

INTOSAI



Полномочия для проведения аудита эффективности 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

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

1. Введение.....	4
2. Концепция.....	7
3. Нормативная и правовая база.....	9
4. Полномочия по регулированию долга.....	11
4.1. Структура долга.....	13
4.2. Оценка риска.....	14
4.3. Разумные практики по регулированию долга.....	17
4.4. Учетная запись, контроль и мониторинг.....	19
5. Полномочия по оценке уязвимости и устойчивости долга.....	21
5.1. Индикаторы уязвимости.....	22
5.2. Индикаторы устойчивости.....	26
6. Поведение участников.....	31
6.1. Учреждения.....	31
6.2. Кадры.....	35
7. Подотчетность.....	37
8. Источники.....	39

1. Введение

В июне 2003 года Комитет по государственному долгу ИНТОСАИ одобрил разработку проекта полномочий для аудита эффективности государственного долга. В июне 2004 года на заседании Комитета по государственному долгу, проведенном в Москве, был представлен первый вариант. В этот раз, в Софии, вашему вниманию предлагается версия, которая включает значительный вклад, внесенный Высшими органами аудита (далее – ВОА) в 2004 году.

Комитет счел необходимым объединить все усилия, которые уже были приложены, во всеобъемлющую процедуру аудита, которая объединяет и связывает все прежние результаты, определяя, таким образом, полномочия, необходимые для проведения аудита эффективности, которые оказали бы методологическое содействие деятельности ВОА по данному вопросу. Поэтому рассматриваемые вопросы в настоящем документе будут иметь интерес у максимально возможного количества стран-участников ИНТОСАИ, без углубления в специфические аспекты.

Осуществление аудита эффективности государственного долга разделено на шесть различных направлений. Первое предполагает, что полномочия у аудитора, должны включать проверку, были ли государственный долг и связанные с ним понятия определены и классифицированы четко и в соответствии с герменевтическими стандартами.

Второе посвящено полномочиям, которые должны быть включены в нормативную и правовую структуру страны, чтобы обеспечить методичное и последовательное регулирование долга.

Третье включает в себя полномочия, необходимые для определения того, производится ли регулирование долга в соответствии с передовыми практиками. Мы предлагаем проверить следующее: (1) что у правительства имеется стратегия по переводу задолженности в долг; (2) что структура долга в плане валют, сроков наступления платежа, ставок и финансовых

инструментов входит в состав указанной выше стратегии; (3) что регулирование долга включает в себя оценку риска с целью гарантирования и поддержки принятой стратегии; (4) что регулирование долга основано на надлежащих принципах и методах; (5) что внедрена система регистрации и мониторинга, и что на их основании составляются высококачественные отчеты.

Четвертое представляет необходимость проведения анализа уязвимости и устойчивости развития посредством статических и динамических индикаторов. Полномочия включают оценку того, сможет ли правительство в доминирующих условиях позволить себе свои обязательства. Анализ имеет целью оценку того, сможет ли правительство при альтернативных или рискованных сценариях обслуживать свой долг.

Пятое направление работы посвящено оценке, которая должна быть проведена аудитором, чтобы дать заключение о поведении учреждения, ответственного за регулирование долга, и его персонала, в частности, об их компетентности, обучении, опыте, а также об этическом кодексе, который они должны соблюдать.

Последнее направление рассматривает обязанность правительства своевременно, систематически и открыто уведомлять и раскрывать информацию о государственном долге, обязательствах и связанных рисках; также оно посвящено обязанности правительства предоставлять полные, регулярные и своевременные отчеты.

Предлагаемая сфера полномочий не оценивает социальное и экономическое воздействие на государства, являющиеся должниками. Хотя в некоторых странах эти вопросы могут выходить за пределы компетенции ВОА, Комитет может рассматривать их в качестве будущих направлений работы, и они могут быть использованы странами, в которых ВОА могут на законных основаниях высказывать исполнительным органам свое мнение относительно этих вопросов. На первый взгляд анализ данного аспекта должен рассматривать следующие вопросы: В какой мере государственный

долг внес вклад в экономическое развитие стран с переходной экономикой? В какой мере обслуживание долга затрудняло их развитие? Какова была цель задолженности? Насколько изменились бы текущие условия при отсутствии ресурсов?

Эффект вытеснения, связанный с облигациями, выпущенными правительством, не рассмотрен в данном анализе, также, как и следующие вопросы: Подразумевают ли ресурсы, предоставленные частными инвесторами правительству, большее мультипликативное воздействие в процессе формирования капитала? Каково распределение, сделанное правительством, и каким будет распределение, сделанное частными инвесторами? Кто достигает большей эффективности инвестирования? Высшие органы аудита играют важную роль в отношении ответов на эти вопросы.

Уровень развития страны может оказывать влияние на регулирование долга.

Элементы, присущие уровню развитию страны, обсуждаются в главах об оценке риска, уязвимости и устойчивом развитии. Представляется совершенно очевидным, что чем ниже уровень развития страны, тем больше внимания и осмотрительности требуется при анализе этих понятий. Уровень развития страны может оказывать влияние не ее способность должным образом регулировать свой долг.

С учетом важности долга для государственных финансов необходимость внедрения аудита эффективности является очевидной. Данный документ предлагает схему, которая может служить руководством и стимулом для реализации такого рода аудита. Представление данных полномочий может быть улучшено с помощью комментариев, наблюдений и предложений от участников Комитета.

2. Концепция

По мнению Комитета по государственному долгу, правильное определение долга должно быть точным, чтобы избежать сомнений в употреблении определенных понятий. Определение должно быть (1) четким для отчета, чтобы его легко было понять, (2) последовательным с течением времени, (3) пригодным для анализа и (4) исчерпывающим, чтобы обеспечивать включение определенных концепций.

Определение долга должно прояснять его основные компоненты, чтобы его регулирование, возможность учета и аудит проводились на одной основе, создавая условия для формирования исторических данных. Кроме того, определение должно учитывать полномочия, обычно используемые в международной сфере для проведения сопоставительного анализа.

Наиболее важным элементом проведения аудита эффективности государственного долга является то, что концептуальная схема включает в себя широкое определение долга, которое дает возможность провести оценку управления, уязвимости, устойчивости развития, компетенцию субъектов и возможность учета. Концептуализация долга должна включать в себя общий долг центрального правительства, его организаций, его фирм, правительственной финансовой системы (банки развития), правительства штатов и муниципальные правительства, финансовый орган, условные обязательства и потенциальное существование скрытых обязательств.

Условные обязательства представляют собой обязательства, взятые на себя государством, которые могут быть предъявлены к исполнению или нет, в зависимости от наступления определенных событий, поэтому их выполнение или объемы, в которых они могут стать неизбежными, являются неопределенными или подразумевают некоторую степень неопределенности, являясь результатом будущих событий.

Скрытые обязательства – это такие обязательства, которые не отражены в исчисляемых, финансовых или бюджетных реестрах, и в определенное время они становятся неотъемлемыми в качестве

национального долга. Это обязательства, о которых правительство официально не знает и которые становятся прозрачными в результате аудита или по какому-либо требованию. Эти обязательства обычно находятся в принадлежащих государству производственных корпорациях, финансовых агентствах, трастах или в таких случаях, как судебные процессы, в которых рассматриваются иски или подаются рекламации о возмещении путем экспроприации.

