

INTOSAI



Руководства по лучшей практике в области аудита рисков государственного/частно го партнерства

КОМИТЕТ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ (PSC) ИНТОСАИ

СЕКРЕТАРИАТ КОМИТЕТА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ

RIGSREVISIONEN • STORE KONGENSGADE 45 • P.O. BOX 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK

Тел.: +45 3392 8400 • Факс: +45 331 1 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

ИНТОСАИ



Генеральный секретариат ИНТОСАИ – RECHNUNGSHOF
(Счетная палата Австрийской Республики)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Тел.: ++43 (1) 711 71 • Факс: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Ключевые риски и управление ими	11
Часть 1: Риски государства	12
А. Отчетливость целей партнерства	12
В. Согласование условий надлежащего партнерства	13
С. Защита интересов государства как миноритарного акционера	15
Д. Отслеживание интересов государства в партнерстве	16
Е. Уязвимость позиции государства в случае затруднений	17
Часть 2: Риски ВОА	18
Г. Изучение процесса и результатов	19
Г. Извлечение полезных уроков	20
Н. Отслеживание результатов своей работы	22
ПРИЛОЖЕНИЕ	23
А. Отчетливость целей партнерства	23
В. Согласование условий надлежащего партнерства	24
С. Защита интересов государства как миноритарного акционера	25
Д. Отслеживание интересов государства в партнерстве	26
Е. Уязвимость позиции государства в случае затруднений	27
Г. Изучение процесса и результатов	28
Г. Извлечение полезных уроков	28

Введение

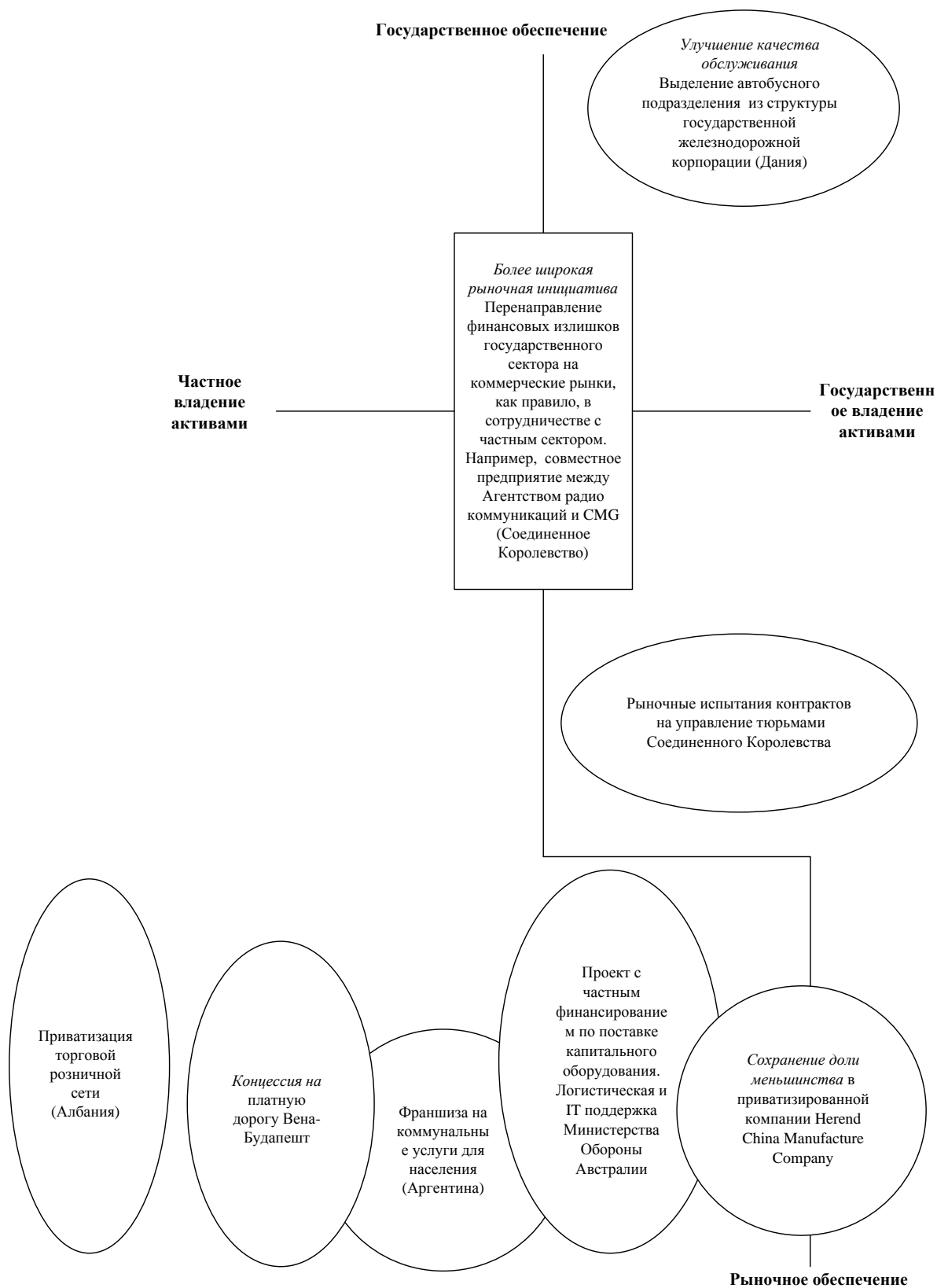
- 1 Государства все более интенсивно сотрудничают с частным сектором с целью оказания услуг своим гражданам. Это происходит по ряду причин. В некоторых обстоятельствах частный сектор может проводить работу более эффективно, чем государственный, в результате чего определенные услуги оказываются по более низкой цене. С другой стороны, конкуренция может повышать качество услуг посредством использования инновационных технологий и более пристального внимания к нуждам клиентов. Государство может также осуществлять значительные инвестиции в инфраструктуру и рассчитывать на то, что частный сектор возьмет на себя капитальные затраты по этим инвестициям. В случаях, когда к услугам предъявляются неопределенные требования, государство может захотеть разделить риск с партнером из частного сектора. Кроме того, государственно-частные партнерства (ГЧП) могут являться частью программы экономической реструктуризации, направленной на стимулирование частного предпринимательства или создания рабочих мест в регионах с высоким уровнем безработицы. Они могут также использоваться для увеличения доходов путем более эффективного использования государственных активов (таких как интеллектуальная собственность и недвижимое имущество).
- 2 Сотрудничество между государственным и частным секторами может принимать различные формы, как показано в Примере 1. ВОА имеют различные взгляды на сущность ГЧП в отличие от приватизации. Во многих странах такие партнерские соглашения появились недавно. В Примере 2 представлены общие элементы разнообразных определений понятия "ГКЧ".

