

УКАЗАНИЕ 5250

относно одита на публичния дълг



ИНТОСАЙ

Указанията на ИНТОСАЙ се публикуват от Международната организация на върховните одитни институции като част от нейната рамка за професионални становища, стандарти и указания. За повече информация:
www.issai.org



ИНТОСАЙ



ИНТОСАЙ, 2020 г.

1) Одобрено през 2020 г.

2) Отменя МСВОИ 5410, 5411, 5420, 5421, 5422, 5430 и 5440.



СЪДЪРЖАНИЕ

A. ВЪВЕДЕНИЕ.....	4
Б. ЦЕЛ	4
В. ОБХВАТ	5
Г. РОЛЯТА НА ВОИ.....	5
ПУБЛИЧНИЯТ ДЪЛГ И НЕГОВОТО УПРАВЛЕНИЕ	8
ОДИТ НА ПУБЛИЧНИЯ ДЪЛГ	12
A. ПЛАНИРАНЕ НА ОДИТА.....	15
Б. ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ОДИТА	30
В. ДОКЛАДВАНЕ И ПРОСЛЕДЯВАНЕ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОДИТНИТЕ ПРЕПОРЪКИ	33
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ДЪЛГА	35
I. ВЪВЕДЕНИЕ.....	35
II. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА УЯЗВИМОСТ	36
III. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА УСТОЙЧИВОСТ	42
IV. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ФИНАНСОВИЯ ДЪЛГ	46
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	52
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ПРАКТИЧЕСКИ ПРИМЕРИ И ОПИТ НА ВОИ	53
ЗАПОЗНАВАНЕ С ПРОЦЕСИТЕ ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИЯ ДЪЛГ И ОЦЕНКА НА РИСКА: ПРИМЕР ОТ ИНДОНЕЗИЯ (ПАРАГРАФ 73 ОТ УКАЗАНИЯТА ..	53
ДИРЕКТНИ СЪЩЕСТВЕНИ ПРОВЕРКИ ПРИ ФИНАНСОВИЯ ОДИТ (ПАРАГРАФ 103 ОТ УКАЗАНИЯТА)	61
МАТРИЦА НА ОДИТНИТЕ КОНСТАТАЦИИ (ПАРАГРАФ 105 ОТ УКАЗАНИЯТА)	71
ПРИМЕРНИ ДОКЛАДИ ОТ ФИНАНСОВ ОДИТ, ОДИТ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ОДИТ ЗА СЪОТВЕТСТВИЕ (ПАРАГРАФ 106 ОТ УКАЗАНИЯТА)	72
СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	75

А. ВЪВЕДЕНИЕ

- 1) Указанията на ИНТОСАЙ (GUID) предоставят насоки с незадължителен характер, от които одиторът може да се ръководи при прилагане на Международните стандарти за върховните одитни институции (МСВОИ) относно всички видове одити.
- 2) МСВОИ 100 очертава принципите на одита в публичния сектор. При одита на публичния дълг одиторът следва да се позове на залегналите в него общи принципи и принципите, свързани с одитния процес.
- 3) На това основание се издават настоящите указания за финансов одит, одит на изпълнението и съответствието на публичния дълг под номер 5250.

Б. ЦЕЛ

- 4) Настоящият документ има за цел да предостави насоки на върховните одитни институции (ВОИ) при одита на публичния дълг по отношение на прилагането на основните одитни принципи, предвидени в МСВОИ 100, във всички етапи на финансовия одит, одита на изпълнението и съответствието, за да се гарантира изготвянето на качествени одитни доклади, които са от полза за доброто управление на публичния дълг и публичния сектор като цяло.

В. ОБХВАТ

- 5) Настоящите указания очертават специфични за публичния дълг въпроси, които следва да се вземат предвид при извършването на одит в тази сфера.
- 6) Насоките обсъждат също и насоки как въпросите могат да бъдат обхванати при финансов одит, одит на изпълнението и съответствието, без да се залагат допълнителни изисквания към одитния процес.

Г. РОЛЯТА НА ВОИ

- 7) Ръководните принципи на ООН относно външния дълг и правата на човека призовават държавите да извършват периодични одити на публичния си дълг с оглед гарантиране на прозрачност и отчетност при управлението на ресурсите и при вземането на решения за бъдещи заеми.
- 8) По-конкретно, в Принципите на Конференцията на ООН за търговия и развитие относно насърчаване на отговорното отпускане и поемане на дълг от държавите се посочва следното: „Необходимо е да се извършват независими, обективни, професионални, навременни и периодични одити на дълговите портфейли на дадена държава от страна на нейната одитна институция, за да се оценят количествено и качествено скоро поетите задължения. Констатациите от тези одити следва да се оповестяват публично, за да се гарантира прозрачност и отчетност при управлението на дълга. Одити следва да се извършват и на по-ниско равнище в управлението“¹.
- 9) ВОИ играят важна роля, тъй като упражняват независим външен контрол върху външния дълг на дадена страна и оповестяват публично резултатите от своите одити. Чрез своите препоръки одитните институции могат да насърчават подобрения при управлението на дълга, включително при отчитането му, изготвянето на стратегии за поемане на публичен дълг и практиките за управление на риска.
- 10) Като цяло ролята на ВОИ е да насърчават добрите принципи и практики

¹ Принципите на Конференцията на ООН за търговия и развитие относно насърчаване на отговорното отпускане и поемане на дълг от държавите: https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf

при управлението на публичния дълг в рамките на своите законови правомощия. Одитните институции могат също да стимулират и подпомагат въвеждането на ефективен вътрешен контрол при управлението на дълга. В зависимост от вида на извършения одит ролята на ВОИ може да включва следното:

а. Финансов одит

- Насърчаване на разумни стратегии за публичния дълг и практики за управление на риска;
- Насърчаване прилагането на всеобхватни и усъвършенствани практики за докладване и оповестяване на данни относно публичния дълг.

б. Одит на изпълнението

- Коментар относно фискалните и икономическите последици: ВОИ може да извършва независими анализи въз основа на оповестената количествена и качествена информация за дълга и други съпътстващи данни², за да насърчи по-доброто управление на публичния дълг и да подобри разбирането за настоящия и бъдещ ефект от поемането на публичните задължения и гарантирането на фискална устойчивост;
- Намаляване на фискалната уязвимост на правителството чрез насърчаване на добри практики в политиките за управление на публичния дълг, включително подходящо генериране на информация и използване на необходимите за анализа показатели;
- Насърчаване на правителствата да обърнат по-сериозно внимание на наблюдението на уязвимите елементи и да дадат висок приоритет на управлението на риска, както и на изготвянето и публикуването на качествена финансова информация;
- ВОИ може да играе активна роля за защитата на финансовата стабилност на държавите, като помага за въвеждането на солидни и

² Международната финансова криза от последните години и свързаните с нея големи фискални дефицити и равнища на дълга в много държави подчертаха значението на надеждната и навременна статистическа информация относно държавния дълг и в по-широк смисъл - дълга на публичния сектор като критичен елемент за фискалната и евентуално външната устойчивост на държавите. Указания за подобряване качеството и актуалността на ключовите статистически данни за държавния дълг на дадена страна, които са критичен елемент за оценка на фискалната устойчивост на страната, могат да бъдат намерени на адреси : <https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Public-Sector-Debt-Statistics-Guide-for-Compilers-and-Users-Guide-for-Compilers-and-Users-24905>; <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>; <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>

надеждни практики за управление на публичния дълг.