Широкое определение не подразумевает, что ВОА должны проверять все способы регулирования государственного долга в одном и том же проекте аудита эффективности. Иногда рекомендуется расставить приоритеты среди определенных методов, которые вызывают проблемы. Каждый ВОА в соответствии со своими материальными и людскими ресурсами и правовой базой может определять стратегию систематического воздействия в различные периоды на разные области, участвующие в регулировании долга. Рекомендуется, чтобы аудиты имели дело со специфическими вопросами, но чтобы анализ проводился с адекватной сосредоточенностью и высоким качеством, чтобы достичь своей цели предоставления содержательных рекомендаций и поддержания более эффективных методов регулирования долга.

Аудиторам предлагается рассмотреть, по меньшей мере, элементы в концептуальных схемах. Эти элементы содержатся в Таблице фискальных рисков Правительства, подготовленной Всемирным банком и Международным валютным фондом.

Таблица фискальных рисков Правительства

Источники обязательств	Прямые обязательства (обязательства в любом случае)	Условные обязательства (обязательства при наступлении определенных событий)
Явные обязательства правительства, признаваемые по закону или по контрактам	<ul style="list-style-type: none"> • Государственный долг • Состав бюджетных расходов • Юридически обязательные расходы 	Государство гарантирует негосударственный заём, и обязательства, выпущенные правительствам субъектов, а также организациям общественного и частного сектора (банки развития)

<p>Подразумеваемые обязательства правительства как моральное обязательство перед общественностью или вызванные социальным давлением</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Пенсии* • Схемы соцобеспечения • Финансирование медицинского обслуживания • Затраты на проекты общественного инвестирования 	<ul style="list-style-type: none"> • Нарушение со стороны правительства субъекта или общественной / частной организации в отношении негарантированного долга / обязательств • Банкротство банка (поддержка за пределами государственного страхования, если есть) • Ликвидация обязательств, приватизируемых организаций • Банкротство негарантированного пенсионного фонда, фонда занятости или фонда социального обеспечения (защита малых инвесторов) • Возможная отрицательная чистая стоимость и/или невыполнение обязательств центрального банка (валютные контракты, валютная защита, платежный баланс) • Прочие ходатайства о субсидиях (например, после изменения потоков частного капитала) • Восстановление экологической среды, помощь при стихийных бедствиях, военное финансирование
<p>ИСТОЧНИК: издательство World Bank and Oxford University Press (2002), "Риск правительства. Условные обязательства и фискальный риск", глава 1, страница 23.</p> <p>*/Это произойдет при отсутствии законных полномочий правительства по выполнению этих обязанностей. При наличии законных полномочий эти расходы попадут в разряд прямых явных обязательств.</p>		

3. Нормативная и правовая база

Регулирование государственного долга должно основываться на комплексе законов и административных норм общей направленности, которые регулируют определенные виды деятельности. Данная правовая база должна четко устанавливать компетенцию на получение займов, на выпуск новых финансовых документов, на инвестирование или размещение ресурсов, полученных по долгу, предоставлять индоссамент или гарантии и, вообще, совершать любого рода действия, требуемые для регулирования долга.

Правовая и нормативная база должна обеспечивать адекватные полномочия и функции во всех органах, осуществляющих контроль регулирования государственного долга. Существуют различные варианты

распределения функций при регулировании долга, но в каждом случае конституционная основа должна отражать возможности для каждой участвующей организации, координацию между ними, а также необходимый обмен информацией для принятия решений и определять порог условных обязательств.

Можно утверждать, что большинство политических конституций по всему миру содержат общие указания, которые следует соблюдать в отношении индоссамента, приобретения и регулирования государственного долга. Вообще говоря, административное и конституционное право каждой страны включают в себя положения об определениях, обязательствах, схемах координации бюджета и внебюджетной деятельности, отношения правительства с другими юридическими лицами, такими как Центральный банк и общественные финансовые и нефинансовые фирмы и др. Внебюджетные расходы должны охватываться законом, так как они могут подлежать взысканию в качестве долга, таким образом, представляя проблему, так как есть вероятность того, что положения бюджета не были соблюдены.

Вообще говоря, за одобрение долговых контрактов отвечает конгресс. Обязательства по приобретению, регулированию и отчетности несет исполнительная власть. Обязательства должны быть сформулированы четко; иначе могут пострадать коммуникация и координация внутри правительства, а также процесс принятия решений и возможность учета.

Важно, чтобы у каждой страны была правовая основа, которая определяет и очерчивает, по меньшей мере, следующие аспекты:

- Формулирование политики и стратегий относительно государственного долга.
- Явное определение целей и распределения долга.
- Орган или федеральное агентство, назначенное для приобретения кредитов от имени государства и требования платежей по приобретенному долгу.

- Орган, отвечающий за одобрение долговых контрактов.
- Органы, уполномоченные на подписание долговых контрактов.
- Определение органа или области, отвечающей за регистрацию и регулирование государственного долга, отвечающие за проведение и разрешение всех сделок с участием государственного кредита и предоставление гарантий по кредитным сделкам. Аудиторы должны удостовериться в том, что эти обязанности четко разграничены, независимо от существования органа, регулирующего долг.
 - Случаи и условия, при которых государство выступает гарантом.
 - Обязательства относительно публикации отчетов о состоянии долга и, вообще, о публичном доступе к информации.

4. Полномочия по регулированию долга

Регулирование долга можно определить как операции, необходимые для получения финансовых ресурсов в необходимом объеме и в нужные сроки, а также для осуществления обслуживания долга по наименьшей возможной цене. Основная цель регулирования долга заключается в приобретении стабильного финансирования по наименьшей возможной цене для обеспечения деятельности правительства. Регулирование долга включает в себя составление контрактов по кредиту, начиная с краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного плана, который должен определять четыре концепции: структура долга в соответствии с валютами, владельцами, ставками, условиями, инструментами и сторонами договора; оценки рисков, присущих контракту; надлежащие методы регулирования; и весь процесс регистрации, контроля и мониторинга.

План долга состоит из разработки и оформления стратегии по регулированию долга с целью получения согласованного финансирования, для достижения целей риска и расходов, соблюдения платежных обязательств и удовлетворения какой-либо иной цели регулирования долга,

установленной заключающим контракт правительством. Принятая стратегия должна обеспечивать соблюдение финансовых требований правительства и выполнения его платежных обязательств в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе по наименьшей возможной цене, с учетом соответствующей степени риска. С этой точки зрения, план регулирования долга должен включать в себя виды деятельности, ориентированные на достижение следующих целей:

- Гарантировать ликвидность правительственной казны
- Рассчитывать на структуру наступления сроков платежей по долгу, защищающую ликвидность правительства.
- Поддерживать равновесие между расходами, ставками и условиями, с учетом связанных рисков и наименьшей цены.
- Установить адекватную координацию с внешними рынками.
- Установить и поддерживать эффективный внутренний рынок капитала.
- Иметь адекватную систему регистрации, основанную на строгой и четкой методологии, которая обеспечивает возможность учета.

Необходимо разработать программу оперативной деятельности, сочетающуюся с целями и стратегией, чтобы исполнять план государственного долга, которая должна включать в себя процедуры продажи облигаций, поддерживать отношения с кредитором и создать системы контроля для информирования об уровнях долга и его рисках. Первый шаг в сторону того, чтобы сделать регулирование государственного долга оперативным, заключается в обеспечении структурирования долга таким образом, чтобы оплата его обслуживания была гарантирована и проходила гладко в течение времени.