Пример 1: Типы государственно-частного партнерства

Типы государственно-частного партнерства	Примеры:
Совместные предприятия. Частный и государственный секторы учреждают компанию с совместным владением для реализации проекта, который будет выгоден обеим сторонам.	В Великобритании Агентство радиокommunikаций создало партнерство с компанией с ограниченной ответственностью CMG для создания инфраструктуры информационных технологий и реализации потенциальным пользователям беспроводной связи опыта Агентства в управлении радиоволнами.
Франшизы. Частному сектору разрешается за определенное возмещение оказывать населению платные услуги, которые обычно предоставляются государством.	В Аргентине право оказывать населению коммунальные услуги было предоставлено держателям частных лицензий в 1989 г. Держатели лицензий работают в рамках правил Органов контроля за коммунальными службами.
Концессии. Аналогичны соглашениям о франшизе, за исключением того, что частный сектор обычно предоставляет финансирование для строительства инфраструктуры, например, моста или дороги.	В Венгрии международный консорциум построил, разработал и финансировал платную дорогу M1/M15, соединяющую Вену и Будапешт.
Инвестиционные проекты с частным финансированием. Частная компания получает фонды для проектирования, строительства / ремонта и эксплуатации / технического обслуживания государственного актива, например, больницы. Когда актив вводится в эксплуатацию, государственный сектор производит регулярные выплаты в течение установленного периода (обычно 20-35 лет). В конце этого периода актив возвращается в государственную собственность.	В Великобритании частная компания O2 подписала рамочное соглашение на оказание новой радио услуги всем полицейским подразделениям в Англии, Шотландии и Уэльсе. O2 будет финансировать, разрабатывать и строить капитальные активы, необходимые для передачи радиосигналов. Затем компания будет эксплуатировать систему в течение 19 лет.
Приватизация. Государственные компании продаются частным инвесторам.	В Албании оптово-розничная торговая сеть была приватизирована в начале 1990-х годов. Сеть включает в себя магазины, рестораны, склады и небольшие производственные предприятия.
Сохранение доли меньшинства в приватизированных компаниях. Государство сохраняет согласованный процент акций с тем, чтобы удержать некоторый контроль над оказанием услуг	В Венгрии Herend China Manufacture Company была приватизирована посредством выкупа компании руководством, при этом государство сохранило 25% акций.

Типы государственно-частного партнерства	Примеры:
населению.	
Рыночные испытания. Частные компании приглашаются на тендер для заключения контракта на оказание услуг населению в конкурентной борьбе с существующим поставщиком услуг государственного сектора.	В Великобритании были проведены конкурсы на управление 5 тюрьмами. Заявки рассматривались на основании стоимости, безопасности и качества режима, предоставляемого заключенным. Две из этих тюрем сейчас управляются частными компаниями. Три других конкурса были выиграны учреждениями государственного сектора. Контракты на управление будут вновь выставлены на конкурс через 10 лет.
Использование методов частного сектора в государственных учреждениях, таких как измерение эффективности, системы материального стимулирования и рациональное использование ресурсов.	В Дании автобусное подразделение государственной железной дороги (государственной корпорации) было выделено из структуры компании так, чтобы компания конкурировала на равных условиях с частными транспортными компаниями, повышая, таким образом, качество предлагаемых населению услуг.

Пример 2: Разнообразие государственно-частных партнерств



- 3 Общим фактором всех данных моделей является то, что государство делегирует элемент повседневного контроля над оказанием услуг организации частного сектора. Такое делегирование влечет риски, как для качества услуг, так и для государственных инвестиций. Если эти риски не управляются надлежащим образом, они могут перевесить выгоды от участия частного сектора.
- 4 ВОА играют важную роль в рассмотрении вопроса о том, эффективно ли осуществляется управление рисками, вызываемыми ГЧП. Отчеты ВОА Парламенту могут поддерживать осведомленность общества о получаемых услугах, а также распространять передовые методы. Однако ВОА сам может столкнуться с рисками при аудите непривычных форм партнерства - у него может не оказаться достаточно опытных специалистов. Кроме того, сам факт проверки ВОА может сдерживать хорошо продуманную стратегию риска в оказании государственных услуг.
- 5 В ответ на развитие более тесного сотрудничества между государственным и частным секторами ИНТОСАИ создала Рабочую группу по аудиту приватизации. Рабочая группа состоит из представителей ВОА 39 стран:

Албания	Египет	Парагвай
Антигуа и Барбуда	Сальвадор	Перу
Аргентина	Эстония	Польша:
Австралия	Германия	Румыния
Австрия	Венгрия	Россия
Багамские острова	Индия	Саудовская Аравия
Бангладеш Израиль		Словакия
Бразилия	Латвия	Словения
Болгария	Литва	Турция
Чили	Новая Зеландия	Великобритания (Председатель)
Чешская Республика	Норвегия	Уругвай
Дания	Оман	Йемен
Эквадор	Папуа - Новая Гвинея	Замбия

6. Группа уполномочена изучить воздействие приватизации на аудит и подотчетность государственного сектора. С 1993 г. Рабочая группа создала три серии руководств по основным аспектам процесса приватизации:
 - руководство по передовой практике аудита приватизации (принято на XVI Конгрессе ИНТОСАИ в 1998 г.)
 - руководство по передовой практике аудита экономического регулирования (принято на XVII Конгрессе ИНТОСАИ в 2001 г.); и
 - руководство по передовой практике аудита государственно-частных финансов и концессий (принято на XVII Конгрессе ИНТОСАИ в 2001 г.).

- 7 Предыдущие руководства Рабочей группы сосредотачивались на подходе ВОА к аудиту сделок правительства, таких как приватизация, и действий правительства, таких как регулирование. XVII конгресс ИНТОСАИ попросил Рабочую группу выяснить, принесет ли пользу дальнейшая разработка руководящих указаний по новым формам партнерства, включая вопросы, возникающие, когда государство является миноритарным акционером в частном бизнесе. В результате, Рабочая группа разработала настоящее руководство, которое не столько устанавливает методологию аудита, сколько сосредотачивается на рисках, заложенных в таких видах партнерства, угрожающих как государству, так и ВОА. Может случиться, что государство не сможет без рисков добиться тех выгод в сфере общественных услуг, к которым оно стремится. Однако ВОА может сыграть важную роль в обеспечении того, чтобы государственные учреждения тщательно обдумывали эти риски. Таким образом, руководство имеет практическую направленность, описывая способы управления рисками, иллюстрируя их с помощью примеров, взятых из опыта членов Группы. ВОА предлагается знакомить свои проверяемые организации с этими руководящими указаниями для выработки общего подхода к управлению рисками.
- 8 Главными областями возникновения рисков, с которыми сталкивается государство, являются:
- Аотчетливость целей партнерства
 - Всогласование условий надлежащего партнерства
 - Сзащита интересов государства как миноритарного акционера
 - Дотслеживание интересов государства в партнерстве
 - Е уязвимость позиции государства в случае затруднений
- 9 ВОА сталкивается с рисками, связанными со следующими вопросами:
- Г изучение процесса и результатов
 - Сизвлечение полезных уроков
 - Нотслеживание результатов своей работы
- 10 В следующем разделе рассматриваются конкретные риски для каждой категории, а также предложения о том, как ими можно управлять. Риски перечисляются в хронологической последовательности, начиная с этапа, когда у государства впервые появляется потребность в партнерстве, через выбор партнера и до стадии осуществления проекта. Риск 7 связан конкретно с потенциальными коррупционными возможностями при выборе партнеров. Однако ВОА не должны упускать из виду возможность коррупции и отмывания денег на протяжении всего срока партнерства.
- 11 При аудите управления рисками в ходе создания ГКЧ и при обеспечении самого ГКЧ надежными процедурами правления рисками, ВОА должен принимать во внимание принятую на данный момент надлежащую практику управления рисками и оценивать, принята ли она на вооружение корпоративным руководством проверяемого учреждения. Надежный внутренний контроль в государственных учреждениях, вступающих в ГКЧ, поможет создать разумную уверенность в том, что государственные ресурсы защищены и

