

**Финансовое воздействие: последствия
управления государственным долгом и роль
ВОА**

КОМИТЕТ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫСШИХ ОРГАНОВ АУДИТА
(ИНТОСАИ) ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ДОЛГУ

Февраль 2003 г.

Финансовое воздействие: последствия для управления долгом и роль ВОА

Краткое содержание	3
Задачи и объем	4
Что подразумевается под «финансовым воздействием»?	5
Значение финансового воздействия для финансовой устойчивости	8
Вызовы, возникающие при выявлении и оценке финансового воздействия	10
Выявление и классификация финансового воздействия	10
Оценка ожидаемых затрат, связанных с финансовым воздействием	12
Подходы к отчетности, бюджетированию и снижению рисков	16
Отчетность о финансовом воздействии	16
Бюджетирование финансового воздействия	19
Лучшая практика, связанная с финансовым риском	21
Возможные роли ВОА	23
Список используемых источников	27

Краткое содержание

- 1 В соответствии с техническим заданием, установленным Управляющим советом ИНТОСАИ, Комитету по государственному долгу (PDC) было поручено опубликовать руководящие принципы и другую информацию для использования Высшими органами аудита (BOA) с целью поощрения надлежащей отчетности и рационального управления государственным долгом. В целом, данный документ:
 - предоставляет наглядный обзор «финансового воздействия», которое может иметь последствия для долгосрочной устойчивости бюджетно-налоговой сферы и, следовательно, для управления долгом; и
 - изучает возможные роли высших органов аудита в решении этих вопросов.
- 2 Правительства реализуют широкий спектр программ и мероприятий, в ходе которых могут привлекаться будущие ресурсы и которые могут создавать нестабильность бюджетно-налоговой сферы. Однако многие из этих рисков не учитываются, не закладываются в бюджет и не получают должной оценки в ходе обычного бюджетно-налогового анализа¹. Приводя к непредвиденному увеличению расходов и финансированию путем привлечения заемных средств, такие программы в результате могут обременить будущие бюджеты и ограничить гибкость бюджетно-налоговой сферы. А это, в свою очередь, может помешать выполнению финансово-экономических задач политики.
- 3 Чтобы избежать нестабильности бюджетно-налоговой сферы и неожиданных изменений финансовых потребностей, при выборе политики следует опираться на полную картину состояния бюджетно-налоговой сферы страны. В частности, необходимо иметь полное представление о потенциальном привлечении будущих бюджетных средств². Кроме того, успешное управление долгом зависит не только от контроля уровня непогашенного государственного долга и оцениваемого обычным способом бюджетного дефицита или профицита, а от комплексной стратегии. Комплексный подход включает в себя, в частности, обеспечение надзора и своевременного создания резерва на случай непредвиденных расходов, эффективное управление рисками, а также избежание крупной финансовой помощи от квазифискальных операций. Такой более обширный анализ должен служить дополнением к традиционному сосредоточению внимания на уровне долга в качестве основной меры государственной задолженности.
- 4 Признавая сферу деятельности, которая может опираться на будущие ресурсы, Комитет не пытался разработать формальное определение долга. Скорее, Руководство по определению размеров государственного долга и раскрытию информации о нем³ выявляет и определяет различные элементы государственного долга, которые может быть целесообразным раскрывать в составе государственного долга.
- 5 Аналогичным образом, понятие «финансовое воздействие», выходя за рамки обычного бухгалтерского учета и финансового анализа, позволяет в широком аспекте рассматривать государственные программы и мероприятия, которые могут прямо или косвенно вынудить правительство расходовать будущие ресурсы. Цель состоит в предоставлении средств, которые помогут правительствам, не сосредотачиваясь на текущем финансовом положении, взглянуть на долгосрочные последствия сегодняшних решений и факторов, управляющих будущими потребностями. Правительства должны иметь больше возможностей для эффективного управления денежными потоками и более осознанного выбора в отношении будущих потребностей в финансировании.
- 6 Благодаря полной и отчетливо представленной отчетности о потенциальных рисках лица, принимающие решения, имеют больше возможностей для разрешения вопросов, связанных с будущими затратами, и для предотвращения непредвиденных изменений финансовых потребностей. Тем не менее, повышения осведомленности о финансовом воздействии

недостаточно. В целях создания стимулов, помогающих принимать решения относительно финансирования или предотвращения такого воздействия, соответствующим органам следует разработать точные меры затрат и использовать такие меры в процессе составления финансовой отчетности, финансового планирования, и в других политических процессах.

- 7 Комитет по государственному долгу считает, что ВОА могут улучшить состояние бюджетно-налоговой сферы страны на долгосрочную перспективу, принимая на себя активную роль в обеспечении надлежащего понимания и мониторинга финансового воздействия и его последствий для управления долгом. Однако такая работа отличается от традиционной аудиторской функции аттестации. И хотя ВОА могут играть важную роль, предоставляя информацию и указания в отношении финансового воздействия, должно быть ясно, что эта работа не дает таких же гарантий, что и работа по аудиту финансовой отчетности. Кроме того, для эффективного выхода за рамки вопросов текущего финансового положения и контроля, высшим органам аудита, возможно, потребуется разработать новые и более междисциплинарные подходы и методы.
- 8 К возможным задачам, которые ВОА могут пожелать выполнять в отношении финансового воздействия, относятся:
 - Проведение аудита и улучшение понимания рисков, отраженных в финансовой отчетности;
 - Поощрение информирования о финансовом воздействии, в том числе о тех, которые не учтены в обычной финансовой и бюджетной отчетности. Например, ВОА может пожелать принять участие в следующем:
 - создание единого портфеля финансового воздействия страны;
 - использование таких основ как «матрица фискального риска»⁴ с целью улучшить понимание масштабов и характера рисков страны;
 - оценка ожидаемых затрат и рисков, связанных с конкретным финансовым воздействием; и
 - использование междисциплинарных инструментов, таких как моделирование, чтобы проиллюстрировать и углубить понимание долгосрочных финансовых перспектив.
 - Поощрение передовой практики борьбы с риском. ВОА, возможно, пожелают сыграть роль в улучшении понимания и использования
 - методов оценки рисков;
 - способов снижения рисков; и
 - практики управления рисками.

Задачи и объем

- 9 В данном документе рассматриваются ключевые вопросы, касающиеся финансового воздействия, которые ВОА могли бы принять во внимание при вынесении суждений о финансовом положении правительства. В частности, документ:
 - описывает и иллюстрирует то, что подразумевается под «финансовым воздействием»;
 - рассматривает отношение между финансовым воздействием, долгосрочным финансовым положением, а также управлением долгом;

- определяет основные проблемы и поднимает вопросы, касающиеся выявления, оценки, отчетности, финансового планирования и мониторинга некоторых ключевых финансовых воздействий;
 - приводит примеры подходов к отчетности, финансовому планированию, контролю и мониторингу финансового воздействия; и
 - исследует возможные роли ВОА в смягчении финансового воздействия.
- 10 Настоящий документ не предписывает и не имеет целью предписывать применение одних основ бухгалтерского учета или одного типа отчета для раскрытия потенциального использования будущих ресурсов и его возможных последствий для управления долгом. Скорее, он дает наглядное представление об этой сложной проблеме, и исследует возможные роли ВОА в ее решении.
- 11 При подготовке данного документа, Комитет основывался на Руководстве ИНТОСАИ по определению размеров государственного долга и раскрытию информации о нем. Кроме того, Комитет принял во внимание исследования, опубликованные PDC, другими комитетами ИНТОСАИ, различными разработчиками стандартов в сфере бухгалтерского учета, а также международными организациями, проявляющими интерес к вопросам государственного долга. Комитет провел консультации с сотрудниками Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Международного валютного фонда (МВФ) и в значительной степени использовал результаты их работы. Чтобы получить представление о подходах, которые используются в настоящее время для смягчения различных видов финансового воздействия, Комитет рассматривал бюджеты, финансовую отчетность и другие документы, касающиеся политики выбранных стран в бюджетно-налоговой сфере. Цель работы во всех сферах деятельности заключалась не в составлении всеобъемлющего обзора, а в получении наглядного представления об основных проблемах.

Что подразумевается под «финансовым воздействием»?

- 12 Концепция «финансового воздействия» служит основой для рассмотрения широкого круга обязанностей, программ и мероприятий, проводимых правительствами государств, которым может потребоваться привлечение будущих ресурсов. Выходя за рамки обычного бухгалтерского учета и финансового анализа, концепция финансового воздействия призвана дать широкое представление о правительственных мероприятиях, которые могут прямо или косвенно вынудить правительство расходовать будущие ресурсы. Цель, скорее, заключается в создании основы для лучшего понимания финансового положения страны в долгосрочной перспективе, а не в попытке установить строгие руководящие принципы определительного характера.
- 13 Очевидно, что финансовые воздействия существенно отличаются по значимости, вероятности возникновения, и силе правового обязательства государства. В Примере I приводятся некоторые примеры мероприятий, которые могут пригодиться в процессе оценки долгосрочной устойчивости бюджетно-налоговой сферы страны и ее стратегии управления долгом.

Пример I:

Примеры финансового воздействия

- **Программы социального обеспечения:** Эти программы в разных странах значительно отличаются, но в целом относятся к установленным законом программам, которые защищают людей от временного прекращения или потери возможности получения доходов. Защита застрахованного лица и членов его семьи обычно расширяется за счет денежных выплат с целью возмещения хотя бы части потерянных доходов. В системах, связанных с занятостью, обычно право на получение пенсий и других периодических платежей зависит от стажа работы или индивидуального предпринимательства, а в некоторых случаях – от существования трудовых отношений как таковых. Размер пенсий и других периодических

платежей, как правило, связан с уровнем дохода до наступления события, которое вызвало прекращение заработка. Такие программы финансируются полностью или в значительной мере за счет взносов (как правило, в процентах от выручки) работодателей, работников или и тех, и других, и в большинстве случаев носят обязательный характер для определенных категорий работников и их работодателей. Такие системы часто называют системами социального страхования.

- **Программы в области здравоохранения:** Правительства предлагают множество социальных льгот в области здравоохранения, например, в составе государственной компенсации работникам или в рамках государственной системы социального страхования.
- **Пенсионное обеспечение работников:** Отсроченное обеспечение работников, особенно пенсионное обеспечение, представляет собой потенциально значительное обязательство государства. Пенсионное обеспечение обычно включает в себя пенсии, пособия по инвалидности и пособия в связи с потерей кормильца, финансируемые за счет пенсионного плана, включая нефинансируемые планы. Эти пособия отличаются от выплат по социальному страхованию тем, что пенсии, как правило, считаются обменными сделками, поскольку работник несет службу отчасти для того, чтобы получить предусмотренную в плане отсроченную компенсацию.
- **Страхование и перестрахование:** Правительства стран могут страховать физических и юридических лиц от широкого спектра рисков, начиная от стихийных бедствий до банкротства банков и работодателей.
- **Кредиты и гарантии третьим лицам:** Правительственные гарантии представляют собой повсеместно распространенную форму непредвиденных расходов. Они могут включать гарантии по займам, осуществляемым как прочими органами государственного сектора, так и частными или полугосударственными организациями, а также гарантии для множества других целей, таких как финансирование экспорта и валютных курсов.
- **Рекомендательные письма и другие формы юридически не обязывающих гарантий:** Вместо предоставления недвусмысленной гарантии, рекомендательные письма, как правило, выражают поддержку правительством предприятия, возможно, даже отдельного контактного лица. В результате чего правовой статус и последствия рекомендательных писем могут быть неоднозначными.
- **Расходы, связанные с очисткой окружающей среды:** Правительства государств могут брать на себя ответственность за затраты на удаление, содержание и/или утилизацию опасных отходов имущества или оборудования. Очистные работы могут включать в себя, в частности, обеззараживание, вывод из эксплуатации, восстановление объекта, мониторинг объекта, расходы на закрытие и расходы после закрытия объекта. Например, правительства стран могут управлять ядерными объектами и по закону должны удалять любые опасные материалы при закрытии таких объектов. Кроме того, правительства стран могут брать на себя ответственность за удаление токсичных отходов, пролитых субъектами частного сектора.
- **Будущие расходы на техническое обслуживание и эксплуатацию, связанные с текущими решениями:** Будущие расходы на техническое обслуживание и эксплуатацию государственных предприятий и других активов является еще одним примером расходов, которые в будущем могут ограничить гибкость. В то время как расходы на приобретение традиционно были центром внимания при принятии решений, расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и отчуждению активов могут быть значительными. Хотя решения о прекращении эксплуатации и технического обслуживания активов можно принимать до окончания срока их полезного использования, все же когда правительство приобретает активы, целесообразно принимать во внимание расходы на эксплуатацию таких активов и техническое обслуживание в течение срока их эксплуатации.

