

РУКОВОДСТВО ПО МЕТОДИКЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОМ (ОЭУД)

В редакции от декабря 2009 года

Департамент экономической политики и долга (PRMED)

Департамент банковских операций и управления долгом (BDM)



СОДЕРЖАНИЕ

Содержание	2
Список аббревиатур	4
Выражение благодарности	5
1 Вступление	6
2 Методика оценки	7
2.1 Показатели эффективности	7
2.2 Взаимосвязь между ОЭУД и ГРФП	7
2.3 Методика определения оценки по показателям эффективности	11
3 Показатели эффективности	12
3.1 Общие основы управления и разработка стратегии	12
DPI-1 Правовая база	12
DPI-2 Структура управления	16
DPI-3 Стратегия управления долгом	19
DPI-4 Оценка операций по управлению долгом	21
DPI-5 Аудит	22
3.2 Согласованность с макроэкономической политикой	24
DPI-6 Согласованность с налогово-бюджетной политикой	24
DPI-7 Согласованность с денежно-кредитной политикой	27
3.3 Заимствования и связанная с ними финансовая деятельность	29
DPI-8 Заимствования на внутреннем рынке	29
DPI-9 Внешние заимствования	32
DPI-10 Гарантии по кредитам, передача кредитов и производные финансовые инструменты	35
3.4 Прогнозирование денежных потоков и управление остатками денежных средств	38
DPI-11 Прогнозирование денежных потоков и управление остатками денежных средств	38

3.5	Управление операционными рисками	40
	DPI-12 Администрирование долга и безопасность данных	40
	DPI-13 Разделение обязанностей, кадровый потенциал и бесперебойность работы	43
3.6	Учетные документы и отчетность по долгу	47
	DPI-14 Учетные документы по долгу	47
	DPI-15 Отчетность по долгу	49
	Приложение. Список литературы	51
	Прочие полезные публикации	52

СПИСОК АББРЕВИАТУР

BDM	Департамент банковских операций и управления долгом (Всемирный банк)
DMFAS	Система управления долгом и финансового анализа
DPI	Показатель эффективности управления долгом
DRI	Некоммерческая организация “Debt Relief International”
PI	Показатель эффективности (ГРФП)
PRMED	Департамент экономической политики и долга (Всемирный банк)
АУД	Анализ устойчивости долга
ВОА	Высший орган аудита
ГРФП	Государственные расходы и финансовая подотчетность (программа)
ИНТОСАИ	Международная организация высших органов финансового контроля
МВФ	Международный Валютный Фонд
Н/О	Не оценивается
ОЭУД	Оценка эффективности управления долгом (методика)
ПАВР	План аварийно-восстановительных работ
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

ВЫРАЖЕНИЕ БЛАГОДАРНОСТИ

“Руководство по методике оценки эффективности управления долгом” (Руководство) было подготовлено под управлением Даны Уэйст из Департамента экономической политики и долга (PRMED) Всемирного банка. В состав основной группы специалистов входили: Томас И. Магнуссон, Департамент банковских операций и управления долгом (BDM) Всемирного банка; Абха Прасад (PRMED); Френсис Роуз (PRMED); и Иан Сторки, внешний консультант.

При подготовке Руководства учитывались письменные комментарии ряда сторон: Департамента денежно-кредитных систем и рынков капитала, Бюджетного департамента и Департамента статистики Международного Валютного Фонда (МВФ); некоммерческой организации “Debt Relief International” (DRI); программы “Система управления долгом и финансового анализа” (DMFAS) Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД); и отдела управления долгом Секретариата Содружества.

1 ВСТУПЛЕНИЕ

Цель данного документа состоит в том, чтобы предоставить руководство и дополнительную информацию для проведения оценки эффективности управления долгом в стране с использованием Методики оценки эффективности управления долгом (ОЭУД). ОЭУД представляет собой методику, которая применяется для оценки эффективности управления государственным долгом на основе комплексного набора из 15 показателей эффективности, охватывающих весь спектр функций по управлению государственным долгом. Она базируется на принципах, изложенных в “Руководстве по управлению государственным долгом”, которое первоначально было издано Международным Валютным Фондом (МВФ) и Всемирным банком в 2001 году, а затем вышло в новой редакции в 2003 году.¹ Методика построена по аналогии с системой оценки Государственных расходов и финансовой подотчетности (ГРФП), которая применяется для определения эффективности управления государственными финансами.

ОЭУД была разработана как удобный для пользователя инструмент проведения оценки сильных и слабых сторон в практике управления государственным долгом. Данное “Руководство по методике оценки эффективности управления долгом” (Руководство) содержит дополнительную общую и вспомогательную информацию, необходимую для того, чтобы человек, не являющийся специалистом в области управления долгом, мог эффективно провести оценку страны. Данное Руководство может использоваться экспертами по оценке при подготовке к оценке. Оно особенно полезно для того, чтобы ознакомиться с обоснованием включения показателей в методику, методикой определения балльной оценки, перечнем подтверждающих документов и требуемых доказательств и вопросами, которые могут быть использованы для оценки.

В Руководстве преимущественно содержится подробная общая информация и обоснование для каждого показателя эффективности управления долгом (DPI). Оно также помогает произвести оценку каждой страны и предлагает следующую информацию:

- Перечень подтверждающих документов, которые следует запросить для ознакомления
- Примерный перечень вопросов, которые могут быть заданы в отношении каждого показателя эффективности (данный перечень не является исчерпывающим и не должен использоваться как шаблон)²

1. Данное Руководство можно найти на вебсайте Всемирного банка по адресу: <http://treasury.worldbank.org/> и вебсайте МВФ по адресу: <http://www.imf.org>.

2. Кроме того, в приложении приводится список основных источников.

2 МЕТОДИКА ОЦЕНКИ

2.1 ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

ОЭУД, прежде всего, касается вопросов управления долгом центрального правительства и всесторонне охватывает все функции центрального правительства в области управления долгом, а также связанную с этим деятельность, такую выдача гарантий по кредитам, передача кредитов, прогнозирование потоков денежных средств и управление остатками денежных средств. Поскольку в круг обязанностей центрального правительства зачастую входит представление отчетов о совокупном государственном долге, совокупный долг нефинансового государственного сектора и гарантии по кредитам включены в показатель DPI-15 “Отчетность по долгу”. Следует отметить, что в рамках ОЭУД *не* оценивается эффективность управления государственным долгом в более широком понимании, если этот долг не гарантирован центральным правительством. Однако ОЭУД представляет собой гибкий инструмент, который в общем плане может применяться для оценки эффективности управления долгом местными органами управления.

Показатели эффективности в рамках ОЭУД нацелены на измерение эффективности управления государственным долгом и учитывают те элементы, которые признаются необходимыми для обеспечения рациональной практики управления долгом. В состав каждого показателя входят параметры оценки, которые отражают установившуюся рациональную практику. Цель заключается в том, чтобы получить набор показателей эффективности работы, которые охватывают весь спектр деятельности в области управления долгом центрального правительства, включая все принципиально важные ее аспекты, при этом учитывается необходимость обеспечения управляемости оценки и количества показателей. Показатели эффективности в рамках ОЭУД охватывают полный спектр операций правительства по управлению долгом и общую среду, в условиях которой эти операции осуществляются. Хотя ОЭУД не определяет рекомендации в отношении реформ или потребности в развитии потенциала и институциональной инфраструктуры, показатели эффективности работы действительно предусматривают минимальный уровень, который должен быть обеспечен при любых условиях (см. Раздел 2.3). Следовательно, если результаты оценки указывают на невыполнение минимальных требований, это позволяет четко определить те направления, по которым требуется проводить реформы, наращивать потенциал, или делать и то, и другое.

2.2 ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ОЭУД И ГРФП

ОЭУД построена по аналогии с показателями эффективности ГРФП (PI). В то время как показатели ГРФП охватывают критически важные аспекты управления государственными финансами, ОЭУД сосредоточена исключительно на вопросах управления государственным долгом. Важно, чтобы производящий оценку эксперт осознавал, каковы взаимосвязи между данными двумя наборами показателей, поскольку оценка ГРФП страны поможет при составлении ОЭУД этой страны и наоборот. В качестве первого практического шага эксперту по оценке следует выяснить, проводилась ли в стране оценка ГРФП. Если да, то эксперту следует связаться с Секретариатом ГРФП для получения любой открытой информации по

результатам этой оценки. В противном случае, когда ОЭУД предшествует оценке ГРФП, эксперту следует проинформировать Секретариат ГРФП о ее результатах, если страна их опубликует.

Между данными двумя методиками оценки существует прямая взаимосвязь в части показателей ГРФП, касающихся учета и управления остатками денежных средств, долгом и гарантиями. Ряд показателей ОЭУД, по сути, представляет собой более детальную оценку определенного показателя ГРФП. Существует тесная взаимосвязь между показателями ГРФП по аудиту и планированию бюджета и показателями ОЭУД по аудиту и координации с макроэкономической политикой. Другие показатели ГРФП, которые соотносятся с отдельными показателями ОЭУД, представлены в Таблице 1.

Таблица 1. Взаимосвязь между ОЭУД и ГРФП

ГРФП	ОЭУД
<p>PI-12: Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности</p> <p>Параметр (ii): Охват и периодичность анализа устойчивости долга</p>	<p>DPI-6: Согласованность с налогово-бюджетной политикой</p> <p>Параметр 2: Доступность ключевых макро переменных и анализа устойчивости долга, а также периодичность проведения такого анализа</p>
<p>PI-16: Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам</p> <p>Параметр (i): Степень прогнозирования и мониторинга потоков денежных средств</p>	<p>DPI-11: Прогнозирование денежных потоков и управление остатками денежных средств</p> <p>Параметр 1: Эффективность составления прогнозов общего уровня остатков денежных средств на банковских счетах правительства</p>
<p>PI-17: Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими</p> <p>Параметр (i): Качество учета данных по долгу и отчетности</p>	<p>DPI-14: Учетные документы по долгу</p> <p>Параметр 1: Полнота и своевременность внесения учетных записей о долге центрального правительства</p> <p>Параметр 2: Полнота и актуальность учетных записей обо всех держателях государственных ценных бумаг в системе ведения реестра ценных бумаг</p> <p>DPI-15: Отчетность по долгу</p> <p>Параметр 1: Соблюдение нормативных и договорных требований к представлению отчетности по долгу</p>

<p>Параметр (iii): Система привлечения кредитов и выдачи гарантий</p>	<p>центрального правительства всем пользователям внутри страны и за ее пределами</p> <p>Параметр 2: Соблюдение нормативных и договорных требований к представлению отчетности по совокупному долгу нефинансового государственного сектора и гарантиям по кредитам всем пользователям внутри страны и за ее пределами</p> <p>Параметр 3: Качество и своевременность публикации бюллетеня статистики по долгу центрального правительства (или аналогичного документа)</p> <p>DPI-1: Правовая база</p> <p>Параметр 1: Наличие правовой базы, ее охват и содержание</p> <p>DPI-2: Структура управления</p> <p>Параметр 1: Структура управления для заимствований центрального правительства и связанных с долгом операций</p> <p>Параметр 2: Структура управления для подготовки и выдачи гарантий центрального правительства по кредитам</p> <p>DPI-3: Стратегия управления долгом</p> <p>Параметр 1: Качество стратегии управления долгом</p> <p>Параметр 2: Процесс принятия решения, актуализации и публикации стратегии управления долгом</p> <p>Дополнительные ссылки содержатся в следующих показателях:</p> <p>DPI-8: Заимствования на внутреннем рынке</p> <p>DPI-9: Внешние заимствования</p> <p>DPI-10: Гарантии по кредитам, передача кредитов и производные финансовые</p>
---	---