институциональные цели достигаются. Такой контроль также может помочь в создании условий для лучшего внешнего контроля и должен включать следующие аспекты:

- хорошие информационные и коммуникационные системы;
- выполнение определенных юридических и технических правил (например, в учете, формировании бюджета, обработке данных, управлении государственным долгом, кадровой работе и управлении активами);
- механизмы идентификации, оценки, анализа и обработки хозяйственных рисков;
- оценка воздействия на окружающую среду
- аудиторские испытания для оценки процесса администрирования, финансовой и операционной деятельности; и
- ключевые показатели эффективности, соответствующие миссии, видению и целям организации.

Ключевые риски и управление ими

Часть 1: Риски государства

- A отчетливость целей партнерства
- B согласование условий надлежащего партнерства
- C защита интересов государства как миноритарного акционера
- D отслеживание интересов государства в партнерстве
- E уязвимость позиции государства в случае затруднений

Ключевые риски и управление ими

Часть 1: Риски государства

A *Отчетливость целей партнерства*

Риск	Управление риском
1) У государства обычно имеется целый спектр целей в сфере общественных услуг, некоторые из которых могут конкурировать между собой. Если оно не сумеет определить задачи и установить их приоритет в обеспечении этих интересов, оно может не определить все реальные альтернативы до принятия решения о вступлении в партнерство и, скорее всего, окажется в невыгодном положении при ведении переговоров с потенциальными партнерами. Пример: обеспечение универсальной услуги по всей стране (включая отдаленные области) может потребовать инвестиций в инфраструктуру, что может повысить цену услуг для потребителей.	Подготовить стратегический план, устанавливающий цели государственного сектора для партнерства и возможные варианты баланса между конкурирующими приоритетами.
2) Потребность государства в достижении ряда целей государственной политики может войти в противоречие с заинтересованностью частного сектора в сосредоточении на наиболее прибыльных элементах услуги.	Обдумать, как можно разумно защитить коммерческие интересы частного сектора. Пример: стимулировать каждую сторону помогать другой в достижении их целей.
3) Расхождение между интересами и целями государственного сектора и интересами и целями партнеров частного сектора могут поставить под угрозу эффективность совместной работы.	Определить возможную привлекательность проекта для различных категорий партнеров частного сектора и рассмотреть вопрос о том, какие интересы партнера легче всего увязать с интересами государства.
4) Слабый процесс принятия решений может привести к выбору неправильного партнера или неправильному использованию в проекте средства осуществления партнерства. ГЧП может быть использовано так, что проект будет учитываться на внебалансовых счетах, а не потому что он наилучшим образом достигает целей улучшения услуг.	Рассмотреть спектр средств осуществления предлагаемого партнерства и выбрать структуру, наилучшим образом соответствующую целям государственного сектора, оставаясь при этом привлекательной для частных партнеров. Средство должно быть выбрано только после того, как все варианты будут оценены по строгим критериям, включая рассмотрение фактических денежных потоков, а также планируемых учетных прибылей.

	<p>ВОА и государственные учреждения могут согласовать соответствующую систему бухгалтерского учета для финансовой оценки, включая правила учета активов и обязательств в балансовом отчете.</p> <p>Вознаграждения, основанные на показателях работы и зависящие от удовлетворенности клиентов, могут стимулировать работников государственного сектора принимать хорошо управляемые риски и действовать в интересах государства.</p> <p>Осуществите зондирование рынка на стадии обоснования проекта с целью оценки уровня заинтересованности частного сектора в проекте.</p>
5)	Руководство и стимулирование, которое государственный сектор предоставляет своим менеджерам, может оказаться недостаточным, чтобы поощрять их на принятие хорошо управляемых рисков для обеспечения жизнеспособного партнерства. Кроме того, государственные чиновники не всегда действуют исключительно в интересах государства (вследствие конфликта интересов или давления лоббирующих групп).
6)	Конкуренция по проекту может оказаться недостаточной. Если имеется лишь один потенциальный партнер, государству трудно заключить выгодную сделку с хорошим соотношением цены и качества.

В. Согласование условий надлежащего партнерства

Риск	Управление риском
7). Могут потребоваться консультации специалистов в финансовой и правовой областях, но государственный сектор может оказаться в излишней зависимости от внешних советов и оплачивать услуги консультантов по ставкам выше рыночных. Существует также риск коррупции. Консультанты и государственные служащие могут получать взятки за оказание содействия конкретной компании в процессе закупок или заключение соглашения о партнерстве, которое не отвечает в полной мере интересам государства.	<ul style="list-style-type: none"> • Назначайте консультантов после конкурса, который должен учитывать необходимые навыки и качество услуг, а также их стоимость. • Анализируйте, как консультантам удастся передавать знания и навыки государственным служащим. • С самого начала установите четкие бюджетные рамки. • Рассмотрите зависимость вознаграждения консультантов от достижения целей партнера государственного сектора. • Выявляйте потенциальные конфликты интересов и способы их разрешения, например, посредством использования китайских стен (информационных барьеров). • Обеспечьте, чтобы до окончательного принятия решения процесс отбора и согласованные условия и положения были рассмотрены третьим лицом.

8)	Проведение переговоров и создание партнерства зачастую влечет авансовые выплаты дополнительных государственных расходов, которые могут быть возмещены при успешном достижении целей партнерства. Необеспечение таких первоначальных расходов может поставить предприятие под угрозу.	<ul style="list-style-type: none"> Рассчитайте возможные затраты, а также выгоды от партнерства и установите, доступны ли расходы, приходящиеся на государственный сектор.
9)	Если государственный сектор произведет большие авансовые выплаты по контракту, они могут эффективно финансировать партнера, что вступает в противоречие с международными правилами государственной помощи. Если значительный процент цены контракта выплачивается в начале, у партнера может оказаться меньше стимулов выполнять обязательства быстро или качественно. Государство также может потерять деньги, если впоследствии требования изменятся.	<ul style="list-style-type: none"> Привяжите платежи по контракту к достижению этапов и стандартов предоставляемых услуг.
10).	Государственный сектор может подвергаться политическому давлению с тем, чтобы вступать в партнерство только с местными компаниями, что нарушает требования международных институтов к осуществлению закупок.	<ul style="list-style-type: none"> Получите юридическую консультацию по международным требованиям к закупкам, которые распространяются на партнерство.
11)	Необходимость выполнять требования по закупкам государственного сектора (что подразумевает расходы и неопределенность, связанные с конкурсными торгами) может сдерживать конкуренцию.	<ul style="list-style-type: none"> Установите прочные связи с потенциальными партнерами, начиная с ранних этапов подготовки партнерства; должна существовать ясность в отношении предполагаемого вклада частного партнера и ориентация на желаемый результат партнерства.
12)	Государственный сектор может выбрать ненадежного партнера с невысокими результатами прошлой деятельности по оказанию требуемых услуг в плане соотношения цены и качества или такого партнера, который может быть замешан в коррупции.	<ul style="list-style-type: none"> Разработайте детальный процесс закупок и оценки, определяющий надежность и честность потенциальных партнеров.
13).	Партнер государственного сектора может не располагать достаточными правовыми полномочиями для вступления в выбранную форму партнерства или передачи активов частной организации.	<ul style="list-style-type: none"> Заранее установите обязательства по наличию необходимой правовой основы и других юридических полномочий.
14)	Правительство может не иметь надлежащих прав на непредвиденные доходы от эксплуатации активов (включая права интеллектуальной собственности), которые оно вносит в партнерство.	<ul style="list-style-type: none"> Получите независимую экспертную оценку активов. Убедитесь, что вопросы участия в прибылях (включая возможные будущие доходы от продажи собственности или рефинансирования) рассмотрены в соглашении о партнерстве с