Такое потенциальное расходование будущих государственных ресурсов осуществляется из различных источников. Они могут быть явными или предполагаемыми; могут существовать в настоящее время или зависеть от будущих событий. Их конечная стоимость может поддаваться, а может и не поддаваться разумному измерению. С учетом такого охвата, можно подумать о финансовом воздействии целого спектра – от четких законных обязательств до предполагаемых обещаний, включенных в текущую политику, или общественных ожиданий (Пример II). В данном спектре существуют большие различия в силе законного обязательства правительства и достоверности ожидаемых затрат. Некоторые из них, например, отсроченные компенсации работникам или затраты на очистку окружающей среды, в балансе обычно отражаются как обязательства. Другие, например, тяжбы в ожидании суда и недоставленные заказы, как правило, отражаются в финансовой отчетности в сноске как непредвиденные расходы или потенциальные обязательства. Есть обязательства, которые носят предполагаемый характер, например, будущие пособия по социальному страхованию, где государственное обязательство не оговаривается прямо, и будущие расходы, как правило, не учитываются непосредственно ни в бюджете, ни в финансовой отчетности.

14 Хотя социальное страхование является, пожалуй, наиболее широко упоминаемым финансовым воздействием, который считается косвенно заложенным в текущей политике или в восприятии общественностью роли правительства, многочисленные мероприятия могут создавать ожидания в отношении потребностей в будущих расходах. Правительства обязаны предотвращать убытки и обязательства центрального банка, правительств административно-территориальных образований или частных субъектов, имеющих политическую или экономическую значимость. Текущие решения о расходах также могут быть источником ожиданий в отношении будущих расходов. Например, решение о покупке здания или другого основного средства, по сути, создает для правительства обязательство по несению соответствующих расходов, связанных с его будущей эксплуатацией и техническим обслуживанием на протяжении всего срока его эксплуатации.

Также могут иметь место ожидания завершения частично финансируемых капитальных проектов. Кроме того, распределение налогов или создание целевых фондов может приводить к ожиданию будущих расходов с определенной целью. Другая деятельность правительств, например, приватизация, может привести к подразумеваемому предположению, что правительство возьмет на себя ответственность в случае возникновения проблем⁵. Более широкое толкование финансового воздействия может исходить из того, что области, в которых правительство уже взяло на себя обязательства, например, по существующей инфраструктуре, создают ожидания будущих расходов, направленных на поддержание первоначальных инвестиций правительства.

Пример II: Спектр финансового воздействия

Источник	Пример
Явные законные обязательства	<ul style="list-style-type: none"> • Государственный долг • Пособия работникам и ветеранам к оплате • Обязательства по охране окружающей среды • Кредиторская задолженность • Страховые претензии к оплате
Явные финансовые обязательства	<ul style="list-style-type: none"> • Недоставленные заказы • Долгосрочная аренда • Обязательства по долгосрочным контрактам
Явные непредвиденные финансовые расходы	<ul style="list-style-type: none"> • Правительственные гарантии по займам и кредитам • Государственные программы страхования (страхование вкладов, страхование сельскохозяйственных культур, страхование от наводнений и пр.)
Ожидания расходов вследствие потенциальных «моральных» или «социальных» исков, основанных	<ul style="list-style-type: none"> • Программы будущих выплат по программам социального страхования (пенсия по возрасту) <p>Затраты на протяжении срока эксплуатации: приобретение</p>

<p>на текущей политике и/или общественном восприятии роли правительства</p>	<p>капитальных активов может привести к будущим эксплуатационным издержкам и расходам на техническое обслуживание.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Экстренная финансовая помощь крупным учреждениям: правительство может вмешиваться с целью снижения убытков вследствие невыполнения обязательств: <ul style="list-style-type: none"> – Правительств административно-территориальных образований; – Государственных предприятий; – Частных предприятий, имеющих политическое/экономическое значение. • Ликвидация стихийных бедствий: правительства стран обычно принимают на себя ответственность за финансовые убытки, возникающие вследствие катастроф и крупных бедствий, таких как сильные землетрясения, ураганы, террористические акты и эпидемии.
---	---

15 Широкий спектр вопросов, которые могут считаться финансовыми рисками, усложняет задачу определения способа и степени включения более полной информации об ожидаемых будущих затратах в различную финансовую отчетность, финансовое планирование и политические процессы. Многие государственные обязательства и мероприятия, которые могут опираться на будущие ресурсы, не отвечают критериям их отражения на балансе страны или включения в итоги выполнения бюджета (дефицит/профицит). Тем не менее, потенциально значительное воздействие вышеперечисленных факторов на будущее финансовое положение страны, а, следовательно, ее стратегию управления долгом, служит оправданием для раскрытия информации и контроля.

Значение финансового воздействия для финансовой устойчивости

16 Исторически сложилось, что правительства используют непогашенные долговые обязательства в качестве главной меры задолженности. Однако, как показано выше, правительства берут на себя различные обязательства и проводят различные мероприятия, которые могут создавать явные или предполагаемые требования к будущим ресурсам. В результате чего профицит бюджета и/или низкий уровень долга не обязательно является поводом для положительного финансового прогноза. Поэтому при разработке стратегии управления долгом страны следует учитывать не только текущее финансовое положение страны, но и ее долгосрочные финансовые перспективы, включая комплексное понимание значимости и характера потенциального расходования будущих бюджетных средств⁶.

17 Непонимание и игнорирование фискальных рисков может иметь серьезные последствия. Независимо от того, обязано ли правительство по закону или вынуждено в силу обстоятельств предоставлять финансирование, риски могут привести к периодической финансовой нестабильности и неожиданным изменениям финансовых потребностей. В Новой Зеландии предоставление в 1970-е годы гарантий отраслям, занимающимся такой деятельностью, как добыча нефти, привела к высоким издержкам для будущих правительств. Хотя гарантии ничего не стоили выдавшему их правительству, поскольку цены на нефть упали, и отрасли отказались от ведения данной деятельности, последующие правительства были вынуждены нести расходы, связанные с обещаниями предшествующих правительств. Аналогичным образом, в Соединенных Штатах ссудно-сберегательный кризис конца 1980-х – начала 1990-х годов обошелся американским налогоплательщикам в сотни миллиардов долларов (необходимо выяснить отношение между ссудно-сберегательным кризисом и фискальными рисками). В Бразилии долги провинциальных правительств в 1980-х и 1990-х годах, как сообщается, обошлись ее федеральному правительству приблизительно в 74 млрд. долларов США. Сходным образом, в последние десять лет Аргентину, Колумбию, Мексику, и Россию все чаще призывают к предоставлению экстренной финансовой помощи правительствам

административно-территориальных образований в тех случаях, когда дефициты или просроченная задолженность последних становятся неустойчивыми⁷.

- 18 Приватизация инфраструктурных проектов также стала значительным источником риска, особенно для развивающихся стран. Например, в Мексике франшиза на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог в конце 1980-х годов и в 1990-х годах привел к расходованию более 6 миллиардов долларов государственных средств на спасение частных фирм (и банков, которые выдали им кредиты) от банкротства. В Таиланде правительству пришлось спасти проект платной дороги, когда власти отказались от повышения сборов в соответствии с ранее достигнутыми договоренностями. Когда пришло время погашать гарантии валютного курса, связанные с проектами платных дорог, задолженность испанского правительства составляла 2,7 млрд. долл. США⁸.
- 19 В периоды бюджетных ограничений политики могут поощрять внебюджетную и забалансовую деятельность, которая не требует немедленных денежных ассигнований. В процессе перехода к рыночной экономике Венгрия взяла на себя новые риски в виде гарантий и необеспеченных обязательств⁹. В Италии железные дороги использовали государственные гарантии для привлечения средств финансовых рынков с целью покрытия дефицита. Исследование Всемирного банка показало, что, хотя Чехия и была отмечена как страна, поддерживающая сбалансированный бюджет, в ходе дальнейшего анализа обнаружилось расширение использования внебюджетных механизмов, в первую очередь, в виде кредитов и гарантий для банковского сектора и железных дорог¹⁰. В 1998 году эти скрытые расходы, по оценкам, составляли около 13 процентов от ВВП, и Всемирный банк и правительство Чехии предвидели, что они будут расти быстрыми темпами¹¹. Такие скрытые расходы будут забирать ресурсы из экономики и нарушать гибкость бюджета¹².
- 20 Даже страны, занимающие в настоящее время сильное положение, могут оказаться под угрозой из-за увеличения расходов на крупные программы, которые не полностью отражены в государственном бюджете. Например, многие страны сталкиваются с серьезными проблемами, связанными со старением населения, которое приведет к значительной потребности в расходах на государственное пенсионное обеспечение и программы в области здравоохранения. В Соединенных Штатах модели Бюджетного управления Конгресса (СВО) показывают, что сочетание увеличенной продолжительности жизни стареющего поколения бэби-бума и относительно меньшей численности трудоспособного населения приведет к дефициту и долгу. По оценкам СВО, расходы на государственное пенсионное обеспечение и программы в области здравоохранения будут вытеснять другие государственные расходы в течение следующих нескольких десятилетий.
- 21 Многие страны сталкиваются с текущим бюджетным дисбалансом вдобавок к давлению, оказываемому стареющим населением на государственную пенсионную систему и систему здравоохранения. В Японии, например, рост платежей по социальному обеспечению и надвигающаяся задача сохранения платежеспособности систем социального обеспечения усложняют задачу немедленного улучшения текущего финансового положения правительства¹³.
- 22 Как показывают события, наличие у органов власти необходимой информации и рычагов для преодоления последствий будущих расходов, связанных с текущими политическими решениями, является важным вопросом. Некоторые мероприятия, проводимые правительством, такие как кредиты и гарантии, требуют длинного горизонта инвестирования для того, чтобы понять будущие последствия государственных обязательств. Кроме того, поскольку потенциальные потребности в бюджетных ресурсах могут быть следствием не только обязательств строго юридического характера, но и моральной и социальной ответственности, некоторые риски могут быть выявлены, только если анализ выйдет за рамки обычной оценки бухгалтерского баланса, бюджета и долга.
- 23 Поэтому Комитет считает, что понимание финансового положения и его последствий для управления долгом должно выходить за рамки оценки текущего финансового положения,

предусматривая также проведение оценки долгосрочной устойчивости бюджетно-налоговой политики страны. Полная и достаточно видимая отчетность о потенциальном расходовании будущих ресурсов страны может помочь лицам, принимающим решения, в снижении будущих расходов и, таким образом, предотвратить неожиданные изменения финансовых потребностей. Кроме того, заблаговременное предупреждение о потенциальных затратах (в тот момент, когда ими можно наилучшим образом управлять) может увеличить имеющиеся варианты политики. Например, в случае изменений в таких программах, как социальное страхование, которые затрагивают большую часть населения, для отдельных получателей может потребоваться время на приспособление к политике изменений без ненужного срыва.

