

INTOSAI



*Руководство по  
планированию и  
проведению аудита  
внутреннего контроля  
государственного долга*

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](mailto: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](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at);  
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

## **Комитет по государственному долгу**

*Председатель*

*Грегорио Гуэрра*

Генеральный аудитор Министерства финансов Мексики

### **Члены**

Аргентина	Энрике Пайхао, Эмилия Ракель Лернер Генеральное аудиторское управление
Канада	Джефф Гринберг Управление Генерального аудитора
США	Поль Поснер, Хосе Ойола Главное контрольно-ревизионное управление
Мексика	Хосе Мигель Масиас, Гильермо Ортиц Главное управление отчетности Министерства финансов
Португалия	Ана Мария Бенто Суд счетов
Соединенное Королевство	Тим Берр, Венди Кенвей-Смит Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании
Россия	Элеонора Митрофанова Счетная палата
Замбия	Ф.М. Сиаме, Гилберт Муялва Управление Генерального аудитора
Корея	Хон-Нам Ли Управление по аудиту и инспекциям Республики Корея
Габон	Гилберт Нгулакиа, Лебондо Ле-Мали Винсан Счетная палата
Литва	Йонас Лиаусиус, Лайма Вирбикиене, Дариус Залалис Управление государственного контроля

### **При участии**

Финляндия	Тапио Лескинен Государственное контрольно-ревизионное управление
Швеция	Инга-Бритт Алениус Национальное контрольно-ревизионное управление
Чили	Артуро Айлвин А. Генеральное контрольное управление
Йемен	Ахмад Мохамед Ал-Эряни Центральная организация по контролю и аудиту
Иордания	Абэд Хараббшех Бюро по финансовому контролю
Египет	Гавдат Ахмед Ель-Малт Центральная контрольно-ревизионная комиссия

Документ подготовлен для официального издания отдельно на английском, французском и испанском языках Комитетом по государственному долгу Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ)

## **СОДЕРЖАНИЕ**

<b>Введение</b> .....	5
<b>Роль ВОА</b> .....	9
Контрольная среда.....	12
Оценка рисков.....	22
Контрольные мероприятия.....	26
Информация и коммуникация.....	33
Мониторинг.....	35
<b>Цели и процедуры аудита</b> .....	36
Контрольная среда.....	36
Оценка рисков.....	43
Контрольные мероприятия.....	46
Информация и коммуникация.....	48
Мониторинг.....	49
<b>Приложение: Глоссарий терминов государственного долга</b>	
<b>Библиография</b>	
<b>Примеры</b>	
<b>Пример 1:</b> Определение ИНТОСАИ государственного долга.....	8
<b>Пример 2:</b> Область проведения аудита государственного долга, проводимого высшими органами аудита: на примере Мексики.....	9
<b>Пример 3:</b> Внешние источники информации о долге.....	18
<b>Пример 4:</b> Оценка суверенного долга агентством Standard & Poor's (S&P)..	19
<b>Пример 5:</b> Кризисы девальвации и контроль долга в иностранной валюте..	21
<b>Пример 6:</b> Влияние организационной структуры на управление государственным долгом.....	22
<b>Пример 7:</b> Аудиторские проверки государственного долга, проводимые высшими органами аудита: на примере Аргентины.....	30
<b>Пример 8:</b> Как правительство отчитывается по операциям со своей задолженностью: на примере Канады.....	34

## **Введение**

Согласно Уставу Управляющего совета ИНТОСАИ, Комитету по государственному долгу (далее – Комитет, КГД) было поручено опубликовать руководства и другую информацию для высших органов аудита (далее – ВОА) с целью поддержки рационального управления государственным долгом и надлежащей отчетности по государственному долгу.

В 1998 году Конгресс ИНТОСАИ одобрил предложение Комитета об объединении двух исследований, а именно, исследований об аудите результатов деятельности по управлению государственным долгом и о средствах его внутреннего контроля, в общее руководство по планированию и проведению аудита средств внутреннего контроля государственного долга. Настоящее руководство включает замечания и предложения, полученные во время проведения Конгресса 1998 года, и последующие комментарии от КГД.

Отчет Комитета за 1998 г., представленный на Конгрессе ИНТОСАИ, содержит некоторые наблюдения, которые имеют отношение к роли высших органов аудита в процессе проверки государственного долга. Такие явления, как повышение нестабильности мировых финансовых рынков, появление комплексных долговых инструментов и практик, отсутствие согласованности в оценке долговых инструментов и отсутствие прозрачности в отчетности суверенных единиц по долгу ставят сложнейшие задачи перед высшими органами аудита. Эти факторы влияют на обслуживание долга и поднимают вопрос о подходящих критериях оценки долговых операций и долговой устойчивости. В то же время законодательные органы стали более осведомленными в отношении взаимосвязей, которые существуют между долговой фискальной политикой и экономической политикой.

Задачи понимания долговых финансово-бюджетных и экономических взаимосвязей и реакции на запросы законодательных органов провести аудит долговых операций открывают расширяющуюся область надзора для высших органов аудита. Комитет считает, что эти задачи требуют новых методов и подходов аудита, более активного присутствия высшего органа аудита и мастерства в разработке необходимого технического арсенала для проверки операций с суверенным долгом. Соответственно, в настоящем руководстве КГД приводит ряд экономических, бюджетных и финансовых концепций и индикаторов, которые используются при оценке этих операций.

В то время как аудит операций по управлению долгом становится все более сложным, системы внутреннего контроля становятся более всеобъемлющими. Сегодня многие аудиторские профессиональные организации определяют системы внутреннего контроля как процесс, выходящий за рамки традиционных систем финансового контроля, цель которых - обеспечить защиту активов и корректное ведение финансовой отчетности.

В настоящее время под системами внутреннего контроля понимается набор процедур и инструментов, которые помогают менеджерам достигать практических, финансовых целей и соответствия требованиям законов и нормативных актов. Системы внутреннего контроля рассматриваются как непрерывный процесс. На них влияет руководство экономического субъекта. Они предназначены для обеспечения гарантии, что экономический субъект стремится достичь следующих целей:

- (1) проведение действующих и эффективных операций;
- (2) составление адекватных и достоверных отчетов по финансам, бюджету и оценке программ;

(3) соблюдение ответственными лицами применяемых правовых норм и инструкций<sup>1</sup>.

Хотя регулярная оценка систем внутреннего контроля долговых операций, выполняемая высшими органами аудита, не обеспечивает абсолютной гарантии, она увеличивает вероятность достижения государственной единицей практических, финансовых целей и целей соблюдения законов в отношении управления долгом.

В начале любой аудиторской проверки государственного долга высшие органы аудита должны определить, какие единицы и долговые инструменты нужно включить в объем аудита. Это как раз тот этап, на котором высшие органы аудита принимают во внимание определение термина «государственный долг» (см. пример 1). В настоящем руководстве понятие «государственного долга» включает обязательства, подтвержденные юридическим документом, который составлен центральным или федеральным правительством; государственными, провинциальными, окружными, региональными, муниципальными или локальными предприятиями, которыми владеет или которые контролирует государственная власть, и другими предприятиями, которые считаются государственным или квазигосударственными. Примерами такого долга могут быть банковские займы, предоставляемые государствам, и рыночные ценные бумаги, выпущенные государством.

---

<sup>1</sup> В 1992 г. Комитет спонсорских организаций комиссии Тредвей в Соединенных Штатах опубликовал исчерпывающее исследование систем внутреннего контроля Соединенных Штатов под названием Интегрированная концепция внутреннего контроля (Internal Control - Integrated Framework) . Вслед за отчетом Комитета спонсорских организаций подобные отчеты были опубликованы в (1) Канаде Комитетом по контролю, (2) в Великобритании, (3) в Соединенных Штатах Главным контрольно-ревизионным управлением и (3) Международной федерацией бухгалтеров на международном уровне.

### **Пример 1: Определение ИНТОСАИ государственного долга**

В начале любой аудиторской проверки программы государственного долга высшие органы аудита должны иметь четкое понимание определения государственного долга. Как уже отмечалось в предыдущем отчете КГД, в Руководстве по определению и раскрытию государственного долга, определение понятия государственного долга зависит от области его применения. Экономисты предпочитают широкое, всеобъемлющее определение, сформулированное с точки зрения вклада государственного сектора в экономику. И наоборот, если бы дело касалось подотчетности, то определение было бы сужено до понятия заемного капитала, сформированного государственным предприятием, имеющим надлежащие полномочия и обязанности. Каждый высший орган аудита должен иметь собственное мнение относительно включения в проверку соответствующих органов и обязательств.

Государственный долг может включать обязательства, взятые на себя государственными органами, такими как центральное или федеральное правительство; государственными, областными, окружными, региональными, муниципальными или местными предприятиями, которыми владеет или которые контролирует государственная власть, и другими предприятиями, которые считаются государственным или квазигосударственными.