	инструменты
<p>PI-21: Эффективность внутреннего аудита</p> <p>Параметр (i): Охват и качество подразделения внутреннего аудита</p> <p>Параметр (iii): Степень реагирования руководства на результаты работы внутреннего аудита</p>	<p>DPI-5: Аудит</p> <p>Параметр 1: Периодичность внутреннего и внешнего аудита работы, политики и операций в области управления долгом центрального правительства, а также публикации отчетов по результатам внешнего аудита</p> <p>Параметр 2: Степень заинтересованности в решении проблем, вскрытых в результате внутреннего и внешнего аудита</p>
<p>PI-22: Своевременность и регулярность согласования счетов</p> <p>Параметр (i): Регулярность проведения сверки с банковскими данными</p>	<p>DPI-11: Прогнозирование денежных потоков и управление остатками денежных средств</p>
<p>PI-25: Качество и своевременность годовых финансовых отчетов</p> <p>Параметр (i): Полнота финансовой отчетности</p>	<p>DPI-15: Отчетность по долгу</p> <p>Параметр 3: Качество и своевременность публикации бюллетеня статистики по долгу центрального правительства (или аналогичного документа)</p>
<p>PI-26: Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер на основе его результатов</p> <p>Параметр (i): Охват/характер проводимого аудита (в том числе и соблюдение стандартов аудита)</p> <p>Параметр (ii): Своевременность представления отчетов по результатам аудита законодательному органу</p> <p>Параметр (iii): Свидетельства последующих действий на основании рекомендаций аудита</p>	<p>DPI-5: Аудит</p> <p>Параметр 1: Периодичность внутреннего и внешнего аудита работы, политики и операций в области управления долгом центрального правительства, а также публикации отчетов по результатам внешнего аудита</p> <p>Параметр 2: Степень заинтересованности в решении проблем, вскрытых в результате внутреннего и внешнего аудита</p>

2.3 МЕТОДИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОЦЕНКИ ПО ПОКАЗАТЕЛЯМ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Каждый показатель эффективности имеет один или несколько параметров, и каждый из этих параметров должен оцениваться отдельно.

Если параметр невозможно оценить, ему следует присвоить оценку “не оценивается” (Н/О). Оценка С представляет минимальные требования по каждому параметру. Внимание следует сосредотачивать на определении того, были ли выполнены минимальные требования для оценки С по каждому параметру для каждого показателя. Минимальные требования представляют собой условия, необходимые для эффективной работы в рамках определенного анализируемого параметра. В связи с этим эксперту рекомендуется при проведении оценки начинать с оценки С по каждому показателю.

Если минимальные требования не выполнены, следует поставить оценку D. Данная балльная оценка указывает на присутствие недостатков в работе и необходимость предпринять меры для устранения недостатков.

Убедившись в выполнении минимальных требований, эксперт по оценке затем определяет, соблюдаются ли дополнительные критерии для оценок В или А. Оценка А показывает, что по определенному параметру показателя страна придерживается надлежащей практики. Оценка В указывает на состояние между минимальными требованиями и надлежащей практикой по этому аспекту.

3 ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

3.1 ОБЩИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ И РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ

DPI-1 ПРАВОВАЯ БАЗА

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Использование показателя DPI-1, в первую очередь, объясняется необходимостью убедиться, что правовая база содержит четкое определение полномочий производить заимствования (причем как на внутреннем, так и на внешнем рынках), осуществлять операции, имеющие отношение к долгу (такие как валютные и процентные свопы), и выдавать гарантии по кредитам.

Исходя из конституционного права утверждать налоги и операции по расходам центрального правительства, парламент или конгресс, как правило, обладает высшей властью в части осуществления заимствований от имени центрального правительства. Таким образом, на первом уровне происходит передача полномочий заимствования от парламента или конгресса исполнительной ветви власти (например, президенту, кабинету или совету министров или напрямую министерству финансов). Такая передача полномочий отражена в первичном законодательстве, как правило, в отдельном законе о государственном долге или в аналогичном законе; в законе о бюджетной системе, а также в ежегодном законе о бюджете; или в законе о финансовой ответственности. В большинстве случаев передача полномочий заимствования ограничивается определением целей, на которые исполнительная ветвь власти может заимствовать средства (например, для финансирования дефицита бюджета или для рефинансирования займов, срок погашения которых заканчивается), или лимитом чистого заимствования на год или суммы остатка задолженности.

Основная причина для перечисления целей заимствования в первичном законодательстве заключается в том, чтобы предотвратить заимствование для целей спекулятивных инвестиций и заимствование для финансирования расходов, которые не были включены в годовой бюджет или каким-либо иным образом утверждены парламентом или конгрессом. Если бы исполнительная ветвь власти имела право заимствовать для целей финансирования расходов, не утвержденных парламентом или конгрессом, весь бюджетный процесс не имел бы смысла, и парламент или конгресс, в конечном итоге, были бы вынуждены поднимать налоги или урезать расходы, чтобы иметь возможность обслуживать долг, привлеченный для финансирования таких расходов.

Еще одной распространенной формой ограничения является сохранение за парламентом или конгрессом права ратифицировать определенные кредитные соглашения, особенно в случае привлечения внешних кредитов. Предпочтительно, чтобы применение такой процедуры ратификации было ограничено такими кредитными соглашениями, которые классифицируются как межгосударственные соглашения (например, международные соглашения, заключенные между суверенными правительствами, или соглашения между суверенным правительством и иным субъектом международного права, таким как Всемирный банк).

Однако в силу практических соображений исполнительная власть зачастую делегирует полномочия заимствования исполнительным органам, которые заключают соглашения

от имени центрального правительства. Такая передача полномочий отражается в производных нормативно-правовых актах, таких как распоряжения президента, указы, декреты и т.п.

Важно, чтобы цепочка передачи полномочий была четко определена как для целей внутреннего контроля, так и для целей комплексной юридической оценки. Все кредиторы и заимодатели требуют, чтобы договор, заключенный с центральным правительством, выступающим в роли заемщика, имел обязательную силу и был обеспечен правовой санкцией.

Аналогичные требования действуют и в отношении выдачи гарантий по кредитам. Гарантии по кредитам, как правило, не могут выдаваться исполнительной властью без утверждения со стороны парламента или конгресса. В редких случаях, когда в соответствии с конституцией эти гарантии могут выдаваться исполнительной властью без делегирования полномочий со стороны парламента или конгресса, достаточно будет удостовериться в том, что выдающий гарантии орган наделен надлежащими полномочиями через производные нормативно-правовые акты.

Для осуществления связанных с долгом операций, таких как свопы, как правило, не требуется их утверждение парламентом или конгрессом.

Вторым обоснованием для использования показателя DPI-1 является необходимость убедиться, что, по крайней мере, для получения более высоких оценок, правовая база также содержит перечень целей заимствования; четкое определение целей управления долгом; требование о разработке стратегии управления долгом; требование о представлении отчетности парламенту или конгрессу; и требование о проведении внешнего аудита деятельности, политики и операций по управлению долгом.

Среди конкретных примеров целей заимствования, которые встречаются в законодательстве, можно назвать финансирование дефицита бюджета и кассовой наличности; рефинансирование и предварительное финансирование долга, срок погашения которого заканчивается; финансирование инвестиционных проектов, утвержденных парламентом или конгрессом; финансирование исполнения непогашенных гарантий; исполнение требования центрального банка о пополнении валютных резервов; исполнение требования центрального банка о выпуске казначейских векселей и казначейских облигаций в интересах целей денежно-кредитной политики (например, для изъятия избыточной ликвидности на внутреннем рынке); и ликвидацию последствий природных бедствий или экологических катастроф.

Среди целей управления долгом, которые, как правило, встречаются в современном законодательстве, можно назвать следующие: удовлетворение потребности центрального правительства в финансировании во всех случаях, минимизация стоимости долга с точки зрения средне- или долгосрочной перспективы, поддержание приемлемых уровней рисков в долговом портфеле и стимулирование развития внутреннего рынка долговых обязательств. Эти цели должны характеризоваться определенной степенью надежности, чтобы послужить якорем для стратегий управления долгом. Предпочтительно, чтобы цели и задачи центрального правительства в области управления долгом указывались в первичном законодательстве, и эта практика приобретает все более широкое распространение. Данный подход придаем эти целям и задачам особую значимость, предотвращая их

произвольное и частое изменение. Здесь можно провести сравнение с нормативно-правовой базой для денежно-кредитной политики, когда по установленным правилам первоочередная задача денежно-кредитной политики (например, стабильность цен) определяется первичным законодательством (законом о центральном банке).

После определения целей управления долгом их необходимо преобразовать в оперативную стратегию, которая определяет среднесрочную программу достижения правительством своих целей по управлению долгом. В соответствии с действующей рациональной международной практикой, для получения максимальной оценки по данному показателю необходимо, чтобы в первичном законодательстве содержалось требование о разработке стратегии управления долгом.

Представление отчетности парламенту или конгрессу усиливает прозрачность и укрепляет подотчетность. Такое требование о представлении отчетности, как правило, закреплено в любом основанном на политике законодательстве, в котором устанавливаются более долгосрочные цели. Что касается заимствований центрального правительства, требование о представлении отчетности усиливается тем фактом, что парламент или конгресс передает свои полномочия осуществлять заимствования исполнительной ветви власти и, следовательно, обладает законным правом знать, каким образом исполнительная власть воспользовалась этими полномочиями, и были ли реализованы задачи (или, по крайней мере, позволит ли стратегия в конечном итоге прийти к достижению поставленных целей).

Требование о проведении внешнего аудита, как правило, зафиксировано в общем законе о государственном аудите, а не в конкретном законодательстве об управлении долгом и не в законах о бюджете.

Ключевое требование в отношении DPI-1 состоит в том, чтобы проанализировать законодательство с точки зрения его соответствия перечню требований и критериев, подлежащих оценке. Также важно определить степень соблюдения законодательства, поскольку в некоторых странах законодательство может быть достаточным, но при этом может применяться не в полной мере.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

Копия всего первичного законодательства, которое должно быть доступно на вебсайте правительства, министерства финансов, основного органа, отвечающего за управление долгом, или центрального банка.

Копия всех производных нормативно-правовых актов, которые должны быть доступны на вебсайте правительства, министерства финансов, основного органа, отвечающего за управление долгом, и иных органов, связанных с управлением долгом, или центрального банка. Если перечень таких документов обширен (например, в некоторых странах в него входят свыше 20 различных документов), то может быть достаточно получить копию наиболее важных или существенных документов и перечень всех производных нормативно-правовых актов.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Содержится ли в первичном законодательстве четкое положение о том, что за кабинетом или советом министров, или непосредственно за министерством финансов закрепляются полномочия по утверждению заимствований и гарантий по кредитам от имени центрального правительства? Если да, в каких нормативно-правовых актах, в каких разделах или статьях закрепляются такие полномочия?
- Содержится ли в производных нормативно-правовых актах четкое положение о том, что исполнительная ветвь власти наделяет исполнительные органы полномочиями производить заимствования и осуществлять связанные с долгом операции, а также выдавать гарантии по кредитам от имени центрального правительства? Если да, в каких нормативно-правовых актах, в каких разделах или статьях закрепляются такие полномочия?
- Какие разделы или статьи законодательства освещают следующие вопросы?
 - Определение целей заимствования
 - Четкое определение целей управления долгом
 - Требование о разработке стратегии управления долгом
 - Требование о ежегодном представлении отчетности, в которой содержится оценка результатов в сравнении с заявленными целями и определенной стратегией
 - Требование о проведении внешнего аудита
- Наблюдались за последние пять лет случаи несоблюдения законов? Если да, каковы были эти случаи, почему не соблюдались законы, и каковы были последствия этого?