- 24 В соответствии со своей конституционной структурой, правительства должны стараться разрабатывать надежные стратегии, как в рамках государственного бюджета, так и вне него, чтобы предоставлять адекватную информацию о потенциальных потребностях в будущих ресурсах. ВОА, в рамках своих полномочий, могут обеспечить руководство и надзор в отношении этих вопросов.
- 25 В памятной записке о документе рассматриваются некоторые проблемы, связанные с обеспечением полной оценки финансового воздействия, включая разработку:
- принципов выявления и классификации финансовых воздействий;
 - технических экспертиз и методологий оценки ожидаемых затрат на различные воздействия;
 - методов эффективной интеграции финансовой и иной информации о затратах на финансовое воздействие в различных политических процессах; и
 - роль ВОА в решении этих вопросов.

Вызовы, возникающие при выявлении и оценке финансового воздействия

- 26 Разнообразие возможных потребностей в ресурсах страны порождает целый ряд проблем. И хотя стандарты финансовой отчетности полезны при рассмотрении некоторых потребностей, ответственность и политические обязательства правительства гораздо шире тех, которые отражаются в балансе. Таким образом, выявление и оценка финансовых воздействий не должны заканчиваться представлением финансовой отчетности. Однако не существует единого мнения по поводу того, какие конкретные воздействия должны учитываться и в какой степени. Кроме того, сложность и неопределенность некоторых воздействий создает значительные проблемы с измерением затрат, что, в свою очередь, вызывает трудности с использованием этих оценок в качестве основы бюджетных и иных политических решений.

Выявление и классификация финансового воздействия

- 27 Первым и важным шагом правительства является выявление, классификация и понимание всего спектра воздействий, которые могут вызывать потребности в будущих ресурсах. Из-за обширности рисков может быть полезным использовать принципы, которые учитывают (1) характер обязательств, т.е. является ли риск явным или предполагаемым, и (2) уверенность в событии, создающим риск: вытекает ли требование из события, которое уже произошло, или зависит от каких-либо будущих событий.
- 28 Матрица, представленная в Примере III, которая во многом опирается на «матрицу финансовых рисков», разработанную экономистом Всемирного банка Ханой Полаковой-Брикси¹⁴, является полезным средством для получения статического представления о финансовых воздействиях страны. Даже при отсутствии оценок связанных расходов заполнение матрицы должно стать первым важным шагом на пути понимания масштаба и характера воздействия правительства.

Пример III:

Матрица понимания финансового воздействия

Обязательства	Прямые (требования основаны на текущих событиях или продолжении текущей политики)	Условные (требования обусловлены будущими событиями)
<p>Явные: Государственное обязательство признано законом или договором</p>	<ul style="list-style-type: none"> Иностранные¹⁵ и внутренние государственные займы Пособия работникам к выплате 	<ul style="list-style-type: none"> Гарантии отсутствия государственных займов Программы страхования (страхование вкладов, страхование сельскохозяйственных культур, страхование от наводнений, страхование от военных рисков)
<p>Предполагаемые: Ожидание расходов вследствие потенциальных «моральных» или «социальных» требований на основании текущей политики и/или общественного восприятия роли правительства</p>	<ul style="list-style-type: none"> Будущие регулярные расходы на государственные инвестиционные проекты Будущие государственные пенсии (в отличие от пенсий государственных гражданских служащих), при отсутствии соответствующего требования закона Будущие расходы на здравоохранение, при отсутствии соответствующего требования закона 	<ul style="list-style-type: none"> Невыполнение правительством административно-территориального образования или государственным либо частным предприятием обязательств в отношении негарантированного долга Закрытие обязательств приватизированных предприятий Банкротство банка (за рамками покрытия, предусмотренного программой страхования) Инвестиционный коллапс негарантированного пенсионного фонда, фонда занятости или фонда социального обеспечения Невыполнение центральным банком своих обязательств (по валютным контрактам, по защите валюты, в отношении стабильности платежного баланса)

29 Очевидно, что спектр позиций, которые потенциально могут требовать привлечения будущих воздействий, создает проблемы с определениями понятий. Определения в финансовой отчетности являются отправной точкой в выявлении финансового воздействия, но их не достаточно для полного анализа. Это происходит, потому что эти стандарты устанавливаются на основе концепции договорных обязательств, которые являются лишь одним источником потенциального привлечения будущих государственных ресурсов.

30 Стандарты финансовой отчетности признают обязательства, основанные на критериях идентифицируемости, вероятности и измеримости. С помощью данных критериев в финансовой отчетности проводится различие между ответственностью (liabilities), обязательствами (commitments) и условными обязательствами (contingencies). Ответственность (liabilities), как правило, возникает из текущих событий, которые носят определенный характер¹⁶. Она записывается на лицевой стороне баланса, если позиция является идентифицируемой, ее появление – вероятным, а ее стоимость может быть достоверно оценена. Например, ответственность может быть записана на будущие выплаты по судебному делу, по которому решение принято не в пользу правительства. С другой стороны, условные

обязательства возникают вследствие неопределенных событий, которые будут разрешены в будущем¹⁷. Например, условное обязательство может существовать по тяжбе в ожидании суда. Обязательства (commitments) определены не так четко¹⁸. Термин обычно используется для обозначения договорных обязательств, которые потребуют использования финансовых ресурсов в будущем. Например, Совет по бухгалтерскому учету и аудиту государственного сектора Канады определяет финансовые обязательства как обязанности (obligations), которые становятся ответственностью при соблюдении условий действующих контрактов, договоров или законодательства. Хотя ответственность, как правило, не признается после подписания контракта, поскольку предусмотренные контрактом товары или услуги еще не были доставлены, эта сделка может быть признана обязательством (commitment). Данные критерии определительного характера предоставляют значительный простор для толкования, и часто бывает трудно четко разграничить различные виды обязательств, которые могут признаваться стандартами финансовой отчетности.

- 31 Масштаб этих проблем определительного характера возрастает, когда концепция финансового воздействия используется для выхода за рамки того, что традиционно предусмотрено для целей финансовой отчетности. Когда рассматриваются воздействия, возникающие в результате потенциальных требований, не основанных на законных обязанностях, становится трудно определить, где провести границы того, что следует считать финансовым воздействием. Оно должно быть исчерпывающим, чтобы обеспечить полное представление о будущем бюджетно-налоговой сферы страны. Однако само по себе прогнозирование долгосрочных затрат на все виды текущей политики может быть слишком широким, чтобы принести пользу при рассмотрении конкретных политических решений; такое пространное толкование также может подразумевать, что вся нынешняя политика останется неизменной.
- 32 При создании основы для разграничения различных воздействий полезной отправной точкой не только для определения финансового воздействия страны, но и для рассмотрения соответствующего подхода к отчетности, финансовому планированию и контролю является матрица (сходная с той, что представлена в Примере III). Например, прямые явные обязанности (ответственность) часто адекватно отражаются в системах финансовой отчетности, потому что они носят определенный характер, и могут быть измерены; однако их нельзя полностью интегрировать в бюджет и другие политические процессы. С другой стороны, из-за того, что риски, вытекающие из предполагаемых условных требований, носят неопределенный характер, они, как правило, не отражаются непосредственно ни в финансовом, ни в бюджетном процессах, и могут служить основанием для разработки новых подходов.

Оценка ожидаемых затрат, связанных с финансовым воздействием

- 33 Помимо подготовки всеобъемлющего списка финансовых воздействий правительства в качестве отправной точки, полезным может оказаться также проведение оценки ожидаемых затрат. Оценивание ожидаемых затрат на риски, вместо простого сообщения максимальной суммы, обеспечивает лиц, принимающих политические решения, более отчетливым указанием на уровни убытков, которые правительству следует ожидать. Кроме того, оценка воздействия правительства, вместо простого сообщения максимальной суммы, облегчает проведение сравнения с денежными дотациями.
- 34 Таким образом, было бы полезно, если бы ВОА были готовы помогать в оценке и мониторинге потенциальных расходов, связанных с финансовым воздействием. В некоторых случаях это может потребовать выработки технических навыков, необходимых для поддержки сложных методологий, таких как эконометрика и установление цен на опционы. Чтобы дать представление о рассматриваемых вопросах, в следующем разделе обобщаются некоторые ключевые проблемы и открытые вопросы, касающиеся оценки затрат для нескольких распространенных рисков.
 - **Программы социального обеспечения (пенсии по возрасту):** Оценка будущих потребностей в программах социального обеспечения сталкивается с рядом концептуальных и технических препятствий. Будущие расходы на эти программы могут

оказаться под сильным влиянием (1) способности правительства вносить изменения в программу и (2) неопределенности ключевых допущений в отношении расходов. В связи с неопределенностью будущих затрат, стандарты бухгалтерского учета, как правило, не признают будущие пособия по социальному страхованию в качестве обязательства.

Во-первых, ведутся серьезные дискуссии о том, можно ли считать будущие социальные пособия потребностью в государственных ресурсах. Одни утверждают, что расходы, связанные с будущими пособиями по социальному страхованию, не должны признаваться, потому что правительства уполномочены изменять эти программы. Они указывают, что базовые законы, устанавливающие требования об оплате, могут со временем быть (и уже были) изменены правительством. Другие же утверждают, что поскольку пособия по социальному страхованию являются социальной ответственностью государства и/или что общественность возлагает большие надежды на будущие выплаты, эти будущие затраты требуют принятия во внимание в процессе разработки политики.

В дополнение к разногласиям относительно существования потребностей, неопределенными являются и ожидаемые затраты на будущие пособия. Оценки подразумевают допущения в отношении многочисленных факторов, таких как экономический рост, инфляция, безработица, уровень рождаемости, иммиграция и смертность. Такие допущения могут сильно повлиять на ожидаемые затраты. Например, предположения о будущих уровнях смертности оказывают существенное влияние на планирование затрат по Программе социального обеспечения США. Ожидаемые расходы, превышающие доходы, за оцениваемый период с 2001-2075 гг. варьировались от 2980 млрд. долл. США до 5574 млрд. долл. США, в зависимости от используемого допущения относительно уровня смертности¹⁹.

Несмотря на эти концептуальные и измерительные проблемы, некоторые страны предприняли шаги, чтобы оценить долгосрочные затраты, связанные с их программами социального обеспечения (программами пенсионного обеспечения по старости). В ходе исследования, проведенного в 1999 году Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) было обнаружено, что 75% обследованных стран составляли регулярные актуарные оценки своих программ социального обеспечения. Однако только 53% из них делали это на основании законного требования. Прогнозы изменяются в зависимости от того (1) каким был период оценки; (2) является ли система социального страхования открытой или закрытой для новых участников; а также (3) как была учтена неопределенность оценок, то есть, были ли предложены разные сценарии использования альтернативных предположений, и т.д.

Например, Соединенные Штаты Америки оценивают и краткосрочные (на 10 лет), и долгосрочные (на 75 лет) актуарные прогнозы для программ социального страхования. Эти оценки чистой приведенной стоимости служат для выделения разрыва финансирования между ожидаемыми взносами и расходами. Из-за неотъемлемой неопределенности оценок на 75-летний будущий период, предоставляются три альтернативных прогноза с использованием различных наборов экономических и демографических допущений, с тем чтобы показать диапазон возможностей. Эти различные предположения могут привести к значительно отличающимся оценкам будущих затрат. Например, совокупная сумма пособий в соответствии с предположениями о «высокой стоимости», по оценкам, примерно в два раза превышает сумму льгот в соответствии с предположениями о «низкой стоимости». В соответствии с действующим законодательством, в помощь лицам, принимающим политические решения, предоставляются прогнозы, основанные на «промежуточных предположениях», которые считаются наилучшими оценками ожидаемых в будущем показателей.

- **Пенсионное обеспечение работников:** Для расчета ответственности за государственное пенсионное обеспечение работников могут быть использованы различные актуарные методы оценки расходов, с помощью которых оцениваются будущие затраты на основе предыдущих показателей. И хотя все приемлемые актуарные методы признают стоимость

пенсионного обеспечения работника в течение периода его службы, с течением времени модели признания расходов с помощью таких методов меняются. Например, метод «совокупных обычных расходов по возрасту поступления» предназначен для получения периодических пенсионных расходов, то есть процента от фонда заработной платы.