Каждый такой орган имеет множество обязательств, которые можно было бы считать государственным долгом. К таким обязательствам относятся рыночные ценные бумаги, банковские займы, договора долгосрочной аренды, гарантии по займам; займы у организаций, контролируемых государством, при избытке наличности; выпуск национальной валюты, доходы от государственных программ экономии, займы у иностранных государств и международных организаций, обязательства по пенсиям и медицинскому страхованию государственных служащих и кредиторская задолженность.

Источник: Комитет по государственному долгу ИНТОСАИ,  
Руководство по определению и раскрытию государственного долга

## **Роль ВОА**

В начале аудиторской проверки государственного долга, высший орган аудита должен решить, какие элементы внутреннего контроля необходимо проверить и насколько глубоким должен быть анализ каждого элемента. Охват и глубина аудита зависят от установленных законом полномочий высшего органа аудита, результатов предыдущего аудита и ресурсов, доступных для проведения аудита. Некоторые высшие органы аудита имеют ограниченный законом мандат на проведение аудита суверенного долга. Другие обладают более обширным мандатом на осуществление проверки государственного долга, но у них не хватает технической компетенции, необходимой для изучения сложных операций с государственным долгом, которые тесно связаны с бюджетными и денежными операциями.

### **Пример 2: Область проведения аудита государственного долга, проводимого высшими органами аудита: на примере Мексики.**

ВОА Мексики проводит аудит данных о государственном долге, утвержденных исполнительной властью в двух основных формах.

1. В Ежегодный предварительный отчет о проверке государственных счетов федерального правительства, составляемый ВОА, включается глава, в которой выполняется анализ государственных финансов в контексте фактического экономического показателя финансово-бюджетной политики, определенной на текущий год. В своем отчете ВОА изучает государственный долг, его внешние и внутренние

составляющие, изменения в остатках задолженности в течение периода и его расходы по финансовым операциям. ВОА проводит анализ отклонений фактического уровня долга от заявленного, но на этом этапе проверку на существенность он не выполняет.

2. Также ВОА Мексики проводит независимую выездную аудиторскую проверку, в ходе которой проверяет все элементы управления государственным долгом. Этот шаг включает установление подлинности записей о долге, которые служат дополнительным подтверждением данных ежегодного предварительного отчета, проверенного ранее. Высший орган аудита Мексики обладает юридическими полномочиями по реализации на месте комплексной программы проведения аудита государственного долга и в среднем ежегодно проводит 18 аудиторских проверок. В ходе аудиторских проверок высший орган аудита проверяет элементы внутреннего контроля, которые влияют на предоставление полномочий внутри организации; процедуры проведения и регистрации сделок и соблюдение законов и норм. В центральных правительственных корпорациях и корпорациях, контролируемых государством, ВОА Мексики проверяет следующие области управления государственным долгом:

- условия договоров;
- процедуры оплаты услуг (процентов, комиссий и издержек);
- предоставление полномочий;
- переоценка иностранных займов;
- применение денежных средств от иностранных вложений;
- предписания закона, которые влияют на Институт защиты банковских услуг, министра финансов, Центральный банк, Комиссию по банковским операциями и ценным бумагам и Комиссию международного секретариата по финансированию расходов;
- законные требования к предоставлению федеральных государственных гарантий.

В ходе аудита особых долговых операций высший орган аудита Мексики изучает вспомогательные исследования, анализ и рыночные стратегии, используемые при работе с данными операциями. Например, ВОА провел аудит размещения банкнот с высокой процентной ставкой для рефинансирования части пакета чрезвычайных мер, по которому несколько лет назад велись переговоры с казначейством США. Одна проверенная конкретная долговая операция включала отмену облигаций Брейди и последующее возмещение их обеспечения. Результатом такой сделки стали наиболее выгодные вновь обговоренные условия долга, которые заключались в увеличении срока погашения и пониженных процентных ставках.

Высшие органы аудита могут определить объем аудита, используя пять элементов системы внутреннего контроля:

- контрольная среда,
- оценка рисков,
- контрольные мероприятия,
- информация и коммуникация,
- мониторинг.

Каждый элемент, образно говоря, представляет «дверь», которая открывает доступ в возможную область аудита. Аудит каждой области характеризуется разным объемом и технической сложностью. Первый элемент – контрольная среда – представляет собой область, в которой аудиторы проверяют отношение, осведомленность и действия, касающиеся систем контроля, управленческого персонала по суверенному долгу. Эта область доступна для высших органов аудита, которые имеют четкий мандат на проведение аудита эффективности управления долгом. Остальные четыре области внутреннего контроля тесно связаны с традиционным аудитом систем внутреннего контроля. Например, при оценке рисков аудиторы могли бы идентифицировать, какие события и обстоятельства влияют на

способность управленческого персонала по долгу регистрировать, обрабатывать и указывать в отчетности информацию о долге.

### ***Контрольная среда***

Контрольная среда является основой систем внутреннего контроля в силу ее влияния на поведение персонала по государственному долгу. Высшее руководство по вопросам задолженности отвечает за становление и формирование контрольной среды, которая продвигает этические ценности; за кадровую политику, которая поддерживает цели государственного долга; за организационную структуру с четкими границами ответственности и передачи информации и за компьютерные информационные системы, которые включают соответствующие средства контроля безопасности. Высшее руководство по вопросам задолженности также отвечает за достижение целей государственного долга в рамках своих полномочий, гарантируя, что его персонал осознает преимущества соответствующей контрольной среды, и за мониторинг внешних факторов, которые влияют на способность и готовность государства обслуживать свой долг.

**Добросовестность и этические ценности.** Эффективность систем внутреннего контроля не должна ставиться выше добросовестности и этических ценностей тех лиц, которые создают указанные системы контроля, обеспечивают их работу и контроль. Поскольку высшее руководство может действовать вопреки системам внутреннего контроля, то добросовестность и этические ценности ответственных лиц по государственному долгу остаются существенными факторами для поддержания эффективности систем внутреннего контроля.

**Кадровая политика.** Все более усложняющийся характер операций с государственными долговыми обязательствами, в которых используются различные виды валют, разные процентные ставки, реорганизация долга и валютные свопы и платежи процентов, требуют присутствия высококвалифицированного персонала, который умеет работать с

инструментами государственных долговых обязательств. Высшее руководство по вопросам задолженности отвечает за обеспечение тех уровней компетенции, которые необходимы для достижения целей государственного долга, и за назначение на выполнение каждой задачи сотрудников с соответствующими навыками.

**Организационная структура.** Большинство государственных долговых организаций имеют несколько структурных единиц с разными функциями управления и обязанностями по отчетности. Менеджеры по государственному долгу выполняют две основные функции: функцию высокого уровня, которая включает координирование долговых операций с фискальными и денежными операциями государства, и практическую функцию, которая включает проведение определенных операций с долговыми обязательствами.

**Компьютерные системы обработки информации о долге** обеспечивают основные результаты аудита операций с суверенным долгом. Аудиторы должны обладать специальными знаниями компьютера для тестирования систем внутреннего контроля, встроенных в компьютерные системы, которые как правило классифицируют на общие и прикладные средства контроля.

Общие средства контроля представляют собой всеобъемлющие стратегии и процедуры, которые создают рабочую среду для прикладных средств контроля. Общие средства контроля делятся на шесть основных категорий:

- (1) средства контроля комплексной разработкой и управлением компьютерной безопасности;
- (2) средства контроля доступа, применяемые к данным компьютера, программам, оборудованию и инструментам;
- (3) средства контроля, которые предотвращают использование нелицензионного программного обеспечения или изменение существующих программ;

(4) средства контроля, которые отслеживают доступ к аппаратным средствам компьютера и приложениям обеспечения безопасности;

(5) средства разделения режимов работы, предотвращающие получение некоторым лицом контроля над ключевыми аспектами компьютерных операций, а значит и несанкционированного доступа к записям;

(6) средства контроля непрерывности обслуживания, гарантирующие, что выполнение важных операций не прервется или быстро возобновится, а также защиту важных данных от неожиданных происшествий.

Если указанных общих средств контроля недостаточно или они вообще отсутствуют, то надежность прикладных средств контроля снижается до критического уровня. Прикладные средства контроля помогают обеспечить правильность ввода в компьютер информации о долге и ее корректную обработку. Эти средства контроля часто делятся на средства контроля ввода, обработки и хранения.

Средства контроля ввода данных обеспечивают правильность, точность и полноту информации о долге при вводе ее в компьютер. Средства контроля обработки информации используются для проверки предоставления всех важных элементов сделки с долговыми обязательствами; подходящего формата (текстового или численного) введенных данных; соответствия значений предварительно заданному диапазону и соответствия данных операции достоверной записи в главном файле. Средства контроля хранения информации, такие как внешние метки файлов и внутренние маркеры файлов, открываемых только для чтения, гарантируют обновление правильных файлов и предотвращение уничтожения файлов.

Многие прикладные средства контроля встроены в определенную компьютерную систему, используемую Министерством финансов и/или Центральным банком для управления суверенным долгом. Примерно 50

стран используют адаптированную компьютерную систему управления и финансового анализа долга, разработанную Конференцией ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД); а в 54 странах используется адаптированная система регистрации и управления долгом, созданная секретариатом Содружества. Система управления и финансового анализа долга представляет собой приложение для ОС Windows, в котором используется система управления реляционных баз данных Оракл. Система регистрации и управления долгом имеет электронные каналы связи с системой отчетности по дебиторам Всемирного банка, а также с моделью приемлемого уровня задолженности Всемирного банка.