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Использование показателя DPI-2 объясняется необходимостью убедиться, что административная структура управления долгом четко разделена на политический уровень (парламент или конгресс, президент, кабинет или совет министров и министерство финансов), который устанавливает общие долгосрочные цели центрального правительства в области управления долгом и утверждает стратегию, и органы, отвечающие за реализацию стратегии управления долгом. Преимущество данного подхода состоит в том, что принятие основных решений в отношении общего объема задолженности и приемлемых рисков в долговом портфеле (в плане их влияния на бюджет, налоги, программы расходов правительства или иные аналогичные показатели) закреплено за политическими ответственными лицами, в то время как технические специалисты получают право добиваться оптимального скорректированного на риски результата в пределах этих параметров.

Данная структура также содействует снижению риска того, что советники по вопросам налогово-бюджетной политики будут рассматривать политику управления долгом в качестве возможности сокращения затрат на обслуживание долга, когда сокращение дефицита бюджета в краткосрочной перспективе обеспечивается за счет увеличения рыночных рисков в долговом портфеле (т.е. ненадлежащее политическое влияние). Когда страны имеют доступ к рынку кредита, сократить затраты бюджета на обслуживание долга в краткосрочной перспективе несложно (например, за счет заимствования в валюте под низкие проценты, заимствования коротких денег или заимствования под плавающую процентную ставку). Затраты бюджета на обслуживание долга, вероятно, можно дополнительно сократить с помощью производных финансовых инструментов, таких как свопы и опционы. В случае политической необходимости на любого руководителя подразделения, отвечающего за фондирование, может быть оказано давление с тем, чтобы он выбрал такую стратегию заимствований, которая позволила бы смягчить внутренние бюджетные ограничения. Однако такая краткосрочная стратегия приведет к существенному увеличению рисков в долговом портфеле и усилению уязвимости страны.

Кроме того, министру финансов или советнику по вопросам налогово-бюджетной политики (на политическом уровне) следует избегать такого поведения, которое предполагает участие в обсуждении любой цены отсечения после получения предложений цены на аукционе по размещению государственных ценных бумаг, выбора валют заимствования в рамках операций по привлечению одного займа и выбора организаторов заимствований на международных рынках капитала.

Однако привлечение займа на льготных условиях от многостороннего кредитора, что предполагает использование ряда пусковых механизмов в области политики, безусловно, имеет политические последствия и вполне может подлежать рассмотрению на политическом уровне, что не будет считаться ненадлежащим вмешательством. Аналогичным образом, при размещении крупных выпусков государственных облигаций, заимствовании из новых источников или через новые структуры полномочия, скорее всего, не будут передаваться на то же уровень, что и обычное проведение аукционов по размещению казначейских облигаций и казначейских векселей на внутреннем рынке.

Применение показателя DPI-2 также обосновано необходимостью убедиться, что исполнительные органы (органы, отвечающие за управление долгом) регулярно обмениваются информацией о долге и тщательно координируют свои соответствующие действия, чтобы не допустить чрезмерного заимствования и отслеживать риски в портфеле. Данный аспект особенно важен, когда работа по управлению долгом основана на стратегии управления долгом и производится в соответствии с планом заимствований. Для получения максимальной оценки необходимо, чтобы полномочия по реализации стратегии были переданы основному органу, отвечающему за управление долгом, который, как правило, носит название “Министерство по управлению долгом”.

Гарантии по кредитам, как правило, выдаются для того, чтобы обеспечить поддержку определенного субъекта или проекта, или конкретного сектора экономики. Поскольку это решение как таковое носит политический характер, отсутствует необходимость отделять принятие политических решений от выдачи гарантии. Тем не менее, когда принимается решение о передаче подготовки и фактической выдачи гарантий по кредитам профессиональному органу (основной орган по работе с гарантиями), желательно, чтобы производилась оценка и определение стоимости кредитного риска, осуществлялись мониторинг данного риска на протяжении периода действия гарантии, координация заимствований получателей гарантий и заимствований центрального правительства и велся надлежащий учет данных гарантий.

Согласованность действий с заимствованиями центрального правительства имеет особое значение при заимствовании на рынке. С точки зрения кредиторов или инвесторов разница между непосредственными заимствованиями центрального правительства и его поддержкой заимствования другим субъектом за счет выдачи государственной гарантии по кредиту не столь велика. В обоих случаях кредитный риск одинаков, и, следовательно, премия за кредитный риск будет аналогичной. Тем не менее, если в силу отсутствия опыта получателя гарантии цена кредита, по которому выдается гарантия, значительно выше, чем та, о которой могло бы договориться центральное правительство, данный фактор может отрицательно повлиять на цену собственных заимствований центрального правительства на рынке в будущем. Аналогичным образом, если при каждом случае формирования благоприятных условий на рынке и центральное правительство, и получатель гарантии выходят на один и тот же рынок в силу отсутствия предварительных консультаций, это может привести к удорожанию займов для обеих сторон и формированию впечатления об отсутствии организации в отличие от ситуации, когда их операции на рынке осуществляются организованно и в согласованном порядке. Кроме того, координация важна и в отношении некоторых правовых оговорок (например, в случае отказа от суверенного иммунитета), которые предпочтительно формулировать аналогичным образом вне зависимости от того, включаются они в условия займа или выпуска облигаций центрального правительства, или в условия выданной центральным правительством гарантии по кредиту.

В некоторых странах основной орган, отвечающей за управление долгом, занимается подготовкой и выдачей гарантий по кредитам, когда политическое решение об оказании поддержки определенному субъекту или проекту за счет выдачи гарантий уже принято. Помимо того, что данный подход гарантирует использование технических умений, которыми обладает основной орган, отвечающий за управление

долгом, он также обеспечивает надлежащую координацию действий с заимствованиями центрального правительства. В странах, где в области финансов отсутствуют надлежащим образом подготовленные кадры, такая структура управления особенно полезна, что нашло отражение в максимальной оценке.

В данной методике ОЭУД гарантии по экспортным кредитам не относятся к гарантиям по кредитам.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

Организационная структура и производные нормативно-правовые акты, определяющие те органы, которые принимают участие в управления долгом, а также в подготовке и выдаче гарантий по кредитам, а также их соответствующие функции и обязанности.

Копия агентского соглашения между основным органом, отвечающим за управление долгом, и центральным банком (если такое соглашение существует).

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Какие органы отвечают за работу в области управления долгом? Каковы их соответствующие функции и обязанности?
- Какова процедура, и кто отвечает за ведение переговоров и привлечение новых кредитов (льготных, многосторонних, двусторонних, коммерческих, внутренних и т.п.)?
- Какую роль играет министерство финансов и кабинет или совет министров при осуществлении какого-либо нового заимствования, особенно в случае выдачи разрешения на заимствование и в период переговоров по договору и в процессе осуществления операций?
- Если существует два или более органа, отвечающих за управление долгом, какой информацией о долге и по иным вопросам обмениваются такие органы? Как часто происходит обмен информацией? Осуществляют ли эти органы тщательную координацию своих действий, чтобы не допустить чрезмерного заимствования и отслеживать риски в портфеле?
- Кто отвечает за подписание кредитных соглашений?
- Существуют ли официально переданные полномочия по выдаче гарантий по кредитам? Если да, каким образом осуществляется подготовка и выдача разрешений на предоставление таких гарантий?
- Кто отвечает за утверждение и подписание гарантий по кредитам?
- Осуществляется ли координация заимствований получателей гарантий по кредитам и заимствований центрального правительства, и каким образом это делается?

DPI-3 СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ДОЛГОМ

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-3 является необходимость убедиться в том, что правительство готовит и публикует стратегию управления долгом, которая основывается на более долгосрочных целях управления долгом и учитывает контекст налогово-бюджетной политики и структуру бюджета правительства. Содержание стратегии будет варьироваться от страны к стране в зависимости от стадии развития или реформирования управления долгом, источников финансирования и операций, используемых для управления долгом центрального правительства. Желаемое содержание стратегии управления долгом описано в методике ОЭУД, показатель DPI-3.

Ключевые показатели рисков будут варьироваться в зависимости от долгового портфеля и возможностей страны в области управления риском. Следует изложить аналитические основы для определения показателей рисков, чтобы усилить прозрачность процесса формулировки стратегии управления долгом. Вероятнее всего, будут оцениваться следующие показатели:

- Обслуживание совокупного долга в рамках различных сценариев, особенно в плане чувствительности к изменениям процентной ставки и обменных курсов
- Профиль сроков погашения долга в рамках различных сценариев
- Стратегические контрольные показатели, такие как:
 - Отношение долга в иностранной валюте к внутреннему долгу
 - Валютный состав долга в иностранной валюте
 - Минимальные средние сроки погашения долга
 - Максимальный удельный вес долга, по которому допускается наступление сроков погашения в течение одного и двух бюджетных лет
 - Максимальное соотношение краткосрочного и долгосрочного долга
 - Максимальное соотношение долга под плавающую и фиксированную процентную ставку
 - Минимальный средний период до момента переустановки процентной ставки

В случае стран с ограниченным доступом к рыночным долговым инструментам, которые преимущественно опираются на официальное внешнее финансирование на льготных условиях, все эти основанные на рисках параметры могут оказаться не в равной степени релевантны. В таких случаях наиболее релевантными параметрами для сдерживания рисков, которым подвергается долговой портфель, вероятно, будут следующие: соблюдение требований для получения льготного финансирования, валютный состав, сумма долга, подлежащая рефинансированию в течение определенного периода времени и мониторинг устойчивости долга.

Важно, чтобы была установлена надежная процедура разработки стратегии. Стратегия, по сути, представляет собой решение о предпочитаемом правительством уровне

терпимости к риску, которое следует актуализировать с высокой периодичностью, желательно – ежегодно, чтобы отразить изменения в ситуации (итерационный процесс). В соответствии с существующей передовой мировой практикой, органы, занимающиеся управлением долгом, готовят обоснованные предложения по стратегии, центральный банк проверяет, чтобы стратегия не противоречила реализуемой денежно-кредитной политике, а утверждает эту стратегию кабинет или совет министров, или министр финансов. Для повышения качества документа в некоторых странах также создаются специальные консультативные советы, которые комментируют проект стратегии до его утверждения.