Желательно, чтобы допущения соответствовали руководящим указаниям, предоставленным независимым органом. Например, в Соединенных Штатах, федеральные стандарты бухгалтерского учета указывают, что орган, который устанавливает профессиональные стандарты актуарной практики, должен направлять набор допущений для федеральных пенсионных программ. По мере возможности, также будет полезным, если допущения будут согласовываться с финансовой отчетностью, финансовым планированием и актуарными отчетами.

- **Программы в области здравоохранения:** Оценивание будущих выплат, связанных со здравоохранением, ставит перед нами ряд уникальных задач в области измерения. В целом, эти затраты являются еще более неопределенными, чем затраты на пенсионное обеспечение, так как они зависят от: 1) изменения структуры оказания и использования медицинской помощи и 2) тенденций цен на медицинское обслуживание. Кроме того, будущие затраты будут зависеть от взаимодействия между государственным медицинским страхованием работников и медицинскими льготами, предоставляемыми в рамках программ социального страхования. Предположения относительно этих факторов могут в значительной степени повлиять на оценочные показатели будущих программных затрат.
- **Кредиты и гарантии третьим лицам:** Страны по-разному подходят к оцениванию затрат, связанных с кредитами и гарантиями. Стандарты бухгалтерского учета, как правило, допускают, что часть основного долга никогда не будет возвращена. Такой допуск на безнадежные суммы обычно признается, когда существует вероятность, что кредиты не будут возвращены в полном объеме. Общая сумма кредитов на балансе учитывается за вычетом суммы такого допущения, с отражением «расходов на покрытие безнадежных долгов».

Несколько стран, включая США, Нидерланды, Швецию и Италию, используют подходы, направленные на более четкое информирование о стоимости кредитов и гарантий. Соединенные Штаты, например, приняли более перспективную форму оценки начислений, как для бухгалтерского учета, так и для финансового планирования. В настоящее время федеральные стандарты бухгалтерского учета кредитов и гарантий требуют предоставления правительству оценки приведенной стоимости расходов по кредитам или гарантиям. Основой для этого служит комплексная оценка будущих потоков денежных средств в течение срока действия кредита или гарантии, включая выплату процентов, основной суммы долга, сборов, авансовых платежей, а также выплаты в случае невыполнения обязательств, правонарушений и возмещений. Стандарт требует дисконтирования чистых денежных потоков по процентной ставке на государственные займы для рыночных ценных бумаги.

Заметно продвигается разработка методов анализа рисков, связанных с кредитами и гарантиями. Например, к некоторым государственным гарантиям были применены современные методики, основанные на производных финансовых инструментах. Расширение гарантии можно рассматривать как эквивалент продажи правительством опциона пут кредитору, что дает кредитору право возлагать кредит на правительство. Была проведена работа с применением принципов ценообразования опционов к оценке федеральных гарантий по кредитам, предоставленным корпорациям²⁰ и к ипотечным гарантиям²¹.

Страхование и перестрахование: Аналогично займам и гарантиям, страховые программы сопряжены с рядом проблем с оценкой, которые по-разному решаются в разных странах. Стандарты финансовой отчетности, как правило, требуют, чтобы ответственность отражалась в оценке требований к оплате на основе имевших место событий, включая

оценку требований, которые были навлечены, но еще не отражены в отчетности. Однако, несмотря на недостаточную определенность для отражения в качестве ответственности в соответствии со стандартами бухгалтерского учета, риски правительства могут быть значительно более высокими, чем требования к оплате в конце периода.

Некоторые страны начали работу по всесторонней оценке риска программ страхования. В широком смысле, «риск, принимаемый» правительством по программе страхования, можно рассматривать как разницу между фактическими взносами, уплачиваемыми застрахованным лицом и премиями, необходимыми для полной компенсации убытков, сопряженных с предоставляемым покрытием. Эта разница между полной премией за риск и фактически взимаемой премией – «недостающая премия» - представляет собой стоимость государственной субсидии²².

Способность создать полную и обоснованную смету затрат на «принимаемый риск» сильно отличается в зависимости от видов программ страхования. Некоторые программы, такие как программы страхования жизни, хорошо обосновываются в актуарной науке. Для других видов страхования, таких как страхование вкладов, моделирование является гораздо более сложным. В большинстве случаев исторический опыт является важным фактором в определении рисков, и в некоторых случаях полезными могут оказаться более сложные методологии, такие как эконометрика и опционное ценообразование.

Равно как с займами и гарантиями, для анализа стоимости государственных программ страхования были использованы принципы опционного ценообразования. Например, страхование вкладов может рассматриваться как опцион пут, который дает финансовому учреждению право, но не налагает обязанность.

Этот опцион приобретается у правительства в обмен на уплату страховых премий и дает банку или депозитному учреждению право на продажу правительству своих обязательств по страхованию вкладов, когда стоимость его активов становится ниже стоимости его обязательств. Аналогичная работа была проделана с целью распространить использование принципов опционного ценообразования на оценочные показатели обязательств правительства, вытекающие из пенсионного страхования²³.

Сметы расходов на программы пенсионного страхования США иллюстрируют различные сигналы, предоставляемые лицам, принимающим политические решения, с помощью различных методик оценки. При разработке финансового бюджета на 1997 год бюджет денежных средств продемонстрировал положительные суммы чистых сборов в размере 1 млрд. долл. США, а в финансовой отчетности были отражены обязательства в сумме 10,4 млрд. долл. США по чистой приведенной стоимости будущих пособий²⁴. В то же время, в ходе вероятностного моделирования, проведенного Бюро управления и бюджета, сметные расходы на будущие потребности были оценены на уровне 30-60 млрд. долл. США²⁵.

- **Расходы, связанные с охраной окружающей среды:** Расходы на очистку зависят от нескольких факторов, таких как инфляция и изменения в законах и технологии. Следовательно, можно ожидать, что эти оценки со временем будут изменяться. В некоторых странах стандарты бухгалтерского учета требуют оценки расходов на очистку, связанную с государственными основными средствами. Например, в США, федеральные стандарты бухгалтерского учета определяют расходы на экологическую очистку как расходы на удаление, содержание и/или утилизацию (1) опасных отходов от имущества, или (2) материалов и/или объектов собственности, содержащих опасные отходы, при постоянном или временном закрытии или отключении соответствующих основных средств. Очистка может включать в себя, в частности, обеззараживание, вывод из эксплуатации, восстановление объекта, мониторинг объекта, расходы на закрытие и расходы после закрытия объекта. Оценки расходов на очистку должны быть основаны на текущей стоимости выполнения очистки с учетом действующих законов, технологий и планов

управления. В качестве альтернативы можно основывать оценки на будущих расходах с учетом ожидаемой инфляции и дисконтировании этой суммы до текущих цен.²⁶

- **Будущее техническое обслуживание и эксплуатационные расходы:** Покупка актива может привести к ожиданию того, что с течением времени для поддержания и эксплуатации активов будет предоставлено финансирование. Оценочная общая сумма затрат за срок службы актива включает в себя не только все первоначальные прямые и косвенные затраты на приобретение, но также все периодические или постоянные затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание в течение ожидаемого срока полезного использования актива, а также любые расходы по выводу из эксплуатации или отчуждению актива.

Значительные объемы невыполненных работ по техническому обслуживанию, имеющему решающее значение для эффективной работы, также может привести к расходованию будущих ресурсов. В Соединенных Штатах для целей финансовой отчетности измеряется несвоевременное техническое обслуживание. В соответствии с этими стандартами, несвоевременное техническое обслуживание определяется как техническое обслуживание, которое не было выполнено в срок или запланированное техническое обслуживание, которое было задержано или отложено. Сюда включается сметная стоимость приведения государственной собственности в приемлемое состояние, но полностью исключаются расходы на наращивание мощностей активов или их модернизацию для удовлетворения нужд, которые отличаются от изначально предусмотренных нужд. Оценка несвоевременного технического обслуживания должна быть основана на определении руководством приемлемого уровня обслуживания и состояния активов. Стандартом признается, что определение потребностей в техническом обслуживании является функцией руководства, которому, соответственно, предоставляется возможность проявлять определенную гибкость и принимать решения по своему усмотрению в рамках широко определяемых требований. *

Подходы к отчетности, бюджетированию и снижению рисков

- 35 Даже при наличии оценок ожидаемых затрат остается проблема определения наилучшего способа интегрирования этой информации в различные политические процессы. Некоторые страны сообщают, что, несмотря на улучшения в процедуре предоставления финансовой отчетности, представляется затруднительным интегрирование финансовой отчетности в центральную сферу политического процесса – принятие решений, касающихся бюджета. Например, обзор финансового менеджмента в Австралии показал, что, несмотря на представление финансовых отчетов, составленных с использованием метода начисления, эти отчеты не использовались для принятия бюджетных и политических решений, даже частично, так как ассигнования все еще были основаны на показателях денежных потоков. Аналогичным образом, Соединенные Штаты столкнулись с трудностями при определении наиболее подходящих способов эффективного интегрирования финансовой отчетности и другой информации о стоимости и производительности в бюджетно-политический процесс. Экономист Всемирного банка Хана Полакова-Бриксы отмечает, что «система бухгалтерского учета по методу начислений при отсутствии финансового планирования по тому же методу не может считаться необходимой и достаточной для обеспечения должного учета в политической сфере условных обязательств и других финансовых рисков».²⁷
- 36 В следующем разделе рассматриваются некоторые меры, принимаемые различными странами для улучшения отчетности, финансового планирования и мониторинга различных финансовых воздействий.

Отчетность о финансовом воздействии

- **Информирование об обязательствах по финансовой отчетности:** Все большее число правительств сейчас составляют финансовую отчетность по методу начислений с отражением обязательств. Раздел обязательств в балансе показывает такие статьи как будущее пенсионное обеспечение работников, расходы на экологическую очистку, и

страховые требования к оплате. Условные обязательства отражаются на балансе посредством резерва на ожидаемые убытки, только когда считается, что сумма убытка является вероятной и может быть достоверно оценена. Некоторые непредвиденные условные обязательств, которые не отвечают этим критериям, не признаются непосредственно в тексте финансовой отчетности, а раскрываются в примечаниях к отчетности. Эти раскрытия обычно включают в себя непредвиденные расходы, если будущее подтверждающее событие является не только отдаленным, но и менее вероятным. Однако эти раскрытия не включают в себя непредвиденные расходы, которые считаются отдаленными.

- **Финансовое раскрытие условных обязательств и обязательств:** Некоторые страны приняли меры для улучшения раскрытия условных и других обязательств. «Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» МВФ предусматривает, что отчетность должна быть опубликована вместе с годовым бюджетом, давая описание характера и фискальной значимости условных обязательств, а также других факторов, таких как налоговые расходы и квазифискальные операции²⁸.

Финансовая отчетность Новой Зеландии (или подтверждающие бюджетные документы) включает в себя как Заявление об обязательствах, так и Заявление об условных обязательствах. Заявление об условных обязательствах включает в себя список условных обязательств, как поддающихся количественной оценке, так не поддающихся. Условные обязательства, поддающиеся количественной оценке, такие как гарантии, компенсации, невостребованный капитал, отражаются с максимально возможной суммой погашения. Дается описание всех условных обязательств, а также приводится обсуждение изменений в условных обязательствах²⁹. Кроме того, австралийские бюджетные документы на 2002-2003 годы содержат заявление о фискальных рисках, которое отражает условные обязательства, поддающиеся и не поддающиеся количественной оценке, а также «Межпоколенческий отчет» с долгосрочными экономическими и бюджетными прогнозами³⁰. Отдельно обсуждается подробная информация об условных обязательствах и других фискальных рисках. В ежемесячных отчетах, касающихся государственного долга, Национальное долговое управление Швеции отражает гарантии и риски, создаваемые кредитами, выданными центральным правительством. Кроме того, для того, чтобы оградить бюджет центрального правительства от гарантийных рисков, Национальное долговое управление Швеции использует сборы с бенефициаров гарантий для создания резервного фонда³¹. В Соединенных Штатах примечания к консолидированной финансовой отчетности федерального правительства включают в себя информацию об обязательствах, условных обязательствах, недоставленных заказах и долгосрочной аренде. Болгарское правительство разработало всеобъемлющий реестр гарантий и ввело регулярную публикацию совокупных сумм невыплаченных гарантий вместе с данными по государственному долгу. Реестр охватывает все внешние и внутренние гарантии, указывая бенефициара, кредитора, название проекта, сумму, валюту и график погашения задолженности³².