15) Как только активы будут переданы частному сектору, государственный сектор теряет контроль над ними, но существуют некоторые активы (например, транспортная инфраструктура), потери контроля над которыми государство не может допустить.	<p>максимальной ясностью.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Убедитесь, что государственные интересы будут защищены, если внесенные активы будут отчуждаться партнерством (например, гарантировать государству долю от выручки). • Проверьте, можно ли отдать активы национальной важности в аренду частному сектору, вместо того, чтобы передавать их окончательно. Партнерское соглашение может давать государственному сектору права вмешательства в случае серьезного сбоя в предоставлении услуг или банкротства партнера. Однако такие права должны быть детально оговорены только там, где это абсолютно необходимо, поскольку они могут создавать существенные гарантии для инвестиций партнера. Если частный сектор знает, что государство вмешается в случае возникновения проблем, это уменьшит стимулы хорошей работы для частного сектора.
16) Цена гарантий и компенсаций, предоставляемых частному партнеру, может быть не установлена в соглашении в полной мере.	<ul style="list-style-type: none"> • Во время изучения сделки ВОА должен рассмотреть, правильно ли цена контракта отражает риски обеих сторон (в частности, любые гарантии и компенсации, которые одна сторона предоставляет другой).

С. Защита интересов государства как миноритарного акционера

Риск	Управление риском
17) Если государственный сектор принимает в партнерстве долю меньшинства, он рискует, что интересы партнера будут превалировать над его интересами. Государственный сектор может принять долю меньшинства, потому что частный партнер настаивает на контрольном пакете или чтобы избежать классификации партнерства как государственного предприятия с соответствующими ограничениями коммерческой свободы, присущими таким предприятиям, или же чтобы ограничить полномочия ВОА по аудиту партнерства.	<ul style="list-style-type: none"> • При проведении переговоров по соглашению учитывайте важность обладания правом контроля для частного сектора. • Добейтесь, чтобы соглашение о партнерстве включало в себя защиту партнера государственного сектора в плане структуры, руководства и управления. Однако члены Европейского Союза отмечают, что "золотой пакет акций" противоречит недавнему решению Европейского Суда. • Уточните в соглашении о партнерстве или уставе компании сферы ответственности директоров
18) Не оценены последствия долевого участия	<ul style="list-style-type: none"> • Тщательно изучите права, присущие

<p>различных степеней (например, доля 25% или более может предоставить защиту по основному закону о компаниях) или не осуществлены достаточные инвестиции для получения контроля над партнерством.</p> <p>19). Государственные инвестиции могут быть обесценены.</p>	<p>различным степеням долей меньшинства до заключения партнерства.</p> <ul style="list-style-type: none"> Регулярно получайте информацию о показателях работы и о том, выполняет ли партнерство свои обязательства перед партнером государственного сектора, чтобы как можно раньше выявить риск убытков, предоставляя партнеру государственного сектора возможность рассмотреть наилучшие способы защиты своих интересов.
--	---

D. Отслеживание интересов государства в партнерстве

Риск	Управление риском
<p>20) Партнер государственного сектора может обладать недостаточной финансовой, юридической, технической и другой необходимой компетентностью, чтобы управлять своими отношениями с частным партнером. Поэтому он может потерпеть неудачу в осуществлении прав, предоставляемых его долей участия в партнерстве.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Установите объем профессиональных знаний, необходимых для контроля и управления отношениями и обдумайте, как поддерживать такие знания или получать к ним доступ.
<p>21) Даже если государственный сектор является мажоритарным акционером, нечеткое руководство и соглашения по урегулированию споров могут привести к тому, что миноритарному акционеру будут предоставлены исключительные привилегии. В результате государственный сектор может лишиться контроля над партнерством.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Предусмотрите такие соглашения в условиях партнерства.
<p>22) Партнер государственного сектора может не стремиться получить достаточную информацию для обеспечения достоверности сведений о работе партнерства. Партнерская компания может учреждать дочерние предприятия для выполнения некоторых своих функций, затрудняя для государственного сектора контроль над общей эффективностью работы.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Источники информации включают партнерскую стратегию в сфере инвестиций и операций, счета и подробности выполнения контрактов в сравнении с бизнес-планами. ВОА должен обеспечить, чтобы активы, обязательства и результаты работы дочерних предприятий консолидировались в учетных документах материнской компании с достаточно подробной информацией по сегментам бизнеса, чтобы давать верное и беспристрастное представление о работе партнерства.

23)	Партнер государственного сектора может сталкиваться с препятствиями в получении достаточной информации о работе партнерства из-за того, что устав партнерства или законодательство общего характера может запрещать предоставление одному партнеру по его требованию информации, которая не предоставляется всем партнерам.	<ul style="list-style-type: none"> Убедитесь, что устав разрешает предоставление информации об эффективности работы партнеру государственного сектора по его требованию, если это разрешено законодательно. Если государство действует как кредитор или гарант, оно имеет право на получение дополнительной информации от партнерства, чтобы гарантировать обеспечение кредита.
24)	Плановые показатели эффективности, используемые партнером государственного сектора, могут носить характер порочных стимулов. Пример: менеджеров поощряют ориентироваться на бухгалтерской обработке активов для достижения плановых показателей, а не на фактической эффективности партнерства.	<ul style="list-style-type: none"> Используйте полный набор показателей эффективности для оценки работы партнерства, включая как финансовые, так и качественные показатели (такие как удовлетворение клиентов). Отслеживайте денежные потоки партнерства в дополнение к финансовым показателям, которые могут искажены в результате бухгалтерской политики.
25)	По мере развития партнерства разногласия по поводу стратегии или производительности могут перерасти в споры по контракту.	<ul style="list-style-type: none"> Надлежащие договоренности по управлению и процедурам проверки (например, представительство в руководящем органе партнерства, совместный мониторинг рисков партнерства и ведение открытых счетов). Надлежащие процедуры урегулирования споров.