4.1. Структура долга

Оценка структуры долга состоит из комплекса, который сочетает в себе различные переменные: валюты, владельцы, процентные ставки, условия, инструменты и правительственные организации.

Некоторыми индикаторами, используемыми для оценки потенциальных проблем, связанных со структурой долга, являются следующие:

- Соотношение фиксированного долга к краткосрочному долгу. Фиксированный долг – это такой долг, срок наступления платежа по которому или срок рефинансирования которого составляет период более 12 месяцев; краткосрочный долг – это долг, срок платежа по которому наступает в течение года. Также необходимо проанализировать коэффициент соотношения долга, размещенного на срок менее одного года, и долга, размещенного на более долгий срок. Такое соотношение является индикатором времени, которое есть у правительства, чтобы выполнить обязательства по календарю наступления сроков платежа. Чем дольше срок, тем более благоприятным будет соотношение; таким образом, более долгие сроки для инвестиций или созревания проекта дают возможность предоставления ресурсов для их оплаты. По тому же признаку, второе соотношение будет более благоприятным, если основная часть долга будет считаться фиксированным долгом.

- Описание долгов, срок платежа по которым наступает: средний срок наступления платежа и длительность. Для проведения этой оценки необходимо иметь запись всех инструментов в обороте, как внутренних, так и внешних. Данное описание содержит характеристики долга относительно условий и времени, в котором будет иметься необходимость в иностранной валюте для его оплаты.

- Диверсификация портфолио. Правительства должны убеждаться в том, что на внутренних и внешних рынках существует достаточное количество передаваемых распорядительных документов со спектром

истекающих сроков для обеспечения эффективности. Кроме сроков, диверсификация портфолио предложит выбор относительно валюты и условий оплаты. Чем больше степень диверсификации, тем меньше риск роста стоимости валюты, которая может сделать приобретенный долг более дорогим.

- Соотношение внутреннего долга и внешнего долга, в соответствии с различными классификациями (по валюте или владельцу). Внутренний долг считается менее рискованным, так как правительство имеет больше элементов для внутреннего регулирования долга.

- Соотношение рыночного долга (облигации) и нерыночного долга (банковские кредиты, например). В зависимости от условий рынка, выпуск облигаций или банковские кредиты могут быть удобными или необходимыми. В большинстве случаев считается более подходящим обращаться к международным организациям.

Разумное регулирование долга должно включать в себя цели для измерения эффективности методов регулирования долга.

4.2. Оценка риска

Стратегия регулирования долга контролируется и оценивается на основании различных индикаторов внутренне присущих рисков, выводимых из структуры государственного долга, а также из различных методов оценки.

Оценка риска – это процесс, при котором определяются ситуации и события, которые могут лишить организации, отвечающие за регулирование долга, возможности выполнить свои обязательства, а также вероятность наступления таких непредвиденных обстоятельств.

Наиболее частыми рисками, с которыми может столкнуться регулирование государственного долга, являются следующие¹:

¹ См. Международный валютный фонд и Всемирный банк, Руководство по регулированию государственного долга, 21 марта 2001 г. Комитет по государственному долгу, ИНТОСАИ. Управление государственным долгом и финансовая уязвимость, задачи для ВОА, февраль

- Рыночный риск. Определяется рисками, связанными с изменениями в рыночных ценах, таких как процентные ставки, обменные ставки, цены на потребительские товары, валюты и др., которые оказывают влияние на расходы по обслуживанию долга.

- Возобновляемый риск. Риск того, что долг придется возобновить по необычно высокой стоимости или, в чрезвычайных случаях, он не сможет быть возобновлен совсем. Когда правительство не может оплачивать свои долги, оно вынуждено продлевать их, причем неудобно то, что, столкнувшись с неравными условиями, оно должно принять навязываемые сроки. Единственный способ справиться с этим риском – предусмотреть в контракте разумные условия относительно срока наступления платежа.

- Риск ликвидности. Существует два типа риска ликвидности: первый связан с наложением штрафа, которому подвергаются лица, выдавшие долг, когда они пытаются разместить акции при отсутствии спроса. С другим типом риска сталкиваются заемщики, и он связан с ситуацией, когда объем ликвидности активов может быстро уменьшаться ввиду неожиданных денежных обязательств и/или возможной сложности в получении наличности путем займа в течение короткого периода времени. Правильная оценка этого риска требует жесткой и подробной регистрации ликвидных активов правительства.

- Риск не достижения желаемых целей бюджетных поступлений (налоговые и неналоговые поступления). Риск непосильного долга зависит не только от факторов, которые прямо влияют на существующий долг, как процентные ставки или обменные ставки, но также на риск того, что система сбора поступлений не достигает предусмотренных целей. Если они не достигаются, долг не может быть оплачен. Для смягчения этого риска

правительства должны увеличить эффективность своих служб по сбору поступлений.

- Кредитный риск. Риск того, что получатели займов или других финансовых активов или контрагенты финансовых контрактов не погасят займы или иные финансовые активы. Это также связано с тем случаем, в котором облигации, выданные правительством, не принимаются на кредитном рынке. Когда ценные бумаги не принимаются на международных финансовых рынках, это может быть связано с высоким риском документов или с тем, что не предлагается ставка, достаточно высокая, чтобы компенсировать риск.

- Расчетный риск. Связан с потенциальными убытками, которые правительство, как контрагент, может понести в результате отсутствия расчетов со стороны контрагента по любой причине, кроме нарушения. Такой риск возникает при принятии ненужных рисков по кредитам.

- Риск стихийных бедствий и катаклизмов, возникающий в связи с социальной неустойчивостью, вызывающей перераспределение ресурсов.

- Страновой риск. В случае стран с развивающейся экономикой такой риск оценивается по Индексу облигаций развивающихся стран плюс (EMBI+), разработанному компанией J.P. Morgan (Дж.П. Морган). Данный индекс определяет степень "опасности", связанной с иностранными инвестициями в каждой стране. Он непосредственно связан с более высокой процентной ставкой, которую должна выплачивать страна по своим займам на международном рынке, а также ставкой, которая будет предлагаться инвесторам.

- Операционные риски. Риски, связанные с регулированием долговых транзакций, совершаемых в долговых отделах банка. Операционными рисками являются следующие:

Недостаточная четкость спектра функций и обязательств каждого административного отдела.

Персонал, недостаточно обученный, например, для того, чтобы справиться с комплексом документов, соответствующей технологией или оценкой рисков.

Риски, связанные с процедурами. Они возникают, когда характерные функции регулирования долга не были формально отрегулированы путем оформления письменных процедур, и рабочий поток не был структурирован предсказуемым образом и в соответствии с адекватным проектом.

- Риски документации. Эти риски возникают, когда долговые сделки не облечены в должную форму путем соглашений, соответствующих идеальным и отрегулированным с правовой точки зрения моделям, или когда не выполнены все условия этих контрактов. Такой тип риска также имеет место, когда операции не поддерживаются своевременно соответствующими подтверждениями. Аудитор должен убедиться в том, что правовые области, а также обслуживающий персонал рассчитывают на соглашение и модели подтверждения.

- Риски потерь от мошенничества. Они существуют при недостатке внутреннего контроля и в связи с непрозрачностью управления.

Аудит эффективности должен оценивать практику управления рисками, осуществляемую лицами, регулирующими долг, для контроля сложностей государственного долга. Аудиторы должны подтвердить, что используемые методы или модели являются эффективными для обнаружения и отслеживания долговых рисков по контракту.