- **Раскрытие информации о будущих расхода на социальное страхование:** Как отмечалось выше, финансовая отчетность об обязательствах по социальному страхованию всегда была темой для дебатов. Некоторые расходы, связанные с социальным обеспечением, которые в настоящее время подлежат оплате бенефициарам или от их лица в конце периода, как правило, отражаются в финансовой отчетности как обязательства. Тем не менее, такое решение не отражает потенциальные будущие затраты, связанные с программами социального страхования.

Некоторые страны также включают долгосрочные актуарные оценки будущих взносов и расходов в финансовые отчеты или отчеты управляющих имуществом. Правительственный актуарий Великобритании обязан каждые пять лет сообщать Парламенту о перспективах Национальной программы страхования на следующие 50 лет. В таких отчетах рассматривается влияние изменений в демографической структуре населения и приводятся расчеты ставок взносов, необходимых для поддержания определенного уровня пособий на каждый будущий год. Доклады также требуются Парламентом каждый раз, когда вносятся

изменения в ставки пособий, предусмотренные программами, или в структуры взносов. В Соединенных Штатах федеральные стандарты финансовой отчетности требуют раскрытия информации о «дополнительном управлении» для программ социального страхования. При таком раскрытии сообщается описание программы, способ ее финансирования, способ расчета пособий, а также ее финансовый и актуарный статус. В Австралии «Хартия бюджетной честности» (Charter of Budget Honesty) 1996 года требует, чтобы каждые пять лет на протяжении последующих 40 лет готовился документ, демонстрирующий межпоколенческие переходы в действующих системах социального обеспечения. Однако исследование, проведенное ОЭСР в 1999 году, показало, что лишь около 10 процентов опрошенных стран представляли актуарные оценочные показатели социального обеспечения (пенсии по старости) в своей финансовой отчетности или в примечаниях к финансовой отчетности.

Опубликование анализа чувствительности может быть полезным для повышения понимания неопределенности оценочных показателей будущих затрат на программы социального страхования. Например, финансовый отчет правительства США включает в себя таблицу, которая демонстрирует чувствительность сметы расходов к различным допущениям, таким как будущее снижение уровня смертности, рождаемость, дифференциал реальной заработной платы и т.д.

- **Раскрытие другой информации:** Некоторые страны начали работу над раскрытием спектра и характера финансового воздействия. Например, чешское правительство в сотрудничестве с Всемирным банком приняло меры по классификации и публичному сообщению о фискальных рисках и их последствиях для будущего финансового положения. В свой бюджет на 1999 год правительство включило перечень скрытых форм долга. «Матрица фискальных рисков», описанная ранее, также была подготовлена для Южной Африки, Венгрии и Болгарии.

Новая Зеландия приняла меры по раскрытию потенциальных последствий, связанных с политическим выбором, для бюджетных прогнозов. «Конкретные фискальные риски» представлены в опубликованной «Новейшей информации об экономической и бюджетно-налоговой сфере», как того требует Закон о финансовой ответственности 1994 года. Эти отчеты также описывают другие конкретные фискальные риски, помимо условных обязательств. Конкретные финансовые воздействия описываются как категория решений правительства или обстоятельств, которые могут оказывать существенное влияние на финансовое положение страны. Эти воздействия не включены в основные прогнозы, потому что их влияние на бюджетно-налоговую сферу нельзя обоснованно измерить, вероятность реализации является неопределенной, и/или сроки являются неопределенными. Риски должны быть представлены, если они связаны с ожидаемыми затратами или экономией в размере свыше 10 миллионов долл. США в любом из прогнозных лет, и либо (1) отражают решения правительства или законодательные обязательства с неопределенными фискальными последствиями или сроками; или (2) активно рассматриваются Министром финансов и ответственными министрами; или (3) являются решениями, которые были отложены на более поздний срок. Закон предусматривает исключения, когда Министр финансов определяет, что раскрытие рисков может (1) нанести ущерб существенным экономическим интересам Новой Зеландии; или (2) нанести ущерб безопасности или обороне Новой Зеландии или международным отношениям государства; или (3) существенным образом поставить Монархию под угрозу в ходе переговоров, судебных разбирательств, или коммерческой деятельности; или (4) привести к существенной для Монархии девальвации.

Степень, в которой должны быть представлены предполагаемые потребности, является предметом дебатов. Некоторые утверждают, что прозрачность всех рисков является важным и необходимым шагом на пути к пониманию и снижению рисков. Другие же утверждают, что публичное раскрытие предполагаемых рисков значительно повысит моральный риск. Например, несмотря на то, что «Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» МВФ отстаивает необходимость раскрытия

информации, он рекомендует исключать предполагаемые гарантии, например, возможность предоставления правительством в будущем экстренной финансовой помощи государственному предприятию или частному банку, из информации об условных обязательствах в отчетности.

- **Составление и раскрытие долгосрочных финансовых перспектив:** Многие страны в настоящее время составляют и публикуют долгосрочные прогнозы в отношении бюджетно-налоговой сферы. Например, в Соединенных Штатах Бюджетное управление Конгресса составляет долгосрочные оценки бюджетных и экономических перспектив. В Новой Зеландии Закон о финансовой ответственности 1994 года требует опубликования Доклада о бюджетно-налоговой стратегии, в частности, с целью привлечения внимания к долгосрочным последствиям бюджетно-налоговой политики. В Доклад включены «перспективы развития», которые проецируют тенденции в бюджетно-налоговой сфере как минимум на десятилетний период. Различные сценарии показывают, каким может быть финансовое положение в зависимости от ряда допущений в сфере экономической и бюджетно-налоговой политики. Однако исследование, проведенное в 1999 году ОЭСР, показало, что лишь около 14 процентов обследованных стран сообщили о регулярной подготовке правительством доклада о долгосрочных (10-40 лет) перспективах государственного бюджета в целом³³.

Бюджетирование финансового воздействия

37 Некоторые страны, приняли такие меры, как использование оценочных показателей по методу начисления, чтобы увеличить признание ожидаемых издержек финансового воздействия непосредственно в бюджете, а в некоторых случаях для создания резервов. Финансовое планирование потенциальных расходов на финансовое воздействие представляет собой компромисс между альтернативными затратами, связанными с дальнейшим использованием этих ресурсов для увеличения расходов (или снижения налогов) и преимуществами от повышения финансовой стабильности и доверия к правительству путем более прямого признания потенциальных расходов на эти риски. Для наглядности в следующем разделе приведены примеры того, как страны начали включать информацию о финансовом воздействии на бюджетный процесс³⁴.

- **Финансовое планирование кредитов и гарантий:** Несколько стран, включая Италию, Швецию, Нидерланды и Соединенные Штаты, приняли меры по улучшению финансового планирования будущих расходов на выданные гарантии по кредитам и прямое кредитование. В Соединенных Штатах, взрыв гарантий по кредитам в 1980-е годы и признанная необъективность, связанная с отчетностью, основанной на показателях денежных потоков, в 1992 году ускорил изменение отражения в бюджете прямых кредитов и гарантий. Закон о кредитной реформе 1990 года касался недостатков отчетности, основанной на показателях денежных потоков, для кредитных программ, потребовав, чтобы в бюджет включалась оценочная стоимость расходов федерального правительства в течение всего срока действия кредита или гарантии по кредиту, рассчитанная на основе чистой приведенной стоимости. Ориентировочная стоимость прямого кредита или кредитной гарантии в настоящее время представляет собой сумму всех ожидаемых затрат, включая субсидирование процентных ставок и оцененные убытки вследствие неисполнения обязательств, и всех ожидаемых платежей, полученных правительством на протяжении срока действия обязательства, сниженных на процентную ставку по казначейским ценным бумагам со сроком погашения, аналогичным сроку погашения кредита или гарантии. Аналогичным образом, Нидерланды в настоящее время считают фактическими расходами чистую приведенную стоимость гарантий. В Швеции доход от комиссии за гарантию и денежные средства, полученные от ранее недействующих гарантий, должны вноситься в гарантийный резерв. Этот резерв предназначен для долгосрочного покрытия убытков от кредитов и других расходов, связанных с гарантиями. Италия также разработала механизм (в соответствии с недавно принятым законодательством о кредитовании экспорта), который требует резерва для каждой гарантии по кредиту, выдаваемой с октября 1999 года. Средства для резервирования с учетом риска, связанного с каждой конкретной страной-получателем,

предоставляются через государственный бюджет. Кроме того, на Филиппинах и в Колумбии проведена работа над определением способов оценки своих рисков, связанных с гарантиями и созданием финансовых резервов для их покрытия.

Некоторые страны разработали средства бюджетного контроля, направленные на снижение степени воздействия, принимаемого правительством. Например, правительство Венгрии создало ряд средств бюджетного контроля для гарантий, которые включают в себя установление ограничений на объем гарантий до уровня общей суммы запланированных государственных доходов. Для каждого явного условного обязательства годовой бюджет должен показывать вероятность дефолта и ожидаемые платежи³⁵. Нидерланды также установили бюджетный лимит на общую разрешенную сумму непогашенных гарантий.

- **Финансовое планирование пенсий:** В некоторых странах, включая Исландию и Новую Зеландию, используют финансовое планирование по методу начисления для привлечения внимания к долгосрочным последствиям, связанным с пенсионными программами для работников бюджетной сферы³⁶. В Исландии финансовое планирование по методу начисления показало влияние переговоров о заработной плате на будущие расходы, связанные с пенсионным обеспечением работников бюджетной сферы. Чиновники отмечают, что все расходы по таким соглашениям не осознавались в полной мере обществом, пока принятие финансового планирования по методу начисления не привело к признанию ответственности в бюджетной смете. Аналогичным образом, чиновники из Новой Зеландии описывают финансовое планирование по методу начисления как один из факторов прекращения пенсионных схем с определенными выплатами для работников бюджетной сферы, отмечая, что при финансовом планировании по методу начисления пенсионные обязательства были признаны на балансе, а понесенные расходы были включены в бюджет.

Основная мера бюджетного положения (дефицита или профицита) Канады, так называемый бюджетный баланс, рассчитывается по модифицированному методу начисления, который включает в себя начисленные расходы на пенсии работников бюджетной сферы. Соединенные Штаты признают часть начисленных затрат на пенсионные программы для своих работников в бюджете, но не включают эти расходы в итоги выполнения бюджета. Для гражданских сотрудников, принятых на работу с 1984 года, и военных, принятых на службу с 1985 года, все расходы на пенсионные выплаты отражаются в бюджете на программном уровне, в том виде, в котором они начисляются. Однако из-за того, что суммы, начисляемые на программном уровне, уравниваются сделками внутри правительства со связанными пенсионными фондами, оценка бюджетного дефицита или профицита от этого не страдает.

- **Финансовое планирование страхования:** Финансовое планирование по методу начисления также считается выгодным средством при решении проблемы затрат на программы страхования. Чиновники из Новой Зеландии считают признание начисляемых затрат, связанных с выплатой страховок по несчастным случаям, важным шагом на пути к реформированию своей Программы страхования от несчастных случаев. При финансовом планировании по методу начисления расходы, связанные с будущими затратами в связи с текущими несчастными случаями, сократили профицит бюджета на \$500 миллионов новозеландских долларов. США изучили возможность применения финансового планирования по методу начисления, используя основанные на принятии риска оценочные показатели для федеральных программ страхования.
- **Финансовое планирование социального обеспечения:** Несмотря на обеспокоенность неопределенностью, связанной со сметой расходов, есть предложения относительно использования метода начисления в бюджете и для программ социального обеспечения. Однако на сегодняшний день ни одна из стран, рассмотренных в целях подготовки настоящего документа, не предусматривает в своем бюджете затраты на будущие выплаты по социальному страхованию.

