79
Амортизационные отчисления	(5)	(4)	(7)
Снижение стоимости и переоценка активов	(21)	(35)	(53)
Капитальные гранты	(12)	(15)	(18)
Резервы	(16)	(6)	(6)
Чистый прирост или убыток по итогам продажи активов	(3)	(0)	(4)
Военные расходы, некапитализованные	6	6	5
Чистое влияние на текущий дефицит урегулирования активов Великобритании	-	(1)	(1)
Иное	6	11	12
Текущий дефицит (национальные счета)	85	89	101
Чистые долговые обязательства государственного сектора			
	2012-2013 (млрд фунтов)	2011-12 (пересмотрено) (млрд фунтов)	2010-11 (млрд фунтов)
Чистые обязательства (общеправительственный сектор)	1630	1347	1186
Чистые обязательства по пенсионному обеспечению в государственном секторе	(1172)	(1006)	(961)
Резервы	(131)	(113)	(108)
Контракты по частным финансовым инициативам	(32)	(31)	(27)
Неамортизированные премии либо скидки по подаркам	(31)	(23)	(15)
Собственность, здания и оборудование	747	745	710
Инвестиционная собственность	13	13	13
Нематериальные активы	34	35	34
Чистое влияние на чистые долговые обязательства урегулирования активов Великобритании	74	83	94
Торговая кредиторская задолженность и иные причитающиеся к выплате суммы	(48)	(50)	(51)
Начисления и отложенный доход	(39)	(41)	(37)
Чистые налоги и сборы к получению	3	3	5
Инвентарь	12	11	12
Торговая дебиторская задолженность и иные причитающиеся к получению суммы	35	35	40
Предоплаты и начисленный доход	77	81	77
Инвестиции	23	17	17
Иное	(10)	-	16
Чистые долговые обязательства государственного сектора (национальные счета)	1185	1106	1005

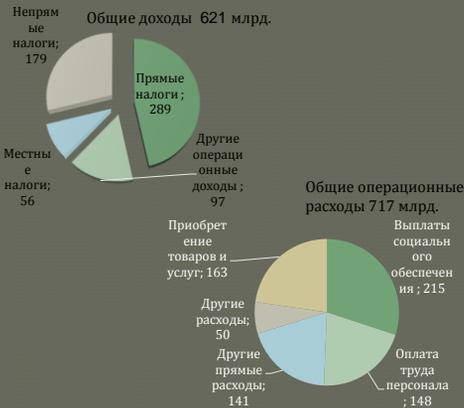
Основные данные

Операционные доходы	621 млрд	Общие активы	1264 млрд
Операционные расходы	717 млрд	Общие обязательства	2893 млрд
Чистая стоимость финансирования	79 млрд	Чистые обязательства	1630 млрд
Чистые расходы	179 млрд		

Доходы и расходы

Доходы правительства по большей части идут от налоговых поступлений. Доходы используются для финансирования расходов, таких как выплата социальных пособий, затраты на работу правительственных чиновников и обеспечение ключевых государственных услуг.

Чистые расходы составили 179 миллиардов фунтов, по сравнению с 185 миллиардами фунтов в общеправительственных счетах за 2012 г. Разница объясняется снижением процентных ставок, которые правительство должно было выплачивать по своим займам и пенсионным обязательствам.



Активы и обязательства

Общий объем обязательств вырос до 2893 миллиардов фунтов стерлингов (с 2617 миллиарда в 2012 г.), и включал в себя:

- 1172 миллиарда обязательств по выплате пенсий служащим государственного сектора
- 996 миллиардов долга в виде правительственных займов, и
- 725 миллиарда торговой кредиторской задолженности и иных выплат, резервов и иных долговых обязательств

Общий объем активов снизился до 1264 миллиарда фунтов стерлингов (от 1271 миллиарда в 2012 г.), и включал в себя:

- 747 миллиарда фунтов стерлингов в виде земли, сооружений, зданий, инфраструктурной и иной собственности, имущества и оборудования, и
- 516 миллиардов в виде торговой дебиторской задолженности и иных выплат, причитающихся к получению, долговых обязательств и депозитов в банках, и других активов

Рабочий капитал – это показатель текущих активов за вычетом текущих обязательств. Этот показатель был негативным, -451 миллиарда. Он включал в себя 214 миллиарда правительственных займов, подлежащих выплате в течение одного года в рамках стандартных договоров о выплате такого рода займов.

Доходы				
	2010, миллиардов фунтов стерлингов	2011, миллиардов фунтов стерлингов	2012, миллиардов фунтов стерлингов	2013, миллиардов фунтов стерлингов
Прямые налоги	285	296	291	289
Косвенные налоги	148	166	178	179
Местные налоги	52	53	55	56
Иные доходы	98	99	93	97
Общие операционные доходы	583	614	617	621

Первичный источник доходов в государственном секторе – налоги. Они составляют 84% от общего объема доходов государственного сектора. Основная задача налоговой системы – обеспечить сбор доходов в целях финансирования услуг, предоставляемых государством, а также другие направления деятельности правительства.