**Законы, нормативные акты и правила** определяют процедуры взаимодействия менеджеров по задолженности с должностными лицами, выполняющими такие же обязанности, других государственных единиц, в том числе офиса по бюджету и центрального банка, и пределы полномочий высшего органа аудита по вопросам долга. Высшие органы аудита должны изучить правовую систему своей страны и действующие в отношении долговых обязательств процедуры, чтобы иметь представление о среде, в которой работают менеджеры по задолженности, и определить объем аудита (см. пример 2).

Некоторые законы могут запрещать использование государственных займов для финансирования периодических расходов, а другие законы могут устанавливать потолок общего государственного долга, который может изменить только законодательная власть. Правовая система также может устанавливать ограничения на проведение аудита. В некоторых странах высшие органы аудита могут не обладать установленными законом полномочиями на проведение полного аудита. Например, ВОА могут не обладать законными полномочиями для проверки данных о долге основных

предприятий, подконтрольных государству, которые выдают займы, гарантированные центральным правительством.<sup>2</sup>

Помимо ознакомления с законами и нормами, ВОА должны проверить, что законы и прописанные процедуры применяются на практике. Аудиторы должны уметь отслеживать фактические операции с долговыми обязательствами, общаться с управляющим персоналом по вопросам долга и иметь доступ к их отчетам.

В ходе аудита долга некоторые высшие органы аудита могут проверить, как сметные предположения по государственному долгу программируются в бюджете как цель и источник ресурсов бюджета. При таких аудиторских проверках высшие органы аудита могут оценить способность офиса по государственному долгу предусматривать на текущий год требования надежного обслуживания долга должностным лицам по бюджету. Документы по бюджету можно также рассматривать как план новой эмиссии облигаций на следующий бюджетный цикл, поскольку эти документы определяют наличные денежные средства, необходимые для выполнения инвестиций и действующих программ государства.

ВОА могли бы также ознакомиться с тем, как государственный займ используется для субсидирования временного текущего кассового дефицита, который требует непосредственного контакта управляющего персонала по вопросам долга с денежными средствами. Ключевым элементом сильной системы управления денежными средствами, который непосредственно влияет на операции с государственным долгом, является способность прогнозировать потоки движения денежной наличности исходя из ожидаемых денежных поступлений и издержек. Способность к прогнозированию зависит от исполнения бюджета государством и

---

<sup>2</sup> В 1992 г. Комитет спонсорских организаций комиссии Тредвей в Соединенных Штатах опубликовал исчерпывающее исследование систем внутреннего контроля Соединенных Штатов под названием Интегрированная концепция внутреннего контроля (Internal Control - Integrated Framework). Вслед за отчетом Комитета спонсорских организаций подобные отчеты были опубликованы в (1) Канаде Комитетом по контролю, (2) в Великобритании, (3) в Соединенных Штатах Главным контрольно-ревизионным управлением и (3) Международной федерацией бухгалтеров на международном уровне.

способности своевременно собрать денежные средства и консолидировать остатки денежных средств на объединенном счету. Несовпадение распределения по времени притока денежных средств и издержек может привести к нежелательным суммам государственного долга и излишкам неинвестированных денег.

**Внешние факторы**, которые влияют на способность и готовность государства обслуживать свой долг, должны быть также учтены высшими органами аудита, даже в ходе аудиторских проверок ограниченного объема, сведенных к одному подразделению по управлению долгом. Также, в проверке информации, предоставляемой управляющим персоналом по вопросам долга, высшим органам аудита могут помочь внешние источники информации. Способность выполнять оценку внешних факторов и наличие доступа к информации о долге от третьих лиц повышает компетентность высшего органа аудита при оценке вероятности неуплаты суверенного долга.

Международные агентства, которые выполняют мониторинг суверенного долга, сообщают об увеличении просроченных задолженностей за последние четыре десятилетия. Количество общих отказов уплаты по суверенному долгу увеличилось с 18 отказов на четыре страны в период 1956 - 1965 гг. до 203 отказов на 65 стран за период 1986 -1994 гг. В последние годы главные международные инициативы по реструктуризации долга были начаты при содействии Международного валютного фонда и Всемирного банка. Инициатива в отношении беднейших стран с большой задолженностью (англ. HIPC) была разработана с целью дать возможность 41 стране (см. таблицу беднейших стран с большой задолженностью в Приложении) достичь приемлемого уровня задолженности и предложить им эффективный выход из повторяющихся переговоров по реструктуризации долга.

Получить более подробную информацию об этих инициативах и проверить достоверность данных о долге при помощи внешних источников высшие органы аудита могут в международных организациях,

перечисленных в примере 3. К внешним источникам данных о долге относятся кредиторы, такие как Международный валютный фонд и Всемирный банк, международные организации как ООН и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), кредитные организации как Парижский и Лондонский клубы, и организации кредитных рейтингов.

### Пример 3: Внешние источники информации о долге

Источники информации о долге	Институты и контактная информация
Система учета долга Всемирного банка <i>Квартальный отчет Всемирного банка</i> Финансовые потоки и развивающиеся страны	Всемирный банк, <a href="http://www.worldbank.org">http:// www.worldbank.org</a> Пунам Чухан (202) 473-3922 <a href="mailto:Pchuhan@worldbank.org">Pchuhan@worldbank.org</a> Уильям Шоу (202) 473-0138
Международный валютный фонд	Статья IV, Консультации по надзору <a href="http://www.imf.org/external/standards">http://www.imf.org/external/standards</a>
Конференция ООН по торговле и развитию	Система управления долгом и финансового анализа (DMFAS), <a href="http://www.unctad.org">http://www.unctad.org</a> Д-р Энрике Коссио-Паскаль Телефон: 41 22 907 274 (г. Женева, Швейцария) Email: <a href="mailto:dmfas@unctad.org">dmfas@unctad.org</a>
Секретариат Содружества	Система регистрации и управления долгом (CS-DRMS) <a href="http://www.csdrms.co.uk">http://www.csdrms.co.uk</a> Д-р Дев Юзери, Телефон: 44 020 7747 6434 (г. Лондон, Великобритания) Email: <a href="mailto:d.useree@commonwealth.int">d.useree@commonwealth.int</a>
Агентство суверенных кредитных рейтингов	Агентство Standard & Poor's Corporation (212) 208-1989 Агентство Moody's Investor Services (212) 553-1653

Международные институты также определяют критерии, которые можно использовать при аудите суверенного долга. Например, рейтинговые агентства идентифицировали экономические и политические факторы, которые определяют способность и готовность страны выплачивать свой долг. Эти факторы включают стабильность формы правления в стране, уровень и изменения инфляции в стране, экспорт товаров и услуг, которые обеспечивают валютные резервы для торговли за границей для обслуживания внешнего долга, и запасы центрального банка (см. пример 4).

#### **Пример 4: Оценка суверенного долга агентством Standard & Poor's (S&P)**

Суверенные кредитные рейтинги, составленные агентством S&P, которые в апреле 1997 г. включали также долговые обязательства в местной и иностранной валюте, выпущенные правительствами в 96 странах, представляют оценку способности и готовности государства вернуть долг. Оценка S&P имеет количественную и качественную характеристики. Готовность вернуть долг – это качественная характеристика, отличающая суверенные государства от большинства других типов эмитентов, поскольку государство может отказаться от уплаты долга по некоторым или всем своим обязательствам, даже если оно финансово способно обслуживать свой долг.

К ключевым экономическим и политическим рискам, которые учитывает S&P при составлении рейтинга внешнего долга, относятся следующие риски.

Политические институты. Стабильность и воспринимаемая законность формы правления страны задают параметры экономической политики. Например, кредитная репутация «AAA» Франции частично отражает демократическую политическую систему, которая делает выработку политических решений прозрачной, а реакцию правительства на ошибки политического курса со временем предсказуемой.

Инфляция и государственный долг. Значительное превращение

дефицита бюджета в наличные деньги выливается во взвинчивание цен, которое может подорвать поддержку правительства народом. Такие условия являются благодатной почвой для невыполнения своих обязательств суверенным государством. Поэтому S&P учитывает уровень инфляции как единственный самый значимый ведущий индикатор тенденций кредитования суверенного государства в местной валюте.

Внешний долг. Для оценки размеров государственного внешнего долга S&P сравнивает его с чистыми потоками экспорта товаров и услуг за год, которые обеспечивают приток иностранной валюты, необходимой для обслуживания внешнего долга. Для 69 суверенных государств с рейтингами апреля 1997 г. отношение усредненного чистого внешнего долга государственного сектора к экспорту составляет 53 процента.

Резервы. Резервы центрального банка представляют собой другой внешний индикатор, но его значимость различна в диапазоне рейтингов. Резервы, как правило, служат финансовым буфером для государства в периоды стресса платежного баланса. Достаточность резерва измеряется относительно импорта, а также планируемого дефицита текущего баланса и общей стоимости обслуживания долга.

