ПРОЕКТ

**СТРАТЕГИЯ**

**ВНЕДРЕНИЯ МСФО ОС В СЕКТОРE ГОСУДАРСТВЕННОГО**

**УПРАВЛЕНИЯ НА 2017-2037 годы.**

**1. Введение**

Стратегия внедрения Международных стандартов финансовой отчетности для общественного сектора (далее – Стратегия) определяет основные направления совершенствования системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности в секторе государственного управления Кыргызской Республики на период 2017-2037 годы.

Стратегия разработана в рамках реализации реформы системы Управления государственными финансами в Кыргызской Республики, одним из приоритетных направлений которой является внедрение Международных стандартов финансовой отчетности для общественного сектора.

Существующая международная практика показывает, что внедрение МФСО ОС положительно влияет на запуск других реформ в области управления государственными финансами – как в части финансового планирования сектора государственного управления (бюджетирования), так и в части финансового аудита сектора государственного управления.

Усовершенствование системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности позволит улучшить качество финансовой отчетности, повысить эффективность управления государственными ресурсами и подотчетность государственных органов по вверенным финансовым ресурсам.

* 1. **Международные стандарты финансовой отчетности**

**для общественного сектора**

Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора (далее – МСФО ОС) (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS) издаются Советом по международным стандартам финансовой отчетности общественного сектора (International Public Sector Accounting Standards Board) Международной федерации бухгалтеров (International Federation of Accountants – IFAC). В настоящее время изданы 40 стандартов МСФО ОС по методу начисления и 1 стандарт по кассовому методу.

Создание системы бухгалтерского учета, позволяющей составлять финансовую отчетность в соответствии с МСФО ОС, даст возможность предоставлять заинтересованным внешним и внутренним пользователям (инвесторам, органам государственной власти и др.) полезную информацию, необходимую для принятия экономических и управленческих решений. МСФО ОС разрабатываются независимой международной организацией – Советом по международным стандартам финансовой отчетности общественного сектора при Международной федерации бухгалтеров (город Лондон). МСФО ОС издаются на английском языке. В связи с этим, требуется перевод на государственный язык, который подлежит одобрению, официальному принятию и публикации вышеуказанной международной организацией.

**2. Текущая ситуация и проблематика**

**2.1. Текущая ситуация**

В настоящее время в Кыргызской Республике проводится подготовительная работа по переходу на Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора в секторе государственного управления.

В 2012 году были внесены изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О бухгалтерском учете», в соответствии с которым Международные стандарты финансовой отчетности для общественного сектора являются единой методологической основой ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности в секторе государственного управления.

В 2013 году разработан ряд нормативных и методологических документов по бухгалтерскому учету и отчетности сектора государственного управления на основе Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора:

- Учетная политика;

- Положение по отчетности;

- Положение по организации бухгалтерского учета.

Однако, действующее законодательство и нормативная правовая база, а также организационные механизмы по переходу на международные стандарты являются еще недостаточными и требуют улучшения.

Большое значение в этом направлении имеет определение дальнейших путей развития системы бухгалтерского учета на долгосрочный период, а также создание механизмов реализации предусматриваемых мероприятий.

**2.2. Текущие проблемы**

Результаты анализа текущей ситуации показали, что основными проблемами в реформировании системы бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления являются:

- недостаточность нормативной правовой базы по переходу на МСФО ОС;

- отсутствие профессиональных специалистов имеющих знания и навыки составления финансовой отчетности по МСФО ОС;

- недостаточный уровень автоматизации бухгалтерского учета в секторе государственного управления, отсутствие автоматизированной системы для использования при составлении как раздельной, так и консолидированной финансовой отчетности;

- ограниченность финансовых и человеческих ресурсов для осуществления реформы по внедрению МСФО ОС, проведения обучения, издания учебных пособий и справочных материалов по МСФО ОС на русском и кыргызском языках.

**3. Цели и задачи Стратегии**

**3.1.** **Цель Стратегии**

Создание системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности в секторе государственного управления в соответствии с МСФО ОС.

**3.2. Стратегические задачи**

Для достижения целей Стратегии необходимо решить следующие задачи:

- усовершенствование нормативной правовой базы по бухгалтерскому учету и финансовой отчетности в соответствии с МСФО ОС;

- повышение квалификации работников бухгалтерских служб;

- автоматизация бухгалтерского учета;

- перевод МСФО ОС на кыргызский язык и официальное опубликование.