Налоговые поступления оставались в статичном состоянии в 2013, составив 524 миллиарда фунтов стерлингов. Снижение поступления прямых налогов в размере 2 миллиардов фунтов стерлингов было сбалансировано ростом поступлений от непрямых налогов, таких как НДС, и местные налоги на предпринимательскую деятельность.

Другие операционные доходы включали в себя поступления от продажи товаров и услуг, сборы, выплаты и отчисления.

Расходы				
	2010, миллиардов фунтов стерлингов	2011, миллиардов фунтов стерлингов	2012, миллиардов фунтов стерлингов	2013, миллиардов фунтов стерлингов
Выплаты по социальному обеспечению	197	204	210	215
Покупка товаров и услуг	161	159	154	163
Заработная плата	152	153	149	148
Гранты и субсидии	66	68	62	56
Другие расходы	43	79	73	84
Прямые расходы	619	663	648	666
Расходы, связанные с переоценкой	48	(38)	67	50
Общие операционные расходы	667	625	715	717

В 2013 году прямые расходы составили на 18 миллиардов фунтов стерлингов больше, чем в предыдущем году. Это произошло за счет прямого выполнения политики правительства. Другие статьи операционных расходов связаны с переоценкой активов и обязательств, которые не находятся под прямым контролем отдельных учреждений, входящих в систему общегосударственной отчетности, и по своей природе изменчивы.

Общие расходы в 2013 году составили 717 миллиардов фунтов стерлингов. Эта сумма в целом совпадает с суммой расходов за 2012 г.

Наиболее значимыми элементами расходов были выплаты по социальному обеспечению, покупка товаров и услуг для выполнения операционных требований, и стоимость работы госслужащих в государственном секторе. Другие расходы включали в себя амортизацию по статье «собственность, здания и оборудование», списание долга, собрать который не представляется возможности, а также другие затраты, связанные с предоставлением основных услуг

Выплаты по социальному обеспечению, покупка товаров и услуг, заработная плата

Выплаты по социальному обеспечению возросли за год до 215 миллиардов фунтов стерлингов, на 5 миллиардов с прошлого года, что отражает влияние инфляционных процессов и рост числа пенсионеров. Пособия на жилье снизились на 1.5 миллиарда, от 30 миллиардов до 28,5 млрд. (на 5%), после того, как был введен на лимит на максимальные суммы арендной платы, которые могут быть выплачены хозяевам жилья из частного сектора за его сдачу в аренду, а также после падения рыночной стоимости аренды жилья по итогам экономического спада.

Статья расходов по покупке товаров и услуг увеличилась на 9 миллиардов фунтов стерлингов. Самой крупной областью расходов (49 млрд.) было здравоохранение, в целях покупки материалов для клиник, оказания медицинских услуг и покрытия стоимости медикаментов, отпускаемых по рецепту. Остальная часть затрат была распределена по всем областям государственного сектора.

Заработная плата госслужащим включает в себя оплату труда всех постоянных и временных государственных служащих, а также лиц, работающих на гос. сектор по контракту, включая тех, кто непосредственно задействован в предоставлении основных услуг. В целом произошел незначительный рост зарплат в государственном секторе, при том, что политика роста зарплат оставалась консервативной.

Правительственные активы				
	2010, млрд. фунтов стерлингов	2011, млрд. фунтов стерлингов	2012, млрд. фунтов стерлингов	2013, млрд. фунтов стерлингов
Собственность, здания и оборудование	713	714	745	747
Торговая дебиторская задолженность и другие счета к получению	139	145	142	137
Займы и депозиты банкам	145	110	122	111
Вложения в акционерный капитал банков государственного сектора	61	60	41	45
Студенческие займы	24	30	33	36
Другие активы	167	176	188	188
Итого активы	1249	1235	1271	1264
Собственность, здания и оборудование				
Собственность, здания и оборудование включали в себя 348 млрд. земли, зданий и сооружений, 274 млрд. инфраструктурных активов и 36 млрд. военной техники.				
Земли, здания и сооружения составляют основу активов государственного сектора и включают в себя школы, больницы и социальное жилье.				
Инфраструктурные активы – это следующая по объему категория активов, которая включает в себя дороги, водную инфраструктуру Шотландии и лондонское метро. Эта категория активов увеличилась на 5 млрд. фунтов стерлингов в течение года, в основном за счет переоценки. Дороги, находящиеся в ведении местных органов власти, оценивались по иным принципам, чем магистральные дороги и магистрально-уличная дорожная сеть, и поэтому оценка их стоимости может оказаться заниженной на 220 млрд. фунтов				
Активы в рамках инициатив частного финансирования: балансовая стоимость активов, финансируемых в рамках проектов по инициативам частного финансирования, составила 37 млрд.				