4.3. Разумные практики по регулированию долга

Все правительства сталкиваются с различными вариантами выбора по установлению целей регулирования долга, приемлемого риска, способов выполнения условных обязательств и критериев для отслеживания предоставленных ресурсов.

Условные, а также прямые скрытые обязательства количественно определяются и признаются правительствами, которые создали

конституционную основу для финансовой дисциплины. Удачным примером могут служить практики многослойного бюджетирования и отчетности в Австралии, Канаде, Германии и Нидерландах².

Аудитор должен подтвердить существование надлежащих методов регулирования долга:

- Правовая и нормативная база, которая четко устанавливает назначение функций тех, кто допущен к контрактным долгам, выпуску новых инструментов, инвестированию или совершению трансакций от имени правительства. Следует также проверить, имеют ли отделы по регулированию государственного долга прочную операционную структуру, которая включает в себя делегирование и четкое и конкретное обозначение ответственности каждой участвующей публично-правовой организации.

- Сравнение рисков и расходов. Необходимо создать основу, так чтобы лица, занимающиеся регулированием долга, могли идентифицировать и взвесить соотношение между расходами и рисками по долговому портфелю. Для оценки риска лица, занимающиеся регулированием долга, должны регулярно проводить тесты на искажение долгового портфеля. Эти тесты вообще основываются на моделях, которые взаимосвязаны с потрясениями, которым подвергаются правительство или вся страна, такие как возобновляемые риски или высокая неустойчивость внутренних и иностранных финансовых рынков. Анализ расходов и рисков также включает в себя оценку процентных ставок и условий.

- Относительно условных обязательств,
 - Необходимо определить понятия, которые могут стать условным долгом или обязательствами.
 - Должен быть проведен тщательный мониторинг обязанностей и условных обязательств, взятых до определенной даты, а также должна

² Хана Полакова, "Условные обязательства правительства: скрытый риск для финансовой стабильности" (октябрь 1998 года). Всемирный банк, Рабочий доклад об исследовании политики № 1989.

быть дана оценка того, что они могут стать титульным долгом или бюджетными расходами.

- Должны быть количественно определены обязанности и условные обязательства, а также необходимые бюджетные ассигнования.
- Необходимо оценить риск этих обязанностей и обязательств, в отношении краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной финансовой устойчивости, с учетом возможного воздействия на экономику вообще.
- Должны быть приняты решения относительно политики государственного долга для сокращения вероятных будущих финансовых затрат во избежание резкого давления и изменений в правительственном бюджете.
- Законодательная власть и общество вообще должны быть проинформированы должным образом об их объемах и движениях, а также о действиях, предпринимаемых по данному вопросу.
- И, наконец, необходимо убедиться с микро-административной точки зрения в том, что регулирование долга связано с четкими макроэкономическими рамками, так чтобы правительства гарантировали, что отношения между долговыми и макроэкономическими индикаторами, а также увеличение ставки государственного долга, являются устойчивыми. Аудиторы должны оценить, уделяют ли власти достаточно внимания разработке стратегии, которая включает в себя меры по надлежащему регулированию долга, сформулированные в четких макроэкономических рамках.

4.4. Учетная запись, контроль и мониторинг

Важно, чтобы регистрация и заявленные правительством данные соответствовали основным критериям качества и чтобы существовали механизмы, через которые законодательная власть и граждане могут

убедиться в их точности и своевременности. Принципы и практики по этому вопросу включают в себя нормы качества данных.

ИНТОСАИ, Международный валютный фонд, Межамериканский банк развития и Всемирный банк, кроме прочих организаций, поддержали составление руководств и норм, гарантирующих высокое качество данных. Одной из наиболее важных рекомендаций является проведение перекрестных проверок внутренней последовательности информации, а также периодическая сверка данных, поступающих из различных источников. Также информация должна подвергаться независимой оценке Исполнительной власти, которая должна приводить к составлению отчетов, представляемых как Законодательной власти, так и населению, относительно целостности правительственных счетов.

Необходима информационная система, которая собирает и производит достоверную и точную информацию, для достижения указанных целей относительно использования разумных методов регулирования долга, чтобы измерить и оценить риски, с которым может столкнуться правительство.

Созданная система регистрации должна соответствовать следующим условиям:

- Использование единой системы отчетности для регистрации бюджетных, казначейских операций и операций с государственным долгом.
- База данных должна содержать последовательную информацию о наличных, бюджете, а также прямых и условных обязательствах; облегчать поток информации, как между различными административными единицами, так и внутри них.
- Отдел, ответственный за составление норм отчетности должен создать единую систему отчетности, а также сформулировать требования к отчетам относительно ее содержания и формы.

- Координация между персоналом, отвечающим за различные отношения для эффективного управления эволюцией информационных систем.

Основной целью мероприятий внутреннего контроля является предоставление надежных отчетов лицам, отвечающим за регулирование долга в процессе принятия решений относительно контрактов на финансирование, бюджета и движения денежных средств.

Мониторинг относится, в основном, к установлению подходящих механизмов контроля изменений с целью информирования лиц, принимающих решения, чтобы они могли включить изменения национальной и международной среды в свой анализ.

В заключение, аудитор должен убедиться в наличии записей, инструкций по контролю и наблюдению, чтобы прояснить каждую операцию регистрации и контроля государственного долга, а также продемонстрировать финансовые условные обязательства, которые могут стать обязательствами для правительства.

5. Полномочия по оценке уязвимости и устойчивости долга

Для проверки статуса государственного долга используются две большие группы индикаторов. Индикаторы в первой группе измеряют уязвимость или риск того, что преобладающие условия могут нарушить статус долга; индикаторы второй группы измеряют способность правительства справиться с негативными обстоятельствами. Первые являются статическими индикаторами, так как они основаны на наблюдавшихся данных в фиксированные даты; вторые являются динамическими, так как основаны на предполагаемых мероприятиях.

5.1. Индикаторы уязвимости

Анализ уязвимости требует построения индикаторов, которые измеряют и предотвращают какую-либо ситуацию, которая может скомпрометировать правительство относительно оплаты долга. Они отвечают на эти основные вопросы: может ли правительство выполнить свои обязательства с учетом текущих условий? Имеются ли в наличии элементы или события, которые могут помешать преобладающей ситуации? Следующие индикаторы являются статическими:

- Индикаторы общего долга

Индикаторы иностранного и внутреннего долга включают в себя описание сроков наступления платежа, графики платежей, чувствительность к процентной ставке и состав долга в иностранной валюте. Эти индикаторы связаны с иностранным долгом, экспортом и общими государственными доходами, кроме прочего, с ВВП. Данные индикаторы полезны для определения эволюции долга и возможностей оплаты и предоставляют признаки отклонения экономических условий, с которыми правительство и экономика могут столкнуться. Тем не менее, они имеют границы в том смысле, что предоставляют информацию до определенной даты.

- Такие индикаторы, как соотношения долг/ВВП, дефицит/ВВП, финансовые затраты/ВВП, налоговые поступления/ВВП, налоговые поступления/долг или общие поступления/долг имеют значение для оценки финансового положения правительства.
- Также важно знать скорость роста общего долга по сравнению со скоростью роста ВВП.
- Индикаторы финансовой стабильности оценивают качество активов и забалансовых позиций, доходность, ликвидные активы, ритм и качество кредитного роста.
- Прочими важными индикаторами, которые необходимо учитывать для оценки разумности стратегии долга, являются средний срок наступления платежа (долговых контрактов или облигаций) и

длительность. Первый индикатор оценивает среднюю продолжительность времени до срока наступления платежа, а второй оценивает текущую стоимость потоков наличности, необходимых для выполнения обязательств.