Европейский валютный союз (ЕВС). Рейтинги государств, объединяющие ЕВС, представляют особый случай. Государства в ЕВС, который был основан в 1999 г., переуступают новому Европейскому центральному банку денежно-кредитные обязательства и обязательства по поддержанию обменного курса. В результате S&P надеется оценивать долг государства в иностранной валюте также и в будущем. Финансовый анализ, который раньше был важным фактором, будет основным критерием дифференциации кредитоспособности суверенных государств внутри ЕВС.

Источник: Standard & Poor's, «Sovereign Credit Ratings: A Primer», в CreditWeekот 16 апреля 1997 г.

Некоторые высшие органы аудита используют индикаторы верхнего уровня или предупреждающие сигналы для измерения приемлемого уровня суверенного долга, гибкости бюджета и уязвимости к появлению отказов по уплате задолженности. Приемлемый уровень задолженности выражается степенью, при которой государство может поддерживать существующие программы и соответствовать существующим требованиям кредиторов без увеличения долгового бремени на экономику. Гибкость долга выражается степенью, при которой государство может увеличить свои финансовые ресурсы в ответ на возникшие обязательства либо путем увеличения своих доходов, либо путем увеличения своего долгового бремени. Уязвимость долга выражается степенью, при которой государство становится зависимым от источников финансирования вне пределов своего контроля или влияния. Комитет по государственному долгу планирует в будущем проверять глубже взаимосвязь между индикаторами высокого уровня и другими предупреждающими сигналами, включая меры жизнеспособности и прозрачности финансовых институтов.

#### **Пример 5: Кризисы девальвации и контроль долга в иностранной валюте**

Кризис девальвации обычно связан с неприемлемыми уровнями краткосрочной задолженности в иностранной валюте. Страны, которые берут займы за границей, способны инвестировать больше, чем было бы возможно, если бы они зависели только от внутренних сбережений, но доходы от экспорта должны в конечном итоге обеспечивать достаточный приток иностранной валюты для обслуживания долга страны в этой валюте.

Если платежи за обслуживание долга в иностранной валюте растут быстрее, чем экспорт страны, то страна станет испытывать трудности платежного баланса, поскольку международные резервы снизятся до критических уровней, а ее национальная валюта обесценится. Поэтому, странам с быстро растущим долгом в иностранной валюте следует разрабатывать системы внутреннего контроля, которые подают извещающие

сигналы высшим должностным лицам, если внешние займы и платежи за обслуживание долга приближаются к критическим уровням.

После оценки внешних факторов, которые могли бы повлиять на способность государства возвращать свой долг, высшие органы аудита должны быть готовы проверить пять элементов внутреннего контроля подразделения по государственному долгу или деятельности.

### **Пример 6: Влияние организационной структуры на управление государственным долгом**

В некоторых странах попытки улучшения и усиления систем внутреннего контроля сосредоточены на том, чтобы сделать министерство финансов основным институтом, отвечающим за управление государственным долгом. Министерству финансов поручается мониторинг долга совместно с центральным банком, а все соглашения по государственному долгу и правительственным гарантиям требуют его одобрения.

Несмотря на усилия, предпринятые до настоящего времени, еще многое нужно сделать в некоторых странах, где министерство финансов формально отвечает за управление долгом, но де факто изначальное обязательство по мониторингу государственного долга рассредоточено между министерством финансов, министерством планирования и центральным банком. Также, министерства финансов в некоторых странах еще не обладают полномочиями получения учетных документов по займам государственных долгов, ранее обусловленных договорами. Отсутствие прямого доступа к учетным документам по займам делает невозможным для министерств финансов точно спланировать регламентированные обязательства по обслуживанию долга и своевременно его вернуть.

## ***Оценка рисков***

Оценка рисков - это процесс идентификации и измерения возможности наступления обстоятельств и событий, которые могут помешать высшему руководству следовать целям урегулирования долга. Операционные риски возникают в процессе обычного управления сделками с долговыми обязательствами. Риски потерь от мошенничества возникают в результате намеренных правонарушений, совершаемых с целью получения личной выгоды. За идентификацию рисков и разработку планов по их управлению отвечает руководство. План по рискам должен описывать процедуры минимизации повреждений, вызванных рисками. В ходе аудита систем внутреннего контроля долга высшие органы аудита должны изучить план по рискам и сравнить действительные результаты работы менеджеров по задолженности с планом по рискам.

### **Операционные риски**

Операционные риски, как правило, возникают там, где предоставляются дополнительные услуги организации по урегулированию государственного долга. Высшие органы аудита должны различать следующие операционные риски в ходе проверки организационной структуры подразделения по управлению государственным долгом.

i. **Отсутствие разделения обязанностей или функций.** Сделки с государственными долговыми обязательствами должны обрабатываться отдельно от других сделок, подтверждаться, оцениваться, проверяться и контролироваться независимым административным управлением.

ii. **Недостаточная квалификация персонала.** Контролеры должны обладать соответствующей квалификацией, чтобы не становиться «штамповщиками» по отношению к долговым трейдерам. Обычно ошибки и нарушения правил, которые могут возникнуть при обработке сделок с долговыми обязательствами, в первую очередь обнаруживаются вспомогательным персоналом.

iii. **Риск продукта.** Новые долговые инструменты могут оказаться слишком сложными или непонятными. В результате, вспомогательный персонал не сможет их обрабатывать, оценивать и контролировать.

iv. **Риски системы и технологий.** Эти риски существуют, если персоналу не удастся быть в курсе технологических разработок, связанных с новыми информационными системами или не удастся адаптировать компьютерные информационные системы без «реконструкции» собственного опыта в области управления долгом.

v. **Риски процедур.** Эти риски существуют, если действия по управлению долгом не имеют прописанных процедур, и если ход работы не структурирован предсказуемым и продуманным образом при наличии соответствующего заполняемого контрольного журнала. Чем сложнее долговые инструменты, тем важнее становятся эти прописанные процедуры.

vi. **Риски восстановления в аварийных ситуациях.** Эти риски существуют, если организацией по урегулированию долга не были запланированы альтернативные сайты, компьютерные ресурсы, каналы связи, торговые площадки и другие вспомогательные сервисы на случай аварии. Участники рынка долговых обязательств должны иметь альтернативные дистанционные торговые и технологические площадки и уметь восстанавливать с минимальными потерями работу с «момента провала».

vii. **Риски документации.** Эти риски существуют, если сделки с долговыми обязательствами проводятся по недоработанным соглашениям, которые юридически узаконены, должным образом оформлены и подтверждены своевременно соответствующим документом. Юридические отделы и вспомогательный персонал должны сохранять генеральные договора и сопроводительные подтверждающие документы.

viii. **Риски оценки.** Эти риски существуют, если вспомогательный персонал не может сделать, по крайней мере на регулярной основе, независимую оценку всех долговых инструментов или если оценка

вспомогательного персонала отличается от оценки высшего органа аудита или независимой третьей стороны.

### **Риски мошенничества**

Объектом изучения одной из главных тем XVI Конгресса ИНТОСАИ в 1998 г. «Предотвращение и обнаружение мошенничества и коррупции» были условия, которые приводят к убыткам в результате мошенничества, и методы аудита для обнаружения и предотвращения мошенничества. Что касается государственного долга, случаи мошенничества в этой области происходят при наличии следующих трех условий.

i. Лица, которые осуществляют контроль над операциями с долговыми обязательствами, испытывают финансовые трудности, вызванные неожиданными кризисами, и хотят повысить свою потребительскую активность, либо их просто одолевает жадность.

ii. Мошенники могут дать разумное объяснение своим неправомерным действиям: «Правительство мне должно». Мошенническим действиям дается разумное объяснение, чтобы согласовать неправомерное поведение с общепринятыми понятиями благопристойности и доверия.

iii. Физические лица имеют возможность совершить и скрыть мошеннические сделки с долговыми обязательствами.

Высокопоставленные государственные служащие осуществляют непосредственный контроль третьей указанной категории, контроль возможностей совершения мошенничества. При оценке риска потерь от мошенничества аудиторы ищут «показатели риска», которые имели место в случаях мошенничества в прошлом. К общим индикаторам мошенничества относятся:

(1) слабые базовые системы внутреннего контроля операций с государственным долгом, такие как разделение обязанностей, в том числе, учет долговых обязательств и проведение сделок с долговыми обязательствами;

(2) правительственные чиновники, которые не устранили надлежащим образом несоответствия стандартам, найденные в ходе прошлой аудиторской проверки;

(3) сделки с государственными долговыми обязательствами, которые не имеют четкой деловой или государственно-политической цели;

(4) менеджеры, неохотно предоставляющие документальные свидетельства, которые просят предъявить аудиторы.

### ***Контрольные мероприятия***

Контрольные мероприятия состоят из стратегий и процедур, которые помогают гарантировать применение правительственных распоряжений и принятия действий, необходимых для достижения целей долга, определенных государством. Установление эффективной связи между целями долга и контрольными мероприятиями является наиболее важным компонентом систем внутреннего контроля.