Е. Уязвимость позиции государства в случае затруднений

Риск	Управление риском
26). Государство может вынужденно стать партнером или администратором/владельцем частного бизнеса, потому что бизнесу грозит неминуемый крах, а предоставляемые им общественные услуги крайне важны. В таких случаях государству грозит репутационный риск	<ul style="list-style-type: none"> Государству необходимо обеспечить себе наилучшую консультацию и анализ для выработки целесообразного способа урегулирования этих проблем
27) Партнерство может обанкротиться, или государство может пожелать выйти из соглашения. Если государство не определило такие сценарии до заключения соглашения, существует опасность того, что такой выход может оказаться возможным для государства только со штрафными санкциями.	<ul style="list-style-type: none"> При анализе рисков до заключения соглашения государство должно тщательно рассмотреть такие возможности и предусмотреть их - либо в условиях соглашения (например, право выхода в случае неудовлетворительной работы без неоправданных финансовых потерь) или посредством планирования мер на случай чрезвычайных ситуаций (например, отчуждение акций).

Часть 2: Риски ВОО

- F изучение процесса и результатов
- G извлечение полезных уроков
- H отслеживание результатов своей работы

Часть 2: Риски ВОА

F Изучение процесса и результатов

Риск	Управление риском
28) ВОА может не хватать коммерческого опыта, необходимого, чтобы оценить, насколько хорошо партнер государственного сектора защищает интересы государства или не навлекает ли государственный сектор на себя неоправданные риски.	<ul style="list-style-type: none"> • ВОА должен определить свои аудиторские обязанности, и каким образом они могут быть наилучшим образом выполнены, включая обеспечение доступа к любым необходимым профессиональным знаниям.
29) Во многих случаях ВОА может не иметь прав доступа к самому партнерству. Даже если у ВОА есть такие права, частный сектор может неохотно предоставлять информацию из страха за свою коммерческую конфиденциальность.	<ul style="list-style-type: none"> • Однако у ВОА есть доступ к партнеру государственного сектора, и он может проверять и публично сообщать, насколько хорошо государство выполняет свои обязательства. • ВОА может информировать Парламент об ограничениях своих прав доступа. Это может способствовать тому, чтобы государственный сектор выдвигал права доступа для ВОА в качестве условия будущего партнерства. • ВОА может вступить в контакт с партнерами частного сектора, чтобы подчеркнуть беспристрастность ВОА и объяснить, что он заинтересован в передовых методах, а также указать на недостатки.
30) Вследствие либо недостаточной компетентности, либо желания не вмешиваться в коммерческую свободу партнерства государственный сектор может противиться попыткам ВОА проверить, насколько эффективно партнер государственного сектора защищает интересы государства (например, утверждая, что ВОА предвзято относится к принятию коммерческого риска).	<ul style="list-style-type: none"> • Посредством соответствующих публикаций в прессе ВОА должен продемонстрировать, что он поддерживает принятие государством хорошо управляемых рисков. Он должен сосредотачивать свои проверки на выявлении надлежащей практики и содействии в разработке конструктивных рекомендаций для лиц, принимающих решения.
31) Существующие методологии могут недостаточно помогать аудитору в оценке эффективности новых типов ГКЧ. Сравнительная оценка качества услуг затруднена, если проектов для сравнения немного, и если государственный сектор не поставил четких задач партнерства. Это также затрудняет суждение о возможной доходности инвестиций для частного партнера.	<ul style="list-style-type: none"> • Рассмотрите возможность пересмотра долгосрочных проектов через регулярные интервалы времени. При таком пересмотре следует учитывать: i) достигаются ли по-прежнему цели государства, и ii) все ли партнеры получают справедливый доход за риски, которые они несут. • Информацию по сравнительной оценке работы партнерства можно получить у

участников конкурса, не добившихся успеха, или на основании сопоставимых проектов в других государствах.

G. Извлечение полезных уроков

Риск	Управление риском
<p>32) Осуществляемая ВОА проверка сделки может сосредотачиваться на слишком узких вопросах, например:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Его могут уговаривать сосредоточиться только на недостатках. • Он может не принимать во внимание другие важные проверки или накопленный опыт - это может привести к излишней нагрузке на партнерскую компанию, если она проверяется несколькими различными государственными контрольными органами. 	<ul style="list-style-type: none"> • Уроки можно извлекать из поражений так же, как и из успехов, но ВОА должен обеспечить, чтобы любой провал или недостаток рассматривался в контексте, признавая, в частности, что как бы успешно они ни выявлялись и ни устранялись, риски могут материализоваться в новых формах партнерства • ВОА должны распространять любую надлежащую практику посредством конференций, информационных писем и неформальных контактов с другими организациями государственного сектора. • ВОА должен выяснять, какие другие расследования и изыскания были проведены в аналогичных структурах в стране и за рубежом, чтобы такая работа могла предоставить информацию для его собственного расследования и помочь проверить его результаты. Пример: расследования другого аудита
<p>33) Если бизнес идет по пути портфельного подхода, возникают риски противоположного характера для ВОА: с одной стороны, он может не признавать, что суть портфельного подхода в том, что некоторые проекты могут провалиться, тогда, как другие добиться успеха; с другой стороны, он может не оценить причины неуспеха конкретных проектов.</p>	<p>Признавая, что суть портфельного подхода в том, что некоторые проекты могут провалиться, ВОА должен убедиться, обеспечивает ли участник партнерства со стороны государственного сектора скрупулезную проверку каждого из проектов портфеля на ключевых этапах развития с целью минимизации стоимости провала.</p>
<p>34) ВОА может построить модель надлежащей практики в обеспечении и контроле партнерств. Когда она применяется к проверяемым сделкам, граница между управленческими аудиторскими функциями может оказаться размытой, что ставит под угрозу независимость ВОА.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ВОА и государственное учреждение должны согласовать свои соответствующие роли на начальном этапе аудита; в частности, хотя ВОА и может давать рекомендации, проверяемое учреждение продолжает нести ответственность за реализацию.

- 35) ВOA может сосредотачиваться на вопросах технического обеспечения и игнорировать более широкие экономические и социальные последствия ГКЧ, такие как риск замены государственной монополии частной монополией.
- ВOA должен рассмотреть возможность изучения вопроса о том, выполняет ли партнерство свои социально-экономические задачи. Однако ВOA должен обеспечить, чтобы такие исследования не ставили под вопрос достоинства политики Правительства. Пример: ориентация на достижение целей, а не на то, какими должны быть сами эти цели.

Н. Отслеживание результатов своей работы

Риск	Управление риском
<p>36) Через участие в ГКЧ государство может навлечь на себя обязательства, которые не полностью раскрываются в учетных документах ГКЧ.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Государство может включить в свои учетные документы реестр рисков, включающий оценку вероятности вмешательств и расчетную величину обязательства. При разработке такого реестра государству будет необходимо осознавать потребность в уравнивании возможности вмешательства необходимостью стимулирования частного сектора (см. Риск 15). Реестр может подвергнуться аудиту ВОА, который должен будет оценить обоснованность сделанных государством допущений.
<p>37) Государство может не применить рекомендации ВОА, что приведет к возникновению тех же проблем с последующими сделками.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Проведите последующее изучение проектов, по которым они отчитывались ранее, или сообщите о новых партнерствах, чтобы оценить реакцию государства на результаты проверок ВОА. Затем они могут доложить Парламенту о том, улучшило ли государство качество своих операций.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Примеры рисков и надлежащей практики в управлении рисками

Приглашаем ВОА представить новые примеры для этого раздела - см. контактную информацию на www.nao.gov.uk/intosai/wgap/menuco.htm.