в. Одит за съответствие

- Насърчаване на добри практики за управление на дълга чрез проверка на спазването на правната рамка, която регламентира необходимите процеси за управление, одит, счетоводно отразяване и отчетност при публичния дълг.

ПУБЛИЧНИЯТ ДЪЛГ И НЕГОВОТО УПРАВЛЕНИЕ

Какво представлява публичният дълг?

11) Широкото определение за публичен дълг дава отговор на следните въпроси: *Кои субекти в дадена страна могат да поемат дълг? Какви понятия или инструменти представляват дълг в дадена държава?*

12) В настоящите указания не се прави опит за предлагане на определение за публичен дълг, а по-скоро се описват различни негови елементи, които трябва да се взимат предвид, както и органите в публичния сектор, чиито задължения трябва да бъдат включени при отчитането на публичния дълг, както следва:

- Задължения или други ангажименти, поети директно от публични органи като:
 - централното³ или федерално правителство, в зависимост от структурата на управление на страната;
 - държавни, областни, общински, регионални и други местни власти или органи;
 - предприятия, които са собственост или под контрола на държавата;
 - други субекти с държавна или квази-държавна собственост;

³ В ревизираните насоки на Световна банка/ МВФ за управление на публичния дълг този дълг е определен като основните финансови задължения, върху които централното правителство упражнява контрол. Тези задължения обикновено включват както търгуем, така и нетъргуем дълг, например концесионно финансиране, получено от двустранни и многостранни източници, а в някои случаи и дълг на дребно. Отделните държави имат различен подход към отчитането/ неотчитането на дълга в публичния сектор като публичен дълг в зависимост от естеството на политическата и институционална рамка.

- задължения или други ангажименти, поети от публични органи от името на частни предприятия или други субекти, например дълг, поет от публичен орган с цел недопускане от фалит или несъстоятелност на частен юридически субект⁴.
- 13) Като цяло публичният дълг включва вътрешни и външни задължения и други ангажименти, поети пряко от публични органи – ценни книжа, банкови заеми, дългосрочни лизингови договори, гаранции, емисии на национална валута, постъпления от обществени спестовни каси, заеми от чуждестранни правителства и международни организации, пенсионни и здравни задължения и краткосрочни задължения.⁵
- 14) Всяка държава отчита своя публичен дълг в съответствие с предвидените в законодателството условия и стандарти за прозрачност. Някои елементи на задълженията и други ангажименти в определени случаи не се посочват във финансовите отчети, а се отразяват в други документи, необходими за приемането на бюджета, за въвеждане и наблюдение изпълнението на политики и за други цели.

Какво представлява управлението на публичния дълг?

- 15) Управлението на публичния дълг е процесът по разработване и прилагане на стратегия за управление на публичния дълг с цел осигуряване на необходимото финансиране на възможно най-ниска цена в средносрочен и дългосрочен план при поемането на разумна степен на риск.
- 16) Според определението целите и задачите, свързани с управлението на публичния дълг от страна на правителството са, както следва:
- спазване на изискванията за вземане на заеми от страна на правителството;
 - поемане на дълг на възможно най-ниска цена в средносрочен и дългосрочен план;
 - поддържане на разумна степен на риск на дълговия портфейл;

⁴ Глава 4: Избрани въпроси, касаещи дълга в публичния сектор, стр. 47, Статистика на дълга в публичния сектор (МВФ) – „PSDS“: Ръководство за изготвяне и ползване, 2014 г.: [<https://www.imf.org/en/Publications/Manuals-Guides/Issues/2016/12/31/Public-Sector-Debt-Statistics-Guide-for-Compilers-and-Users-Guide-for-Compilers-and-Users-24905>]; и глава 7: Балансов отчет, МВФ – “GFSM”, стр. 209-212, 2014 г. [https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf] съдържат подробна информация относно условните задължения.

⁵ В глава 7, „Статистика на дълга в публичния сектор“, МВФ: Ръководство за изготвяне и ползване - „PSDS“, 2014 г.; Глава 7: Балансов отчет, МВФ – “GFSM”, 2014 г.; и Приложение 6, Статистики на дълга в публичния сектор: Ръководство за изготвяне и ползване - МВФ се съдържа подробно описание и изисквания за счетоводно третиране на тези елементи от дълга.

- постигане на други цели, които правителството си е поставило, например развитие и поддържане на действащ пазар на държавни ценни книжа.

17) ВОИ извършват финансов одит, одит на изпълнението и одит на съответствието в областта на публичния дълг. Осъществяването на одит и процедурите за докладване се определят от мандата на одитните институции, определен в законодателството на страната. В следващите части от настоящия документ се разглежда как одиторите прилагат основните принципи на одита, предвидени в МСВОИ 100, при одитиране на публичния дълг.



ОДИТ НА ПУБЛИЧНИЯ ДЪЛГ

- 18) В настоящия раздел се предоставят допълнителни насоки за одиторите относно въпросите, които трябва да се вземат предвид при извършването на финансов одит, одит на изпълнението и одит за съответствие в областта на публичния дълг. Целта не е да се обхванат всички елементи на одита на публичния дълг. Относно стандартите за одит могат да се разгледат долупосочените МСВОИ и съответните Указания:

Финансов одит	МСВОИ 200
Одит на изпълнението	МСВОИ 300
Одит за съответствие	МСВОИ 400

- 19) Целта на **финансовия одит** на публичния дълг е да се определи дали финансовата информация относно публичния дълг, поддържана от одитираната организация, е представена в съответствие с приложимите стандарти за финансова отчетност и с регулаторна рамка. Финансовите одити на публичния дълг могат да се осъществяват самостоятелно или като част от одита на финансовите отчети на правителството.
- 20) Фокусът при **одита на изпълнението** в областта на публичния дълг е върху това дали кредитополучателите и заемодателите, отговорниците за управление на държавния дълг и други свързани с тях страни изпълняват задълженията си в съответствие с принципите на

икономичност, ефикасност и ефективност и къде има възможности за подобрене.

- 21) **Целта на одита за съответствие** в областта на публичния дълг е да се получат доказателства доколко дейностите, финансовите операции и информацията, касаещи публичния дълг, отговарят във всички съществени аспекти на въведените регулаторни правила.
- 22) Одитът на публичния дълг предоставя на законодателните, надзорните и управленски органи и на широката общественост независима и обективна оценка относно управлението на дълга.
- 23) Подходът към избора на теми или финансови отчети за одит може да бъде различен. Някои ВОИ прилагат подход „отдолу - нагоре“, при който одиторът участва в процеса на подбор. Други пък предпочитат подхода „отгоре-надолу“, при който ръководството избира одитните теми без участието на одитора. Трети одитни институции комбинират двата подхода.
- 24) След като извършат оценка на рисковете или анализ на проблемите и определят нивото на същественост, одиторите могат да изберат областта/ темата/ предмета на одита.
- 25) Важно е ВОИ да следват определен процес при избора на одитни теми. Те могат да вземат предвид: а) ниво на същественост, включително финансовите, социалните и политическите аспекти на темата; б) значимост; в) риск; г) доколко темата подлежи на одит; (д) мандат на ВОИ; (е) въздействие; (ж) интересите и очакванията на обществото и законодателя; (з) принципите на добро управление; и) неспазване на правилата за вътрешен контрол или липса на адекватна система за вътрешен контрол; к) констатации, установени при предходни одити.
- 26) Като се има предвид техническата сложност на въпросите, свързани с публичния дълг, важни фактори при избора на одитни теми са нивото на знания, умения и опит на одиторите на ВОИ в тази област.
- 27) Одиторите могат да разработят свои собствени критерии и процедури за подбор в съответствие с изискванията на одитните стандарти/ МСВОИ. Относителната тежест на всеки критерий ще зависи от конкретните обстоятелства в одитирания обект.
- 28) След избора и приоритизирането на одитните теми одиторите трябва да

се уверят, че те подлежат на одит, преди да стартират одитния ангажимент. Оценката доколко дадена тема подлежи на одит е важен елемент в процеса на планиране. Одиторите преценяват дали осъществяването на одита е уместно и икономически ефективно. Те следва също да се уверят, че притежават необходимите компетенции за анализ на свързаните с дълга операции, за комуникация със служителите, отговарящи за управлението на публичния дълг и за осигуряване на достъп до отчетите по дълга.