Ключевое требование для DPI-3 состоит в том, чтобы определить, составлялась ли официальная стратегия управления долгом. Если да, то необходимо определить, что охватывает стратегия, какова была процедура формулировки и утверждения стратегии, как часто составляется стратегия, и имеет ли общественность доступ к стратегии.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должна быть представлена копия самой последней стратегии управления долгом.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Готовило ли правительство стратегию управления долгом? Если да, то:
 - Каким образом была составлена стратегия?
 - Какие органы или лица отвечали за подготовку стратегии, и каковы были их соответствующие функции?
 - Кто санкционировал или утвердил стратегию?
 - Какой анализ проводился при разработке стратегии?
 - Каким образом проводился анализ, кто отвечал за определение экономических и бюджетных параметров, и кто отвечал за прогнозы долга? Проводились ли в процессе формулировки стратегии консультации с центральным банком? Не противоречит ли она реализуемой денежно-кредитной политике?
 - Охватывает ли стратегия те элементы, которые необходимы, чтобы выполнить минимальные требования, установленные для показателя DPI-3, параметр 1? Определяет ли стратегия направление, в котором должны двигаться ключевые показатели риска (показатель DPI-3, параметр 1, оценка C)?
 - Публиковалась ли стратегия? Если да, то когда она была опубликована, и в каком формате?
 - Как реализуется стратегия?
 - Как часто готовится и актуализируется стратегия?

DPI-4 ОЦЕНКА ОПЕРАЦИЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ ДОЛГОМ

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-4 является необходимость убедиться в том, что основной орган, отвечающий за управление долгом, (или органы по управлению долгом) подотчетен в своей деятельности за счет оценки ее результатов в сравнении с заявленными целями и обеспечения соблюдения стратегии правительства в отношении управления долгом. Данный подход обеспечивает прозрачность операций по управлению долгом и эффективность общих основ управления за счет усиления подотчетности основного органа, отвечающего за управление долгом (или органов по управлению долгом).

Аналогичным образом, в силу описанной в рамках показателя DPI-1 структуры передачи полномочий и возможности усиления прозрачности и подотчетности исполнительная ветвь власти обычно представляет парламенту или конгрессу ежегодный отчет, в котором описывается избранная стратегия и ее обоснование, а также разъясняется, каким образом решение по стратегии содействовало реализации целей по управлению долгом. Данный отчет может входить в состав отчетности по бюджету.

Ключевое требование к показателю DPI-4 заключается в том, чтобы определить, готовятся ли такие отчеты по результатам оценки. Помимо этих отчетов, правительство, как правило, также публикует ежегодный финансовый отчет или отчет о государственных доходах и расходах, в котором содержится информация о долге и управления долгом. Тем не менее, эти документы, как правило, сосредоточены на финансовой информации и содержат мало информации о реализации или соблюдении стратегии управления долгом, если такая информация вообще в них включается.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены копии ежегодного отчета по результатам оценки.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Готовится ли ежегодный отчет по управлению долгом основным органом, отвечающим за управление долгом (или органами по управлению долгом), и направляется ли данный отчет кабинету или совету министров, или министру финансов? Если да, то:
 - Содержит ли данный отчет оценку соответствия действий в области управления долгом стратегии правительства в отношении управления долгом?
 - Представляется ли данный отчет парламенту или конгрессу?
 - Публикуется ли данный отчет?

DPI-5 Аудит

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-5 является необходимость убедиться в том, что национальные органы аудита производят проверки работы, политики и операций в области управления государственным долгом. Стандарты практики внешнего аудита должны соответствовать международным стандартам, таким как нормы, установленные Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). Структура подотчетности в области управления долгом также может быть укреплена за счет раскрытия для общественности результатов аудита операций по управлению долгом, проводимого в рамках регулярных аудиторских проверок эффективности работы управляющего долгом, а также систем и процедур контроля. Прозрачность операций по управлению долгом укрепляется, если результаты внешнего аудита публикуются.

Следует отметить, что требуемые в рамках данного показателя аудиторские проверки отличаются от ежегодного аудита финансовой отчетности и деятельности правительства. Финансовый аудит анализируется при оценке ГРФП в рамках системы измерения эффективности управления государственными финансами (показатели PI-9, PI-10, PI-25 и PI-26).

Аудиторские проверки управления долгом должны охватывать вопросы системы контроля, оценки рисков, мер контроля, информации и коммуникации, и мониторинга.

Ключевое требование в рамках показателя DPI-5 заключается в том, чтобы определить, проводились ли регулярные проверки внутреннего аудита (например, подразделением внутреннего аудита основного органа, отвечающего за управление долгом, или министерства финансов) и периодический внешний аудит (например, высшим органом аудита страны (ВОА) или, как это имеет место во многих странах, службой главного финансового инспектора), и если да, какова была природа этих проверок, кто проводил эти проверки, и какова была ответная реакция на результаты или выводы аудита.

Рекомендуется, чтобы в рамках оценки проводилась встреча с представителем ВОА (как правило, с главным финансовым инспектором). Помимо получения ответов на приведенные ниже вопросы, цель данной встречи должна заключаться в формировании представления о правовом статусе и независимости ВОА, его ресурсах и нагрузке, а также о его знании и понимании “Руководства ИНТОСАИ по планированию и проведению аудита систем внутреннего контроля в области управления долгом”.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

Копия законодательства об аудите, которое может быть доступно на вебсайте правительства или ВОА

Копия документов по результатам любых проверок аудита эффективности работы в области управления долгом, проведенных за последние пять лет, и

Копия любых документов, принятых в ответ на выводы аудита эффективности работы, особенно тех, которые отражают реакцию и заинтересованность в решении проблем, вскрытых по результатам аудита.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Какова заинтересованность правительства в работе ВОА с точки зрения ресурсов, бюджета, независимости, отчетности и желания или намерения решать проблемы, вскрываемые по результатам аудита?
- Каков статус аудита финансовой отчетности правительства? (Эта информация может быть полезна, даже если она не оценивается, поскольку она зачастую позволяет понять, почему во многих случаях основная часть ресурсов полностью сосредотачивается на проведении финансового аудита, а для проведения аудита эффективности работы остается мало или вообще не остается времени и ресурсов.)
- Проводил ли ВОА внешние аудиторские проверки работы в области управления долгом (с точки зрения эффективности работы или тематические)? Если да, когда, какова была процедура, какие были сделаны выводы, и каким образом устранялись выявленные недостатки? Публиковались ли результаты аудита, и если да, то где?
- Существует ли подразделение внутреннего аудита основного органа, отвечающего за управление долгом, или министерства финансов? Если да, то:
 - Каковы полномочия, функции и обязанности данного подразделения?
 - Какие внутренние аудиторские проверки проводятся, как часто это делается, и на основе чего определяется программа проверок?
 - Каков правовой статус, полномочия или права и степень независимости подразделения внутреннего аудита?
 - Каковы линии отчетности и процедуры работы с отчетами внутреннего аудита?
 - Насколько основной орган, отвечающий за управление долгом, (или органы, занимающиеся управлением долгом) заинтересованы в устранении недостатков, выявленных по результатам аудита?
 - Проводил ли внутренний аудит какие-либо проверки работы в области управления долгом (с точки зрения эффективности работы или тематические)? Если да, когда, какова была процедура, какие были сделаны выводы, и каким образом устранялись выявленные недостатки?

3.2 СОГЛАСОВАННОСТЬ С МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКОЙ

В рамках широких основ политики важно, чтобы управление долгом осуществлялось согласованно с налогово-бюджетной и денежно-кредитной политикой. Все три элемента (управление долгом, налогово-бюджетная и денежно-кредитная политика) взаимозависимы с точки зрения политики и характеризуются взаимосвязями, которые необходимо понимать и координировать. Необходим обмен информацией о ликвидности правительства (в будущем и в настоящий момент), средне- и долгосрочной налогово-бюджетной стратегии и устойчивости долга.

DPI-6 СОГЛАСОВАННОСТЬ С НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКОЙ

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-6 является необходимость определить уровень координации, а также качество и периодичность обмена информацией между различными органами госуправления. В ходе оценки важно провести встречи с должностными лицами из бюджетного и макроэкономического подразделений министерства финансов и из основного органа, отвечающего за управление долгом (или органов, занимающихся управлением долгом). Это может помочь ознакомиться с: (а) точкой зрения каждого органа в отношении уровня и эффективности координации; (б) по мере возможности – с образцами информации, получаемой и направляемой каждым из органов при обмене информацией между ними и с другими государственными ведомствами; и (с) детальными данными по периодичности и регулярности обмена информацией.

Для составления прогнозов обслуживания долга используются две широкие категории стресс-тестов: анализ чувствительности и тестирование с использованием сценариев. Эти тесты могут использоваться либо раздельно, либо в сочетании друг с другом.

Анализ чувствительности, как правило, применяется для оценки влияния изменения *одной* переменной (например, значительного сдвига вверх кривой доходности или существенной девальвации обменных курсов) на сумму долга и обслуживание долга.

Тестирование с использованием сценариев предполагает одновременное изменение *нескольких* переменных (например, обменных курсов и процентных ставок) на основе некоторых исторических показателей или рисков, наблюдаемых в текущих условиях. Кроме того, сценарий может предполагать неожиданный или длительный серьезный спад в экономике. При этом цель состоит в том, чтобы оценить влияние на сумму долга и обслуживание долга.

Также важно отслеживать ключевые фискальные переменные, которые определяют среднесрочную фискальную стратегию правительства на высоком уровне. Например, к этим переменным относятся среднесрочные цели налогово-бюджетной политики, совокупные расходы, доходы и уровень долга центрального правительства, а также среднесрочный план (на три года и более) совокупных расходов и доходов. Фискальная стратегия сосредоточена на средне- и долгосрочных последствиях налогово-бюджетной политики и позволяет пользователям оценить устойчивость фискальной и внешней позиции и ее чувствительность к изменениям в политике.

Внешние организации, такие как Всемирный банк и МВФ, часто осуществляют анализ устойчивости долга (АУД). Такой анализ недостаточен для получения балльной оценки С, поскольку в рамках параметра 2 установлено требование о том, чтобы АУД осуществлялся правительством. Также важно узнать, используются ли результаты АУД для информирования лиц, определяющих налогово-бюджетную политику (то есть, занимающихся формированием бюджета и стратегии управления долгом).

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

Копия информации, которой обмениваются основной орган, отвечающий за управление долгом, и органы, занимающиеся налогово-бюджетной политикой или бюджетом

Копия самых последних документов, в которых представлены ключевые макро переменные (фактические и прогнозируемые), такие как доходы, расходы, первичное сальдо, прямой и гарантированный долг центрального правительства; анализ устойчивости долга, который направляется отвечающему за управление долгом органу, или и то, и другое.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Какой информацией по долгу и другим вопросам обменивается основной орган, отвечающий за управление долгом, (или органы по управлению долгом) и налогово-бюджетные органы? Как часто происходит обмен информацией?
- Учрежден ли комитет или рабочая группа, которые содействуют обмену информацией и координируют долговую стратегию? Если да, каков их состав, компетенция, и чем они занимаются?
- Каким образом осуществляется координация между управлением долгом и макроэкономической политикой? Является ли этот механизм формализованным или носящим официальный характер? Как часто это имеет место?
- Кто отвечает за подготовку прогнозов совокупного долга центрального правительства и обслуживания долга? Какие предположения используются при подготовке этих прогнозов, и кто отвечает за определение предположений? Включают ли прогнозы анализ чувствительности базовых показателей к изменениям процентных ставок и обменных курсов? Содержат ли прогнозы анализ сценариев, включая и прогнозы на основе наиболее неблагоприятного сценария?
- Регулярно ли правительство готовит и актуализирует документ, в котором представлены ключевые макро переменные (фактические и прогнозируемые), такие как доходы, расходы, первичное сальдо и долг; проводится ли АУД, или делается и то, и другое? Публикуется ли или получает ли широкое распространение данный документ или результаты анализа?
- Когда в последний раз проводился АУД? Он охватывал внутренний или внешний долг, или и тот, и другой? Какие органы или лица принимали участие в

проведении АУД, и каковы были их соответствующие функции и обязанности? Как использовались результаты этого анализа?