А Отчетливость целей партнерства

Обычно государства при заключении партнерства преследуют не одну цель; такие цели включают в себя выполнение экономических задач, защиту инвестиций налогоплательщиков, гарантирование услуг и уровней качества услуг, а также обеспечение поставок при защите интересов потребителя (Май 2001 г., отчет об опросе Членов Рабочей группы).

Агентство радиокommunikаций Великобритании искало коммерческого партнера как для удовлетворения своих потребностей в информационных технологиях, так и реализации потенциальным пользователям беспроводной связи опыта Агентства в управлении радиоволнами. Оно столкнулось с трудностями в выявлении такого партнера, который мог бы обеспечить и то, и другое, но в итоге ему удалось сделать это, и есть первые признаки того, что его партнерство с компанией с ограниченной ответственностью CMG справляется с обеими задачами (отчет НКРУ Великобритании): "Совместное предприятие Агентства коммуникаций с CMG": НС 21 Сессия 2000-2001, 8 декабря 2000 г.).

В Австралии все шире признается тот факт, что наиболее успешными аутсорсинговыми организациями являются те, которые имеют ясное представление о целях, к которым они стремятся ("Аудит в аутсорсинговой среде", июнь 2001 г.)

В Великобритании есть свидетельство того, что крупные строительные проекты, выполняемые частным сектором, как для частных, так и государственных клиентов, и основанные на принципах партнерства (ориентирующиеся на координацию и сотрудничество, а не полагающиеся только на договорно-правовую базу) реализуют значительно улучшенные проекты (отчеты НКРУ: "Модернизация строительства". НС 87 Сессия 2000-2001, 11 января 2000 г. и "Государственные финансы (PFI): Производительность в строительстве". НС 371 Сессия 2002-2003, 5 февраля 2003 г.).

Руководство, изданное недавно ВОА Австралии, подчеркивает важность не только эффективного решения проблемы рисков в контрактах, но также развития и поддержания таких отношений с подрядчиком, которые отвечают целям обеих сторон и ориентируются на достижение согласованных результатов ("Аудит в аутсорсинговой среде", июнь 2001 г.).

Совместные предприятия обычно создаются, потому что стороны определили взаимодополняющие цели, и каждая сторона может внести вклад в создание успешного предприятия, которое им было бы трудно создать самостоятельно. Компания "British Waterways" решила попросить партнера изучить потенциальные возможности использования британской системы каналов в качестве телекоммуникационной сети, путем прокладки высокоскоростной волоконно-оптической сети вдоль канала. Возникшее в результате совместное предприятие является сейчас успешной компанией (Рекомендации Казначейства Великобритании, август 2001 г., проект).

В Польше государственное предприятие "Рыбницка Сполка Веглова" (Rybnicka Spolka Weglowa) инвестировало активов на 30 миллионов евро в партнерство без какой-либо оценки последствий соглашения. После начала работы государственное учреждение допустило разрушительные изменения в структуре капитала дочернего предприятия партнерства. В результате, государственное учреждение потеряло свое влияние на принятие решений касательно распределения прибыли.

В Великобритании ряд успешных совместных предприятий с участием государственных научно-исследовательских учреждений и коммерческих партнеров полагают, что ученые - это те люди, которые наилучшим образом способны определить коммерческий потенциал своих собственных исследований. Партнерства преуспевают там, где была возможность увязать интересы этого персонала с интересами научно-исследовательского учреждения, а также с интересами частного партнера. Правительство Великобритании внесло изменения в кодекс гражданской службы, разрешающие ученым получать долю участия в пределах срока найма, чтобы у них была финансовая заинтересованность в успехе предприятия.

В Согласование условий надлежащего партнерства

Казначейство довело до сведения учреждений государственного сектора в Великобритании, что риски считаются хорошо управляемыми, когда персонал государственного органа, занятый в переговорах по совместному предприятию, обладает необходимыми знаниями или имеет доступ к необходимым знаниям через консультантов (Рекомендации Казначейства Великобритании, август 2001 г.). ВОА продублировало это послание (отчет НКРУ: "Поддержка инновации: Управление рисками в государственных учреждениях". НС 864 Сессия 1999-2000, 17 августа 2000 г.).

В Венгрии руководство и работники бывших государственных компаний, продукция которых имеет значительный сбыт на внутреннем и международном рынках, сформировали успешный выкуп контрольного пакета акций (например, Herend China Manufacture Company, в которой государству принадлежит 25% участия, и компании Raba Hungarian Wagon and Machinery, теперь полностью находящаяся в частной собственности).

В Великобритании были предоставлены некоторые дополнительные государственные фонды, чтобы помочь в повышении коммерческих возможностей государственных научно-исследовательских учреждений и оказать первоначальную поддержку в запуске конкретных проектов. Потребность в предоставлении фондов значительно превысила их наличие.

В Польше Волостное управление (Gmina Office) занизило стоимость земли, внесенной в партнерство с частной компанией. Этот вклад в натуральном выражении был сделан без независимой оценки, и его стоимость была занижена на 500 тыс. Евро.

В Великобритании рекомендации Казначейства и отчеты ВОА подчеркивали важность соблюдать процедуру конкурсных торгов. Если это невозможно, учреждения должны приводить в действие механизмы (например, сравнительную оценку), чтобы противостоять риску того, что в отсутствие конкурентной борьбы контракт может не дать достойного соотношения цены и качества. Государственные органы могут помочь минимизировать затраты для участников торгов, заблаговременно продумав требования к проекту и ясно изложив их. Проведенный НКРУ опрос государственных учреждений и подрядчиков, ответственных за управление 121 государственно-частным контрактом, показал, что 71 процент государственных учреждений оценил отношение участников торгов к работе в партнерстве при предоставлении контракта. ВОА призывает все государственные органы учитывать это при оценке участников торгов (отчет НКРУ: "Управление отношениями по созданию успешного партнерства в проектах с государственным финансированием". НС 375 Сессия 2001-2002, 29 ноября 2001 г.).

В Польше аудит финансируемого Всемирным банком проекта по восстановлению разрушений после наводнения показал, что 10% кредита в сумме 200 миллионов долларов были потрачены на консультационные услуги. Кредитный договор требовал назначения высокооплачиваемых консультантов, оказывавших простые услуги, не требовавшие специальных знаний.

Получение адекватного соотношения цены и качества является ключевой проблемой во всем процессе закупок. Например, в Австралии Руководящие указания Британского Содружества по закупкам указывают, что соотношение цены и качества является ключевым руководящим принципом закупок в Содружестве. Он поддерживается такими базовыми принципами как: эффективность и результативность; подотчетность и прозрачность; этика и развитие отрасли:

чиновники должны убедиться в достижении наилучшего возможного результата, принимая во внимание все необходимые затраты и выгоды на протяжении всего цикла закупок.