А. ПЛАНИРАНЕ НА ОДИТА

- 29) Съгласно изискванията на МСВОИ 100 принципите, свързани с планирането на одита, включват: а) определяне на условията за одита; б) запознаване с одитираната организация; в) извършване на оценка на риска или анализ на проблемите; г) определяне на риска от измама; д) разработване на план за одита.

➤ ОПРЕДЕЛЯНЕ НА УСЛОВИЯТА НА ОДИТА

- 30) Одиторите договарят или установяват общо разбиране за условията на одитния ангажимент с ръководството и, когато е уместно, с лицата, натоварени с управление.
- 31) При одита на публичния дълг одиторите се позовават на мандата на ВОИ, извършената предходна одитна работа и наличните ресурси за извършване на одита. Някои ВОИ имат ограничен мандат за одит на публичния дълг.
- 32) Важен елемент за извършването на одит на публичния дълг е наличието на концептуална рамка и широко разбиране за естеството на публичния дълг, тъй като това е от решаващо значение за определяне на обхвата и целите на одита в тази област.
- 33) При **финансовия одит** одиторите проверяват отчетите, свързани с публичния дълг и съпътстващите ги документи с цел да определят точността и пълнотата на отчетената и оповестената информация.
- 34) При **одит на изпълнението** одиторите извършват оценка на управлението, рисковете и устойчивостта на публичния дълг, както и оценка на институциите и служителите, отговорни за неговото управление.
- 35) При **одита за съответствие** одиторите оценяват дали структурите, участващи в управлението на публичния дълг, осъществяват дейността си в съответствие със законодателството, регламентиращо тяхната дейност.
- 36) Важно е също да се уточни обхватът на одита в областта на публичния дълг.

- 37) Условието на одита обикновено се обсъждат по време на първоначалната или въвеждаща среща с одитирания обект, на която се оповестяват или обсъждат и съгласуват обхвата, целите и критериите, наред с други въпроси.

➤ ЗАПОЗНАВАНЕ С ОДИТИРАНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ И НЕЙНАТА СРЕДА

- 38) Запознаването с институциите, отговарящи за публичния дълг, средата им на работа, както и програмите, дейностите и функциите, свързани с дълга и обстоятелствата, касаещи одита, дава възможност на одитора да си очертае референтна рамка спрямо която да прилага своята професионална преценка по време на одитния процес, особено при определянето на нивото на същественост и анализа на рисковете.
- 39) Одиторите се запознават обстойно с организацията, отговарящи за управлението на публичния дълг и средата, в която функционират, процедурите им за вътрешен контрол, за да могат да разработят ефективен одитен подход.
- 40) За тази цел одиторите се запознават в достатъчна степен с важните аспекти на средата, в която функционира одитирания обект (министерство на финансите, агенция за управление на публичния дълг или друга структура в публичния сектор, отговаряща за управлението на одитирания дълг), така че да разберат събитията, операциите и практиките, които могат да окажат влияние върху начина, по който се извършват и отчитат дейностите по управление на публичния дълг.
- 41) Дейностите, които могат да бъдат разгледани в рамките на този процес, са: (а) запознаване с правната рамка, регламентираща публичния дълг и неговото управление (институционална и организационна); (б) запознаване с общите икономически фактори, включително търговията с публичен дълг и финансовите инструменти; (в) запознаване с вътрешния контрол в областта на публичния дълг; (г) оценка на риска на ниво организация.
- 42) Дълбочината на изследване на правната рамка, касаеща публичния дълг и реда и начина за управлението му зависи от вида на одита. При **финансов одит** констатациите, свързани с неспазване на законовите и подзаконовите актове, които са станали известни на одитора в хода на одита, следва да бъдат съобщени на лицата, натоварени с общо управление, с изключение

на случаите, когато тези констатации са видно несъществени. Въпреки това, одитният мандат или задълженията на организациите от публичния сектор, произтичащи от закони, подзаконовни нормативни актове, министерски постановления, изисквания на правителствената политика или решения на законодателния орган, могат да доведат до залагането на допълнителни цели, например отговорност за докладване относно всички случаи на неспазване на правилата, дори когато са видно несъществени.

- 43) При **одит на изпълнението** и **одит за съответствие** правната рамка, регламентираща публичния дълг и реда и начина за управлението му могат да бъдат теми или предмет на одита. Ето защо може да се наложи одиторите да се запознаят по-обстойно с правната рамка и реда и начина за управление на публичния дълг⁶ в сравнение с финансовите одитори.
- 44) Правната рамка също налага ограничения за одита. Например някои ВОИ не са упълномощени по закон да извършват пълен одит на публичния дълг или да проверяват данни за дълга на големи държавни предприятия, които сключват договори за заеми, гарантирани от правителството.
- 45) Оценката на реда и начина за управление на публичния дълг спрямо критериите, изложени в „Преработените насоки за управление на публичния дълг“ на Световна банка/ МВФ, може да осигури на одитора структуриран поглед върху:
- Целите и координацията при управлението на публичния дълг;
 - Прозрачност и отчетност на дейностите по управление на публичния дълг;
 - Институционална рамка за управление на публичния дълг;
 - Стратегия за управление на публичния дълг;
 - Рамка за управление на риска, свързан с дейностите по управление на публичния дълг;
 - Ролята на мениджърите на публичния дълг за насърчаване на ефективни пазари на дългови инструменти.

⁶ Правната рамка и структурата за управление на публичния дълг в контекста на показателите за ефективност са разгледани в методологията на Световна банка за оценка на ефективността на управлението на дълга. За повече информация на адрес: <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>

- 46) Организационните модели за управление на публичния дълг се определят от законодателството, което често е различно в отделните държави. Това може да повлияе на обхвата, целта и стратегията на одита. Най-разпространените модели са тези, при които управлението на публичния дълг се осъществява от независими структури на централната власт (като Министерството на финансите); при други за това отговаря централната банка или повече от една институция. По-подробно описание на структурата и функциите по управление на публичния дълг може да се намери в „Преработените насоки за управление на публичния дълг“ на Световна банка/ МВФ.
- 47) Общите икономически фактори обикновено оказват влияние върху естеството и обхвата на дейностите по управление на публичния дълг. Например, когато е налице вероятност лихвените проценти да се повишат, длъжниците могат да се опитат да фиксират текущото ниво на лихвения процент (по своите заеми с плаващ лихвен процент) чрез използването на лихвени суап-сделки, форуърдни споразумения или залагането на таван с цел ограничаване на възможното увеличение на публичните разходи. Решението за управление на ефекта от повишаването на лихвените проценти се съдържа в стратегията за управление на публичния дълг.
- 48) При планирането и осъществяването на финансов одит, одит на изпълнението или одит за съответствие на публичния дълг одиторът следва да се запознае добре с пазарите, на които е поет дългът и с видовете финансови инструменти. Това може да включва анализ на:
- оперативните характеристики и рисковия профил на финансовите пазари, на които оперират структурите, управляващи инструментите по публичния дълг (т.е. състоянието, надеждността и ефективността на първичния и вторичния пазар на тези инструменти);
 - финансовите инструменти, използвани от структурите, управляващи публичния дълг и техните характеристики;
 - установените политики за дълговите инструменти;
 - методите за оценка на финансовите инструменти. Това може да бъде особено важно, когато одитираното предприятие използва деривати с комплексни характеристики.
- 49) Одиторът се запознава и документира информацията относно счетоводната система и ключовите системи за управление и контрол в

достатъчна степен, така че да може да планира своя одит. При одита на публичния дълг, където се касае за сложни процеси, операции и счетоводни въпроси, одиторът разглежда ключовите аспекти на системата за вътрешен контрол, включително всичките пет компонента на вътрешния контрол - контролна среда, оценка на риска на предприятието, контролни дейности, информация и комуникация, както и мониторинг.