### **ЦЕЛИ**

В большинстве стран цели, преследуемые менеджерами по задолженности, касаются краткосрочных и долгосрочных принципиальных вопросов, которые определены более высокой правительственной структурой, независимой от менеджеров по задолженности. В отношении суверенного долга ставятся следующие цели:

**Достижение ликвидности для Казначейства.** Первостепенная цель менеджера по задолженности заключается в обеспечении ликвидности для Казначейства. Это означает не только гарантию того, что интервалы погашения существующих долговых ценных бумаг определены разумно, но также наличие достаточного запаса денежных средств, которые обеспечивают возможность государству соблюсти свои краткосрочные обязательства, за исключением печатания денег.

За обеспечением «ликвидности» следуют две второстепенных цели.

### **Поддержание баланса между стоимостью и стабильностью.**

Допустим, что можно достичь ликвидности, тогда основной целью станет поиск баланса между стоимостью и стабильностью с учетом рисков, связанных с минимальной стоимостью. Поскольку процентные ставки на облигации с большей доходностью к погашению обычно выше, то минимальная стоимость может быть достигнута путем выпуска инструментов с более короткими сроками до погашения. Но при этом риски возрастают. Чем короче срок до погашения долговой ценной бумаги, тем чувствительнее эта бумага к колебаниям процентных ставок, инфляции и колебаниям курсов валют.

**Разработка и поддержание эффективно функционирующего внутреннего рынка капитала.** В странах с внутренним рынком облигаций, на котором государство выступает главным эмитентом долговых ценных бумаг, гарантия того, что выпуск ценных бумаг и правила торговли являются честными и прозрачными, становится основной для привлечения на этот рынок как эмитентов, так и инвесторов.

### **СТРАТЕГИИ**

Стратегии урегулирования задолженности должны быть непосредственно связаны с целями задолженности и определяться таким образом, чтобы их можно было оценить. Стратегии урегулирования задолженности, как правило, определяются исходя из необходимых характеристик ценных бумаг государственного долга, как например:

**Соотношение долгосрочной задолженности и краткосрочной.** В сущности, долгосрочная задолженность представляет собой любой рыночный долг, который подлежит погашению или цена которого может быть пересмотрена не менее чем через 12 месяцев. К примеру, Канада придерживалась политики увеличения этого отношения с 50 процентов в 1990 г. до 65 процентов к 1998 г. Получение более высокого коэффициента долгосрочной задолженности вызвано желанием стабилизировать издержки по обслуживанию долгосрочной задолженности.

**Средние сроки до погашения.** Увеличение коэффициента долгосрочной задолженности к краткосрочной выгодно по причине стабильности стоимости, которую обеспечивает задолженность с большим сроком погашения. Чем больше срок до погашения, тем больше стабильность. Однако повышенная стабильность может вызвать увеличение стоимости. Менеджер по задолженности должен иметь инструменты оценки выбора между стоимостью и стабильностью, учитывая повышенный риск, связанный с займом в краткосрочном сегменте кривой доходности.

**Потребность в эталонной доходности.** Государство могло бы проводить политику поддержания хорошо слаженного внутреннего финансового рынка долговых обязательств. Если государство является крупнейшим единственным заемщиком, ему нужно будет подумать над вопросом: достаточное ли количество рыночных ценных бумаг с разнообразными сроками погашения оно выпустило, чтобы поддержать эффективный рынок долговых обязательств.

**Отношение внутреннего долга к внешнему.** Допустим, что для долга страны существует внутренний валютный рынок, тогда существуют две принципиальных причины получения займов в иностранной валюте: первая - снижение расходов, и вторая - сохранение резерва иностранной валюты как части политики государства в области урегулирования обменных курсов. Однако при получении займа в иностранной валюте возникает валютный риск, который нужно взвесить относительно выгод, получаемых от задолженности в иностранной валюте.

**Отношение фактической задолженности к номинальной.** Государства также выпускают долговые бумаги, которые меняются в зависимости от инфляции. Ставка на такую задолженность равна базовой ставке (экономисты называют ее реальной ставкой) плюс поправка на инфляцию. При такой задолженности скорее государство, а не кредиторы, принимает на себя риск, связанный с инфляцией. Если государство считает, что политика снижения инфляции будет эффективной, тогда такая политика

инвестирования может оказаться менее дорогой для государства. Государства также выпускают долговые бумаги, проиндексированные с учетом инфляции, чтобы обеспечить рыночный критерий инфляционных ожиданий.

## **ОПЕРАТИВНЫЙ ПЛАН**

Внедрение программы урегулирования задолженности должно включать разработку оперативного плана, который согласуется с целями и стратегиями долга. Этот план включает процедуры продажи долговых ценных бумаг; развитие отношений с кредиторами и поручителями и установление систем контроля для сбора, измерения и учета сделок с долговыми обязательствами и уровней и связанных с ними рисков. Среди шагов, включенных в программу урегулирования задолженности, можно отметить следующие.

### **Выбор основных внутренних и/или внешних дилеров.**

Большинство государств продают свои долговые обязательства через дилеров/биржевых маклеров/поручителей. Выбор дилеров (определяемый их местоположением, национальностью и другими признаками) и максимальная доля каждого выпуска облигаций должны основываться на критерии соответствия стратегии урегулирования задолженности.

**Разработка соответствующего процесса выпуска долговых обязательств (через аукцион или другими средствами).** Долговое обязательство, как правило, распределяется между дилерами через аукцион или по мере появления спроса. Процесс разрабатывается для обеспечения рыночной чистоты. Это значит, что рынки должны быть прозрачными, упорядоченными, ликвидными и эффективными.

**Разработка программы поддержки отношений с заинтересованными сторонами.** Поддержание доверия к эмитенту является важным с точки зрения экономической стабильности страны и ее прозрачности как эмитента долговых ценных бумаг. Пока нации остаются суверенными, они продолжают полагаться на надежность заинтересованных

сторон. В данном контексте рынки не любят сюрпризов. Они ожидают, что государства поведут себя открыто и последовательно. Поддержка программы, которая обеспечивает надежность и прозрачность, требует постоянных консультаций с заинтересованными сторонами по вопросам процесса, раскрытия, графиков выпуска и т.д.

**Разработка программы идентификации и управления рисками операций.** Этот вопрос обсуждался в разделе «Оценка рисков».

**Разработка процедур поддержания финансовой чистоты.** Основным элементом контроля является снижение или минимизация рисков, связанных с мошенничеством, финансовой небрежностью, нарушением финансовых правил и потерей активов или правительственных денежных средств.

**Разработка целей и процедур аудита.** Здесь высшие органы аудита должны разработать процедуры аудита для проверки средств контроля, включенных в каждое из вышеуказанных мероприятий. Процедуры аудита должны включать экспертные отчеты, которые отслеживают ежедневные операции с долговыми обязательствами, и гарантировать, что мероприятия осуществляются в целях и согласно стратегиям урегулирования задолженности.

**Пример 7: Аудиторские проверки государственного долга, проводимые высшими органами аудита: на примере Аргентины**

Высший орган аудита Аргентины участвует в следующих областях урегулирования государственного долга:

1. Финансовый аудит государственных долговых ценных бумаг

ВОА Аргентины проводит аудиторские проверки избранных государственных облигаций, которые сопряжены с проверками поступления денег; соблюдения законов и норм, регистрации счетов, графиков погашения по основной сумме и процентам, и комиссий финансовым посредникам. Такой вид аудита фокусируется на отчетности и системах

внутреннего контроля в рамках Министерства экономики и общественных проектов.

В ходе аудита государственного долга высший орган аудита Аргентины вывел разные коэффициенты для оценки рисков, вызванных внешними событиями. Необходимую информацию для расчета этих коэффициентов предоставляют Международные организации и Департамент по работе с международными счетами совместно с Министерством экономики и общественных работ. Высший орган аудита Аргентины широко использует эти коэффициенты для измерения объема бюджета государства с целью обслуживания долга. К таким коэффициентам относятся отношения задолженности к ВВП, задолженности к резервам центрального банка, задолженности к доходам от экспорта, а также отношение платежей по процентам к доходам от экспорта. Коэффициенты считаются ежегодно для отслеживания эволюции кредитоспособности государства. Коэффициенты Аргентины сравниваются с коэффициентами других стран Латинской Америки, таких как Мексика, Бразилия и Чили.

## 2. Аудит уплаты процентов

ВОА Аргентины проводит тщательную аудиторскую проверку уплаты процентов, используя данные Департамента по урегулированию задолженности, Главного контрольного управления, Национального казначейства, Департамента по проведению переговоров о предоставлении кредита и Департамента национального бюджетирования. Главная задача аудита сосредоточена на административном управлении погашением долга и комиссиями и на соответствующих средствах контроля аудита. Изучается также документация, которая служит свидетельством проведения платежей и распределения бюджета.

ВОА Аргентины также отвечает за подготовку следующей отчетности по государственному долгу и за области ее передачи.