DPI-7 СОГЛАСОВАННОСТЬ С ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЙ ПОЛИТИКОЙ

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-7 является необходимость убедиться в наличии четкого разделения операций денежно-кредитной политики и операций по управлению долгом и согласованности управления долгом и реализации денежно-кредитной политики за счет обмена информацией о текущих и будущих операциях, связанных с долгом, и потоках денежных средств правительства. В ходе оценки важно провести встречи с должностными лицами как центрального банка, так и основного органа, отвечающего за управление долгом, (или органов по управлению долгом) и ознакомиться с их точкой зрения в отношении уровня и эффективности координации.

Полезно будет получить примеры информации, которой обмениваются занимающиеся управлением долгом органы и центральный банк, а также узнать, с какой периодичностью и насколько регулярно происходит такой обмен информацией. Примеры должны показывать, каким образом занимающиеся управлением долгом органы информируют центральный банк о нынешних и предстоящих потоках денежных средств центрального правительства. Кроме того, центральный банк должен информировать центральное правительство о том, какие операции проводятся в интересах денежно-кредитной политики, а какие – в целях управления долгом. Экспертам по оценке также следует встретиться с участниками рынка, чтобы узнать, владеют ли они информацией о том, осуществляются ли операции на внутреннем рынке для достижения целей денежно-кредитной политики или в целях управления долгом.

Центральному правительству не следует напрямую заимствовать средства у центрального банка, за исключением чрезвычайных обстоятельств,³ и даже в такой ситуации должен существовать лимит по сумме и сроку погашения. Монетарное финансирование бюджета имеет негативные последствия в плане воздействия на инфляцию, а в развивающихся странах это также ограничивает развитие внутреннего рынка долговых обязательств.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

Копия информации, которой обмениваются основной орган, отвечающий за управление долгом, (или занимающиеся управления долгом органы) и центральный банк

3. Эти обстоятельства связаны с чрезвычайными финансовыми ситуациями, возникающими в том числе и в связи с критичным финансовым положением, паникой на рынке и сжатием ликвидности.

Копия закона о центральном банке, чтобы проверить, каков уровень доступа правительства к ресурсам банка

Копия агентского соглашения между правительством и центральным банком, чтобы выяснить, какова ожидаемая роль центрального банка при работе от имени правительства.

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Какой информацией о долге и по иным вопросам обмениваются основной орган, отвечающий за управление долгом, (или органы по управлению долгом) и центральный банк? Как часто происходит такой обмен информацией?
- Закреплены ли взаимоотношения между центральным правительством и центральным банком в рамках агентского соглашения? Оформлено ли официально данное соглашение? Опубликовано ли оно? Соблюдались ли его положения в прошлом? Осуществляет ли центральный банк операции по управлению государственным долгом отдельно от операций для целей денежно-кредитной политики? Если да, каким образом это делает центральный банк, и какие инструменты при этом используются? Каковы позиции де-факто и де-юре?
- Кто отвечает за подготовку прогнозов потоков денежных средств? С какой периодичностью составляются эти прогнозы, и какой временной отрезок они охватывают?
- Существует ли механизм, например, комитет по управлению денежными средствами, для анализа прогнозов потоков денежных средств и, если необходимо, для установления ограничений по расходам или выделению средств, или и по тому, и по другому?
- Имеется ли у правительства овердрафт или доступ к средствам в центральном банке для покрытия бюджетных расходов? Если да,
 - Установлен ли законодательством предельный верхний показатель для использования такого механизма, и каков этот показатель?
 - Предусматривает ли законодательство срок действия для такого механизма, и каков этот срок?
 - Использовало ли правительство данный механизм, и если да, то насколько часто, на какие суммы, и на какие сроки?
 - Когда сальдо по данному механизму должно сокращаться до нуля?

3.3 ЗАИМСТВОВАНИЯ И СВЯЗАННАЯ С НИМИ ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

DPI-8 ЗАИМСТВОВАНИЯ НА ВНУТРЕННЕМ РЫНКЕ

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-8 является необходимость убедиться в том, что заимствования на внутреннем рынке в национальной валюте, особенно на первичном оптовом или институциональном рынке, характеризуются прозрачностью и предсказуемостью, обеспечивая для правительства механизм для оптимального с точки зрения издержек финансирования его расходов при минимизации рисков.

Как показала мировая практика, правительство может получить выгоду от заблаговременного информирования участников рынка и инвесторов о подробностях планов заимствований и иных рыночных операций и последующей работы в соответствии с этими планами при размещении новых выпусков казначейских облигаций или проведении иных операций (таких как, выкуп государственных казначейских векселей и казначейских облигаций). Данный подход может позволить сократить издержки за счет обеспечения определенности ситуации для инвесторов, повышения ликвидности, расширения базы инвесторов и создания равных условий для инвесторов.

К ключевым требованиям в рамках показателя DPI-8 относится требование определить инструменты, которые размещены на внутреннем рынке и механизмы, которые использует правительство для выпуска ценных бумаг (казначейских векселей и казначейских облигаций) в национальной валюте. Правительство использует следующие механизмы для размещения на внутреннем рынке:

- Аукционы, где правительство получает предложения цены от зарегистрировавшихся участников торгов или от дилеров первичного рынка, для которых цена ценных бумаг определяется на базе либо множественных цен, либо единой цены
- Синдицированные сделки, когда правительство назначает группу институтов, которые за определенную на договорной основе плату подписываются на выпуски облигаций правительства, а затем продают их либо розничным, либо институциональным инвесторам
- Выпуск ценных бумаг по мере предъявления спроса, когда правительство объявляет о том, что для размещения доступен определенный объем ценных бумаг, и заявки принимаются в течение указанного периода. Выпуск ценных бумаг по мере предъявления спроса может осуществляться под фиксированную цену или под минимальную цену, которая может изменяться в зависимости от складывающегося спроса
- Размещения на розничном рынке, когда правительство устанавливает цену или доходность ценных бумаг и продает ценные бумаги малыми пакетами или малым номиналом розничным инвесторам в рамках программы либо напрямую, либо через коммерческие банки, центральный банк, либо задействуя в качестве агентов и те, и другой.

Кроме того, важно проанализировать уровень раскрытия для рынка информации о программе фондирования правительства и об операционных процедурах. В ходе оценки полезно встретиться с участниками рынка (например, с банками, распорядителями фондов и органами, регулирующими работу финансовых рынков), поскольку это позволит ознакомиться с независимой точкой зрения, помимо мнения должностных лиц правительства и центрального банка.

Иногда правительство также заимствует средства непосредственно у отечественных банков, особенно на короткие сроки. Этот вид заимствования, который оформляется путем подписания договора о займе, не рассматривается в рамках данного показателя.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

Копия информационного меморандума или проспекта для каждого инструмента

Копия операционных процедур для инвесторов или участников первичного рынка

Копия программы выпуска казначейских векселей и казначейских облигаций, заявленная основным органом, отвечающим за управление долгом, органом по управлению долгом, отвечающим за заимствования на внутреннем оптовом рынке, или центральным банком

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Какие инструменты размещаются правительством на внутреннем рынке, и какие технологии используются для выпуска каждого из инструментов? Каков удельный вес государственного долга, размещаемого таким образом?
- Какова процедура принятия решений и утверждения выпуска каждого инструмента внутреннего долга?
- Когда правительство объявляет план заимствований на внутреннем рынке, и какую информацию при этом предоставляет? Как часто актуализируется эта информация в течение бюджетного года?
- Каковы процедуры, функции и обязанности институтов или сотрудников, и каков график проведения аукционов по размещению казначейских векселей и казначейских облигаций с точки зрения следующих аспектов:
 - Объявление аукциона
 - Время проведения торгов – период (время начала и конца)
 - Обработка заявок
 - Утверждение цены отсечения аукциона
 - Объявление для успешных участников торгов и рынка
 - Расчеты по аукциону
- Каковы процедуры, функции и обязанности институтов или сотрудников, и каков график размещения казначейских векселей и казначейских облигаций

посредством выпуска ценных бумаг по мере предъявления спроса и синдицированных сделок, если такие методы используются?

- Существует ли информационный меморандум или проспект для каждого из инструментов, используемых правительством? Публикуется ли этот документ, или его электронная копия доступна на вебсайте правительства или центрального банка? Каково содержание информационного меморандума или проспекта?
- Существуют ли операционные процедуры или руководство по размещению каждого из инструментов, используемых правительством? Публикуется ли этот документ, или его электронная копия доступна на вебсайте правительства или центрального банка? Каково содержание операционных процедур?
- Кто отвечает за внесение данных о размещении долга в учетную документацию по долгу? Какие источники данных при этом используются? Кто проверяет достоверность данных?

DPI-9 ВНЕШНИЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-9 является необходимость убедиться в том, что заимствования из внешних источников надлежащим образом документально оформлены, подкреплены надежной правовой документацией и осуществляются на наиболее выгодных или эффективных с точки зрения затрат условиях. Поскольку стратегии управления долгом, которые чрезмерно опираются на долг в иностранной валюте, могут характеризоваться высоким уровнем рисков, важно, чтобы основной отвечающий за управление долгом орган (или органы по управлению долгом), который занимается внешними заимствованиями, тщательно оценивал и управлял рисками, связанными с долгом в иностранной валюте.

Ключевым требованием по показателю DPI-9 является определение того, были ли согласованные условия заимствования наиболее выгодными и оптимальными с точки зрения затрат. Основному органу, отвечающему за управление долгом, (или соответствующим органам по управлению долгом) следует регулярно производить оценку полной стоимости каждого вида внешних заимствований, а также дополнительных выгод, предлагаемых кредитором, таких как гранты и безвозмездная техническая помощь. Форма, которая может использоваться для оценки полной стоимости, лучше всего представлена в расчетах Казначейства Всемирного банка, которые доступны по следующему адресу: <http://treasury.worldbank.org/Services/Financial+Products/Lending+Rates+and+Loan+Charges/>.

Второе ключевое требование заключается в том, чтобы в договоры о займах включались рациональные правовые положения.

Третье ключевое требование касается периода времени, который необходим для ввода данных по любому привлеченному займу в систему учета долга и управления им. В идеале, такой учет должен производиться в момент привлечения или подписания займа, однако нередко могут возникать задержки в связи с тем, что для направления документации по займу основному органу, отвечающему за управление долгом, (или соответствующему органу по управлению долгом) требуется время. Рациональная практика состоит в том, чтобы данные по привлеченному займу напрямую вводились в систему учета долга и управления им теми сотрудниками, которые отвечают за переговоры по займу и привлечение средств (сотрудники фронт-офиса), а затем чтобы эти данные подвергались независимой проверке сотрудниками, отвечающими за расчеты (сотрудники бэк-офиса). Тем не менее, эта практика не является обычной, особенно в странах с низким уровнем дохода. Поэтому минимальное требование состоит в том, чтобы соответствующие сотрудники фронт-офиса без необоснованных задержек готовили резюме условий (на бумажном носителе или в электронном виде). Таблица 2 содержит финансовую информацию, которая должна отражаться в резюме условий по внешнему займу.