50) Контролната среда е в основата на системата за вътрешен контрол. Ръководството на структурата, която се занимава с управление на публичния дълг, следва да изгради и поддържа култура на положително отношение към вътрешния контрол.

51) Контролната среда обхваща:

- **Почтеност и етични ценности.** Ефективността на вътрешния контрол зависи тясно от почтеността и етичните ценности на хората, които създават, управляват и наблюдават контролите. Тъй като висшето ръководство е в позиция да заобиколи определени контроли, почтеността и етичните ценности на висшите служители са от съществено значение за поддържането на ефективен вътрешен контрол.
- **Политики и практики в областта на човешките ресурси.** Все по-сложният характер на операциите по публичния дълг, които могат да включват множество валути, променливи лихвени проценти, реструктуриране и суапове на валутни и лихвени плащания, изисква наличието на високо квалифициран персонал за управлението му. Ръководството на структурата, управляваща дълга, следва да се погрижи за осигуряване на достатъчно компетентни служители за постигане на целите и задачите по управление на дълга.
- **Организационна структура.** Повечето структури за управление на дълга поддържат няколко оперативни звена с различни управленски функции и отговорности за докладване. Мениджърите имат две основни функции - координиране на дълговите операции с фискалните и паричните операции на правителството и оперативна функция - управление на конкретни дългови трансакции.

52) Одиторите оценяват как висшите служители на звената по управление на дълга спазват изискванията за почтено поведение и етичните ценности, въвеждат политики и практики в областта на човешките ресурси в

подкрепа на целите и задачите по управление на дълга и създават организационна структура за постигане на целите.

- 53) Управляващите дълга структури оценяват рисковете, пред които е изправена страната в опита да постигне целите си, които обикновено са от пазарен и оперативен характер. Приложение 1 съдържа определения и подробна информация относно тези рискове в контекста на анализа на уязвимостта, устойчивостта и финансовите показатели за оценка на риска. В допълнение следва да се вземат предвид и дългосрочните съображения. Прогнозният публичен дълг (въз основа на прогнозните бюджетни постъпления и разходи на страната), както и други фискални експозиции са важни при анализа на дългосрочната фискална уязвимост/устойчивост на държавата.
- 54) Оперативните рискове възникват в хода на рутинното управление на дълговите трансакции, които трябва да бъдат независимо обработвани, потвърждавани, оценявани и преглеждани, както и наблюдавани от независима административна структура. Отговорността за идентифициране на рисковете и разработване на планове се носи от ръководството. Планът относно риска описва процедурите за смекчаване на рисковете.
- 55) В хода на оценката на вътрешния контрол относно дълга одиторите се запознават с плана за риска и съпоставят действителното изпълнение от страна на структурата за управление на риска със заложеното в този план.
- 56) Финансовият одитор преценява дали съществуват събития или условия, които могат да породят съществени съмнения доколко бъдещите ресурси на одитираната организация ще бъдат достатъчни за поддържане на обществените услуги и за покриване на задълженията към датата им на падеж.
- 57) Установяването на ефективна връзка между целите за управление на дълга и контролните дейности е ключов компонент на вътрешния контрол. Така от структурите по управление на дълга се изисква ясно да определят целите на това управление в конкретни области, например стабилно обслужване на дълга, достатъчна ликвидност за изплащане на текущите задължения, целеви среден падеж на дълга, желана комбинация от дълг в чуждестранна валута и активен вътрешен капиталов пазар.

- 58) Одиторите оценяват дали е налице адекватно разделение на отговорностите в структурата, отговаряща за управление на дълга, така че да се разпределят дейностите по контрол върху упълномощаването, попечителската дейност и счетоводното отчитане на операциите.
- 59) За да се постигнат целите по управление на публичния дълг, отговорните лица, задаващи политиката, както и структурата за управление на публичния дълг трябва да разполагат с информационна система, в която се събира и разпространява подходяща и надеждна информация относно дълга. Ръководството трябва да получава адекватни и надеждни сведения относно вътрешни и външни събития, касаещи публичния дълг. Такава информация може да бъде изготвена по-лесно при следните условия:
- използване на единна система, съдържаща всички отчети на държавно ниво относно бюджетните, касови и дългови операции;
 - поддържане на интегрираната база данни, от която се предоставят данни с единен формат за паричните средства, бюджета и публичния дълг. Тя обезпечават обмена на информация между оперативните звена и вътре в тях;
 - поддържане на единна счетоводна рамка и изисквания за формат и съдържание на отчетите, разработена от професионална организация, която въвежда счетоводни стандарти;
 - информационната система е развита по интегриран и гъвкав начин от междуведомствени координационни групи.
- 60) Навременните отчети относно публичния дълг помагат за предотвратяване на нередности и гарантират сигурността на активите. Тъй като операциите по публичния дълг са свързани с големи суми в брой, навременната информация за паричните постъпления и плащания, свързани с транзакциите по дълга, допринася за предотвратяване на измами.
- 61) За голям брой от транзакциите по публичния дълг е необходимо наличието на компютърна система за управление на дълга, тъй като се осъществяват голям брой комплексни операции, които изискват точна обработка и извличане на данни⁷.

⁷ Към момента са налице две основни информационни системи за управление на публичния дълг: 1) Система за управление на дълга и финансов анализ (DMFAS) - компютърна система, разработена от Конференция на ООН за търговия и развитие (UNCTAD), и 2) Система за регистриране и управление на дълга на Секретариата на Британската общност (CS-DRMS). DMFAS е приложение, базирано на Microsoft Windows, което използва системата за управление на релационни бази данни на Oracle. CS-DRMS поддържа електронна свързаност със системата за отчитане на длъжниците

- 62) Одиторите преглеждат и оценяват информационните системи на одитирания обект, включително счетоводната система. За тази цел те се запознават с формата на счетоводната система, нанесените в нея промени и функционирането ѝ. Относителната сложност на използваните дългови инструменти определя колко комплексна следва да бъде информационната система на одитирания обект (вкл. неговата счетоводна система) и въведените контролни процедури.
- 63) Прегледът и оценката на компютърните системи биха били най-ефективни, ако се извършат от одитори със съответния опит и знания в тази област. Преди да започне прегледа, ВОИ преценява дали разполага с подходящо обучен персонал, който да извърши тази работа.
- 64) Структурата за управление на дълга наблюдава развитието на външната среда, както и вътрешния контрол върху публичния дълг, за да реагират бързо и ефективно на промените. Периодично може да се изиска независима и подробна оценка на вътрешния контрол. Този външен преглед гарантира уместността, редовността и ефективността на контролите.
- 65) Структурата за управление на дълга обикновено разчита на периодични отчети и сведения от вътрешни и външни заинтересовани страни, включително институционални кредитори, агенции за кредитен рейтинг на държави и международни организации, за да се установят извънредни тенденции или промени.
- 66) Чрез мониторинг на вътрешния контрол се оценява качеството на изпълнението и своевременно се отстраняват констатираните при одит и други проверки нередности. Одиторът се запознава с основните мерки за наблюдение на вътрешния контрол върху финансовата отчетност, включително контролните дейности, свързани с публичния дълг и как одитирания обект предприема коригиращи действия по отношение на установените недостатъци на контролната среда.