- Влияние флуктуаций обменных ставок или процентных ставок на государственный долг зависит от восприимчивости по отношению к таким переменным. Поэтому важны такие индикаторы структуры долга, как доля долга в иностранной валюте или долга, по которому начисляется плавающая или индексированная процентная ставка.
- Внешние индикаторы долга³
 - Внешний долг/ВВП. Данный индикатор полезен для подтверждения платежеспособности.
 - Соотношение обслуживания внешнего государственного долга к доходу от экспорта является полезным мериллом платежеспособности, так как экспорт является важным источником иностранной валюты для ликвидности системы.
 - Широко используемым индикатором внешнего долга является соотношение долга в иностранной валюте к общему долгу; он демонстрирует необходимость получения иностранной валюты для оплаты обслуживания долга и покрытия нужд импорта.
 - Соотношение международных резервов и краткосрочного долга является полезным индикатором ликвидности. Данный индикатор измеряет способность экономики совершать платежи в течение года. Данное соотношение определяется по правилу Джудотти.⁴ Значительный размер международных резервов уменьшает вероятность отсутствия доступа к кредиту на мировых рынках

³ См. МВФ (2000), "Индикаторы внешней уязвимости, связанные с долгом и резервами", подготовлено Департаментом разработки и контроля политики.

⁴ См. Дж. Онно де Бофор Вейнхолдс и Аренд Каптейн (2001), "Адекватность резервов в экономике развивающихся стран", МВФ Рабочий доклад wp/01/143.

капитала. Он также вносит вклад в улучшение рейтинга страны в качестве получателя кредита и одновременно обеспечивает более низкие затраты при заключении контрактов на внешний долг.

- Средневзвешенная процентная ставка.
- Индикаторы структуры: состав внешнего долга в соответствии с его рыночной и нерыночной долей, в соответствии со временем и долгом, приобретенным через кредиты; или в соответствии с инструментами и сроками наступления платежа.
- Индикаторы внутренней задолженности
 - Внутренняя задолженность/ВВП. Это полезный индикатор для проверки платежеспособности.
 - Индикаторы структуры: доли иностранных владельцев, индексированный долг или долг в иностранной валюте во внутреннюю задолженность, долг, связанный с обменной ставкой, и краткосрочный долг.
 - Средний срок наступления платежа и длительность.
 - Средневзвешенная процентная ставка. Должна включать в себя рыночный и нерыночный долг.

По мнению Международного валютного фонда (МВФ),⁵ индикаторы уязвимости включают в себя государственные и финансовые секторы, домашние хозяйства и частные предприятия. При напряженности в экономике проблемы сектора влияют на остальную часть. Таким образом, сомнения относительно государственного дефицита страны могут спровоцировать спекуляцию на уровнях обмена валюты или подорвать доверие к банкам, имеющим право на государственный долг, что приводит к кризису в банковском секторе.

Среди индикаторов, используемых МВФ в его контрольной деятельности, имеются следующие:

⁵ См. Дж. Онно де Бофор Вейнхолдс и Аренд Каптейн (2001), "Адекватность резервов в экономике развивающихся стран, МВФ Рабочий доклад wp/01/143.

- Индикаторы относительно внешней и внутренней задолженности, включая описание сроков наступления платежа, платежные календари, чувствительность процентных ставок и состав в иностранной валюте. Соотношения между внешним долгом, экспортом и ВВП являются индикаторами, полезными для определения эволюции долга и платежеспособности. При наличии крупного государственного сектора долга также важно соотношение долга к доходам для оценки платежеспособности страны.

- Индикаторы достаточности резервов являются ключевыми для оценки способности страны избежать кризиса ликвидности. Соотношение резервов и краткосрочного долга является ключевым параметром для оценки уязвимости стран, имеющих доступ к рынкам капитала.

- Индикаторы финансовой стабильности используются для оценки сильных и слабых сторон финансового сектора страны. Они включают в себя капитализацию финансовых учреждений, качество активов, внебалансовые позиции, доходность и ликвидность, а также ритм и качество кредитного роста. Они используются, например, для оценки чувствительности финансовой системы по отношению к рыночному риску, флуктуациям процентной ставки и обменным курсам.

Индикаторы частного сектора относительно уровней коммерческого долга и календарей оплаты имеют особое значение для оценки их воздействия на изменения обменных и процентных ставок. Также важными являются индикаторы, связанные с леведреджем, доходностью, потоком денежных средств и финансовой структурой фирмы, которые могут продемонстрировать трудности в выполнении их финансовых обязательств, влияющих на экономику в целом.

ВОА могут обращаться к правительствам с запросом на создание всеобъемлющей системы индикаторов для контроля уязвимости долга и предоставления приоритета управлению риском. Стратегии и целесообразные методы могут не только вносить вклад в уменьшение

финансовой уязвимости, но также в уменьшение сервисных расходов с соответствующим положительным влиянием на устойчивость долга.

Эти индикаторы должны учитывать условные обязательства с высокой вероятностью материализации, например, пенсии, гарантии, решения судов, финансовую выручку и т.д.

Важно также, чтобы аудиторы убеждались в том, что лица, занимающиеся регулированием долга, имели отлаженные механизмы по выявлению уровня и описания срока наступления платежа внешнего частного долга. Хотя ответственность по этому долгу на них не ложится, данная информация может оказаться весьма полезной для выявления возможного давления на потребность в иностранной валюте, и, таким образом, на макроэкономическое равновесие.

5.2. Индикаторы устойчивости

Непрерывный анализ устойчивости долга является чрезвычайно важным, так же, как и моделирование тенденции динамики долга при столкновении с проблематичными сценариями или стрессовыми ситуациями. Аудит эффективности должен искать различные альтернативы, которые дают возможность измерить финансовую устойчивость правительства, которая по самой простой концепции ссылается на то, является ли текущее значение будущих доходов большим, чем его расходы, включая обслуживание долга. Начиная с этого понятия, могут быть определены простые ссылки, которые дают возможность мониторинга состояния государственных финансов.

Измерение устойчивости имеет цель ответить на вопрос о том, может ли правительство идти тем же путем расходов и доходов, или ему необходимо провести корректировку для того, чтобы долг оставался постоянным, пропорционально ВВП. Индикаторы призваны ответить на такие вопросы, как: Может ли текущая финансовая политика быть сохранена без взрывного роста государственного долга? Нужно ли правительству

увеличить налоги или уменьшить расходы во избежание тенденции взрывного долга?

Индикаторы устойчивости рассчитываются, во-первых, по центральному сценарию, основанному на текущих экономических условиях. Анализ, проведенный для того, чтобы узнать, сможет ли правительство выполнить свои обязательства, использует комплекс макроэкономических переменных, согласующихся с текущим состоянием экономики. Тем не менее, существует вероятность или риск того, что эти переменные могут претерпеть серьезные изменения. Поэтому необходимо провести оценку устойчивости долга при наличии таких изменений. Таким образом, можно будет сказать, сможет ли правительство выполнить свои обязательства даже в неблагоприятной ситуации.