## 1. **Отчеты о результатах финансового аудита в международные финансовые институты**

Высший орган аудита Аргентины проводит аудит займов Всемирного банка, Межамериканского банка развития и программы разработки ООН, выданных институтам в Аргентине. По каждой программе, которая финансируется этими займами, высший орган аудита составляет окончательный отчет о результатах аудита.

## **2. Отчеты о результатах аудита эффективности, направляемые в международные финансовые институты**

Аналогичным образом ВОА Аргентины изучает достижение целей и отслеживает программы и проекты, финансируемые международными финансовыми институтами, с точки зрения их эффективности, результативности и экономичности. Им оцениваются разрывы и различия между запланированными и фактическими результатами.

## **3. Отчет о результатах мониторинга развития государственного долга**

ВОА Аргентины ежегодно отслеживает развитие национального государственного облигационного займа по состоянию на 30 июня и 31 декабря. Информацию о долге он получает от Министерства экономики и общественных работ и сравнивает ее с собственными данными, которые находит при изучении соглашений о займе и в других источниках.

Полученные результаты определяют показатели государственного облигационного займа на каждую дату. В результате анализа в отчет об облигационном займе вносится следующая информация: (1) государственные облигации, выпущенные в национальной и международных валютах; (2) ссуды, полученные в многосторонних институтах, и (3) коммерческая, двухсторонняя задолженность Парижскому клубу.

Другие оценки, выполняемые высшим органом аудита Аргентины, включают оценку влияния обменного курса валют и процентной ставки на задолженность, оценку сроков погашения задолженности, классификацию облигационных займов согласно валютам и оценку типов процентных ставок.

## ***Информация и коммуникация***

Для достижения целей урегулирования государственного долга высшие должностные лица, принимающие решения, должны полагаться на информационную систему, которая собирает и распространяет релевантную и надежную информацию о суверенном долге. Такую информацию легче сформировать при следующих условиях:

i. При проведении операций с бюджетом, наличными денежными средствами и государственными долговыми обязательствами последовательно используется единая система правительственных счетов.

i. Интегрированная база данных обеспечивает непротиворечивые данные о наличных денежных средствах, бюджету и государственному долгу и облегчает передачу информации между и в пределах рабочих подразделений.

ii. Орган, устанавливающий стандарты отчетности, определяет единые требования к системе учета, форме и содержанию.

iii. Межведомственные координирующие группы управляют развитием информационных систем путем их внедрения и корректировки.

Учет сделок с государственными долговыми обязательствами рекомендуется вести методом начисления, помимо кассового или комплексного метода. Государства, которые регистрируют сделки кассовым методом, могли пропускать обязательства к продавцам за полученные, но еще неоплаченные товары и услуги, которые обычно являются реальными обязательствами. Аналогичным образом, государства, которые выполняют кредитные программы и программы обеспечения займа кассовым методом, могут признавать обязательства скорее в случае, когда иски оплачены, чем когда обязательства приняты. Такой метод учета мог бы привести к занижению государственного долга и создать искаженные стимулы для менеджеров по задолженности.

Своевременные отчеты о государственном долге помогают предотвратить появление нарушений и защитить активы. Поскольку операции с государственными долговыми обязательствами связаны с крупными суммами наличных денежных средств, своевременная информация о поступлении денег и выполнении платежей, связанных со сделками с государственными долговыми обязательствами, может помешать мошенникам.

**Пример 8: Как правительство отчитывается по операциям со своей задолженностью: на примере Канады**

С 1991 г. руководство Министерства финансов Канады составило отчет об операциях с долговыми обязательствами (сейчас этот отчет называется как Отчет об управлении долгом). В отчете описываются и объясняются различные аспекты программы урегулирования задолженности за прошлый год и ее историческая перспектива. Отчет касается управления долгом государства, займов и мероприятий по управлению наличными денежными средствами. В нем приводится вводная информация о займе государственной корпорации (государственного предприятия). Самый последний отчет содержит больше информации, относящейся к будущему, давая участникам рынка более четкое представление о стратегиях урегулирования задолженности и текущих интересах государства. Например, в отчете отмечается, что при снижении дефицита и возможном исключении повышенных рыночных займов государство теперь фокусируется на поддержании ликвидного и эффективного рынка.

В отчете об управлении долгом 1997 г. дается обзор существующей стратегии управления федеральным долгом, описывается состояние программ федерального долга на 30 ноября 1997 г. и приводятся операции с федеральным долгом за период 1996 - 1997 гг. Отчет состоит из следующих разделов:

— среда управления федеральным долгом, включая размер и структуру долга, и существующая финансовая обстановка;

- обзор текущей стратегии управления федеральным долгом и менеджеров по федеральной задолженности;
- текущие вопросы управления долгом и проводимые инициативы по данным вопросам;
- подробное описание программ федерального долга;
- распределение вкладов государства рыночного долга Канады;
- обзор операций с долговыми обязательствами в национальной и иностранной валюте, проведенных государством за период 1996 - 1997 гг.;
- статистическая сводка по операциям с федеральным долгом и долговыми обязательствами государственных организаций за период 1996 - 1997 гг.

### *Мониторинг*

План и работа в сущности любой организации не защищены от необходимости изменений. Поэтому, подходящие устройства отслеживания изменений должны быть установлены на своих местах. Они помогают лицам, принимающим решения, определить, когда изменилась среда, а менеджерам по задолженности своевременно и эффективно реагировать на изменения. Мониторинг систем внутреннего контроля над государственным долгом мог бы включать с использованием каналов связи с внешними сторонами, например, отчеты внешних заинтересованных лиц, в том числе ведомственных кредиторов, агентства суверенных кредитных рейтингов и международных организаций.

Мониторинг может быть эффективным в процессе обычных происходящих в настоящее время операций с государственными долговыми обязательствами и в процессе отдельных специальных аудиторских проверок. Менеджеры по задолженности обычно зависят от получения периодических отчетов и запросов от внутренних и внешних заинтересованных сторон, используемых для обнаружения неожиданных тенденций или изменений. Постоянный мониторинг должен быть внедрен

путем периодических посещений сайтов, проведения проверок, чтобы определить соблюдение процедур, и путем просмотра руководством отчетов. Время от времени высшее руководство по задолженности могло бы также назначать проведение независимой тщательной оценки средств внутреннего контроля.

## **Цели и процедуры аудита**

В этом разделе изложены предлагаемые цели и процедуры аудита относительно каждого из пяти элементов внутреннего контроля: контрольной среды, оценки рисков, контрольных мероприятий, информации и коммуникации и мониторинга. В процедурах аудита, перечисленных в данном разделе, обычно используются следующие источники информации.

1. Результаты прошлых аудиторских проверок
2. Интервью с должностными лицами по государственному долгу
3. Биографические сведения высших должностных лиц по государственному долгу
4. Организационные схемы
5. Производственные инструкции
6. Законы и нормы, касающиеся выпуска и отчетности по государственным долговым обязательствам
7. Отчеты руководства
8. Внутренние аудиторские отчеты
9. Протоколы собраний

### ***Контрольная среда***

Как уже ранее обсуждалось, элементы контрольной среды можно классифицировать на (А) добросовестность и этические ценности, (Б) кадровые политики и (В) организационную структуру. Цели и процедуры аудита по каждому элементу перечислены ниже.

#### **А. Добросовестность и этические ценности**

Цель 1: Определить наличие кодекса поведения и его выполнение.

Процедуры: Высшие органы аудита должны получить устные и документальные свидетельства для ответов на следующие вопросы:

i. Распространяет ли руководство кодекс поведения в письменной форме, который подходит для руководства и для персонала и который действует как эталон отношения и поведения руководства и персонала?

ii. Включает ли кодекс поведения вопросы конфликтов интересов или ожидаемые стандарты поведения?

iii. Передается ли кодекс по всему подразделению по управлению долгом?

iv. Подтверждается ли кодекс периодически сотрудниками?

v. Проинформированы ли сотрудники о том, что они должны делать, если сталкиваются с ненадлежащим поведением?

vi. Находятся ли на своем месте служебные инструкции, которые регламентируют поведение руководства с сотрудниками, клиентами, кредиторами и страхователями?

vii. Существует ли служебная инструкция в отношении сделок между аффилированными лицами?

viii. Существует ли служебная инструкция о принимаемых подарках и оказываемом гостеприимстве?

ix. Существует ли служебная инструкция относительно декларирования финансовых выгод и внешних материальных интересов (в том числе спонсорства, уплаты комиссий и директорства) ключевыми должностными лицами по государственному долгу?

x. Проводятся ли независимые проверки для выявления общей собственности, директорства и семейных отношений до проведения основных сделок или предписаний с государственными долговыми обязательствами?

Цель 2: Определить отношение менеджера по задолженности к средствам внутреннего контроля.