➤ ОЦЕНКА НА РИСКА ИЛИ АНАЛИЗ НА ПРОБЛЕМИТЕ

- 67) „Одиторът следва да обмисли и оцени риска от различни видове недостатъци, отклонения или неточности, които могат да възникнат във връзка с предмета на одита“ (МСВОИ 100.46) и да приложи необходимите одитни процедури в рамките на целия одитен ангажимент, за да ограничи одитния риск от формиране на неправилни заключения/ становище до приемливо ниско ниво.
- 68) Управлението на публичния дълг е сложна материя. Ето защо е възможно структурите, натоварени с това управление, да не успеят да отчетат правилно всички рискове и експозиции. Затова одиторите извършват оценка на риска, така че да идентифицират правилно областите с висок риск като потенциални теми или предмет на одита.
- 69) Одиторите оценяват рисковата среда на структурата за управление на публичния дълг, като взимат предвид различни фактори, включително:
- правната рамка, регламентираща дейността по управление на публичния дълг и всички правомощия, предоставени на лицата, отговарящи за дейностите по управление на публичния дълг;
 - институционална рамка за изготвяне на оперативни планове и осигуряване на ефективен надзор на дейностите по управление на публичния дълг;
 - опитът и компетенциите на лицата, отговарящи за управление на публичния дълг и тези, които отговарят за надзора;
 - всяка извънредна форма на натиск, с която се сблъсква структурата за управление на публичния дълг, включително пазарен натиск, който може да доведе до пристъпване на правомощията за поемане на дълг;
 - комплексността на портфейла на публичния дълг и решения за инвестиране в нови видове дългови инструменти;
 - оценката на вътрешния контрол, вкл. оценка на информационните системи.
- 70) При **финансовия одит** одиторите идентифицират рисковете по време на запознаване с дейността на одитирания обект и неговата среда, като проучват съответните контроли, свързани с рисковете и разглеждат класовете операции, салдата по сметките и оповестяванията във

финансовите отчети.

- 71) При **одита на изпълнението** одиторите проверяват практиките за управление на риска, които структурата за управление на дълга прилага, за да контролира дълговите операции. Одиторите потвърждават, че използваните техники или модели спомагат за ефективното установяване и наблюдение на рисковете, свързани с поетия дълг.
- 72) При **одита за съответствие** оценката на риска от страна на одитора започва с установяване на съществените рискове от неспазване на нормативната уредба, регламентираща дейността на одитирания обект (закони и подзаконови актове).
- 73) Приложение 2 съдържа практически пример от ВОИ на Индонезия, която е въвела оценка на оперативните процеси и риска във връзка с управлението на публичния дълг.
- 74) След извършване на оценка на риска или анализ на проблемите в одитирания обект/ област, одиторът управлява активно одитния риск, за да не допусне изготвянето на неправилни или непълни констатации, заключения и препоръки, предоставянето на небалансирана информация или липсата на добавена стойност. Активното управление на одитния риск предполага предвиждане на възможните или известните рискове, разработване на одитен подход за смекчаването им по време на етап планиране, както и избор на методи и документиране на начина за преодоляване на тези рискове.
- 75) Активното управление на одитния риск предполага също отговор на въпроса дали одитният екип разполага с достатъчен опит и компетенции за осъществяване на одита, дали има достъп до точна, надеждна и подходяща информация с добро качество, доколкото е взел предвид всяка налична нова информация и е разгледал алтернативните гледни точки.

➤ УСТАНОВЯВАНЕ НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ

- 76) Одиторите идентифицират и оценяват рисковете от измами, свързани с целите на одита и събират достатъчни и уместни одитни доказателства относно установените рискове, като подхождат с професионален скептицизъм и внимателно следят за измами в рамките на целия одитен процес.
- 77) При **финансовия одит** одиторите търсят измами във финансовата

отчетност и данни за присвояване на активи. При оценка на риска от измами финансовите одитори следят за наличието на елементи, които са били установени при предишни случаи на измами. Приложение 1 на МСВОИ 2240 съдържа примери за рискови фактори, свързани с неточности, произтичащи от измама при финансовото отчитане и от присвояване на активи.

- 78) Когато осъществяват оценка на риска от измами в рамките на **одит на изпълнението**, одиторите се запознават със системите за вътрешен контрол и проверяват за наличие на признаци на нередности, които възпрепятстват изпълнението.
- 79) Измамите при **одита за съответствие** са свързани основно със злоупотреба със служебно положение, както и с невярно докладване по въпроси, касаещи съответствието. Неспазването на разпоредбите може да представлява умишлена злоупотреба с публична власт с цел неправомерно облагодетелстване. Упражняването на служебните правомощия предполагат вземане или въздържане от приемане на решения, подготвителна работа, консултации, обработка на информация и други действия в рамките на заеманата публична длъжност. Неправомерните облаги представляват нефинансови или финансови ползи, получени в резултат на умишлено предприети действия от едно или повече лица, които са членове на ръководството, натоварени са с общо управление или са служителите, и представители на трети страни.

➤ РАЗРАБОТВАНЕ НА ПЛАН ЗА ОДИТА

- 80) Одиторът пристъпва към планиране на **финансовия одит**, като се позовава на резултатите от оценката на рисковете от съществени неточности, дължащи се на грешки и измами.
- 81) Като цяло ВОИ определят и приоритизират потенциалните теми за одит **на изпълнението** въз основа на два критерия:
- одитите, от които се очаква да допринесат в максимална степен за подобряване на отчетността, икономичността, ефикасността и ефективността;
 - одити, които осигуряват подходящ обхват на операциите, свързани с публичния дълг, предвид ограничените налични ресурси на ВОИ.
- 82) Дори избраната тема да съответства на стратегията на ВОИ, при планиране на **одита на изпълнението** одиторът може да забележи, че одитираната организация вече работи по решаването на набелязания

проблем. Възможно е също съответната тема да е проверявана от други институции или пък да няма налични подходящи критерии и да отсъства разумна основа за разработване на одитни критерии. В други случаи необходимата информация или доказателства не са налични и не могат да бъдат получени. При такива обстоятелства е важно одиторът да информира ръководството на ВОИ за своите притеснения, за да се вземе решение дали одитът да бъде осъществен или отменен.