Британское Highways Agency придает различные весовые коэффициенты качеству и цене при оценке конкурсных торгов, в зависимости от сложности проекта. Например, для инновационных проектов соотношение составляет 40% для качества и 60% для цены, тогда как для повторных проектов или тех, где можно применить стандартное проектирование, соотношение составляет 20% для качества и 80% для цены. А Министерство обороты делает упор на отборе генеральных подрядчиков с подтвержденной способностью управлять как проектированием, так и строительством, доказавших умение руководить своей собственной цепочкой поставок (отчет НКРУ: "Модернизация строительства". НС 87 Сессия 2000-2001, 11 января 2000 г.).

В Польше городская управа заключила предварительное соглашение на продажу собственности, включая 100 жилых домов. Авансовый платеж, произведенный управой, составил 1 миллион Евро, несмотря на тот факт, что подрядчик не располагал жильем и не владел землей.

Альтернативой или аспектом процесса государственных закупок могло бы быть требование к потенциальным партнерам пройти предварительный квалификационный отбор, осуществляемый комиссией экспертов, учреждаемой Парламентом и подотчетной ему (Венгрия).

В Австралии более масштабное привлечение частного сектора к оказанию широкого спектра общественных услуг подтвердило урок о том, что ясное определение и изложение контрактных требований в самом начале может впоследствии значительно сэкономить время, деньги и усилия в управлении контрактами (Аудит в аутсорсинговой среде, июнь 2001 г.)

В своем продолжающемся исследовании коммерческих партнерств, сформированных государственными научно-исследовательскими учреждениями, ВОА Великобритании пришел к выводу, что государство мало оценивало стоимость задействованной интеллектуальной собственности. ВОА рекомендует, чтобы учреждения рассмотрели возможность использования систематической категоризации (например, предмет, рыночный потенциал, конкуренция, стоимость изготовления, сложность сроки) с привлечением в случае необходимости сторонних экспертов.

Что касается рассмотрения вопросов разделения прибыли (включая возможную будущую прибыль от продажи собственности или рефинансирования) при обсуждении партнерского соглашения, опыт Австралии показывает, что для учреждений Британского Содружества, оказалось, очень трудно применять содержащиеся в контрактах положения об участии в прибылях. Учреждения часто особо выделяют выгоды, которые они рассчитывают получать посредством таких положений об участии в прибылях (включая условие возврата). Но в случае некоторых крупных контрактов, проверенных ВОА, эти выгоды либо оказались иллюзорными, либо впоследствии было трудно определить, что было поставлено.

В Великобритании Служба тюрем была озабочена безопасностью заключенных в Учреждении для юных правонарушителей, которое управлялось частным сектором. Они заменили Директора тюрьмы управленческой командой из государственного сектора, используя полномочия в рамках Парламентского акта вмешиваться в работу тюрем, которые управляются по контракту, чтобы обезопасить людей, содержащихся в тюрьме. Контракт гарантирует право государственного сектора использовать эти законные полномочия без расторжения контракта.

С Защита интересов государства как миноритарного акционера

Девять из одиннадцати ВОА, ответивших на опрос Рабочей группы (Отчет в мае 2001 г.), сообщили, что в их странах государство являлось миноритарным акционером в частных бизнесах. Почти все эти ВОА сообщили, что значительные миноритарные акционеры могут налагать вето на решения, требовать созыва собраний акционеров и роспуска компании. В Великобритании в тех

случаях, когда партнер государственного сектора является миноритарным акционером, рекомендации Казначейства подробно останавливаются на том, как учреждение государственного сектора должно обдумывать свое решение о степени своего участия в руководстве совместным предприятием. Необходимо соблюдать равновесие между защитой интересов акционеров и обеспечением наибольшей возможной степени автономии для тех, кто отвечает за руководство совместным предприятием. (Рекомендации Казначейства Великобритании, август 2001, проект).

Все респонденты опроса Членов Рабочей группы, кроме одного, сказали, что государство имело те же права по своей доле меньшинства, что и главный миноритарный акционер. В Польше государство имело те же права или больше прав, в зависимости от типа и/или статуса акций (например, "золотые акции"). В Великобритании в рекомендациях Казначейства отмечается, что учреждение государственного сектора может выстроить адекватные защитные механизмы, используя права голоса на уровне правления и акционера. Правовая защита может быть усилена посредством определения, например, в уставных положениях, прав меньшинства, которые должны быть записаны в партнерском договоре и любых его последующих модификациях (Венгрия).

В Польше количество акций, на которое подписывалось государственное учреждение, составляло менее 50% акций партнерства. Это ослабляло их позицию и явилось того, что они не знали стоимости вклада частного предприятия.

Существует также ряд проблем, с которыми сталкиваются правительства, имеющие большинство акций в учреждениях, особенно в зарегистрированных на бирже компаниях, которые имеют также и частных инвесторов. Например, в этих обстоятельствах правительство как акционер обычно находится в привилегированной позиции по сравнению с частными инвесторами. Часто требуются значительные усилия для успешного достижения отношений руководства на принципах равноправия и незаинтересованности между правительством и правлениями таких учреждений (Австралия).

В Норвегии министры Правительства должны руководить государственными инвестициями в частный бизнес в соответствии с установленными Парламентом требованиями, которые варьируются от общего требования о том, что финансовое руководство бизнесом должно быть надежным, до конкретных требований, относящихся к таким разнообразным аспектам как операции, географическое положение, производство, финансовые показатели и отчетность ("Роль государства как миноритарного акционера в приватизированных бизнесах"; документ Офиса Генерального аудитора Норвегии, июнь 2000 г.). В Венгрии соглашение о партнерстве дает миноритарным акционерам возможность ежеквартально получать данные.

D Отслеживание интересов государства в партнерстве

Одной из черт успешной коммерциализации, предпринятой государственными научно-исследовательскими учреждениями Великобритании, является привлечение профессионалов-коммерсантов, которые дополняют знания ученых, принося знания бизнеса и управления интеллектуальной собственностью, наряду с коммерческим опытом, чтобы реалистически оценить возможности и внести вклад в успех партнерства.

Хорошее управление контрактами требует всестороннего понимания ключевых стадий и рисков, связанных с их осуществлением, регулярного мониторинга и эффективной коммуникации между всеми сторонами контракта. В Великобритании больница Кингстон и ее подрядчик Tetrapin полагались на хорошее руководство проектом в обеспечении успешного завершения строительства хирургического блока в течение двадцати недель. Оно включало в себя четкое распределение ответственности, но при этом совместное решение проблем в случае необходимости (отчет НКРУ: "Модернизация строительства". НС 87 Сессия 2000-2001, 11 января 2001 г.).

В одном польском партнерстве (управление аэропортом) государственному учреждению принадлежит 95% акций. Однако решения по стратегическим вопросам принимаются на том же

основании всеми акционерами, несмотря на тот факт, что оставшимся двум акционерам принадлежит только 5% акций.