**4. Последовательность реализации Стратегии**

**4.1. Этапы реформы и реализации Стратегии**

Стратегия предусматривает переход от действующей системы бухгалтерского учёта и отчётности в государственном секторе к системе бухгалтерского учета, позволяющей составлять финансовую отчетность в соответствии с МСФО ОС по методу начисления к 2037 году.

Учитывая все факторы, разработка и внедрение стандартов финансовой отчетности будет осуществляться в два этапа.

**4.2. I этап: 2017-2025 годы – внедрение СФООС**

В результате реализации первого этапа Стратегии будет осуществлено полное внедрение и применение Стандартов Финансовой Отчетности Общественного Сектора (СФООС), разработанных на основе МСФО ОС. Упрощенные требования финансовой отчетности являются важнейшим элементом внедрения МСФО ОС в секторе государственного управления в Кыргызской Республике. С 2017 по 2019 годы будут разработаны 27 стандартов СФООС. Внедрение СФООС начнется с 2018 года согласно графику.

Учитывая ограниченный потенциал бюджетных учреждений сектора государственного управления, планируется внедрять базовые СФООС.

**График внедрения СФООС**

| **СФООС КР** | | **Годы** | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Номер** | **Наименование стандарта** | **2018г.** | **2019г.** | **2020г.** | **2021г.** | **2022г.** | **2023г.** |
| 1 | Понятия и общие принципы |  |  |  |  |  |  |
| 2 | Представление финансовой отчетности |  |  |  |  |  |  |
| 3 | Отчеты о движении денежных средств |  |  |  |  |  |  |
| 4 | Учетная политика, изменения в бухгалтерских оценках и ошибки |  |  |  |  |  |  |
| 5 | Влияние изменений обменных курсов валют |  |  |  |  |  |  |
| 6 | Затраты по займам |  |  |  |  |  |  |
| 7 | Выручка от обменных операций |  |  |  |  |  |  |
| 8 | Запасы |  |  |  |  |  |  |
| 9 | Аренда |  |  |  |  |  |  |
| 10 | События после отчетной даты |  |  |  |  |  |  |
| 11 | Инвестиционная недвижимость |  |  |  |  |  |  |
| 12 | Основные средства |  |  |  |  |  |  |
| 13 | Отчетность по сегментам |  |  |  |  |  |  |
| 14 | Резервы, условные обязательства и условные активы |  |  |  |  |  |  |
| 15 | Раскрытие информации о связанных сторонах |  |  |  |  |  |  |
| 16 | Доходы от необменных операций |  |  |  |  |  |  |
| 17 | Представление бюджетной информации в финансовых отчетах |  |  |  |  |  |  |
| 18 | Выплаты работникам |  |  |  |  |  |  |
| 19 | Сельское хозяйство |  |  |  |  |  |  |
| 20 | Финансовые инструменты |  |  |  |  |  |  |
| 21 | Нематериальные активы |  |  |  |  |  |  |
| 22 | Договоры концессии по предоставлению услуг: Концедент |  |  |  |  |  |  |
| 23 | Отдельная и консолидированная финансовая отчетность |  |  |  |  |  |  |
| 24 | Инвестиции в ассоциированные организации и совместные предприятия |  |  |  |  |  |  |
| 25 | Совместные договоренности |  |  |  |  |  |  |
| 26 | Раскрытие информации о долях участия в других компаниях |  |  |  |  |  |  |
| 27 | Обесценение |  |  |  |  |  |  |

В течение первого года будут применяться менее сложные СФООС (например, 1, 2, 3, 5, 10, 17), в то время как график применения более сложных СФООС может быть продлен до 5 лет.

Также, с практической точки зрения, планируется установить очередность внедрения СФООС исходя из организационной структуры управления (вертикальная последовательность Рис. 1). Для этого бюджетные учреждения будут сгруппированы по трем уровням:

**Уровень 1.** Главные распорядители бюджетных средств;

**Уровень 2.** Получатели/распорядители бюджетных средств;

**Уровень 3.** Органы местного самоуправления.

**Рисунок 1. Этапы внедрения СФООС в государственном секторе**

**ОМСУ**

**ПБС**

272727

27

**ГРБС**

**2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025**

**4.3. II этап: 2026-2037 годы – внедрение МСФО ОС**

При реализации второго этапа Стратегии будут закреплены практические результаты первого этапа. На втором этапе предусмотрено прямое применение МСФО ОС, выпущенных Советом по международным стандартам финансовой отчетности общественного сектора. Внедрение МСФО ОС начнется с 2026 года согласно графику.