Процедуры: Высшие органы аудита должны изучить документацию, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

i. Поощряет и влияет ли руководство на независимые оценки контрольной среды и средств внутреннего контроля?

ii. Выполняется ли ознакомление с докладными записками для руководства от аудиторов и следует ли реакция на них на уровне совета?

iii. Поддерживаются ли отчеты о внутреннем аудите по средствам контроля высшим руководством?

iv. Существует ли аудиторский комитет совместно с контролем мероприятий внутреннего и внешнего аудита?

v. Активно ли реагирует руководство на нарушения кодекса поведения и закона?

vi. Применяются ли дисциплинарные меры в отношении нарушений, сообщаемых в организации?

vii. Действует ли когда-либо руководство вопреки обычным процедурам, кодексам или системам внутреннего контроля? Были ли такие действия руководства документально зафиксированы и расследованы?

viii. Обеспечиваются ли руководством достаточные ресурсы для соответствующего уровня работы внутреннего аудита? Рассмотреть функцию внутреннего аудита, достаточность его объема, качества и независимости оценки.

## **В. Кадровая политика**

Цель 1: Определить политику и опыт в области найма, удержания и вознаграждения организации в отношении менеджера по задолженности.

Процедуры: Высшие органы аудита должны изучить документацию, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

i. Достаточно ли дается объявлений о вакансиях высшего звена в пределах числа из лиц с подходящей квалификацией (внешне и/или внутренне)?

ii. Являются ли механизмы продвижения и назначения прозрачными и основываются ли они на объективных и подходящих критериях, чтобы не допустить неправомерного покровительства и протекции родственникам?

iii. Существует ли независимая проверка вознаграждений (т.е. проверка, проведенная спонсорским отделом или советом по вознаграждению), включая пособия при увольнении?

iv. Включены ли в оценку результатов деятельности иные факторы помимо достижения краткосрочных перспективных производственных показателей?

v. Включены ли в оценку результатов деятельности критерии добросовестности и этические критерии?

vi. Существует ли независимая проверка (т.е. проверка, проводимая внутренним аудитом, внешним аудитом или наблюдательным советом) деятельности и компетенции ключевых должностных лиц?

vii. Имеются ли должностные инструкции? Если да, то содержат ли они достаточную информацию об обязанностях, связанных с контролем?

viii. Предписаны ли исполнительные функции соответствующим уровням руководства?

ix. Являются ли переданные полномочия подходящими?

Цель 2: Определить политику и практику найма и обучения менеджера по задолженности.

Процедуры: Высшие органы аудита должны получить свидетельства при рассмотрении и изучении документов, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

i. Оформлена ли политика найма сотрудников в письменном виде? Специально обученный управленческий персонал, который знаком с требованиями к вакантным должностям и обладает соответствующими навыками интервьюирования, должен выполнить отбор заявок и провести интервью с подходящими кандидатами.

ii. Существуют ли соответствующие процедуры проверки опыта, квалификации и рекомендаций кандидатов?

iii. Требуется ли кадровая политика проведения расследований в отношении судимостей?

iv. Знакомят ли новых сотрудников с их должностными обязанностями и ожиданиями руководства, предпочтительно при помощи подробных прописанных должностных инструкций, которые обновляются в течение их работы в данной организации?

v. Существует ли регулярная проверка исполнения трудовых обязанностей в отношении каждого сотрудника, проводимая линейным руководством, и проверяется ли она высшим руководством?

vi. Включают ли оценки результатов деятельности реализацию потребностей в получении опыта и обучении, а также требования сотрудников к развитию и обучению на будущее?

vii. Существуют ли соответствующие дисциплинарные или корректирующие процедуры неэффективной деятельности сотрудников?

viii. Существуют ли соответствующие дисциплинарные процедуры в отношении правонарушений кодекса поведения организации или иного неприемлемого поведения сотрудника?

### **С. Организационная структура**

Цель: Определить организационную структуру управления долгом.

Процедуры: Высшие органы аудита должны получить свидетельства при рассмотрении и изучении документов, чтобы дать ответ на следующие вопросы:

i. Существует ли четко определенная структура управления/организации? Имеет ли эта структура четкие линии горизонтального подчинения, охватывающие все виды деятельности и персонал организации?

ii. Четко ли определены обязанности должностных лиц по государственному долгу (предпочтительно в письменном виде)?

iii. Являются ли трудовые контракты должностных лиц по государственному долгу приемлемыми (с точки зрения продолжительности, условий вознаграждения и т.д.)?

iv. Существуют ли соответствующие сдержки и противовесы в рамках структуры высшего руководства (например, неисполнительные директора, комитеты по аудиту, разделение обязанностей председателя и главы исполнительной власти, и проверка соответствующим органом)?

v. Обладает ли совет (или подобный орган) соответствующей компетенцией и опытом (в таких областях, как экономика, финансы, бухгалтер и информационные системы)?

vi. Существуют ли инструкции по процедурам обновления, которые включают процедуры по операциям с государственными долговыми обязательствами и процедуры финансового и отчетного характера?

#### **D. Компьютерные системы управления долгом**

Цель 1: Оценить общие средства контроля компьютерных систем обработки информации о долге.

Процедуры: Высшие органы аудита должны получить свидетельства, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

i. Осуществляется ли администрирование компьютерной системы обработки информации о долге лицом высокого уровня, которое отчитывается перед высшими должностными лицами в Министерстве финансов или Центральном банке или обеими указанными организациями?

ii. Отсутствует ли у разработчиков программного обеспечения доступ к работе компьютеров и использованию программного обеспечения с реальными данными о долге?

iii. Защищены ли программа по долговым обязательствам и данные о долге и проверяются ли они только лицами, уполномоченными попечителем?

iv. Имеет ли попечитель программы по долговым обязательствам и данных о долге доступ к компьютерному оборудованию для работы программ или изменению данных о долге?

v. Задаются ли пароли формально, периодически ли они меняются и защищены ли они от использования неуполномоченными лицами?

vi. Существуют ли коды идентификации терминала для предотвращения доступа с несанкционированных терминалов через линии связи?

vii. Поддерживаются ли и проверяются ли текущие списки уполномоченных сотрудников и расширение их прав доступа?

viii. Регулярно ли уничтожаются секретные распечатки до того, как они были выброшены за ненадобностью? Тщательно ли удаляются данные о долге с дискет и магнитных носителей при удалении адресов соответствующих файлов из каталога файлов?

ix. Используется ли шифрование для защиты передачи конфиденциальных данных о долге?

x. Помечены ли аппаратные средства компьютера, связанного с операциями по долговым обязательствам, идентификационными номерами и закреплены ли они за конкретными служащими? Существует ли синхронизация финансовых заключений и физических подсчетов?

xi. Тестируются ли модификации программного обеспечения с целью проверки правильной обработки изменений данных о долге?

Цель 2: Оценить прикладные средства контроля компьютерных систем информации о долге.

Процедуры: Высшие органы аудита должны получить доказательства, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

i. Имеет ли компьютерная система встроенные правила, такие как проверки редактирования, чтобы проверить точность информации о задолженности при ее вводе в компьютер?

ii. Своевременно ли информируются должностные лица по задолженности об ошибках, возникающих при обработке сделок с долговыми обязательствами?

iii. Используются ли файловые средства контроля для проверки факта обновления правильной информации о долге и для предотвращения повреждения файлов вследствие неосторожного обращения?

iv. Создаются ли резервные копии файлов о задолженности, программ и документации?

v. Существует ли соответствующая документация на программы, приложения и процедуры обработки задолженности? Своевременно ли предоставляются менеджерам по задолженности уведомления об исключительных ситуациях? Проводятся ли расследования в отношении появившихся уведомлений об исключительных ситуациях и находятся ли решения для этих ситуаций.

### ***Оценка рисков***

Как уже ранее обсуждалось, факторы риска, связанные с операциями, выше в подразделении по управлению долгом, в котором отсутствует разделение важных обязанностей и обученный персонал; системы не отвечают техническим стандартам; процедуры работы носят неформальный характер; отсутствует способность переоценки долговых ценных бумаг на регулярной основе и не сохраняется полная документация по сделкам с долговыми обязательствами. Цели и процедуры аудита в отношении риска операций и риска потерь от мошенничества заключаются в следующем.

Цель 1: Определить наличие или отсутствие индикаторов риска операций при проведении операций по управлению долгом.

Процедуры: Получить свидетельства, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

i. Несет ли персонал ответственность за обеспечение безопасности активов (долговых ценных бумаг, наличных денежных средств), отделенных от учета?

ii. Несет ли персонал ответственность за учет государственного долга при условии доступа к наличным денежным средствам, долговым инструментам или банковским счетам?

iii. Несет ли персонал ответственность за авторизацию сделок с государственными долговыми обязательствами, отделенными от обеспечения безопасности соответствующих активов?

iv. Отдельно ли ведется регистрация сделок с долговыми обязательствами, гарантирующая что какой-либо неуполномоченный сотрудник не может зарегистрировать сделку с государственными долговыми обязательствами от начала и до конечного оприходования во второстепенной и главной книгах?

v. Обладают ли специалисты, участвующие в сделках с долговыми обязательствами, их контролеры и персонал по обработке информации достаточными техническими уровнями опыта и квалификации в области управления долгом?

vi. Надлежащим ли образом обучен персонал по управлению долгом для оценки, торговли и обработки новых сложных долговых продуктов до их внедрения на рынке?

vii. Являются ли надежными системы сбора, обработки и отчетности по сделкам с долговыми обязательствами? Отвечают ли они последним техническим стандартам?

viii. Зафиксированы ли процедуры в подразделении по управлению долгом документально? Являются ли они предсказуемыми и хорошо продуманными с поддержкой правильного аудиторского следа?

ix. Запланированы ли подразделением по управлению долгом альтернативные сайты, компьютерные ресурсы, каналы связи, торговые площадки и другие вспомогательные сервисы на случай аварии?