- **Финансовое планирование резервов на покрытие условных обязательств:** Некоторые страны предусматривают в ежегодном бюджете отдельным пунктом суммы на покрытие любых срочных или непредвиденных расходов, включая условные обязательства. Как правило, устанавливаются критерии, которые должны быть выполнены для получения этих средств. Например, чтобы подготовиться к возможным фискальным рискам, венгерское правительство создало несколько резервных фондов, таких как резервный фонд страхования вкладов, гарантийный фонд для пенсий, и государственный гарантийный фонд. Комиссия в составе колумбийского правительства рассматривает вопрос о создании национального резервного фонда для покрытия условных обязательств. Аналогичным образом, некоторые страны создают резервный фонд для покрытия основных непредвиденных расходов, например, в связи с крупными стихийными бедствиями.

Канада создала «резерв на покрытие непредвиденных расходов» в рамках годового бюджета. Цель резерва – покрывать риски, связанные с неизбежной неточностью в моделях, используемых для перевода экономических допущений в бюджетные прогнозы, и риски, связанные с совершенно непредсказуемыми событиями, такими как землетрясения. Он не предназначен для того, чтобы стать источником финансирования новых инициатив правительства. Если необходимости в использовании средств не возникает, они направляются на погашение государственного долга. Правительство определяет величину резерва на покрытие непредвиденных расходов после консультаций с экономистами из частного сектора.

- **Финансовое планирование будущих эксплуатационных расходов и расходов на техническое обслуживание:** Некоторые страны сообщили о том, считают финансовое планирование по методу начисления полезным механизмом для привлечения внимания к будущим расходам, связанным с приобретением активов. При некоторых формах финансового планирования по методу начисления годовые бюджеты включают расходы на амортизацию и капитальные затраты на протяжении всего срока службы актива. Некоторые сторонники финансового планирования по методу начисления высказали мнение, что, поскольку расходы на амортизацию и капитальные затраты будут включены в будущие бюджеты, актив уже не будет считаться «беспошлинным» после первоначального приобретения. Другие страны, такие как Южная Африка, разработали среднесрочные схемы расходов, которые автоматически включают потребности в финансировании эксплуатации и технического обслуживания в финансовые перспективы и будущие бюджеты.

Лучшая практика, связанная с финансовым риском

38 По большому счету, осуществляемые правительствами оценка и снижение рисков, включая финансовое планирование рисков, находится в зачаточном состоянии. Альтернативные подходы к снижению риска могут варьироваться от улучшения прозрачности (для поддержки принятия обоснованных решений) до установления прямого контроля над суммой риска, принимаемого правительством³⁷. Ниже представлены некоторые примеры шагов, принятых правительствами для лучшего понимания и снижения принятых рисков.

- **Повышение прозрачности:** Некоторые страны предприняли шаги по повышению прозрачности фискальных рисков, с которыми столкнулись их правительства. Например,
 - Составление матрицы финансового воздействия: Как упоминалось ранее, важным первым шагом является определение и улучшение понимания финансового воздействия страны. Матрица финансового воздействия³⁸, разработанная Ханой Полаковой-Брикси, была составлена для ряда правительств, в том числе для Южной Африки, Венгрии и Болгарии³⁹, с целью выявления рисков, а также возможных политических мер, которые могут быть применены для их снижения. В некоторых случаях заполнение матрицы ассоциировалось с информированием правительств о некоторых существенных рисках, которые ранее были неизвестны.

- Опубликование дополнительной информации о финансовом воздействии: Опубликование дополнительной информации о финансовом воздействии, с которыми сталкивается правительство, может быть использовано для повышения уровня информированности и понимания этих вопросов. Хотя это и не обеспечивает какого-либо прямого контроля, для большинства стран включение дополнительного перечня финансовых воздействий в бюджетные документы, даже при отсутствии сметы расходов, повысит прозрачность и, возможно, создаст стимулы для решения этих вопросов.
- **Установление механизмов прямого контроля:** Помимо придания прозрачности финансовому воздействию, некоторые страны предприняли конкретные шаги или установили процедуры для ограничения государственного риска. Например,
- Канада ввела ряд принципов для регулирования своих рисков, связанных с кредитами и гарантиями по кредитам. Одним из аспектов этой структуры является то, что прежде, чем кредит или гарантия выставляется на тендер, департамент должен проанализировать проект и продемонстрировать, что он не может быть профинансирован без государственной помощи. Кроме того, любой новый кредит или программа гарантий по кредитам должны быть утверждены Министром финансов и уполномоченным Парламента ⁴⁰.
 - Другой подход может заключаться в разработке механизма контроля совокупного уровня риска, принимаемого правительством. При таком подходе лица, принимающие политические решения, должны были бы голосовать по любому действию, которое может привести к увеличению стоимости совокупных фискальных рисков правительства. Хотя такой подход имеет преимущество, состоящее в обеспечении механизма контроля над совокупными рисками, с которыми сталкивается правительство, такие вопросы, как трудности при оценке, восприимчивость к манипуляциям и другие проблемы с отслеживанием, вызывают серьезную, возможно, непреодолимую, обеспокоенность, касающуюся его внедрения.
- **Развитие системы управления рисками:** Правительство может извлечь выгоду из разработки систем управления рисками и усовершенствованных методов оценки конкретных рисков. Создание ориентированных на риск процессов может помочь правительствам лучше понять фискальные риски и, таким образом, предотвратить неосознанное принятие ими рисков, которые могут поставить под угрозу будущие бюджеты. Например,
- Колумбийские власти провели ориентированную на риск оценку проекта платной дороги, в ходе которой было определено, что наибольшим был риск изменения рыночной конъюнктуры, связанный с плотностью движения и затяжным строительством. Было признано, что раннее распознавание этих рисков позволит Правительству улучшить свои методы управления рисками и спецификации к контрактам ⁴¹.
 - В марте 1995 года правительство Филиппин опубликовало консультативный документ, направленный на улучшение управления условными обязательствами страны. Политика призвала к разделению рисков для более четкого разграничения между основными гарантиями, которые считались подходящими для государственной поддержки, предоставляемой правительством, и теми гарантиями, которые считались временными. Кроме того, политика рекомендовала отозвать определенные гарантии и ограничить другие до 80 процентов от общей стоимости проекта с целью увеличения разделения рисков ⁴².

Возможные роли ВОА

- 39 Комитет считает, что обеспечение надлежащего понимания и мониторинг ряда фискальных рисков проясняют долгосрочную устойчивость бюджетно-налоговой сферы страны и их последствия для государственного долга. Таким образом, ВОА, возможно, пожелают, в пределах своих полномочий и обязанностей, стимулировать свои правительства к принятию обоснованных практических методов оценки, финансовой отчетности, финансового планирования и контроля финансовых рисков страны. ВОА также, возможно, пожелают быть в курсе и поддерживать принятие «передовой практики» решения проблем, связанных с риском.
- 40 Комитет признает, что работа ВОА в области финансового воздействия должна проводиться в соответствии с институциональной структурой и ограничениями по внедрению, действующими в их странах. Комитет признает, что проведение программ и выполнение других обязанностей, как правило, является вопросом политическим, определяемым в рамках обычных конституционных или директивных процессов в соответствующей стране. Кроме того, в большинстве стран, существуют некоторые ограничения права ВОА исследовать или подвергать сомнению такие политические суждения. Таким образом, характер и объем полномочий ВОА и их обязанности в этой области будут зависеть от политических и конституционных обстоятельств в соответствующей стране. Поэтому ВОА необходимо высказывать свои собственные суждения при рассмотрении характера и масштабов исследований, которые они могут проводить, и отчетов, которые они могут составлять по финансовому воздействию. Кроме того, задача по выявлению и пониманию последствий финансового воздействия для финансового положения в долгосрочной перспективе открывает для ВОА новую область надзора. Учитывая сложные технические и концептуальные вопросы, связанные с финансовым воздействием, ВОА, возможно, потребуется выработать необходимые навыки, как внутри них, так и в их правительствах.
- 41 Некоторые действия, которые ВОА, возможно, пожелают принять в отношении финансового воздействия, включают в себя:
- **Аудит и улучшение понимания воздействия, отражаемого в финансовой отчетности:** Большинство ВОА несут основную ответственность за аудит информации, раскрываемой в финансовой отчетности правительства. Эта отчетность служит основанием для рассмотрения вопроса о финансовом положении страны в долгосрочной перспективе. В рамках своих законных полномочий, ВОА могут пожелать поработать над обеспечением качества информации о воздействии, представленных в этой отчетности, и над улучшением понимания способов использования этих отчетов при оценке долгосрочной устойчивости бюджетно-налоговой сферы страны.
 - **Поощрение практики надежного информирования о финансовом воздействии, в том числе о тех, которые не отражаются в традиционных финансовых и бюджетных отчетах:** Путем оценки и предоставления информации о финансовом воздействии, ВОА могут сыграть важную роль в повышении осведомленности об этих вопросах среди лиц, принимающих политические решения, а также на финансовом рынке и среди общественности. Это может также помочь в создании стимулов для решения вопросов финансирования этих воздействий или полного их предотвращения. В рамках своих законных полномочий ВОА, возможно, пожелают принять активное участие в рассмотрении вопросов, касающихся: (1) надлежащего рассмотрения рисков и контроля над ними, которые выходят за рамки требований к финансовой отчетности по обязательствам и информации в примечаниях, и (2) способов эффективного интегрирования финансовой и другой информации о затратах на финансовое воздействие в бюджет и другие политические процессы.

Эти действия могут включать в себя как помощь в улучшении понимания финансового положения страны в долгосрочной перспективе на совокупной основе, так и анализ, и мониторинг отдельного финансового воздействия. Например, в случае необходимости, ВОА могут пожелать принять участие в:

1. разработке единого портфеля финансового воздействия страны;
 2. использовании таких структур как «матрица финансового воздействия», чтобы помочь в улучшении понимания масштабов и характера финансового воздействия страны;
 3. оценке ожидаемых затрат и рисков, связанных с конкретными финансовыми воздействиями; и
 4. использовании междисциплинарных инструментов, таких как моделирование, чтобы проиллюстрировать и углубить понимание долгосрочных перспектив бюджетно-налоговой сферы страны.
- **Поощрение «передовой практики» решения вопросов, связанных с риском:** В рамках своих законных полномочий, ВОА могут также изъявить желание поработать над поддержкой понимания и внедрения соответствующих методов снижения риска. ВОА, возможно, пожелают рассмотреть вопрос об эффективности программ, разработанных для снижения уровня риска, принимаемого правительством. Все эти действия могут потребовать от ВОА быть готовыми изложить идеи о таких механизмах как распределение рисков, использование перестрахования и создание премий с учетом рисков. Например, ВОА может пожелать принять участие в улучшении понимания и использования
- Методов оценки риска;
 - Подходов к снижению рисков; и
 - Подходов к управлению рисками.
- 42 Некоторые ВОА провели обзоры потенциальных рисков для будущих ресурсов за рамками обзоров, предусмотренных в составе их обязательств по проведению аудита финансовой отчетности. Для наглядности, в следующем разделе приведены некоторые примеры надзорной деятельности, осуществленной избранными ВОА в отношении различных видов фискальных рисков.
- **Надзор за кредитами, гарантиями и страхованием:** Некоторые ВОА предприняли шаги по улучшению понимания и надзора за государственными рисками, связанными с кредитами, гарантиями и программами страхования⁴³. Например:
- Национальное контрольно-ревизионное управление Австралии провело обзоры гарантий, практики возмещения убытков и писем-поручительств в рамках Содружества. Задачи этой проверки состояли в том, чтобы изучить гарантии, практику возмещения убытков, а также письма-поручительства в Содружестве в отношении (1) потенциального размера риска Содружества, (2) степени управления и мониторинга общего риска Содружества; (3) адекватности процедуры административной отчетности; и (4) сфер лучшей административной практики, связанных с их управлением. Аудит также был направлен на повышение осведомленности органов о необходимом управлении рисками и практике подотчетности в отношении этих рисков, а также на количественное измерение риска Содружества⁴⁴. Суд счетов Нидерландов провел общегосударственное исследование гарантий, выданных правительством в 1996 и 1997 годах. В ходе аудита было проверено 144 гарантии и гарантийных схем. Была исследована общегосударственная политика, а также собственная политика министерств в отношении гарантий и предоставления информации о гарантиях Генеральным Штатам. Кроме того, аудиторы исследовали, как проводилось управление гарантиями с 12-й степенью риска во время рассмотрения заявления, в течение срока действия гарантии, а также после осуществления оплаты по гарантии.
 - Главное контрольное управление США (GAO) проверило порядок подготовки и представления отчетов о кредитных оценках в соответствии с требованиями Закона о кредитной реформе. В отчете за 1998 год GAO проверяло: (1) выполнили ли органы

оценку и повторную оценку затрат на субсидии в соответствии с требованиями закона; (2) проявляются ли тенденции развития, в том числе есть ли улучшения в оценке субсидий; и (3) легко ли выявить причины изменений в оценках⁴⁵.