Торговая дебиторская задолженность и иная дебиторская задолженность

Торговая дебиторская задолженность включает в себя суммы, причитающиеся по налоговым задолженностям в размере 27 миллиардов, т.е. суммы, о выплате которых были извещены налогоплательщики, но суммы еще не были собраны, а также оценку причитающихся налогов, о которых еще не были извещены налогоплательщики в размере 82 млрд. Эта сумма снизилась на 3 млрд. в течение года. В эту сумму включены резервы в размере 10 млрд. по причитающимся долговым обязательствам, которые могут не быть выплачены, что отражает, к примеру, риск невыплаты налогов по причине неплатежеспособности.

Другие активы

Другие активы включают в себя инвестиции в размере 88 млрд. (такие как вложения в акционерный капитал, долговые ценные бумаги и инвестиционная собственность), нематериальные активы в размере 35 млрд. (такие как военное оборудование и лицензии на право использования программного обеспечения), наличность в размере 20 млрд и золотой запас в размере 11 млрд.

Финансовые вмешательства правительства

В ответ на финансовый кризис, правительство осуществило ряд вмешательств в целях поддержки стабильности финансового сектора. Эти вмешательства включали в себя вложения в акционерный капитал банков, которые на настоящем этапе классифицированы как принадлежащие государственному сектору, а также создание фонда по покупке активов при банке Англии.

Правительство обладало портфелем инвестиций в размере 45 миллиарда фунтов стерлингов в банках государственного сектора в 2013 г. Это включало в себя стоимость акций в Королевском банке Шотландии (RBS) и банковской группы Ллойд (Lloyds), а также стоимость чистых активов Northern Rock (управление активами) и Bradford and Bingley. Стоимость этих инвестиций возросла на 4 млрд. в течение года, в основном за счет увеличения стоимости акций компании Lloyds.

По состоянию на 31 марта 2013 г, общие объемы поддержки финансового сектора, причитающиеся к возврату, составили 92 млрд.

Правительство также предоставило ряд финансовых гарантий и возмещений, что привело к появлению внебалансовых условных обязательств.

	2011, млрд. фунтов стерлингов	2012, млрд. фунтов стерлингов	2013, млрд. фунтов стерлингов
Вложения в акционерный капитал	60	41	45
Займы и авансы	55	51	47
Общий объем поддержки финансового сектора, оказывающий влияние на балансовую отчетность	114	92	92
Поддержка капитала RBS и Northern Rock	10	10	10
Удаленные условные обязательства			
Программа покупки активов*	110	55	-
Программа гарантирования кредитов*	115	24	-
Гарантии вкладчикам	21	14	12

*закрывается к настоящему времени, следовательно, условное обязательство на настоящий момент равно 0.

Правительственные обязательства

	2010, млрд. фунтов стерлингов	2011, млрд. фунтов стерлингов	2012, млрд. фунтов стерлингов	2013, млрд. фунтов стерлингов
Чистые обязательства по пенсионному обеспечению в государственном секторе	1135	961	1006	1172
Финансирование и займы правительства	782	908	966	996
Банковские депозиты	206	189	267	334
Торговые кредиторские обязательства и другие суммы, причитающиеся к выплате	177	149	159	152
Резервы	102	107	113	131
Другие обязательства	78	106	107	108
Итого обязательства	2480	2420	2618	2893

Обязательства по пенсионному обеспечению

Обязательства по пенсионному обеспечению в государственном секторе включают в себя пенсии, которые подлежат выплате в течение жизни сотрудника госсектора после того, как сотрудник, на настоящий момент задействованный в работе госсектора, выйдет на пенсию и начнет пользоваться своими пенсионными выплатами, которые будут финансироваться из налогов, которые будут собраны в будущем, либо из активов пенсионных фондов. Эти обязательства следует отличать от государственной пенсии.

Более половины от этих обязательств относятся к учителям и сотрудникам национальной системы здравоохранения.

Пенсионные обязательства выросли на 166 млрд. с 2013 года ввиду изменения оценки будущих затрат на пенсионное обеспечение, и изменения посылок, которые используются при расчетах, например, уровня смертности.

Резервы

Резервы признаются в случаях, если выполняются следующие три условия: существует текущее обязательство в результате предшествующих событий; существует значительная вероятность того, что потребуются трансфер экономических выгод для погашения этого обязательства; и объемы этого обязательства можно достоверно оценить.