Начальной точкой анализа устойчивости является бюджетный лимит правительства; текущее значение его будущих доходов должно быть равным или большим, чем его расходы, включая обслуживание долга. По мнению Блэнчарда⁶, при прочих равных условиях, финансовая политика является устойчивой, если реальный долг не растет быстрее, чем процентная ставка. Равным образом, можно сказать, что реальный долг в отношении ВВП не будет расти быстрее, чем (положительная) разница между процентной ставкой и скоростью роста экономики.

Кроме долга и исходного дефицита, оба в процентном соотношении к ВВП, анализ устойчивости, основанный на межвременном бюджетном лимите правительства, должен включать в себя прочие макроэкономические индикаторы. Предположение определенных значений этих переменных создает основной сценарий, в котором могут быть представлены различные индикаторы. Один из них является расчетным необходимым изначальным профицитом, который обеспечивает постоянство долга. Накопление

⁶ См. Блэнчард, Оливер Дж. (1990) "Предложения относительно нового комплекса финансовых индикаторов", ОЭСР. Рабочий доклад № 79.

процентов увеличивает долг, поэтому чтобы сохранять его постоянным, увеличенные проценты должны быть компенсированы изначальным профицитом той же величины. Таким образом, данный индикатор показывает величину, которую должен иметь изначальный профицит, чтобы компенсировать оплату процентов и таким образом сохранить постоянство долга. Разница между расчетным профицитом и ожидаемым является мерой необходимой финансовой корректировки для достижения жизнеспособного пути. Такой анализ требует указанных выше предположений о макроэкономических переменных, так как количество процентов и сумма долга, пропорциональные ВВП, зависят от них. Это выделяет важность прогнозов поведения финансовых переменных, таких как государственные доходы и расходы.

Талви и Вег⁷ предлагают вариант указанного выше индикатора для оценки финансовой устойчивости. Они сосредоточены на разнице между реальными процентными платежами изначального долга и постоянного изначального профицита. Таким образом, если разница равна нулю, финансовая политика будет устойчивой; если она будет положительной, планируемая траектория доходов и расходов не будет совпадать с межвременным бюджетным лимитом, так как его будет недостаточно для покрытия процентных платежей. Для проведения анализа изначальный профицит предполагается постоянным. Несмотря на то, что эти действия требуют нескольких предположений для упрощения его оценки, сгенерированные индикаторы предлагают ссылку на направление необходимых модификаций в инструментах финансовой политики.

В качестве еще одного варианта такого рода индикаторов, полученных из бюджетного лимита, Блэнчард предлагает оценку разницы

⁷ Талви, Эрнесто и Карлос Вег (2000) "Целесообразность политики налогообложения: Основное положение", Эрнесто Тальви и Карлос Вег, и др., Как разрешить головоломку системы налогообложения? Новые показатели устойчивости, составленные Межамериканским Банком Развития, Вашингтон, округ Колумбия.

между налоговой ставкой, которая обеспечивает устойчивость долга, и наблюдаемой налоговой ставкой. Если такая разница является положительной, это означает, что потребуются корректировка, подразумевающая увеличение налога или ограничение расходов. Чем больше разница, тем большая требуется корректировка во избежание кризиса или дефолта. Кроме того, важно учесть первоначальное значение налоговой ставки, потому что труднее увеличить налоги, отталкиваясь от возросших ставок.

Описанные индикаторы устойчивости должны согласовываться с анализом, который учитывает различные макроэкономические сценарии. Это чрезвычайно важно, так как существует вероятность того, что измерения, основанные на ожидаемом сценарии, или учитывающие переменные в долгосрочной перспективе, демонстрируют устойчивые сценарии, но такие изменения в какой-либо макроэкономической переменной – например, скорость роста ВВП или процентной ставки – могут привести к такому снижению уровня долга, которое может привести к кризису. Поэтому необходимо проанализировать тенденцию долга в нескольких средах.

Посредством испытаний нагрузки можно предположить спад и проверить тенденцию долга на определенный период. Всплески процентных ставок могут быть смоделированы, так же как изменения цен экспортных сырьевых материалов, обменных ставок или материализации условных обязательств. Таким образом, рыночные или кредитные риски включены в данное исследование.

Указанные выше методы обычно используются рейтинговыми агентствами, инвестиционными банками и некоторыми международными агентствами для оценки состояния государственных финансов. В частности, Международный валютный фонд поддерживает использование этих индикаторов для изучения поведения финансового органа.

Оценка устойчивости долга необходима для изучения того, сможет ли правительство выполнить свои долговые обязательства в соответствии с

определенной траекторией расходов и доходов и с определенными предположениями по поводу основных макроэкономических переменных. Кроме того, она допускает определение величины финансовой корректировки, необходимой для возврата к устойчивой ситуации.

Регулирование долга включает в себя основные финансовые обязательства, контролируемые центральным правительством. Поэтому лица, занимающиеся регулированием долга, и органы центрального банка должны согласовать цели политики регулирования долга, а также цели экономической, финансовой и монетарной политики, с учетом существующей взаимозависимости различных используемых инструментов. Также необходимо связать регулирование долга с четкими макроэкономическими рамками, чтобы обеспечить устойчивость уровня и скорость роста государственного долга.

В этом смысле, необходимо помнить об условных обязательствах для этих прогнозов. Одним из понятий, которые привели к глубочайшему кризису в различных странах, являются именно условные обязательства. Даже возникая неожиданно, они требуют ресурсов, которые изначально не рассматривались, они могут полностью изменить сценарии, на которых основывалась устойчивость.

Каждая оценка и анализ должны проводиться лицами, ответственными за регулирование долга, и ВОА должны убеждаться в том, что эти оценки проводятся постоянно и тщательно и что их результаты подтверждают устойчивость долга.

Адекватная структура долга снижает риски кризиса, но она должна сопровождаться верной финансовой и монетарной политикой. Если контекст макроэкономической политики не является удовлетворительным, даже адекватного регулирования долга будет недостаточно для предотвращения кризиса. Поэтому политика государственного долга должна быть связана, по меньшей мере, со следующими факторами:

- Экономическая политика вообще, по причине влияния государственного долга на распределение ресурсов;
- Монетарная политика, по причине влияния государственного долга на монетарную базу;
- Финансовая политика, по причине необходимости уравновесить распределение финансового бремени между настоящими и будущими участниками и обеспечить, чтобы обслуживание и возврат долга были устойчивыми;
- Политики в отношении обмена валюты и баланса платежей, так как если внешний государственный долг является важной долей национального внешнего долга, распределение общего государственного долга среди отечественной и иностранных валют, а также среди отечественных и внешних держателей долга может иметь влияние на политики обмена и баланса платежей;
- Адекватный уровень международных резервов, чтобы избежать изменчивости обменного курса.

Большая часть долговых кризисов восьмидесятых годов произошла в связи с огромными долгами, контракты по которым были заключены для покрытия недостатков финансовой и экономической политики правительства.

6. Поведение участников

6.1. Учреждения

Оценка учреждений, отвечающих за регулирование государственного долга, является очень важной задачей аудита эффективности. Юридические лица должны рассчитывать на всестороннюю информацию с учетом важности обращения с такими ресурсами для экономического и социального здоровья. Должна быть проанализирована история учреждения в рамках

государственной администрации: то, как оно было создано, задачи, которые оно выполняло в течение времени, и то, как оно справлялось с проблемами и рисками, сопряженными с обращением с ресурсами; рычаги управления и политики, которые оно устанавливало и политическое и институциональное регулирование в составе правительственной структуры в ходе истории и во время различных правительственных режимов.