- В начале 1990-х годов Офис Генерального аудитора Канады изучил и оценил (1) степень соответствия руководящим принципам правительства по контролю создания новых гарантий по кредитам; (2) как признавались и учитывались риски и соответствующие расходы; и (3) адекватность предоставленной Парламенту информации о гарантиях по кредитам⁴⁶.

➤ **Анализ долгосрочных бюджетных последствий, связанных с расходами на экологическую очистку:** Некоторые ВОА начали работать над выявлением и определением расходов на экологическую очистку. Например:

- В ответ на озабоченность по поводу долгосрочных последствий затрат Министерства обороны (DOD) на учебные полигоны, GAO США рассмотрело (1) потенциальную значимость расходов на очистку этих полигонов в соответствии с действующими законами и другими нормативно-правовыми актами, (2) объем и надежность инвентаризации учебных полигонов Министерства обороны, и (3) методологии, используемые для разработки сметы расходов⁴⁷.
- Офис Генерального аудитора Канады рассмотрел вопросы экологической очистки. После того как прошлые аудиты показали неадекватность информации об экологических издержках и обязательствах, Офис провел аудит для оценки адекватности управленческой информации об экологических издержках и обязательствах, имеющейся в контролирующих ведомствах, отвечающих за загрязненные участки федерального значения. Кроме того, аудит был направлен на (1) выявление передового опыта оценки и измерения экологических издержек и обязательств и внутренней отчетности по ним; (2) оценку адекватности ведомственной информации о загрязненных участках для оказания помощи в подготовке стратегий устойчивого развития и планов действий;
- и (3) определение обоснованности более полного учета в государственном бюджете Канады экологических обязательств федерального правительства и непредвиденных расходов в более долгосрочной перспективе⁴⁸.

➤ **Обзор других потенциальных воздействий:** Некоторые ВОА предприняли меры, чтобы помочь определить и измерить другие потенциальные источники финансового воздействия. Например,

- Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании (NAO) сообщило о потенциальном риске условных обязательств на зависимых территориях. Исследование сосредоточилось на мерах, принятых Министерством иностранных дел по минимизации воздействия потенциальных условных обязательств, возложенных на Великобританию.
- NAO Великобритании также сообщило о воздействии возникновения и рассмотрении исков, касающихся медицинской халатности. В Великобритании юридическую ответственность за медицинскую халатность работников бюджетной сферы, в том числе врачей больниц, в процессе их работы, несет Национальная служба здравоохранения (NHS). В рамках этого обзора NAO изучило количество, стоимость, вид и причины исков. NAO сообщило, что, согласно оценкам, чистая приведенная стоимость исков против NHS с обвинениями в медицинской халатности составляет 2,6 млрд. фунтов стерлингов, а ответственность, согласно оценкам, добавляет к этой сумме еще 1,3 миллиарда фунтов стерлингов, когда случаи халатности, по всей вероятности, имели место, но иски еще не были получены⁴⁹.

- GAO США исследовало потенциальные воздействия, связанные с государственными корпорациями и предприятиями, финансируемыми правительством. Например, в докладе 1998 года рассматриваются потенциальные фискальные риски, с которыми сталкивается федеральное правительство в результате полного или частичного финансирования им учреждений, предоставляющих финансовые услуги. Среди других вопросов в докладе прокомментированы: (1) степень охвата этих учреждений механизмами надзора и контроля; (2) независимость и полномочия органов, регулирующих безопасность и надежность этих учреждений; и (3) общие показатели потенциальных рисков, который эти учреждения представляют для федерального правительства, такие как максимальная сумма теоретических убытков, связанных с кредитной и страховой деятельностью учреждения⁵⁰.
 - В 2000 году Национальное контрольно-ревизионное управление Австралии сообщило о методах Содружества по управлению валютными рисками. Задачи аудита состояли в (1) выявлении валютного риска Содружества в отдельных ведомствах; (2) оценке эффективности и экономической эффективности управления валютными рисками; и в (3) определении возможности улучшить управление валютным риском, включая любые связанные потенциальные сбережения, которые могли бы накапливаться в Содружестве.
 - NAO Великобритании провело экспертизу пенсионного фонда, который был создан во время приватизации водного хозяйства. В ходе экспертизы было изучено происхождение дефицита в фонде, и механизмы поддержания выплат пенсионерам в будущем.
 - NAO Великобритании также провело обзоры и разработало руководство для крупных проектов, финансируемых частным образом, которые реализуются в рамках Частной финансовой инициативы (PFI). Руководство объясняет подход Контрольно-ревизионного управления к оценке эффективности расходования средств в сделках PFI на систематической основе. В нем освещаются подходы, доказавшие свою успешность, а также предлагаются способы предотвращения проблем, возникших в некоторых из ранних проектов.
- **Анализ долгосрочного финансового давления:** Некоторые ВОА приняли участие в деятельности по повышению понимания их правительствами долгосрочных перспектив бюджетно-налоговой сферы. Например,
- С 1992 года GAO США моделирует взаимодействие федерального бюджета и экономики. Модель была использована для иллюстрации потенциальных экономических последствий альтернативной бюджетно-налоговой политики, а также роста государственных пенсий и развития программ в сфере здравоохранения. Результаты моделирования – это качественные иллюстрации, а не точные прогнозы.

(Сноски)

* Методы, используемые для оценки отложенных затрат на техническое обслуживание включают (1) аналитическое исследование состояния – периодические проверки государственного имущества для определения текущей и сметной стоимости с целью приведения имущества в приемлемое состояние; (2) прогнозирование на весь срок службы – методика приобретения или закупки, которая учитывает эксплуатационные расходы, расходы на техническое обслуживание и другие расходы, помимо расходов на приобретение; и (3) метод управленческого анализа, который основан на сокращении финансирования технического обслуживания, начиная с базового года, с поправкой на инфляцию.

Список используемых источников

¹ Polackova, Hana, Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability, (1998), [PDF File], URL / Полакова Хана. «Условные обязательства правительства: Скрытый риск для стабильности бюджетно-налоговой сферы» (1998 г.), [файл в формате PDF], URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1989/wps1989.pdf>.

² Там же.

³ International Organization of Supreme Audit Institutions, Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt. 1996. / Международная организация высших органов аудита, Руководство по определению размеров государственного долга и раскрытию информации о нем, 1996 г.

⁴ Полакова, 1998 г.

⁵ В отношении приватизации Рабочая группа ИНТОСАИ по аудиту приватизации выпустила Руководство по надлежащей практике аудита приватизации и Руководство по аудиту государственных / частных финансовых ресурсов и концессий.

⁶ Полакова, 1998 г.

⁷ Полакова, 1998 г.

⁸ Irwin, Timothy et al, eds, Dealing with Public Risk in Private Infrastructure, The World Bank, Washington D.C., 1997. / Ирвин, Тимоти с соавторами. «Решение проблем, связанных с государственным риском в частной инфраструктуре». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия, 1997 г.

⁹ Brixi, Hana Polackova, Papp, Anita, and Schick, Allen, Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary, (1999), [PDF File], URL <http://www.worldbank.org/http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2176/wps2176.pdf>; Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen, (2002), Government at Risk, The World Bank, Washington, D.C. / Брикси, Хана Полакова, Папп, Анита и Шик, Аллен. «Фискальные риски и качество бюджетно-налогового регулирования в Венгрии, (1999 г.), [файл в формате PDF], URL <http://www.worldbank.org/http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2176/wps2176.pdf>; Брикси, Хана Полакова и Шик, Аллен, (2002 г.). «Риски правительства». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

¹⁰ Brixi, Hana Polackova, Hafez Ghanem, and Roumeen Islam, Fiscal Adjustment and Contingent Liabilities: Case Studies of the Czech Republic and Macedonia, The World Bank, Washington D.C.; Brixi, Hana, Polackova, Contingent Government Liabilities: A Fiscal Threat to the Czech Republic? World Bank, Washington, D.C. / Брикси, Хана Полакова, Хафез Гханем и Румин Ислам. «Бюджетно-налоговое регулирование и условные обязательства на примере Чешской Республики и Македонии». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия; Брикси, Хана Полакова. «Условные обязательства правительства: Угроза для бюджетно-налоговой сферы Чешской Республики?» Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

¹¹ International Monetary Fund, "Report on the Observance of the Standard and Codes (ROSC): Czech Republic". / Международный валютный фонд, «Доклад о соблюдении стандартов и кодексов (ROSC): Чешская Республика».

¹² Фискальные ограничения также могут привести к снижению бюджетных ресурсов регулирующих органов, что может иметь непредвиденные последствия в виде создания более значительных фискальных рисков.

¹³ Muhleisen, Martin and Hamid Faruqee, Japan: Population Aging and the Fiscal Challenge, Finance and Development, Volume 38, Number 1, March 2000. / Мухляйсен, Мартин и Хамид Фаруки. «Япония: Старение населения и сложные задачи бюджетно-налоговой сферы, финансы и развитие». Том 38, Выпуск 1, март 2000 г.

¹⁴ Полакова, 1998 г.

¹⁵ Валютные риски имеют особое значение в случае наличия у государства значительного внешнего долга и других значительных обязательств, выраженных в иностранной валюте, таких как капитальные вложения, программы развития инфраструктуры и приобретения военной техники.

¹⁶ Комитет по международным стандартам финансовой отчетности (КМСФО) определил обязательство как «существующее в настоящее время обязательство предприятия, возникшее на основании прошлых событий, выполнение которого, как ожидается, приведет к оттоку из предприятия ресурсов, представляющих собой экономические выгоды».

¹⁷ КМСФО определяет условные обязательства как состояние или положение, конечный результат которого (прибыль или убыток) будет подтвержден после наступления или при отсутствии наступления одного или нескольких неопределенных событий.

¹⁸ КМСФО не дает официального определения обязательств.

¹⁹ Финансовый отчет Правительства Соединенных Штатов Америки за 2001 г., 2002 г.

²⁰ Sosin, H., "On the Valuation of Federal Loan Guarantees to Corporations," *Journal of Finance* 35: 1209-21. / Сосин Х. «Об оценке федеральных гарантий по кредитам, выдаваемым корпорациям», «Джорнал оф Файнэнс», 35, 1209-21.