- 83) Когато ВОИ има правомощия сама да определя обхвата на **одитите за съответствие**, тя извършва необходимите процедури за установяване на съществени области и/ или области с потенциален риск от несъответствие. ВОИ избира и приоритизира темите за одит за съответствие предвид следното: (а) значимостта на определени разпоредби на закона; и (б) потенциални нарушения на приложимите закони и други нормативни актове, които регламентират дейността на публичния субект или публичния дълг, държавния дефицит и външните задължения.
- 84) Одиторите разглеждат съществеността по време на целия одитен процес. Оценката на съществеността изисква прилагането на професионална преценка от страна на одитора и е свързана с обхвата на одита. Решенията по отношение на съществеността се взимат в светлината на конкретните обстоятелства и включват както количествени, така и качествени съображения - напр. различните законови и регулаторни изисквания относно публичния дълг, както и общественото мнение и внимание към въпросите, свързани с публичния дълг. Въпреки че одиторът може да използва технически средства за изчисляване на нивото на същественост, той трябва да приложи и своята професионална преценка, за да заключи дали така изчисленото ниво е подходящо.
- 85) Други елементи, които могат да бъдат приети за съществени или значими при одит на публичния дълг, са:
- измами;
 - непреднамерени нарушения или незаконни действия;
 - представяне на невярна или непълна информация от страна на мениджърите по дълга пред ръководството, одитора или законодателя (укриване);
 - отказ от страна на управляващите дълга структури да предоставят информация, поискана от ръководството, компетентните органи или

одитори;

- операции или действия, извършени въпреки липсата на правно основание за това.

➤ ОПРЕДЕЛЯНЕ ФОРМАТА НА ОДИТА

- 86) След като ВОИ избере област/ тема/ предмет на одита, одиторът разработва формата на конкретния одит. Целта тук е да се изготви предложение за одит с работен план и формат на одитната проверка. Внимателно разработеният формат е от ключово значение при одита на публичния дълг.
- 87) При очертаване на обхвата одиторът определя кои структури/ служби ще бъдат покрити от одита или коя конкретна програма/ област или аспект на програма ще бъдат одитирани. Определя се също така периода от време, който ще се одитира и, ако е уместно, подразделенията, които ще бъдат обхванати. Така се дефинират границите на одита - конкретните въпроси, на които ще се търси отговор, видът проверка и характерът на изследването.
- 88) Обхватът на одита на публичния дълг трябва да се дефинира подобно на примерите по-долу.

Примерна формулировка за обхват на финансов одит:

Сметната палата на САЩ извършва ежегодно одит на консолидираните финансови отчети на федералното правителство. Поради значимия ефект на федералния дълг (който представлява сумата на не достигналите своя падеж дългови ценни книжа на федералното правителство) върху финансовите отчети на правителството, палатата ежегодно одитира отчетите относно федералния дълг, изготвени от Бюрото на фискалната служба, за да определи: (1) дали те съдържат достоверно представена информация във всички съществени аспекти; и (2) дали ръководството на фискалната служба е прилагало ефективен вътрешен контрол върху финансовата отчетност, касаеща информацията по федералния дълг. В допълнение одитната институция проверява съответствието с избрани разпоредби от приложимите закони, наредби, договори и споразумения за безвъзмездна помощ, които се отразяват в отчета за федералния дълг.

Примерна формулировка за обхват на одита на изпълнението:

Одитът на изпълнението в областта на управлението на публичния дълг беше извършен с цел да се оцени дали правителството на Индия разполага с ясна и подробна правна и организационна рамка за управление на публичния дълг, както и дали е въвело стратегия за управление, която да осигури минимизиране на риска и свързаните с него разходи.

Одитът на изпълнението обхваща вътрешния и външния дълг на правителството, като проверката се съсредоточи върху период от пет години - от 2013-14 до 2017-18 г. Одитът беше извършен в Министерството на икономиката, Министерството на финансите и Централната банка на Индия в периода януари-март 2018 г.

Примерна формулировка за обхват на одит за съответствие:

Одитът за съответствие на публичния дълг беше извършен, за да се оценят процесите по управление на дълга, въведени от отдел „Международни финанси“ на Министерството на финансите и дирекция „Държавно съкровище“ на Република Чили, касаещи задълженията, поети от централното правителство през календарната 2017 г., за да се определи дали операциите съответстват на всички законови изисквания.

- 89) Одитната цел/ цели могат да се разглеждат като основния одитен въпрос, свързан с предмета на одита, на който одиторът търси отговор. Следователно одитната цел трябва да бъде формулирана по начин, който позволява да се предостави недвусмислено заключение или становище.
- 90) Целта на **финансовия одит** е да се определи дали във всички съществени аспекти финансовите отчети, справки или счетоводни сметки са представени достоверно.
- 91) Целта на **одита на изпълнението** е насочена към икономичността, ефикасността и/или ефективността (трите „Е“) на системата за управление на публичния дълг , дейностите по отпускане на кредити и поемане на дълг, фискалната политика и други въпроси, свързани с дълга. Трите „Е“ са дефинирани в конкретния контекст на дейностите по управление на публичния дълг, както следва:

- при *одита на ефективността* ВОИ оценяват дали структурата за управление на дълга е постигнала своите цели и планирани резултати;
- при *одита на ефикасността* одитната институция изследва връзката между вложените ресурси и конкретните постигнати цели във връзка с управлението на публичния дълг. Основният въпрос при одита на ефикасността е: постигнати ли са целите за управление на публичния дълг по икономичен начин?
- При *одит на икономичността* ВОИ проверяват дали дейностите по управление на публичния дълг се извършват в съответствие с добрите принципи на публичната администрация и добрите практики за управление на дълга.

- 92) Целта на **одита за съответствие** е ВОИ да прецени дали организациите от публичния сектор спазват законодателството, регламентиращо дейността им. Одитът на съответствието може да изследва изискванията за редовност (спазване на формални критерии, като например приложимите закони, наредби и споразумения) или до уместност (спазване на общите принципи, регулиращи доброто финансово управление и поведението на служителите в публичния сектор).
- 93) Добра практика е одиторите в областта на изпълнението и съответствието да формулират одитни въпроси, които са насочени към целта/ целите на одита. Важно е одитните въпроси да са тематично свързани, да се допълват, да не се припокриват и да са изчерпателни по отношение на одитните цели. Всички аспекти на одитната цел трябва да бъдат обхванати от конкретни одитни въпроси.
- 94) Одитните критерии зависят от редица фактори, включително от целите и вида на одита и могат да бъдат конкретни или по-общи. Одиторът трябва да определи подходящи одитни критерии, които да съответстват на целта/ целите на одита и на одитните въпроси.
- 95) Критерии при **финансовия одит** са рамката за финансово отчитане, въведена в съответната страна или изисквана от международните финансови институции, подпомагащи развитието или от кредиторите.
- 96) Важна пречка, която ВОИ трябва да преодолеят на етап планиране на **одита на изпълнението**, е разработването на критерии, на базата на които да се определи дали изпълнението от страна на структурата за

управление на публичния дълг отговаря на заложените очаквания. Подходящите критерии трябва да бъдат уместни, разбираеми, всеобхватни, надеждни и обективни.

- 97) По-голямата част от регламентиращите дейността на одитираните обекти правила са очертани в националното законодателство, но могат да бъдат формулирани и в рамките на подзаконови нормативни актове. Критериите при **одит за съответствие** в областта на публичния дълг могат да се отнасят до закони, правилници, наредби, бюджетни постановления, политики, установени кодекси, договорни условия и общи принципи, които регулират доброто финансово управление в публичния сектор и поведението на служителите в него.
- 98) Важна част от планирането на одита е да се определят методите, които ще се използват за събиране и анализиране на данни. Целта/ целите на одита, одитните въпроси/ процедури, обхватът на одита и критериите са факторите, които определят какви доказателства са необходими и кои са най-подходящите методи за събирането им.