х. Покрыты ли надлежащим образом сделки с долговыми обязательствами хорошо продуманными генеральными соглашениями, которые выполнены надлежащим образом и своевременно подкреплены соответствующей документацией? Выполняются ли сделки с долговыми обязательствами в соответствии с законами и ограничительными условиями, включая залог государственных активов, использование поступивших денежных средства и соглашения о реструктуризации долга?

xi. Способен ли персонал по управлению долгом делать независимую оценку рынка всех долговых ценных бумаг?

Цель 2: Определить наличие или отсутствие индикаторов высоких рисков или риска потерь от мошенничества в операциях по управлению долгом.

Процедуры: Получить достаточные доказательства, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

i. Охотно или нет должностные лица по государственному долгу предоставляют информацию аудиторам?

ii. Были ли устранены найденные при прошлой проверке несоответствия слабых систем внутреннего контроля стандартам?

iii. Существует ли высокий риск несоблюдения руководством предписанных норм и процедур в противозаконных целях с намерением получить личную выгоду или улучшить представление условий по суверенному долгу или состояния соблюдения правовых актов?

iv. Всегда ли при сделках с государственными долговыми обязательствами используются документы с серийными номерами?

v. Существуют ли копии или пропавшие документы по долгу?

vi. Существуют ли необъяснимые сделки с государственными долговыми обязательствами, четкая цель проведения которых отсутствует?

vii. Существуют ли сделки с государственными долговыми обязательствами, которые не получили одобрения высших должностных лиц?

viii. Имел ли место обмен государственных долговых ценных бумаг с частными инвесторами по курсу отличному от справедливой рыночной стоимости?

ix. Включены ли в название компании государственные служащие, использующие счета в зарубежных банках?

x. Существуют ли несогласованные различия между банковскими депозитами и платежами и учетными записями по государственному долгу?

xi. Существуют ли необъяснимые сделки с государственными долговыми обязательствами с привлечением неактивных банковских счетов?

xii. Существуют ли неожиданные овердрафты или снижения сальдо по счету, используемые в сделках с государственными долговыми обязательствами?

xiii. Имели ли недавно место значительные изменения в инструкциях относительно долга или в бухгалтерских заключениях, которые не были внедрены?

xiv. Поручено ли было новым сотрудникам осуществление контрольных мероприятий без соответствующего инструктажа?

xv. Были ли установлены новые компьютерные системы обработки информации о долге без соответствующего тестирования?

xvi. Были ли введены новые сделки с долговыми обязательствами и ценные бумаги без полного понимания их влияния на финансовое положение и бюджет государства?

### ***Контрольные мероприятия***

Как уже ранее обсуждалось, контрольные мероприятия обеспечивают гарантию того, что действия персонала по управлению долгом направлены на достижение целей урегулирования задолженности государства. Требование наличия эффективных контрольных мероприятий заключается в заявлении, сделанном высшими должностными лицами по долгу, которое определяет цели урегулирования задолженности в конкретных областях, как

ликвидность долговых обязательств, стоимость и стабильность обслуживания долга. Контрольные мероприятия, предназначенные для достижения конкретных целей урегулирования задолженности, дополняются общими контрольными мероприятиями, которые поддерживают надлежащую авторизацию для участия в сделках с долговыми обязательствами, полный подсчет и учет сделок с долговыми обязательствами и обеспечение защиты активов.

Цель 1: Выяснить четкость определения государством целей урегулирования задолженности, политик и процедур.

Процедуры: Получить достаточные доказательства, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

i. Располагает ли государство стратегическим планом управления долгом и производственными инструкциями?

ii. Выполняется ли авторизация и проведение сделок с государственными долговыми обязательствами в соответствии с директивами высшего руководства для достижения конкретных целей, как например, гарантии достаточной ликвидности для уплаты по текущим обязательствам; контрольного среднего срока погашения долга; желаемого сочетания задолженности в иностранной валюте и активного рынка отечественных ценных бумаг?

Цель 2: Определить, проводились ли сделки в соответствии со стратегиями общего контроля, связанными с эффективным и результативным учетом сделок с долговыми обязательствами, обеспечением защиты активов, сверкой учетных записей по долгу и прозрачностью учета долга.

Процедуры: Получить достаточные доказательства, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

i. Корректно ли продуманы формы государственного долга и правильно ли они используются для обеспечения полного учета сроков государственного долга, включая дату осуществления сделки с

государственными долговыми обязательствами, первоначальную сумму, обеспечение, период погашения, процентную ставку, личность кредитора, валюту, погашение долга по основному графику и гаранта?

ii. Используется ли регистрация данных по долгу одной записью, чтобы избежать ошибок дублирования и несоответствия в отчетах и минимизировать расходы?

iii. Соответствует ли система счисления сделок с долговыми обязательствами и инструментов отчетам, отправляемым внешним заинтересованным лицам, как например, Всемирному банку?

iv. Отвечают ли отчеты по долгу стандартам раскрытия конфиденциальной информации и прозрачности, установленным международным сообществом?

v. Ограничен ли доступ к долговым документам и поступлениям наличных денежных средств от эмиссии долговых ценных бумаг?

vi. Сверены ли торговые уведомления долговых дилеров с учетными записями о государственном долге?

vii. В случае если центральный банк действует как налоговый агент государства в сделках с долговыми обязательствами, проверяет ли независимый аудитор системы внутреннего контроля центрального банка?

### ***Информация и коммуникация***

Средства внутреннего контроля в отношении информации и ее передачи предназначены для предоставления высшим государственным должностным лицам надежных отчетов по долгу, которые им нужны для своевременного принятия решений по получению займов, по бюджету и распоряжения наличными денежными средствами.

Цель: Определить, получают ли государственные должностные лица информацию о долге, которая им необходима для выполнения своих должностных обязанностей.

Процедуры: Получить достаточную информацию, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

i. Своевременно ли получают высшие должностные лица информацию о долге, чтобы сформировать бюджет, который включает надежную схему обслуживания долга?

ii. Своевременно ли получают должностные лица информацию о ежедневном состоянии наличных денежных средств государства, чтобы выпустить достаточно долговых ценных бумаг для гарантии ликвидности государством за разумную цену?

iii. Обладают ли высшие государственные должностные лица в бедных странах с крупной задолженностью релевантной и надежной информацией о долге, чтобы получить все выгоды от снижения долга по инициативе, разработанной для таких стран?

iv. Включают ли отчеты по государственному долгу самую свежую информацию о новых выпусках, реструктуризации долга и долговых обязательствах финансируемых государством предприятий, гарантированную центральным правительством?

v. Предоставляются ли отчеты о долге в соответствии с общепринятыми стандартами учета страны и стандартами раскрытия информации, адаптированными международным сообществом?

### ***Мониторинг***

Мониторинг средств внутреннего контроля должен проводиться собственными аудиторами. Для проведения основных проверок средств внутреннего контроля можно пригласить сторонних консультантов.

Цель: Оценить эффективность существующих мероприятий мониторинга.

Процедуры: Получить достаточную информацию, чтобы дать ответы на следующие вопросы:

i. Существуют ли записи предыдущего внутреннего аудита по сделкам с государственными долговыми обязательствами? Если такие записи существуют, ознакомьтесь с рекомендациями внутреннего аудита и подтвердить, были ли приняты акции в исправление.

ii. Представлены ли отчеты внутреннего аудита на рассмотрение высшим должностным лицам, принимающим решения по вопросам долга?

iii. Получил ли персонал записи внутреннего аудита и протоколы руководства, в которых сравнивается бюджет с действительным показателем с точки зрения государственных заемных средств, возврата денег и затрат на выплату процентов.

iv. Существуют ли значительные расхождения между займами, заложенными в бюджет, и фактическим показателем, возвратом денег, затратами на выплату процентов и остатками долга, проверенными и объясненными менеджерами по задолженности?

v. В случае, если количество сделок с государственными долговыми обязательствами было небольшим, а оперируемые суммы крупными, тогда были ли расширены аудиторские процедуры для отслеживания поступления наличных денежных средств по новым займам на наличный счет и кассовых поступлений?

vi. Контролируются ли сообщения от кредиторов, инспекторов и иных третьих сторон в отношении важных вопросов в управлении долгом?

vii. Оценивается ли правомерность текущих контрольных мероприятий при разработке и внедрении новых систем учета и информации?

viii. Обновляются ли системы учета и информации при значительном росте объема и сложности сделок с долговыми обязательствами и информации о долговых ценных бумагах?

ix. Требуется ли от сотрудников засвидетельствовать под подпись работу важных мероприятий внутреннего контроля?

Быстро ли рассматриваются жалобы инвесторов по истинным причинам?