²¹ Foster, Chester, and Robert Van Order. "FHA Terminations: A Prelude to Rationale Mortgage Pricing." *AREUEA Journal* 13: 273-291; / Фостер, Честер и Роберт Ван Ордер. «Прекращение обязательств Федерального управления жилищного строительства: Предпосылки к рациональному установлению ставок ипотечного кредитования». *Журнал Американской ассоциации недвижимости и муниципальной экономики* 13: 273-291;

Cooperstein, Richard, F.StevensRedburn, and Harry G.Meyers."Modeling Mortgage Terminations in Turbulent Times". *AREUEA Journal* 19: 473-94; Kau, J., Donald, Keenan, Walter Muller, and James Epperson. "A Generalized valuation Model for Fixed-Rate Residential Mortgages." *Journal of Money, Credit, and Banking* 24:3. / Куперштайн, Ричард, Ф. Стивенс Редбурн, и Гарри Г. Мейерс. «Моделирование прекращения обязательств по ипотеке в беспокойные времена». *Журнал Американской ассоциации недвижимости и муниципальной экономики* 19: 473-94; Кау, Дж., Дональд, Кинан, Уолтер Маллер, и Джеймс Эпперсон. «Обобщенная модель оценки жилищного ипотечного кредитования по фиксированной ставке». *Журнал о деньгах, кредитах и банковской деятельности* 24:3.

²² U.S. General Accounting Office, *Budgeting for Federal Insurance Programs*, GAO /AIMD-97-16, Washington, DC, September 30, 1997. / Главное контрольное управление США. «Финансовое планирование федеральных программ страхования». GAO /AIMD-97-16, Вашингтон, округ Колумбия, 30 сентября 1997 г.

²³ See Merton, Robert C., "An Analytical Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: An Application of Modern Options Pricing Theory," *Journal of Banking and Finance*, June 1997, and Alan Marcus, "Corporate Pension Policy and the Value of PBGC Insurance," *Issues in Pension Economics*, Ch. 3, Z. Bodie, J. Shoven, and D. Wise, eds, University of Chicago Press, 1987, and Pennacchi, George and Christopher Lewis "The Value of Pension Benefit Guaranty Corporation Insurance" *Journal of Money, Credit and Banking* 26: 735-79. / См. Мертон, Роберт К. «Аналитический вывод стоимости страхования вкладов и гарантий по кредитам: Применение современной теории опционного ценообразования». *Журнал о банковской и финансовой деятельности*, июнь 1997 г.; и Алан Маркус «Корпоративная пенсионная политика и стоимость страхования в Корпорации гарантирования пенсионных выплат». *Вопросы пенсионной экономики*, Гл. 3; З. Боди, Дж. Шовен, и Д. Уайс, с соавторами, Пресса Университета Чикаго, 1987 г. и Пенначчи, Джордж и Кристофер Льюис «Стоимость страхования в Корпорации гарантирования пенсионных выплат», *Журнал о деньгах, кредитах и банковской деятельности* 26: 735-79.

²⁴ Оцененные обязательства в размере 10,4 миллиарда долларов США были рассчитаны на основе финансовой отчетности за 1995-й финансовый год (последняя отчетность, имеющаяся при подготовке бюджета на 1997-й финансовый год). К оцененным обязательствам отнесены прекращенные планы и планы, которые, скорее всего, будут прекращены.

²⁵ *Budget of the United States, Analytical Perspectives, Fiscal Year 1997*. / Бюджет США, перспективы с аналитической точки зрения, 1997 финансовый год.

²⁶ Federal Financial Accounting Standards Advisory Board, "Statement of Federal Financial Accounting Standards No. 5 Accounting for Liabilities of the Federal Government and No.6: Accounting for Property, Plant and Equipment. / Федеральный консультативный совет по Международным стандартам финансовой отчетности «Отчет по Международным стандартам финансовой отчетности № 5 «Учет обязательств Федерального правительства» и № 6 «Учет основных средств».

²⁷ Полакова, 1998 г.

²⁸ The International Monetary Fund. "Code of Good Practices on Fiscal Transparency," Washington, D.C.: IMF, 2001. / Международный валютный фонд «Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере», Вашингтон, округ Колумбия: МВФ, 2001 г.

²⁹ NZ Budget and Economic and Fiscal Update 2002, chapters 4 and 5. / «Бюджет Новой Зеландии и новейшая информация об экономической и бюджетно-налоговой сфере», 2002, главы 4 и 5.

³⁰ The Australian Department of the Treasury, Statement 9 under Budget Paper No. 1: "Risks to the Budget" within 2002-2003 Budget, URL <http://www.budget.gov.au/index.html>. / Министерство финансов Австралии, Отчет 9 в рамках Бюджетного документа № 1: «Риски для бюджета» в бюджете на 2002-2003 гг., URL <http://www.budget.gov.au/index.html>.

³¹ Swedish National Debt Office, Guarantees, [WWW Document], URL <http://www.rgk.se/guaranteesandcredits.htm>. / Национальное долговое управление Швеции, Гарантии, [веб-документ], URL <http://www.rgk.se/guaranteesandcredits.htm>.

³² Brixi, Hana Polackova, Sergei Shatalov, and Leila Zlaoui, Managing Fiscal Risk in Bulgaria Policy Research Working Paper 2282, World Bank, Washington D.C. / Брикси, Хана Полакова, Сергей Шаталов и Лейла Злауи. «Управление фискальным риском в Рабочем документе об исследовании политики Болгарии 2282». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

³³ Organization for Economic and Cooperative Development, "The OECD Survey of Budgeting Developments - Country Responses," 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials, June 1999.PUMA/SBO (99)2/ANN2. / Организация экономического сотрудничества и развития, «Исследование ОЭСР достижений в финансовом планировании – ответы стран». 20-е ежегодное заседание высших должностных лиц, ответственных за финансовое планирование, июнь 1999.PUMA/SBO (99)2/ANN2.

³⁴ Более подробное обсуждение см. Schick, Allen (2002), Budgeting for Fiscal Risk, In Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen (editors), Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk, The World Bank, Washington, D.C. / Шик, Аллен (2002 г.), Финансовое планирование финансового воздействия,

Брикси, Хана Полакова и Шик, Аллен (редакторы) «Риски правительства: Условные обязательства и финансовое воздействие». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

³⁵ Brixi, Hana Polackova, Papp, Anita, and Schick, Allen, (July 1999), Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary, [PDF File], URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2176/wps2176.pdf>; Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen, (2002), Government at Risk, The World Bank, Washington, D.C. / Брикси, Хана Полакова, Папп, Анита и Шик, Аллен (июль 1999 г.). «Финансовое воздействие и качество бюджетно-налогового регулирования в Венгрии» [файл в формате PDF], URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2176/wps2176.pdf>; Брикси, Хана Полакова и Шик, Аллен, (2002 г.), «Риски правительства». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

³⁶ U.S. General Accounting Office, Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States, GAO/AIMD-00-57, February 18, 2000. / Главное контрольное управление США. «Финансовое планирование по методу начисления: опыт других стран и последствия для США». GAO/AIMD-00-57, 18 февраля 2000 г.

³⁷ Более подробное обсуждение см.: Schick, Allen, (March 2000), Budgeting for Fiscal Risk, [PDF File], URL <http://www.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Budgeting%20for%20Fiscal%20Risk.pdf>. / Шик, Аллен (март 2000 г.), Финансовое планирование финансового воздействия, [файл в формате PDF], URL <http://www.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Budgeting%20for%20Fiscal%20Risk.pdf>.

³⁸ Ссылка на матрицу для оценки фискального риска, аналогичную матрице, показанной в примере III, которая была разработана экономистом Всемирного банка Ханой Полаковой-Брикси.

³⁹ Brixi, Hana Polackova, Sergei Shatalov, and Leslie Zlaoui, (January 2000), Managing Fiscal Risk in Bulgaria, [PDF File], URL <http://www.worldbank.bg/data/FiscalBulgaria.pdf>. / Брикси, Хана Полакова, Сергей Шаталов и Лесли Злауи. «Управление финансовым воздействием в Болгарии» [файл в формате PDF], URL <http://www.worldbank.bg/data/FiscalBulgaria.pdf>.

⁴⁰ Schick, Allen (2002), Budgeting for Fiscal Risk, In Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen (editors), Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk, The World Bank, Washington, D.C. / Шик,

Аллен (2002 г.), «Финансовое планирование финансового воздействия» в издании: Бриксы, Хана Полакова и Шик, Аллен (редакторы) «Риски правительства: Условные обязательства и финансовое воздействие». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

⁴¹ Mody, Ashoka, and Christopher M. Lewis. "The Management of Contingent Liabilities: A Risk Management Framework for National Governments." In Timothy Irwin and others, eds. *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure. World Bank Latin American and Caribbean Studies*. Washington, D.C.: World Bank. 1997. / Моды, Ашока и Кристофер М. Льюис «Управление условными обязательствами: Основы управления риском для национальных правительств». Тимоти Ирвин и др. (редакторы). «Решение вопросов, связанных с государственным риском в частной инфраструктуре. Исследования Всемирного банка в странах Латинской Америки и Карибского бассейна». Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. 1997 г.

⁴² Mody and Lewis (1997) and Government of the Philippines. "New Policy on Guarantees for Private Infrastructure Projects" A Consultative Document. Manila, 1995. / Моды и Льюис (1997 г.) и Правительство Филиппин. «Новая политика в отношении гарантий для частных инфраструктурных проектов». Консультативный документ. Манила, 1995 г.

⁴³ ВОА должны обеспечить соблюдение стандартов раскрытия информации, особенно, когда кредиты и гарантии распространяются на местные органы власти и государственные компании.

⁴⁴ Australian National Audit Office, "Audit Report-Commonwealth Guarantees, Indemnities and Letters of Comfort," Audit Report No. 6, tabled 12/09/96. / Национальное контрольно-ревизионное управление Австралии. «Аудиторский отчет о гарантиях, гарантиях возмещения убытков и письмах-поручительствах Содружества». Аудиторский отчет № 6 от 12.09.1996.

⁴⁵ U.S. General Accounting Office, Credit Reform: Greater Effort Needed to Overcome Persistent Cost Estimation Problems GAO/AIMD-98-14, Washington, D.C.: March 30, 1998. / Главное контрольное управление США. «Кредитная реформа: Необходимость активизации усилий для преодоления насущных проблем с оценкой затрат». GAO/AIMD-98-14, Вашингтон, округ Колумбия: 30 марта 1998 г.

⁴⁶ Auditor General of Canada. Department of Finance-Loan Guarantees in 1992 Report of the Auditor General. / Генеральный аудитор Канады. «Гарантии по кредитам Министерства финансов в 1992 г.» Отчет Генерального аудитора.

⁴⁷ United States General Accounting Office, Environmental Liabilities: DOD Training Range Cleanup cost National Audit Office, "Handling Clinical Negligence Claims in the United Kingdom: Report by the Comptroller and Auditor General" HC 403 Session 2000-2001: 3 May 2001. / Главное контрольное управление США. «Обязательства по охране окружающей среды: Затраты на очистку учебного полигона Министерства обороны». Национальное контрольно-ревизионное управление «Рассмотрение исков с обвинением в медицинской халатности в Великобритании: Доклад Контролера и Главного аудитора», HC 403 Session 2000-2001 гг.: 3 мая 2001.

⁴⁸ Estimates are Likely Understated, GAO-01-479, Washington, D.C.: April 11, 2001. / «Оценочные показатели, вероятнее всего, занижены». GAO-01-479, Вашингтон, округ Колумбия, 11 апреля 2001 г.

⁴⁹ Auditor General of Canada, Federal Contaminated Sites: Management Information on Environmental Costs and Liabilities in 1996 Report of the Auditor General of Canada. / Генеральный аудитор Канады. «Федеральные загрязненные участки: Управленческая информация об экологических затратах и обязательствах в Отчете Генерального аудитора Канады за 1996 г.»

⁵⁰ United States General Accounting Office, Financial Services Institutions: Information for Assessing the Government's Potential Financial Exposure, GAO/ GGD-98-125, Washington, D.C.: June 15, 1998. / Главное контрольное управление США. «Учреждения, предоставляющие финансовые услуги: Информация для оценки потенциальных финансовых рисков правительства». GAO/ GGD-98-125, Вашингтон, округ Колумбия: 15 июня 1998 г.