Б. ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ОДИТА

- 99) “Одиторите извършват одитни процедури, които предоставят достатъчно уместни одитни доказателства в подкрепа на одитния доклад” (МСВОИ 100.49).
- 100) При одита на дейностите по управление на публичния дълг одиторите събират достатъчно уместни одитни доказателства, въз основа на които да формират своите заключения. По-качествените доказателства обикновено се осигуряват чрез последователното набиране на доказателствен материал от различни източници или от различен характер в сравнение с разглеждани поотделно доказателствени факти.
- 101) За да получат достатъчно уместни доказателства при одита на публичния дълг, одиторите изпълняват процедури, които могат да бъдат приложими при всички видове одити. По-конкретно:
- събеседване с персонала на структурата за управление на публичния дълг. Одиторите могат да изискат от ръководителите и редовите служители да разяснят задълженията си, свързани с управление на дълга. Събеседванията с персонала помагат на одиторите да преценят дали той е наясно със задълженията си и дали изпълнява

процедурите в съответствие с приложимите правилници и наръчници.

- преглед на ключови документи и записи, касаещи всеки цикъл от дейности, свързани с дълга - планиране, договаряне, подписване на договори, емитиране, обслужване, анализ и отчитане. Подобна информация може да се извлече от предходни одитни доклади, отчети за дълга, изготвени за целите на вътрешни и външни наблюдатели, събеседвания със служители на структурата за управление на дълга и пазарни експерти, закони и наредби, регламентиращи публичния дълг и информационните системи с данни относно дълга. Чрез разглеждане на документи и записи, компютърни файлове и отчети одиторите могат да оценят дали изискванията на съответните наръчници с процедури са били спазени;
- сравняване на статистическите данни относно дълга, съдържащи се в отчети, изготвени за целите на различни потребители: външни организации, които осъществяват мониторинг на дълга, информация за дълга във финансовите отчети на правителството, данни за дълга, представени по време на парламентарни изслушвания;
- наблюдение на контролните дейности, за които няма писмена одитна пътека. Одиторите извършват обходни тестове на основните дейности в отделните цикли от управлението на публичния дълг - планиране, договаряне, подписване на договори, емитиране, обслужване, анализ и отчитане;
- Повторно изчисляване на стойностите на дълга, за да се определи дали изчисленията, входирани в информационните системи, са правилни;
- Преброяване на документите и записите за дълга, налични към даден момент;
- Провеждане на проучвания и статистически анализ.

102) Избраният от одитора подход за събиране на необходимите одитни доказателства трябва да е съобразен с комплексния специализиран характер на съответните дейности по управление на публичния дълг. Например, може да се наложи одиторът да прегледа адекватността на сложните приблизителни счетоводни оценки, използвани от структурите, участващи в управлението на дълга. Приблизителните счетоводни оценки се използват за целите на оценката в определени области от

управлението на публичния дълг, напр. при преценката за провизиране на загубите и дериватните инструменти:

- при прегледа на адекватността на провизиите за загуби по дълговите инструменти, одиторите се уверяват, че ръководството е упражнило правилно преценката си, следвайки последователно прилагана политика при определяне на нивото на тези провизии;
- при дериватните инструменти често не е налична справедлива пазарна стойност.

103) Чрез прилагането на директни съществени проверки одиторите могат да получат достатъчно уместни доказателства в подкрепа на своето становище, преценка и заключения. *Приложение 2* съдържа примерни тестове по същество при финансов одит.

104) ВОИ гарантира, че одитният екип притежава необходимите компетенции за извършване на всички аспекти от одитния ангажимент. Предвид сложността и тясната специализация на дейностите по управление на публичния дълг одитната институция може да ползва помощта на външни експерти в някои области, например:

- счетоводно третиране и оповестяване на информацията относно сложни инструменти, които са част от портфейла на публичния дълг, напр. дериватни инструменти;
- модели за оценяване и ценообразуване, използвани от мениджърите на публичен дълг, напр. за изчисляване кривата на доходността;
- информационни системи, използвани от различните структури по сделките с публичен дълг, например системи за търговия и сетълмънт;
- техники и модели за сравнителен анализ;
- инструменти за оценка на риска, например изразяване на пазарния риск чрез използване на модела „стойности под риск“;
- юридически въпроси и такива, касаещи спазването на изискванията, включително качеството и ефективността на договорите по „ISAD“⁸, подписани при сделки с деривати и други договори, използвани в търговската дейност, както и договорите за поемане на дълг, сключени от структурите за управление на публичния дълг.

⁸ „ISAD“ -Общ международен стандарт за архивно описание, публикуван от Международния съвет на архивите (МСА) през 1994 г

105) Констатациите и информацията, получени по време на **одита на изпълнението** и **одита за съответствие**, както и заключенията и препоръките от тях се записват в матрицата на констатациите от одита („AFM“) или в еквивалентен документ. Тази матрица е полезен инструмент, който подпомага и насочва подготовката на одитния доклад, тъй като представя в обобщен и структуриран вид основното съдържание на доклада. Тя осигурява на членовете на одитния екип и на другите заинтересовани страни хомогенен поглед върху констатациите и техните компоненти. В приложение 2 е поместена примерна матрица в областта на управлението на паричните средства.

В. ДОКЛАДВАНЕ И ПРОСЛЕДЯВАНЕ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОДИТНИТЕ ПРЕПОРЪКИ

106) Докладването на резултатите от одита на публичния дълг се различава в зависимост от вида на извършения одит. Примерни одитни доклади за **финансов одит**, **одит на изпълнението** и **одит за съответствие в тази област** са поместени в *Приложение 2*.

107) При **финансов одит** одиторът изразява своето становище във формат, който е съобразен с приложимата рамка за финансово отчитане, както и съответните закони и разпоредби.

108) При **одит на изпълнението** „принципно от одиторите не се очаква да предоставят общо становище, подобно на становището по финансовите отчети, относно постигането на икономичност, ефикасност и ефективност от одитираната организация.“ (МСВОИ 300.21)

109) „Одиторите, извършващи одити на изпълнението, трябва изрично да обяснят, как техните констатации са довели до съответния набор от препоръки и, ако е приложимо, до конкретното общо заключение. Това означава да се предоставят разяснение кои критерии са били разработени и използвани и защо, както и да се предостави уверение, че всички съответни мнения и гледни точки са били взети предвид, така че да се изготви балансиран доклад.“ (МСВОИ 300.23)

110) При **одита за съответствие** „форматът докладване се определя в закон или в мандата на ВОИ. Обикновено одитният доклад съдържа заключение, основано на извършената одитна работа.“ (МСВОИ 400.59)

- 111) „ВОИ прилагат подходяща система за гарантиране на качеството на своите одитни дейности и доклади, която подлежи на периодична независима оценка." (принцип 3, МСВОИ 20).
- 112) МСВОИ 100. 51 описва атрибутите на добрия одитен доклад.
- 113) Одиторът докладва по подходящ начин резултатите от проследяване изпълнението на одитните препоръки, за да предостави обратна информация на законодателната и изпълнителната власт, заинтересованите страни и обществеността. Навременната и надеждна информация за изпълнението на препоръките, въздействието на одита и предприетите съответни коригиращи действия спомага за разбирането на добавената стойност и ползите от дейността на ВОИ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ДЪЛГА

Целта на настоящото приложение е да се анализират и опишат най-широко признатите показатели за уязвимост, устойчивост и финансови индикатори, както и техният обхват и ползи от прилагането им при управлението на публичния дълг.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

- 1) За оценка на рисковете, свързани с публичния дълг, се използват три вида показатели.
 - показатели за уязвимост - измерват риска за публичния дълг, произтичащ от текущите икономически условия
 - показатели за устойчивост - оценяват способността на правителството да се справи с евентуални непредвидени обстоятелства, като се взима предвид очакваното развитие;
 - показатели за финансовата задлъжнялост - показват пазарните резултати на публичния дълг.