На основании вышесказанного, можно определить сильные и слабые стороны учреждений, отвечающих за предоставление замечаний и предположений по обеспечению эффективного регулирования государственного долга.

- Организационная структура.⁸

Нет принятой универсальной модели, которая может быть использована в качестве парадигмы организационной структуры, отвечающей за регулирование долга и связанные с этим функции. Однако, вообще говоря, должны существовать органы или организации, предназначенные для выполнения всех необходимых функций:

- Исполнительный орган. Это высший орган в отношении задолженности; он выполняет функцию определения политики, регулирования и всего, что касается принятия решений, ориентации и норм общего характера. Его члены входят в высочайшую категорию: министр финансов и/или управляющий центральным банком.

- Контрольный и координационный орган. Его обязательства заключаются в мониторинге и наблюдении. Его функция выполняется посредством наблюдения и применения норм и правовых положений. Кроме того, он должен убеждаться в том, что распределенные ресурсы функционируют в соответствии с решениями, принятыми исполнительным органом, для того, чтобы придерживаться определенной стратегии.

⁸ См. Конференция ООН по торговле и развитию (UNCTAD), программа SIGADE. Эффективное регулирование долга. Пал Борресен & Косио Паскаль, Роль и организация отдела по работе с долгом. ООН, Нью-Йорк & Женева 2002 г.

- Оперативные органы. Оперативная функция может быть разделена на два этапа: переговоры и обслуживание. Орган, отвечающий за переговоры, должен проводить анализ условий займа, которые предлагаются государству на различных финансовых рынках, а также различных источников финансирования. На основании глобальной стратегии данный орган берет на себя обязательства по проведению переговоров с целью получения наилучших условий.

Обслуживающий орган отвечает за мониторинг различных займов для того, чтобы своевременно совершать платежи. Данный орган должен учитывать необходимые фондовые отчисления по каждому платежу и должен проверять суммы операций.

- Регистрационный орган. Данный орган собирает подробную информацию по каждому займу, хотя и не обязательно основанную на отчетной перспективе, а скорее на статистической; однако возможно и приемлемо комбинированное существование отчетной и статистической системы.

- Аналитический орган. Вкладом этого органа является информация, которую он получает от регистрирующего органа. После проведения анализа данный орган должен передать его исполнительному, обслуживающему и контрольному органу. Необходимо подчеркнуть, что все части, составляющие систему регулирования долга, должны выполнять аналитическую функцию и что они должны оценивать и анализировать свою деятельность для ее осуществления рациональным образом.

Каково бы ни было местонахождение этих органов, и к какому бы органу они не относились, наиболее важным элементом является существование хорошего общения и сотрудничества между ними.

- Отдел долгов и административных расходов

Отделы долгов в различных странах приняли различные организационные структуры в соответствии со степенью развития, рынками, к которым они обращаются за финансированием, и даже типом долга, в

отношении которого они заключают контракт. Независимо от вышесказанного, старший аудитор должен учитывать, что хорошо организованная система регулирования долга и администрирования оптимизирует информационные потоки, а также количество и, соответственно, устойчивость принятия решений для удовлетворения нужд каждой страны.

Старший аудитор должен подтвердить:

- Что спектр деятельности четко определен законами, нормами и правилами, которые должны постоянно оцениваться для того, чтобы обновляться в соответствии с текущими условиями.
- Что существуют инструкции с подробным описанием обязанностей и функций компетентных отделов.
- Что существует справочник методик с подробным описанием информационных потоков.
- Что существует соответствующая организационная структура.
- Что существует описание задач каждого государственного должностного лица.
- Что существует система отчетности, которая позволяет определить реальные расходы, связанные с функциями регулирования долга.
 - Административные расходы

Такая оценка может быть проведена посредством стоимостного показателя, равняющегося сумме расходов на регулирование долга, разделенных на общий долг; результат показывает соотношение управленческих расходов к общему долгу. С помощью этого индикатора может быть проведен сравнительный анализ, чтобы понять, находится ли он выше или ниже среднемирового.

Важно четко определить административные расходы, понесенные в процессе регулирования долга, так как обычно ответственные отделы и юридические лица ведут дополнительную деятельность. Отлаженная правительственная система отчетности должна определять и обозначать

функции и расходы, связанные с регулированием долга, чтобы определить административный стоимостный показатель.

Вообще говоря, административные расходы по долгу включают в себя следующие понятия, которые должны быть проверены с целью оценки их обоснованности:

- Прямые затраты, полученные от людских и материальных ресурсов, отделов и услуг.
- Оплата комиссионных агентам и учреждениям, отвечающим за инвестиции, или комиссионных за открытие кредита.
- Налоговые платежи в странах, в которых выдан долг.
- Обеспечение или комиссионные гаранту.
- Расходы, связанные с конкретной долговой стратегией.

6.2. Кадры

Цель политики, направленной в учреждении на его людские ресурсы, состоит в реагировании наилучшим образом на нужды учреждения для оптимального достижения целей, для которых учреждение было создано. Поэтому учреждение должно иметь возможность нанимать наиболее конкурентоспособных сотрудников и поддерживать максимально возможный уровень работы своих людских ресурсов; именно поэтому оно должно играть роль привлекательного работодателя посредством выработки кадровой политики и готовности достичь высокого конкурентного уровня.

Усилия, предпринятые многими правительствами для укрепления и планирования своей деятельности, были направлены в большой степени на развитие, обучение и благополучие их работников. Все они привели к созданию Гражданской службы.

Так как органы, отвечающие за регулирование долга, могут осуществлять внутренний контроль, важно не забывать о том, что порядочность и этические ценности чиновников важны для поддержания эффективности внутреннего контроля.

Поведение чиновников должно следовать четким этическим нормам, которые получили широкое распространение как Международный кодекс поведения государственных должностных лиц.⁹

Другим важным элементом в отношении персонала является их компетентность и уровень образования. Компетентность, знания и способности, обучение, образование, опыт и обязанности должны быть отражены и определены в документе, известном как каталог должностей и должностных инструкций. Аудитор должен убедиться в том, что каждая должность имеет адекватную правовую базу, устанавливающую обязанности и обязательства, а также в том, что каждый чиновник удовлетворяет требованиям должности, которую занимает.

Измерение трудовых показателей лиц, занимающихся регулированием долга, до настоящего времени было вопросом разработки, несмотря на зафиксированные авансы. В какой мере они должны быть подотчетны при условии, что уязвимость и устойчивость долга может быть основана на экономическом регулировании и внешней среде, сложившейся для страны? Затраты на долги и условия долгов, которые могут быть получены на международных финансовых рынках в конкретный момент, зачастую основываются на экономическом и политическом здоровье страны в целом. Однако аудитор может оценить их на основании тенденций, демонстрируемых долгом относительно этих понятий. Например, показывают ли расходы, условия, валюты, процентные ставки и оформленные по контрактам инструменты все более благоприятную тенденцию.

⁹ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, документ, прилагаемый к резолюции A/RES/51/59 "Действия против коррупции", принятой на 82-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 12 декабря 1996 года.