• Правительственные займы и монетарное стимулирование

- В целях финансирования своей деятельности и обязательств, правительство занимает средства на рынке. Это делается для того, чтобы обеспечить наличие достаточных объемов финансирования для обеспечения ежедневных потребностей правительства в денежных средствах и выполнения его финансовых обязательств. Правительственные займы включают в себя долгосрочные займы в виде государственных (особо надежных) ценных бумаг, национальных сбережений и инвестиций (продукты NS&I), и краткосрочных займов в виде казначейских обязательств.
- Объемы заимствований увеличились, что отражает разрыв между текущими поступлениями и расходами и финансированием обязательств за предыдущие года.
- Несмотря на увеличившиеся объемы заимствований, процентные ставки остались на относительно постоянном, и рекордно низком, уровне, что привело к выплате процентов в размере 31 млрд (по сравнению с 37 млрд. в 2012 г.)
- Политика монетарного стимулирования продолжилась и в 2012-2013 гг., с тем, чтобы обеспечить гарантию ликвидности банковской системы, с целью восстановить потребительские расходы и экономический рост.
- Депозиты банков составляли 334 млрд, как часть правительственных операций по управлению наличностью. Эта сумма выросла на 68 млрд. в течение года, в основном за счет роста объемов депозитов, размещенных в банке Англии, отмеченного по итогам политики монетарного стимулирования.

Условные обязательства и условные активы

Условное обязательство – возможное обязательство, которое возникает либо по итогам предшествующих событий, чье существование будет подтверждено только по итогам неопределенных событий в будущем, либо текущее обязательство, возникающее из предшествующих обстоятельств, которое не признается, либо потому, что отток экономических выгод представляется маловероятным, либо объем этого обязательства нельзя измерить с определенной степенью достоверности.

Условный актив – возможный актив, чье существование будет подтверждено наступлением одного или более неопределенных событий в будущем, которые не полностью находятся под контролем учреждения.

И условные активы, и условные обязательства не признаются в отчете о финансовом состоянии, но раскрываются в примечаниях к счетам.

Дополнительные заметки раскрывают условные обязательства (включая финансовые гарантии), по которым риск их наступления достаточно удален (вне пределов действия МБС 37, но требуется парламентом).

УСЛОВНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Условные обязательства – это затраты, которые государственный сектор может понести в будущем, но вероятность наступления которых составляет менее 50%. По состоянию на март 2013 г, правительство оценило объем условных обязательств на уровне 88 млрд, на 13 млрд. меньше, чем в 2012 г. Это снижение произошло за счет того, что сектор нефти и газа списал свои доходы, переведя их из условных обязательств в резервы. Это перераспределение средств между категориями отражает тот факт, что вероятность наступления обязательства по этой статье превышает планку в 50%.

	2010, млрд фунтов стерлингов	2011, млрд фунтов стерлингов	2012, млрд фунтов стерлингов	2013, млрд фунтов стерлингов
Поддержка международных организаций	2	1	33	32
Сектор нефти и газа переопределяет свои доходы	0	0	20	0
Налоги, которые могут быть оспорены	6	10	15	15
Вмешательство в целях обеспечения финансовой стабильности	10	10	10	10
Халатность	8	8	8	11
Иное	17	21	15	20
Итого, условные обязательства, поддающиеся подсчету	41	50	101	88

Аудиторское мнение

(1) Разногласия

- Определение и применение границы бухучета (конфликт между границей бухучета и — статистики) – сеть железных дорог; банки, находящиеся во владении государства; другие государственные учреждения.
- Непоследовательное применение политики бухучета – МСФО, кодекс практики местных правительств по бухучету, осуществляемому местными органами власти, «чистый МСФО», (рекомендуемые) принципы работы благотворительных организаций
- Учет доходов от лицензий 3G и 4G

(2) Разногласия и ограничение охвата

- Бухгалтерский учет и источники данных по 2823-м академиям
- Достоверность учета министерства обороны и учет лизинга (МБС 17) и оценки активов (инвентарь и части для капитального ремонта)

Аудиторское мнение (продолжение)

Ограничение охвата – нехватка данных

- Материальные объемы внутри-правительственных балансов и транзакций (возможное завышение сумм доходов и расходов в размере до 9.1 млн. фунтов стерлингов и до 3.7 млн. по общим активам и обязательствам)
- Акцент – положения о выводе ядерных объектов из эксплуатации

Литература

Общеправительственная система счетов 2012-2013

<https://www.gov.uk/government/publications/whole-of-government-accounts-2012-to-2013>

Отчет Председателя счетной палаты – пресс релиз по

общеправительственной системе счетов 2012-2013

<http://www.nao.org.uk/press-releases/whole-government-accounts-2012-13-2/>

Общеправительственные счета – руководство для составителей

<https://www.gov.uk/government/publications/whole-of-government-accounts-guidance-for-preparers-2012-to-2013>

Руководство по финансовой отчетности правительства

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/283208/government_financial_reporting_manual_201314.pdf