Таблица 2. Финансовая информация по внешнему займу, необходимая для резюме условий

Дата вступления в силу или начала действия	Дата погашения	Льготный период
Инструмент	Валюта	Сумма основного долга
Процентная ставка	Периодичность выплаты процентов	Основа для расчета процентов
Комиссии	Дополнительные льготы	Кредитор или заимодатель
Дата начала выборки средств	Дата окончания выборки средств	График выборки средств
Дата начала возврата основной суммы	Дата окончания возврата основной суммы	Сумма погашения основной суммы (или график погашения основной суммы)

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

Копия документально оформленных процедур заимствования на внешних рынках

Копия самого последнего анализа наиболее выгодных и эффективных с точки зрения затрат условий

Копия образца резюме условий, которое заполняется после заключения договора займа

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Какие инструменты размещаются правительством на внешних рынках, и какие технологии используются для размещения каждого инструмента?
- На основе чего определяется выбор между эмиссией и заимствованием из многосторонних, двусторонних и коммерческих источников? Как определяются условия по каждому займу, и каковы возможности вести переговоры по этим условиям? Если заемщик имеет право привлекать финансирование на льготных условиях, каковы причины заимствования на нельготных условиях?
- Какова процедура принятия решений и утверждения привлечения или эмиссии каждого из инструментов внешнего долга?
- Каковы процедуры, функции и обязанности институтов или сотрудников и график для привлечения или эмиссии каждого из инструментов внешнего долга?
- Когда привлекаются юридические советники при работе с новыми займами? Каково их участие и функции, и какой вклад или опыт они привносят?

- Производится ли техническая оценка новых предложений по займам, чтобы проанализировать полную стоимость, а также их влияние на валютный состав, структуру процентных ставок и профиль сроков погашения портфеля займов в целом?
- Существуют ли документально оформленные процедуры займа на внешних рынках? Каково содержание документально оформленных процедур?
- Включает ли резюме условий (на бумажном носителе или в электронном виде) все финансовые условия, в том числе и любые дополнительные меры, по каждой операции с займами? Если да, то когда завершается подготовка этого документа, и когда он поступает к тем, кто отвечает за ввод данных по займу в систему учета долга и управления им?
- Кто отвечает за ввод данных по займу в систему учета долга и управления им? Какой источник данных используется? Кто проверяет достоверность данных?
- Существует ли руководство и лимиты по внешним займам, привлекаемым на нелегальных условиях?

DPI-10 ГАРАНТИИ ПО КРЕДИТАМ, ПЕРЕДАЧА КРЕДИТОВ И ПРОИЗВОДНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-10 является необходимость убедиться в том, что существует надежная система контроля и четкие операционные указания для утверждения и выдачи гарантий по кредитам и передачи кредитов центральным правительством, а также для надлежащей работы с производными финансовыми инструментами, если таковые используются. Важно, чтобы в рамках сектора органов государственного управления имелся орган, который анализирует потенциальное влияние гарантий по кредитам на состояние финансов правительства до или во время принятия решения о выдаче этих гарантий. Гарантии по кредитам представляют собой потенциальные финансовые требования к правительству, которые еще пока что не материализовались, но при определенных обстоятельствах могут привести к исполнению финансового обязательства или ответственности. Передача кредитов правительством зачастую служит заменой гарантированным кредитам, которые привлекаются бенефициаром напрямую. Производные финансовые инструменты используются правительствами некоторых стран для целей хеджирования. Если производные финансовые инструменты не используются, то по параметру 3 показателя DPI-10 следует выставлять оценку Н/О (не оценивается).

Ключевое требование по показателю DPI-10 состоит в проведении оценки контроля и мониторинга гарантий по кредитам и передачи кредитов правительством (в частности, оценки того, какие органы или лица отвечают за мониторинг, и каким образом они отслеживают риски, особенно кредитный риск). Чтобы покрыть кредитный риск и административные расходы, правительство может пытаться смягчить риск, взяв комиссию за гарантии или прибавляя к стоимости заимствования комиссию за передачу средств или премию за риск. Также важно оценить, существуют ли документально оформленная политика и процедуры для гарантий по кредитам и передачи кредитов правительством, и содержат ли они те элементы, которые указаны в показателе DPI-10.

В отношении производных финансовых инструментов ключевое требование состоит в том, чтобы проверить наличие механизма управления рисками и документально оформленной политики и процедур для использования производных финансовых инструментов, поддержка которых обеспечивается за счет следующих элементов:

- Четкая процедура принятия решений и делегирования полномочий по осуществлению операций
- Системы ведения учетных записей, мониторинга, расчетов и бухгалтерского учета операций с производными финансовыми инструментами
- Надлежащая правовая документация, например, генеральное соглашение по производным финансовым инструментам
- Подготовка резюме всех финансовых условий (на бумажном носителе или в электронном виде)
- Подразделение мониторинга рисков и соблюдения норм.

В рамках методики ОЭУД встроенные в определенные кредитные договора опционы, такие как опционы, позволяющие менять плавающую процентную ставку на фиксированную ставку, устанавливать лимит плавающей процентной ставки и менять первоначальную валюту заимствования на другую, не считаются операциями с производными инструментами.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

Копия операционных указаний по выдаче гарантий по кредитам и передаче кредитов центральным правительством, включая методику расчета комиссий за выдачу гарантий или передачу кредитов

Копия документов, описывающих механизм управления рисками, политику и процедуру, а также генерального соглашения по операциям и управлению производными финансовыми инструментами

Копия образцов резюме условий, которые были составлены для операций с производными финансовыми инструментами

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Предоставляет ли правительство гарантии по кредитам? Если да, то:
 - Кто отвечает за утверждение и подписание соглашений о выдаче гарантий по кредитам?
 - Кто отвечает за оценку кредитных рисков до утверждения любых гарантий по кредитам?
 - Кто отвечает за мониторинг рисков, связанных с гарантиями по кредитам, особенно кредитных рисков?
- Взимает ли правительство комиссию за выдачу гарантий? Если да, как рассчитывается эта комиссия, и кто отвечает за расчет и администрирование комиссии за выдачу гарантий?
- Осуществляет ли правительство передачу кредитов? Если да, то:
 - Кто отвечает за утверждение и подписание соглашений о передаче кредитов правительством?
 - Кто отвечает за оценку кредитных рисков до утверждения любых соглашений о передаче кредитов правительством?
 - Кто отвечает за мониторинг рисков, связанных с передачей кредитов правительством, особенно кредитных рисков?
- Взимает ли правительство комиссию за передачу кредитов? Если да, как рассчитывается эта комиссия, и кто отвечает за расчет и администрирование комиссии за передачу кредитов?
- Кто принимает на себя валютный и процентный риск при передаче правительством заемных средств? Каким образом осуществляется мониторинг и

управление несовпадением активов и пассивов по валютам, процентным ставкам и срокам?

- Осуществляет ли правительство операции с производными финансовыми инструментами? Если да, то:
 - Кто отвечает за утверждение и проведение операций с производными финансовыми инструментами?
 - Кто отвечает за мониторинг рисков, связанных с этими операциями?
- Установлены ли лимиты по каждому из рисков, связанных с этими операциями, особенно по кредитному риску? Если да, на основе чего установлены эти лимиты?
- На каком этапе юридические советники принимают участие в процессе переговоров по заключению правовых соглашений с партнерами по операциям с производными финансовыми инструментами? Каково их участие и функции, и какой вклад или опыт они приносят?
- Существуют ли документально оформленные процедуры использования производных финансовых инструментов? Каково содержание этих документально оформленных процедур?
- Составляется ли резюме всех финансовых условий (на бумажном носителе или в электронном виде) для каждой операции с производными финансовыми инструментами? Если да, то когда завершается подготовка этого документа, и когда он поступает к тем, кто отвечает за ввод данных по займу в систему учета долга и управления им?
- Кто отвечает за ввод данных по операциям с производными финансовыми инструментами в систему учета долга и управления им? Какие источники данных при этом используются? Кто проверяет достоверность данных?
- Кто отвечает за ведение бухгалтерского учета по производным финансовым инструментам, и какие правила учета при этом применяются?
- Имеется ли в основном органе, отвечающем за управление долгом, (или в органах по управлению долгом) отдельное подразделение по мониторингу рисков и соблюдения норм для отслеживания рисков, связанных с операциями с производными финансовыми инструментами? Если да, где оно находится, сколько в нем сотрудников, занимающихся этими вопросами, и насколько активно они осуществляют мониторинг операций с производными финансовыми инструментами?

3.4 ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДЕНЕЖНЫХ ПОТОКОВ И УПРАВЛЕНИЕ ОСТАТКАМИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ

DPI-11 ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ДЕНЕЖНЫХ ПОТОКОВ И УПРАВЛЕНИЕ ОСТАТКАМИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-11 является необходимость убедиться в том, что существует политика эффективного с точки зрения затрат управления денежными средствами, позволяющая властям обеспечивать высокую степень уверенности в исполнении своих финансовых обязательств по мере наступления сроков платежей по ним. Для этого требуются точные и своевременные прогнозы расходов и потоков денежных средств, связанных с доходами центрального правительства, а также уровня остатков денежных средств на счетах центрального правительства в банках. В идеале, должны составляться надежные скользящие прогнозы общего уровня однодневных остатков денежных средств на счетах центрального правительства в банках на 30 дней, чтобы обеспечить инвестирование или использование положительных остатков (или избыточной ликвидности) для выкупа внутреннего долга посредством таких операций, как заключение соглашений об обратном выкупе или выкупе казначейских векселей.

Ключевое требование в отношении показателя DPI-11 состоит в том, что должна производиться оценка эффективности и точности прогнозов обслуживания долга и потоков денежных средств правительства, в частности для определения общего уровня остатков денежных средств на банковских счетах правительства. Еще одним ключевым требованием является определение степени, в которой управление общим уровнем остатков денежных средств на банковских счетах правительства интегрировано с операциями по управлению долгом, такими как эмиссия или выкуп казначейских векселей или заключение соглашений о выкупе или обратном выкупе.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

Данные о совокупных дневных остатках денежных средств на банковских счетах центрального правительства

Примеры прогнозов потоков денежных средств правительства

Примеры прогнозов общего уровня однодневных остатков денежных средств на банковских счетах центрального правительства

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Кто отвечает за составление прогнозов потоков денежных средств правительства? Насколько точны эти прогнозы? Как часто составляются прогнозы?
- Кто отвечает за составление прогнозов совокупного уровня однодневных остатков денежных средств на банковских счетах центрального правительства? Как часто составляются прогнозы, и на какой период составляются расчеты?

- Каковы средние однодневные остатки на банковских счетах правительства? Насколько активным является управление этими остатками?
- Установило ли правительство совокупный целевой показатель или объем средств в расчетах для остатков средств на банковских счетах правительства? Если да, то каков этот целевой показатель или объем средств в расчетах?
- Платит ли центральный банк проценты по положительным остаткам? Если да, то по какой процентной ставке?
- Может ли правительство инвестировать положительные остатки средств? Если да, какие вложения используются?
- Какие инструменты используются для управления положительными остатками или избыточной ликвидностью? Каким образом эти инструменты интегрированы в программу правительства по размещению внутренних долговых обязательств?