В своем отчете за 1999 г. о приобретении компании государственной компанией "Consignia" (бывшей Почтой) ВОА Великобритании обратил внимание на правила Фондовой биржи, разработанные для защиты инвесторов и обеспечения бесперебойной работы рынка; эти правила требуют, чтобы частные компании (включая конкурентов компании "Consignia" из частного сектора) раскрывали ключевые данные, когда они совершают крупные приобретения. Такие данные включают в себя информацию об уплачиваемой цене, прибыли, относящиеся к приобретаемым чистым активам, и воздействие сделки на счет прибылей и убытков и балансовый отчет покупателя. Владелец "Consignia" (Министерство торговли и промышленности) признал, что это был тот случай, когда "Consignia" и сходные государственные предприятия должны принять аналогичные правила (отчет НКРУ: "Приобретение "German Parcel"". НС 858 Сессия 1999-2000, 24 августа 2000 г.).

Во время реструктуризации Польских железных дорог были учреждены многочисленные дочерние предприятия. Это привело к потере государством контроля над осуществлением пассажирских железнодорожных перевозок, несмотря на тот факт, что их со-финансирование осуществлялось из государственных фондов.

Ряд ВОА, ответивших на опрос Рабочей группы, утверждали, что государственный орган имел представительство в некоторых или во всех компаниях, в которых государство являлось миноритарным акционером. Такими представителями не всегда были работники государственного органа.

Е Уязвимость позиции государства в случае затруднений

В Великобритании рекомендации Казначейства по коммерциализации проектов требуют, чтобы в начале работы обе стороны приняли участие в разработке всеобъемлющего бизнес-плана. Как правило, план должен ежегодно уточняться посредством соглашения между директорами компании и может подлежать утверждению акционерами, если они того пожелают.

Шесть ВОА, ответивших на опрос Рабочей группы, сообщили, что государство ввело некоторые меры в отношении своей подверженности рискам, чтобы снизить грозящий ему моральный риск. Например, в Турции и Австрии государство осуществляет свои права через холдинговую компанию. А в Великобритании Казначейство призывает партнеров государственного сектора избегать любых действий, которые могут привести к принятию ненужных потенциальных обязательств, и обеспечить, чтобы руководство совместным предприятием несло ответственность за осуществление соответствующей страховки для покрытия своей деятельности.

В Польше государственное учреждение передало руководство зонами платной парковки и сбор парковочной платы частному предприятию. По истечении определенного периода государственное предприятие решило, что работа частного предприятия была неудовлетворительной. Однако долгосрочный контракт нельзя было расторгнуть досрочно так, чтобы государственный сектор не понес существенных финансовых убытков. Это случилось, потому что контракт не позволял сторонам расторгнуть соглашение в случае ухудшения общественных услуг.

В октябре 2001 г. правительство Великобритании решило ввести административное управление в приватизированной железнодорожной компании "Railtrack". Правительство стремится создать новую компанию, которая станет преемником бизнеса "Railtrack". ВОА объявил, что будет проверять, как регулирующий орган выполняет свои обязанности, каковы вероятные издержки для налогоплательщика и какие уроки могут извлечь будущее руководство железнодорожной инфраструктуры.

В Польше государственный аэропорт заключил десятилетний договор аренды с частной компанией. Эта аренда была использована как залог по кредиту, взятому частной компанией для

строительства объекта. Последующий выход Аэропорта из соглашения повлек штраф в размере 25 миллионов Евро, несмотря на тот факт, что объект не отвечал требованиям аэропорта и был не пригоден для ежедневного бизнеса.

В Великобритании в рекомендациях Казначейства по коммерциализации проектов подчеркивается, что положения о выходе необходимы, чтобы дать партнеру государственного сектора возможность высвободить свои инвестиции из партнерства (и, таким образом, извлечь стоимость), а также защитить свои инвестиции. Такие положения нужны для покрытия как предполагаемого окончания партнерства (например, окончания государственно-частного партнерства) и условных обязательств, например, если партнерство или другие акционеры не смогут работать в соответствии с согласованными целями, или если партнерство обанкротится или иным образом ликвидируется. Важно предусмотреть такие случаи в соглашении о партнерстве. Если государство решает выйти из миноритарного участия, одной из возможностей для него является постараться продать свои акции либо пакетом, либо отдельными портфелями, например, на аукционе (Венгрия).

Ф Изучение процесса и результатов

В Австралии ВОА посредством аудита привлек внимание к необходимости для правительственных учреждений относиться к управлению рисками как к части добросовестного корпоративного руководства, отметив, что управление ключевыми рисками бизнеса, приспособленное к контрактной среде, обеспечит получение таких преимуществ, как увеличение гибкости в оказании услуг и больший акцент на промежуточных и окончательных результатах (Аудит в аутсорсинговой среде, июнь 2001 г.).

В Великобритании в отчете, составленном по поручению Правительства, отмечается опасение некоторых государственных научно-исследовательских учреждений, что они могут быть раскритикованы ВОА, если они вложат средства туда, где результат будет неопределенным. В отчете не содержится никакого доказательства, подтверждающего это утверждение. ВОА и Парламент впоследствии продемонстрировали поддержку инноваций и принятия хорошо продуманных и управляемых рисков, признав потенциальные возможности партнерств обеспечивать дополнительные экономические выгоды, не отвлекаясь от стратегических целей.

Восемь из девяти ВОА, ответивших на опрос Рабочей группы, сообщили, что имеют право доступа в государственное учреждение, ответственное за акции, принадлежащие государству, и что эти права осуществляются ежегодно или время от времени. Только четыре из этих ВОА имеют право доступа к частному бизнесу, где государство имеет долю меньшинства, которой владеет прямо или косвенно. Другие четыре заявили, что все же пытались установить, насколько государство способно защищать и развивать свои интересы как акционеры; их методы включали рассмотрение файлов и счетов и проведение аудита государственных органов, ответственных за принадлежащие государству акции.

Г Извлечение полезных уроков

Руководящие указания Рабочей группы по надлежащей практике аудита приватизации, государственно-частных контрактов и концессий, а также экономическому регулированию устанавливают, что ВОА необходимо выполнять требования, предъявляемые к его компетентности, а также разнообразные способы, посредством которых такая компетентность может быть приобретена.

Недавние отчеты НКРУ Великобритании по управлению отношениями по обеспечению успешного партнерства в проектах с государственным финансированием (ноябрь 2001 г.), по модернизации строительства (январь 2001 г.) и по управлению рисками в государственных учреждениях (август 2000 г.) включают исследования, выявляющие, насколько серьезно государственные органы занимаются рисками, связанными с этими новыми взаимоотношениями с

частным сектором, а также представляющие их опыт в разнообразных партнерствах. Эти отчеты перечисляют ключевые уроки и пункты усвоения знаний.

Рабочая группа ИНОСАИ является уникальным механизмом распространения уроков надлежащей практики аудита, которую нужно определить и обсудить и которой нужно поделиться с другими ВОА и лицами, принимающим решения, во всем мире, как через веб-сайт, так и посредством публикаций.

В Великобритании признано, что развитие портфеля поможет государственным научно-исследовательским учреждениям диверсифицировать свою деятельность и получать от успешных проектов выгоду, перевешивающую неудачи. Управление портфелем требует, однако, определенного уровня активности, и многие из этих учреждений еще не располагают достаточным потоком проектов, чтобы облегчить управление портфелем.