7. Подотчетность

В странах-участницах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) современная тенденция, известная как Качество обслуживания, получила большое развитие. Ее целью является создание необходимых реформ в области регулирования государственного сектора для улучшения способности реагирования и чувствительности государственных учреждений посредством требования и стимулирования оказания улучшенных услуг государственными служащими. Граждане ожидают постоянного улучшения работы чиновников для получения более высокого качества товаров и услуг за уплаченные ими налоги.

Служба государственного управления ОЭСР в своей публикации "Администрация как служба, общественность как клиент"¹⁰ предполагает, что элементами обслуживания, чувствительными к требованиям клиентов, являются следующие:

- Прозрачность – клиенты должны знать, как работает администрация, кто отвечает за каждую обязанность и какие инструменты могут быть использованы в неожиданных ситуациях.
- Участие клиентов – клиенты не хотят, чтобы к ним относились как к пассивным получателям того, что они получают от администрации.
- Доступность – клиенты должны иметь физический доступ к администрации и им должна предлагаться информация, подготовленная просто и четко.

В соответствии с перспективой Качества, гражданин имеет право потребовать подходящую и своевременную подотчетность в отношении всех имеющихся общественных ресурсов.

¹⁰ Администрация как служба, общественность как клиент. *Организация экономического сотрудничества и развития, 1987 г. Доступна на сайте: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/36/1910557.pdf>*

Таким образом, аудит эффективности государственного долга должен использовать индикаторы подотчетности для проверки того, что отчеты в отношении регулирования государственного долга являются прозрачными, своевременными и надежными. Подходящие аргументы в пользу указанного выше основаны на двух предпосылках, которые были взяты из документа "Руководство по регулированию государственного долга"¹¹, подготовленного персоналом Международного валютного фонда и Всемирного банка. Этими двумя предпосылками, использованными в данном разделе и представленными четко и конкретно, являются следующие:

- Операции будут более эффективными, если цели и инструменты политики будут известны общественности (финансовые рынки) и если официальные органы смогут внести весомый вклад по их соблюдению.
- Прозрачность может улучшить управляемость благодаря большей подотчетности центральных банков, министерств финансов и прочих общественных учреждений, участвующих в регулировании долга.

Действия, которые внесут вклад в достижение удовлетворения отношений «гражданин-клиент», ориентированы на выполнение этих двух предпосылок. Оценка такого выполнения является обязанностью группы, проводящей аудит эффективности, с учетом, кроме прочего, следующих вопросов:

- Четкость ролей, обязанностей и целей финансовых агентств, отвечающих за регулирование долга.
- Цели регулирования долга, объясняющие меры по расходам и принятым рискам, определяются и доводятся до сведения общественности.
- Раскрываются существенные аспекты операций по регулированию долга.

¹¹ Директивы для управления государственным долгом. Международный валютный фонд / Всемирный банк, 21 марта 2001 года. Доступна на сайте: <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>

- Общественности будет предоставлена информация о прошлой, текущей и предполагаемой бюджетной деятельности с учетом финансирования и информация о консолидированном финансовом положении правительства.

Информация о финансовом положении государственного сектора должна регулярно публиковаться, так же как и информация об условных обязательствах.

Руководство по финансовой прозрачности, подготовленное МВФ, предлагает четыре области предоставления правительственной информации 1) годовое бюджетное покрытие; 2) исполнение и прогноз бюджета; 3) условные обязательства и квазифискальная деятельность; и 4) долг и финансовые активы.

В отношении государственного долга МВФ указывает, что правительство должно регулярно предоставлять гражданам информацию о структуре долга и финансовых активах, чтобы сделать возможной оценку объемов финансирования ее деятельности и выполнения своих долговых обязательств, а также для оценки уровня доходов, который потребуется для выполнения всех существующих обязательств.

8. Источники

Барро, Роберт (1979) "Об определении государственного долга", Журнал политической экономии, том 87, страницы 940-71.

Блэнчард, Оливер Дж. (1990), "Предложения относительно нового комплекса финансовых индикаторов", ОЭСР Рабочий доклад № 79.

Комитет Государственного Долга, ИНТОСАИ, "Руководство по Определению и Подготовки Докладов Государственного Долга",

Комитет Государственного Долга, ИНТОСАИ (май 2000) "Руководство по Планированию и Выполнению Ревизий Внутреннего Контроля Государственного Долга".

Комитет Государственного Долга, ИНТОСАИ (май 2000)
"Руководство по Представлению Докладов о Государственном Долге".

Комитет Государственного Долга, ИНТОСАИ (февраль 2003)
"Управление Государственным Долгом и Уязвимость Системы
Налогообложения: Задачи для ЕФС".

Комитет Государственного Долга, ИНТОСАИ (февраль 2003)
"Непредвиденные обстоятельства системы налогообложения: Противоречия
в Управлении Государственным Долгом и роль ЕФС".

Конференция Организации Объединенных Наций на тему Торговли и
Развития, Программа СИГАДЕ, "Эффективное Управление Долгом".

Каддингтон, Джон Т. (1997), "Анализ устойчивости финансовых
дефицитов в развивающихся странах", Всемирный банк, Рабочий доклад об
исследовании политики 1784.

Керри Элизабет, Джин-Джин Детье и Эрико Того (апрель 2003 года)
"Институциональные договоренности для регулирования государственного
долга", Всемирный банк, Рабочий доклад об исследовании политики 3021.

Международный Валютный Фонд и Всемирный Банк, (2001),
"Директивы по Управлению Государственным Долгом".

Хемминг, Ричард и Мюррей Петри (2000), "Рамки для оценки
финансовой уязвимости", МВФ, Рабочий доклад WP/00/52.

МВФ (1998) "Кодекс добросовестной практики в финансовой
прозрачности", доступен на сайте: <http://www.imf.org>

МВФ (2000), "Связанные с долгом и резервом индикаторы внешней
уязвимости", подготовлен Департаментом развития и контроля политики.

МВФ и Всемирный банк (2003), "Руководство по регулированию
государственного долга", подготовлено персоналом.

Дж. Онно де Бофор Вейнхолдс и Аренд Каптейн (2001), МВФ
Рабочий доклад Wp/01/143.

Мариас Хосе Мигель (2003) "Методология для Планирования и Выполнения Ревизий по Государственному Долгу, Доклад, представленный на XIII сессии Генеральной Ассамблеи ОЛАСЕФС

Марсель Кассар и Дэвид Фолкергс-Ландау (1997), "Управление рисками государственных активов и обязательств, МВФ WP/97/166

Международный Валютный Фонд (2001) "Учебник Прозрачности системы Налогообложения", Министерство Финансов.

Пол Борресен и Энрике Косио-Паскаль (2002), "Роль и Организация Службы Судебных Приставов", Конференция Организации Объединенных Наций на тему Торговли и Развития, Программа СИГАДЕ.

Полакова Брикси, Хана и Аллен Шик ред. (2002), "Риск правительства: Условные обязательства и фискальный риск", Всемирный банк.

Тальви, Эрнесто и Карлос Вег (2000) "Целесообразность политики налогообложения: Основное положение", Эрнесто Тальви и Карлос Вег, и др., Как разрешить головоломку системы налогообложения? Новые показатели устойчивости, составленные Межамериканским Банком Развития, Вашингтон, округ Колумбия.

Уилер, Грэм (2004), Разумная практика регулирования правительственного долга, Всемирный банк.

Всемирный банк и Международный валютный фонд (2001), Руководство по регулированию государственного долга, доступно на сайте: <http://www.worldbank.org/pdm/guidelines.htm>