3.5 УПРАВЛЕНИЕ ОПЕРАЦИОННЫМИ РИСКАМИ

DPI-12 АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ДОЛГА И БЕЗОПАСНОСТЬ ДАННЫХ

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-12 является необходимость убедиться в том, что для осуществления расчетов по операциям, ведения финансовой учетной документации и доступа к системе управления долгом существуют надежные системы контроля и тщательно задокументированные процедуры. Должна обеспечиваться безопасность данных о долге в системе учета долга или управления им; необходимо, чтобы система располагалась в оборудованном замками помещении, а доступ пользователей и специалистов по информационным технологиям к системе строго контролировался за счет использования разрешений на доступ и паролей. Также необходимо обеспечивать безопасность всех соглашений о займах и операциях с производными финансовыми инструментами и документации, связанной с администрированием долга. Должна обеспечиваться безопасность платежей (то есть необходим контролируемый доступ к денежным средствам, чекам и электронным платежным системам, которые располагаются в оборудованных замками помещениях), причем для проверки правильности платежей и их обработки системы контроля должны обеспечивать использование процесса авторизации, по крайней мере, двумя лицами.

Ключевое требование по показателю DPI-12 состоит в том, чтобы оценить эффективность и контроль над администрированием займов и платежей. Это требование включает в себя следующие элементы:

- Хранение документации по займам в безопасном месте, что защитит любые такие документы от возможного повреждения или уничтожения в результате таких инцидентов, как кража, пожар, или наводнение и т.п.
- Сверка данных уведомлений о платежах, которые поступают от кредиторов, с данными внутренней учетной документации
- Платежные поручения, которые утверждаются с применением процедуры авторизации двумя лицами (таких как подпись чеков, утверждение ввода данных или авторизация в электронной платежной системе двумя лицами)
- Хранение резервных копий данных систем учета долга и управления им за пределами здания, где расположены сами системы
- Ведение руководства по процедурам, которое охватывает все виды действий по администрированию долга

Получение доказательств может быть затруднено, если не будет организован визит на место для ознакомления с площадкой для физического хранения документов и проверки операций по администрированию долга за счет пошагового анализа примеров проверки правильности данных в уведомлениях о платежах по займам и систем контроля в рамках платежного процесса. Главный подлежащий проверке элемент – это то, каким образом основной орган, отвечающий за управление долгом, (или органы по управлению долгом) может хранить или восстанавливать документацию по займам, документацию, связанную с администрированием долга, и данные системы учета долга

и управления им, которые могут быть утеряны, повреждены или уничтожены в результате происшествия, охваченного операционным риском. Хранение учетных записей и данных в нескольких местах, причем как в электронном виде, так и на бумажных носителях, позволит в значительной степени понизить этот риск.

В большинстве случаев основные органы, отвечающие за управление долгом, (или органы по управлению долгом) имеют систему учета долга и управления им и прилагающиеся к ним руководства для пользователей и технические инструкции. Эти элементы не достаточны, чтобы выполнить требования в рамках показателя DPI-13, поскольку они используются для системы в целом, а не обязательно для операций по управлению долгом в этой стране.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

Копия руководства по процедурам

Доказательства физического хранения подписанных оригиналов соглашений о займах и производных финансовых инструментах в безопасном месте, сканирования таких соглашений и их хранения в электронном виде в безопасном месте, или использования и того, и другого метода

Доказательства наличия процедур сверки данных с данными уведомлений о платежах

Доказательства наличия процедур независимого подтверждения всех данных внешними кредиторами и основными отечественными инвесторами

Доказательства наличия процедуры авторизации двумя лицами

Копия разрешений на доступ к системе и свидетельства безопасности системы и систем контроля доступа

Доказательства контроля журналов регистрации событий

Доказательства существования хранилища резервных копий данных систем учета долга и управления им (эксперты по оценке должны проверить факт существования хранилища)

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Каким образом и когда соглашения о займах и производных финансовых инструментах поступают основному органу, отвечающему за управление долгом?
- Где хранятся подписанные оригиналы соглашений о займах и производных финансовых инструментах? Считается ли это место безопасным, позволяющим защитить эту документацию от таких инцидентов, как кража, пожар, наводнение и т.п., которые могут повредить или уничтожить эту документацию?
- Где хранится и регистрируется документация, связанная с администрированием долга? Считается ли это место безопасным, и обеспечено ли оно средствами пожарной безопасности?

- Как часто основной орган, отвечающий за управление долгом, (или органы, отвечающие за управление долгом) производит сверку данных по займам с уведомлениями кредитора?
- Производится ли проверка введенных данных о долге на предмет правильности перед тем, как ввод считается завершенным?
- Кто принимает участие в организации платежей по обслуживанию долга центрального правительства, и какова процедура авторизации?
- Исполняет ли правительство в срок все обязательства, связанные с платежами по обслуживанию долга? Если нет, то:
 - Как часто имели место задержки платежей, и насколько велика была просрочка?
 - Каковы были причины или природа задержек?
 - Взималась ли пеня за просрочку платежей? Если да, насколько серьезными были эти суммы пени?
- Имеется ли у основного органа, отвечающего за управление долгом, (или органов по управлению долгом) руководство по процедурам для обработки обслуживания долга? Если да, где оно находится, каково содержание этого руководства, и каким образом осуществляется его актуализация и ведение?
- Существуют ли документально оформленные процедуры для контроля доступа к системе учета долга центрального правительства и управления им и к платежной системе? Если да, где они находятся, каковы системы контроля, и насколько часто они актуализируются?
- Кто определяет уровни доступа и функции тех сотрудников или лиц, которые имеют доступ к системе учета долга и управления им? Осуществляют ли те же самые лица и ввод данных в систему?
- Ведутся ли журналы регистрации событий для системы учета долга и управления им и платежной системы? Если да, кто отвечает за мониторинг этих журналов регистрации событий и пользователей, которые имеют доступ к этим системам?

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-13 является необходимость убедиться в том, что существует четкое разделение работы между управляющими долгом, которые уполномочены вести переговоры и заключать соглашения от имени центрального правительства (сотрудниками фронт-офиса), и теми, кто отвечает за расчеты по операциям, включая организацию платежей, управление банковскими счетами и ведение учетных записей в государственной системе бухгалтерского учета (далее – “разделение обязанностей”). Надежная система операционного контроля и четко сформулированные обязанности сотрудников могут сократить риск ошибок, нарушения инструкций и мошеннических действий, что потенциально может привести к существенным убыткам правительства и испортить репутацию не только основного органа, отвечающего за управление долгом, (или соответствующих органов по управлению долгом), но и всего правительства. Управление операционным риском, включая бесперебойность работы, играет очень важную роль в управления долгом.

Ключевое требование в рамках показателя DPI-13 состоит в том, чтобы определить организационную структуру и индивидуальные функции и обязанности тех, кто отвечает за управление долгом, и оценить, соответствуют ли они критериям, установленным для параметров оценки в ОЭУД. Для данного показателя важно получить доказательства. Например, возможно, что для каждого сотрудника имеется описание должностных обязанностей, но оно может носить обобщенный, а не конкретный характер для работника, оно может оказаться сравнительно неформальным, а не должным образом формализованным, и возможно, что его не обновляли с момента прихода сотрудника на работу в основной орган, отвечающий за управление долгом, (или органы по управлению долгом).

Основной орган, отвечающий за управление долгом, (или органы по управлению долгом) должен исполнять функцию мониторинга рисков и соблюдения норм, причем этим должен заниматься один или более сотрудников. В идеале, для этого должно быть создано отдельное подразделение в мидл-офисе, напрямую подчиненное руководителю основного органа, отвечающего за управление долгом, (или соответствующих органов по управлению долгом). При этом основная функция состоит в том, чтобы отслеживать, соответствуют ли все операции по управлению государственным долгом полномочиям и лимитам, установленным в рамках государственной политики, и выполняются ли нормативные и договорные обязательства. Обеспечение этой функции подтверждается организационной структурой и описанием круга должностных обязанностей сотрудников.

Занимающиеся управления долгом сотрудники должны соблюдать кодекс поведения и требования руководства по предотвращению конфликта интересов при управлении своими собственными финансовыми операциями. Это руководство устанавливает правила, которых обязаны придерживаться сотрудники, виды действий или операций, которые им разрешается или не разрешается совершать, и требования о раскрытии информации о личной инвестиционной и финансовой деятельности. Например, если сотрудники продают или покупают государственные ценные бумаги, эта деятельность может восприниматься как эквивалент сделок с использованием служебной информации, поскольку эти лица могут иметь доступ к бюджетной и иной

правительственной информации. Это руководство поможет снизить обеспокоенность по поводу того, что личные финансовые интересы сотрудников могут подрывать надежность практики управления долгом.

Планирование бесперебойности работы позволяет организации подготовиться к будущим инцидентам, которые могут поставить под угрозу выполнение ее основных функций и надежность ее работы в долгосрочном плане. К инцидентам относятся инциденты локального характера, такие как пожары в здании, регионального характера, такие как землетрясения, национального характера, например, пандемии заболеваний.

Аварийно-восстановительные работы представляют собой процесс восстановления доступа к данным, оборудованию и программному обеспечению, необходимому для возобновления критически важных функций после природных или антропогенных катастроф. План аварийно-восстановительных работ (ПАВР) также должен содержать планы действий в случае неожиданной или внезапной потери ключевых сотрудников. ПАВР является частью процедуры планирования бесперебойной работы.

В некоторых странах ПАВР может существовать в центральном банке (в связи с международными требованиями, установленными Банком Международных Расчетов и иными международными институтами), но не в министерстве финансов, где осуществляются некоторые из операций по управлению долгом. Это положение не является достаточным для соблюдения минимальных требований, поскольку в соответствии с показателем DPI-13 требуется, чтобы ПАВР охватывал основной орган, отвечающий за управление долгом (или орган по управлению долгом). Если у министерства финансов имеется ПАВР, важно проверить, чтобы ПАВР охватывал операции по управлению долгом, чтобы сотрудники основного органа, отвечающего за управление долгом, (или органов по управлению долгом) были ознакомлены с ПАВР и теми вопросами, которые он охватывает, и чтобы ПАВР тестировался, охватывая операции по управлению долгом.