**График внедрения МСФО ОС**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Номер МСФООС** | **Наименование стандарта** | **годы** | | | | | | | | | | | |
| **2026** | **2027** | **2028** | **2029** | **2030** | **2031** | **2032** | **2033** | **2034** | **2035** | **2036** | **2037** |
| 1 | Представление финансовой отчетности |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2 | Отчеты о движении денежных средств |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 3 | Учетная политика, изменения в бухгалтерских оценках и ошибки |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4 | Влияние изменений валютных курсов |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 5 | Затраты по займам |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 6 | Консолидированная и отдельная финансовая отчетность |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 7 | Инвестиции в ассоциированные субъекты |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 8 | Участие в совместной деятельности |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 9 | Доход от обменных операций |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 11 | Договоры на строительство |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 12 | Запасы |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 13 | Аренда |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 14 | События после отчетной даты |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 16 | Инвестиционная недвижимость |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 17 | Недвижимость, здания и оборудование |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 18 | Сегментная отчетность |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 19 | Оценочные резервы, условные обязательства и условные активы |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 20 | Раскрытие информации о связанных сторонах |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 21 | Обесценение активов, не генерирующих денежные средства |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 22 | Раскрытие финансовой информации об основном государственном секторе |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 23 | Доходы от необменных операций (налоги и трансферты) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 24 | Представление бюджетной информации в финансовой отчетности |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 26 | Обесценение активов, генерирующих денежные средства |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 27 | Сельское хозяйство |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 28 | Финансовые инструменты: раскрытие информации |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 29 | Финансовые инструменты: признание и оценка |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 30 | Финансовые инструменты: раскрытие информации |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 31 | Нематериальные активы |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 32 | Концессионные соглашения на предоставление услуг: концедент |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 33 | Первое применение МСФО ОС по методу начисления |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 34 | Отдельная финансовая отчетность |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 35 | Консолидированная финансовая отчетность |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 36 | Инвестиции в ассоциированные организации и в совместные предприятия |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 37 | Совместные договоренности |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 38 | Раскрытие информации о долях участия в других организациях |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 39 | Вознаграждения работникам |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 40 | Комбинации государственного сектора |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

Внедрение МСФО ОС будет проводиться поэтапно, начиная с менее сложных стандартов. График внедрения МСФО ОС на постоянной основе будет дополняться новыми стандартами, которые будут утверждены на момент внедрения МСФО ОС.

Кроме этого, рекомендуется установить очередность внедрения МСФО ОС исходя из организационной структуры управления (вертикальная последовательность Рис. 2). Для этого бюджетные учреждения будут сгруппированы на трех уровнях:

**Уровень 1.** Главные распорядители бюджетных средств;

**Уровень 2.** Получатели/распорядители бюджетных средств;

**Уровень 3.** Органы местного самоуправления.

**Рисунок 2. Этапы внедрения МСФО ОС в государственном секторе управления**

**ОМСУ**

**ПБС**

272727

27

**ГРБС**

**2026 2027 2028 2029 2030 2031 2032 2033 2034 2035 2036 2037**

**4.4.Подготовка и повышение квалификации кадров**

Эффективное применение МСФО ОС невозможно без соответствующей подготовки достаточного количества квалифицированных бухгалтеров, понимающих концепцию и правила формирования финансовой отчётности в соответствии с МСФО ОС, владеющих современными навыками ведения бухгалтерского учёта и подготовки финансовой отчётности. С другой стороны, качественная система бухгалтерского учёта и отчётности предполагает наличие достаточного числа пользователей, нуждающихся в информации, формируемой в данной системе, имеющих потребность и навыки её использования при принятии экономических решений. С учетом отмеченных аспектов основными направлениями совершенствования системы подготовки и повышения квалификации кадров являются:

1. Обучение бухгалтеров, внутренних аудиторов сектора государственного управления и сотрудников Счетной Палаты, руководителей государственных органов.