Целый ряд различных рисков могут оказать негативное влияние на нормальное функционирование организации. Оценка рисков помогает определить, что представляет собой катастрофа, к каким рискам наиболее чувствительна организация, и каковы могут быть потенциальные последствия (с точки зрения финансов и репутации). Эта оценка охватывает такие инциденты, как природные катастрофы, пожары, перебои с подачей электроэнергии, террористические атаки, организованные или преднамеренные нарушения в работе, кража, мошеннические действия, сбои в работе систем или оборудования (или и того, и другого), человеческие ошибки, компьютерные вирусы, правовые проблемы, забастовки или дестабилизация работы и потеря ключевых сотрудников.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

- Организационная структура с указанием всех подразделений, занимающихся управлением долгом и их соответствующих функций и обязанностей сотрудников
- Образец описания должностных обязанностей сотрудников, занимающихся управлением долгом

- Образец индивидуальных планов подготовки и повышения квалификации
- Образец оценок эффективности работы
- Копия кодекса поведения и руководства по предотвращению конфликта интересов
- Копия плана бесперебойной работы и ПАВР
- Копия плана или руководства по управлению операционными рисками
- Описания должностных обязанностей или компетенции персонала, отвечающего за функции мониторинга рисков и соблюдения норм

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Каковы функции и обязанности всех сотрудников основного органа, отвечающего за управление долгом (или органов по управлению долгом)?
- Кто уполномочен вести переговоры и совершать операции от имени центрального правительства? Кто отвечает за организацию платежей и бухгалтерский учет операций, связанных с долгом? Исполняются ли эти функции разными сотрудниками, разными подразделениями, или оба эти требования соблюдаются?
- Относятся ли сотрудники, занимающиеся вводом данных в систему учета долга и управления им и проверкой введенных данных, к разным организационным подразделениям?
- Сколько специалистов работает в основном органе, отвечающем за управление долгом, (или в органах, занимающихся управлением долгом)? Как долго сотрудники занимаются своей нынешней работой в части управления долгом? Какова квалификация сотрудников?
- Какова ситуация с наймом и удержанием персонала? Каков уровень текучки кадров?
- У всех ли сотрудников имеется четкое описание должностных обязанностей или компетенции? Если да, как часто пересматриваются и актуализируются эти описания должностных обязанностей?
- Имеются ли у сотрудников индивидуальные планы подготовки и повышения квалификации? Если да, каким образом сформулированы эти планы, и какова политика и бюджет для подготовки кадров?
- Какую подготовку получили сотрудники? Когда и где проводилась или организовывалась эта подготовка?
- Осуществляется ли оценка эффективности работы сотрудников? Если да, как часто это делается? Какова процедура?
- Имеется ли у сотрудников кодекс поведения, руководство по предотвращению конфликта интересов, или оба эти документа? Если да, кто отвечает за подготовку и мониторинг руководства?

- Существует ли план бесперебойной работы и ПАВР? Если да, имеется ли альтернативная площадка для восстановительной деятельности, на которую можно переместить операции, где она расположена? Когда в последний раз тестировался этот план?
- Существует ли документально оформленное руководство по управлению операционным риском? Какие риски охвачены этим руководством?
- Имеются ли сотрудники, отвечающие за мониторинг операций по управлению государственным долгом для обеспечения соответствия этих операций полномочиям и лимитам, установленным в рамках государственной политики, выполнения нормативных и договорных обязательств? Подкреплено ли это организационной структурой и описанием круга должностных обязанностей сотрудников, отвечающих за мониторинг рисков и соблюдения норм?
- Имеется ли в основном органе, отвечающем за управление долгом, (или в органах по управлению долгом) отдельное подразделение, занимающееся мониторингом рисков и соблюдения норм, которое отслеживало бы операционный риск? Если да, где оно находится, сколько в нем сотрудников, занимающихся этой работой, и насколько активно они отслеживают операционный риск?

3.6 УЧЕТНЫЕ ДОКУМЕНТЫ И ОТЧЕТНОСТЬ ПО ДОЛГУ

DPI-14 УЧЕТНЫЕ ДОКУМЕНТЫ ПО ДОЛГУ

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-14 является необходимость убедиться в том, что существуют безопасные системы для обеспечения корректности, последовательности и полноты данных в базе данных по внутреннему и внешнему долгу центрального правительства, связанным с долгом операциям и гарантиям по кредитам. В состав таких систем входит система ведения реестра государственных ценных бумаг, размещенных на внутреннем рынке.

Ключевое требование для показателя DPI-14 состоит в том, чтобы произвести оценку эффективности и полноты системы учета долга или управления им, призванной вести учет, осуществлять мониторинг, производить расчеты и вести бухгалтерский учет всех операций, связанных с долгом и производными финансовыми инструментами. Должна существовать жесткая система контроля и обеспечения безопасности системы и базы данных о долге. В идеале, система учета долга и управления им должна иметь интерфейс с правительственными системами информации по финансовому менеджменту и бухгалтерского учета.

Еще одно ключевое требование состоит в том, чтобы оценить эффективность системы центрального депозитария (ведения реестра) с точки зрения своевременного и корректного ведения учетных записей по всем держателям государственных ценных бумаг на внутреннем рынке. Если система ведения реестра допускает использование лицевых счетов номинального держателя (то есть счетов на имя отечественного банка-депозитария, принимающего на хранение ценные бумаги от имени своих клиентов), конечного собственника можно определить только по учетным книгам депозитария. В таких случаях некий официальный орган (например, центральный банк или центральный депозитарий) должен предпринять меры для того, чтобы информация об объеме внутренних долговых обязательств, которые приобретены иностранцами, была доступна для целей составления статистической отчетности. Кроме того, должно быть обеспечено регулярное проведение сверки и аудита записей в реестре.

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

- Копия образца отчетов, которые производятся системой учета долга или управления им, чтобы убедиться, насколько актуальны учетные записи по долгу
- Доказательства, подтверждающие, что производится сверка и аудит записей в системе ведения реестра

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Какие системы учета долга и управления им используются?
- Отражает ли система учета долга и управления им все операции, связанные с долгом центрального правительства и государственными гарантиями по кредитам?

- Ведется ли в системе учета долга и управления им учет всех видов долга и гарантий по кредитам, выданных центральным правительством?
- Каков период времени или временной лаг между моментом, когда учетные записи по долгу вводятся и проверяются на достоверность, и моментом, когда эти записи могут быть с уверенностью использованы для целей анализа и составления отчетности?
- Как работает система ведения реестра? Используются ли в системе бездокументарные ценные бумаги или ценные бумаги в документарной форме, или и то, и другое?
- С какой периодичностью осуществляется сверка и аудит записей в реестре?
- Позволяет ли система ведения реестра использовать лицевые счета номинального держателя? Если да, каким образом определяется, резидентом какой страны являются держатели государственных ценных бумаг?

ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Основанием для использования показателя DPI-15 является необходимость убедиться в том, что правительство регулярно публикует информацию по сумме и составу своего долга, в том числе и в разбивке по валютам, срокам, признаку резидентства и процентным ставкам, а также информацию о стоимости обслуживания долга. Данные по остаткам и потокам долга должны распространяться в соответствии с международными стандартами отчетности.⁴

Ключевое требование для показателя DPI-15 состоит в том, чтобы оценить полноту и своевременность представления отчетности по долгу, охватывающей внешний и внутренний долг центрального правительств, долг нефинансового государственного сектора и гарантии по кредитам. Для оценки полезно получить информацию от Всемирного банка или МВФ, или от обеих этих организаций относительно качества и своевременности представления отчетности по государственному долгу.

Как указано в методике ОЭУД (сноска 13), в состав нефинансового государственного сектора входит центральное правительство (бюджетные, внебюджетные фонды и фонды социального обеспечения); региональные и местные органы управления; и нефинансовые государственные корпорации. Поэтому в него не входят финансовые государственные корпорации (в том числе и государственные банки) и центральный банк.

Методика ОЭУД содержит перечень информации, которую следует публиковать в бюллетене статистики по долгу или в аналогичном издании. К основным показателям, отражающим риски, могут относиться следующие:

- Соотношение долга под фиксированную процентную ставку и долга под плавающую ставку
- Соотношение краткосрочного и долгосрочного долга
- Средний период до момента переустановки процентной ставки
- Отношение долга в иностранной валюте к внутреннему долгу
- Валютный состав долга в иностранной валюте
- Средние сроки погашения долга

4. Например, страны представляют отчетность для Системы отчетности заемщиков, созданной во Всемирном банке, Специальной системы распространения данных МВФ и т.п., а иногда также определяется эффективность системы по контрольным показателям Системы оценки качества данных для целей статистики внешнего долга МВФ, которая представляет собой международно признанную систему оценки качества данных о внешнем долге, в том числе и надлежащей практики сбора и распространения данных.

- Профиль сроков погашения долга

ПОДТВЕРЖДАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

Должны быть представлены следующие подтверждающие документы:

- Копия самой последней опубликованной информации об остатках и потоках внешнего и внутреннего долга центрального правительства
- Копия самой последней опубликованной информации об остатках и потоках совокупного долга нефинансового государственного сектора и гарантиях по кредитам.
- Копия самого последнего выпуска бюллетеня статистики долга или аналогичной публикации

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ

Можно задать следующие вопросы:

- Какие нормативные и договорные требования установлены для правительства?
- Насколько хорошо правительство выполняет эти нормативные и договорные требования?
- Кто отвечает за подготовку и представление данных о долге в МВФ и Всемирный банк (например, для Системы отчетности заемщиков)? Как составляются эти данные по долгу, и когда они представляются?
- Какие стандарты представления данных применяются?
- Какова процедура и кто отвечает за подготовку бюллетеня статистики долга или аналогичного отчета по долгу? С какой периодичностью публикуется эта информация? Доступна ли она общественности? Если да, каким образом, и в каком формате?
- Содержится ли в бюллетене статистики долга или аналогичном документе следующая информация:
 - Остатки долга центрального правительства (с разбивкой по кредиторам, признаку резидентства, инструментам, валютам, процентным ставкам и срокам до погашения)
 - Потоки долга (платежи по основным суммам и процентам)
 - Коэффициенты или показатели долга, или и то, и другое;
 - Базовые показатели рисков долгового портфеля?
- Какие еще отчеты по долгу составляются правительством или центральным банком? Доступны ли они общественности? Если да, каким образом, и в каком формате?
- Каков период времени или временной лаг между датой представления отчетности и датой, когда готовы надежные отчеты по долгу? Какие способы проверки достоверности данных используются для обеспечения точности этих отчетов?
- Кто отвечает за подписание или выдачу разрешения на выпуск этих отчетов?

ПРИЛОЖЕНИЕ.
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

IMF (International Monetary Fund). 2007. *Manual on Fiscal Transparency*. Washington, DC: IMF. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>.

IMF (International Monetary Fund) and World Bank. 2001 (amended in 2003). *Guidelines for Public Debt Management*. Washington, DC: IMF and World Bank. <http://treasury.worldbank.org/>

———. 2003. *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies*. Washington, DC: IMF and World Bank. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf>

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). *Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Public Debt*. [http://www.issai.org/media\(642,1033\)/ISSAI_5410_E.pdf](http://www.issai.org/media(642,1033)/ISSAI_5410_E.pdf).

INTERNATIONAL DEFINITIONS AND STANDARDS

BIS (Bank for International Settlements), Commonwealth Secretariat, Eurostat, IMF (International Monetary Fund), OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Paris Club Secretariat, UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), and World Bank. 2003. *External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users*. IMF, Washington, DC.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/eds/Eng/Guide/file1.pdf>.

IMF (International Monetary Fund). 2002. *Government Finance Statistics Manual 2001*. Washington, DC: IMF.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

———. 2003. “Data Quality Assessment Framework (DQAF) for External Debt Statistics.” IMF, Washington, DC

http://dsbb.imf.org/vgn/images/pdfs/DQAF_EXD_Statistics.pdf.

PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability Program). 2005. *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. Washington, DC: World Bank.

http://www.pefa.org/pfm_performance_file/the_framework_English_1193152901.pdf.

ПРОЧИЕ ПОЛЕЗНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

IMF (International Monetary Fund) and World Bank. 2001. *Developing Government Bond Markets: A Handbook*. Washington, DC: IMF and World Bank.

———. 2008. “Staff Guidance Note on the Application of the Joint Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries.” IMF and World Bank, Washington, DC.

<http://go.worldbank.org/VW1LCJFDJ0>

Wheeler, Graeme. 2004. *Sound Practice in Government Debt Management*. Washington, DC: World Bank.

wb292655