Для применения МСФО ОС на практике требуются соответствующие знания в области бухгалтерского учета. В целях переподготовки специалистов органов государственного управления предполагается осуществить следующие мероприятия:

1. Разработка программы обучения, включающей изучение МСФО ОС;
2. Подготовка учебных материалов;

3) Проведение обучающих семинаров для тренеров;

4) Проведение обучения бухгалтеров во всем секторе государственного управления Кыргызской Республики.

1. Включение МСФО ОС в учебные программы подготовки специалистов в высших и средних учебных заведениях Кыргызской Республики.

Высшим и средним специальным учебным заведениям должна быть предложена помощь в осуществлении мероприятий по обновлению учебных программ, разработке и приобретению учебных материалов и пособий и обучению преподавателей.

В связи с этим требуется осуществить следующие мероприятия:

1. Организация и проведение встреч, «круглых столов» по вопросам включения изучения МСФО ОС в учебные планы высших и средних специальных учебных заведений;
2. Организация семинаров и проведение практических занятий для преподавателей учебных заведений по формированию навыков практического применения МСФО ОС;
3. Разработка учебных материалов в соответствии с новыми учебными планами учебных заведений.
4. Создание действенной системы повышения квалификации.

Все специалисты, принимающие участие в процессе подготовки финансовой отчетности, должны быть своевременно проинформированы об изменениях в МСФО ОС и национальном законодательстве. Для этого требуется осуществить следующие мероприятия:

1. Разработка системы повышения квалификации;
2. Подготовка и утверждение ежегодной программы повышения квалификации;
3. Разработка учебных материалов для курса повышения квалификации;
4. Мониторинг результатов.
5. Создание системы профессиональной сертификации бухгалтеров государственного сектора.

В условиях рыночной экономики, когда бухгалтерские данные являются единственным достоверным источником информации, значимость профессии бухгалтера и требования к ней возросли. Возросло понимание значения профессионального бухгалтерского образования, опыта, знаний и их применения.

Повышению значимости профессии бухгалтера придаст эффективная система сертификации бухгалтеров государственного сектора. Профессиональная сертификация рассматривается в качестве средства подтверждения профессиональной пригодности, современного уровня знаний и навыков, приверженности высоким этическим нормам профессии. При этом следует исходить из понимания роли, функций и задач профессиональных бухгалтеров, предложенной Международной федерацией бухгалтеров. В этой связи, необходимо реализовать следующие мероприятия:

1. Внедрение норм профессиональной этики и квалификационных требований к бухгалтерам сектора государственного управления;
2. Сертификация бухгалтеров сектора государственного управления;
3. Создание системы аккредитации организаций по профессиональной сертификации бухгалтеров государственного сектора;
4. Повышение статуса бухгалтеров сектора государственного управления для привлечения высококвалифицированных специалистов в области бухгалтерского учета, финансового менеджмента, аудита, других смежных областей и закрепления их на местах.
5. Обучение руководителей и другого управленческого персонала государственных органов.

Лица, принимающие решения, должны понимать содержание и значимость финансовой отчетности. Для решения этой задачи необходима разработка программ обучения руководителей и другого управленческого персонала государственных органов основам бухгалтерского учёта и анализа финансовой отчётности, в том числе консолидированной финансовой отчётности.

**4.5. Автоматизация**

Реформа в сфере бухгалтерского учета должна осуществляться параллельно с внедрением ИСУГФ. ИСУГФ должна быть разработана с учетом требований Учетной политики и МСФО ОС для составления как раздельной, так и консолидированной финансовой отчетности, поскольку – на более позднем этапе – ИСУГФ будет осуществлять основную задачу по ведению учетных операций (например, управление долгом, финансовые инструменты, консолидация). Технические характеристики программного обеспечения должны быть определены государственным органом, осуществляющим реализацию ИСУГФ.

**5. Официальная публикация МСФО ОС в Кыргызской Республике**

Организация процесса перевода на государственный язык. Основными направлениями выполнения данной меры являются:

- определение организации для перевода МСФО ОС на государственный язык;

- согласование терминологии для осуществления перевода;

- установление связи с Международной Федерацией Бухгалтеров (IFAC) для одобрения перевода стандартов на кыргызский язык и решения других вопросов по принятию, переводу и публикации стандартов в Кыргызской Республике;

- осуществление перевода стандартов на государственный язык и их официальная публикация.