- 2) Всяка група индикатори се отличава със специфична характеристика. На първо място при анализа на уязвимостта се предвиждат показатели, способстващи измерването и предотвратяването на ситуации, възпрепятстваща плащането на дълга, предвид текущите обстоятелства. Тези показатели обикновено са статични и обрисуват текущата картина, но не позволяват очертаването на средносрочните и дългосрочни

перспективи. Важно е също непрекъснато да се следи платежоспособността и устойчивостта във връзка с дълга и да се изготвят симулации за динамиката на развитие при неблагоприятни сценарии. За тази цел се използват показатели за устойчивост, за да се анализира дали е възможно правителството да запази същата фискална позиция или ще са необходими корекции, за да се контролират определени елементи на уязвимостта.

II. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА УЯЗВИМОСТ

- 3) Предвид значението на контрола върху променливите, които могат да застрашат устойчивостта на дълга, Международният валутен фонд (МВФ) и Световната банка (СБ) приложиха широкообхватна програма за оценка дали и в каква степен икономиката на дадена държава може да пострада от парична криза, подобна на тези, засегнали някои развиващи се пазарни икономики. Програмата се състои от насоки, рамки и работни документи за публичния дълг, съставени на базата на по-ранни оценки относно тенденциите в развитието на дълга и уязвимостта.
- 4) Основният фокус в разработките на международните институции в областта на уязвимостта пада върху подобряване качеството и прозрачността на данните. Наличието на подходящи и задълбочени данни за международните резерви, външния дълг и капиталовите потоци повишава способността за установяване на уязвимостите и осигурява на политиците достатъчно време за предприемане на коригиращи мерки. МВФ например анализира макроикономическите данни, като провежда стрес тестове или използва модели от системата за ранно предупреждение.
- 5) Предвид потенциалните ограничения на традиционните икономически показатели, други показатели могат да се окажат по-полезни при прогнозиране на отслабването на макроикономическите основи и появата на фискалната уязвимост. Те се категоризират като показатели за публичния или за външния дълг и не трябва да се разглеждат като категорични признаци за уязвимост, а по-скоро като ранно предупреждение за потенциалната уязвимост.
- 6) По-долу са поместени най-широко признатите показатели, допринасящи за управлението на уязвимостта:

а) Профил на дълговите инструменти с предстоящ падеж

- 7) Тази оценка изисква описване на всички инструменти в обращение както вътрешни, така и външни с посочване на техния среден матуритет и срок. Профилът трябва да показва характеристиките на дълга по отношение на сроковете и времето, в което ще има нужда от валута за неговото плащане.

б) Диверсификация на портфейла

- 8) За да се гарантира ефективност, правителствата трябва да осигурят инвестиции в достатъчно инструменти, емитирани както на вътрешния, така и на международния пазар с различни срокове на падеж. Освен различния падеж диверсификацията на портфейла предполага и наличието на инструменти, деноминирани в различни валути и с различни условия за плащане. Колкото по-широка е диверсификацията, толкова по-малък е рискът от увеличаване на стойността на валутата на страната кредитор, което може да оскъпи поетия дълг.

в) Публичен дълг/ брутен вътрешен продукт (БВП)

- 9) Най-често използваният и разпространен показател е съотношението на дълга към БВП. То се изчислява, като общият размер на непогасения към даден момент публичен дълг се раздели на размера на БВП на страната. Така се измерва равнището на задлъжнялост спрямо икономическата активност в страната, като се прави допускането, че всички ресурси от БВП са на разположение за финансиране на дълговите плащания, което не винаги е факт. Въпреки това този показател е признат за най-подходящ при измерването на степента на задлъжнялост, тъй като дава представа за платежоспособността на държавата.

г) Съотношение между фиксиран и плаващ дълг

- 10) Фиксираният дълг се погасява или рефинансира в период над 12 месеца, докато плаващият дълг се погасява преди изтичането на една година. Анализът на съотношението между дълг с падеж под една година и този с по-дълъг срок показва с какъв период от време разполага правителството, за да покрие задълженията си в съответствие с календара на падежите. По-дългосрочният падеж осигурява повече време за набирането на средства за погасяване на дълга.

д) Публичен дълг/ вътрешни приходи на държавата

- 11) Този показател измерва нивото на задлъжнялост спрямо капацитета на правителството да покрива плащанията по дълга и броя години, необходими за пълното му изплащане. С други думи, онагледява се съотношението на събираемите от правителството приходи към тежестта на дълга.

Показатели за обслужването на публичния дълг

а) Обслужване на дълга/ вътрешни държавни приходи

- 12) Този показател измерва способността на правителството да обслужва дълга, като използва вътрешни източници на приходи. Той подчертава до каква степен обслужването на дълга пречи на страните длъжници да използват своите финансови ресурси за други цели.

б) Обслужване на дълга/ износ

- 13) Съотношението между обслужването на публичния дълг и приходите от износ е полезен показател, който показва способността на правителството и на икономиката на дадена държава да покриват външните си задължения. Когато публичният дълг е преобладаващ в икономиката (напр. в силно задлъжнелите държави), обслужването на публичния дълг (включително държавно гарантираните задължения по дълга), измерено спрямо приходите от износ, може да се използва и като прогнозен показател за потенциалната уязвимост на публичния сектор.

в) Лихвен процент/ вътрешни държавни приходи

- 14) Този показател измерва финансовите разходи по публичния дълг, отнесени към приходите от данъци. Обикновено се използва като мярка доколко публичните приходи могат да покрият увеличението на непроизводителните разходи (възможностите на страната да посрещне други разходи).

г) Лихвен процент/ БВП

- 15) Този показател измерва тежестта на лихвите по държавния дълг за страната. Той може да се тълкува като капацитет на страната да посрещне непродуктивни разходи.

д) Среден остатъчен матуритет

- 16) Падежът на даден инвестиционен инструмент е периодът от време, през който трябва да се изплати главницата по него. Средният остатъчен матуритет е показател за проследяване падежа на публичния дълг с цел да се следи рискът от рефинансиране.
- 17) Гореспоменатите показатели са предимно статични, тъй като се отнасят към определен период и обикновено е по-полезно да се наблюдава динамичното им развитие. Това предполага наличието на връзка между лихвените проценти и макроикономическите променливи. Изследването на динамиката на показателите позволява да се анализират връзките между тези променливи, които възникват с течение на времето. Основните показатели са допълнени с макроикономически променливи, за да се демонстрира уязвимостта от различни ъгли.
- 18) Международните организации не са постигнали консенсус относно минималните приемливи нива на показателите за дълга. В следващата таблица са представени минималните нива, предложени от различни международни институции за развиващите се страни:

Индикатор за уязвимост	Прагове, %	
	Международен Валутен фонд*	Опращане на външен дълг**
Обслужване на дълг/ вътрешни приходи на държавата	25 - 35	28 - 63
Лихвен процент/ вътрешни приходи на държавата	7 - 10	4.6 - 6.8
Публичен дълг/ БВП	25 - 30	20 - 25
Публичен дълг/ вътрешни държавни приходи	90 - 150	92 - 167
<p>*МВФ, Международен отдел: Техническа бележка: „Индикатори за уязвимост“, 2003 г.</p> <p>**Опращане на външен дълг: „Основни аспекти на анализа на устойчивостта на дълга“, 2007 г.</p>		

Показатели за външния дълг

- 19) Преобладаващото определение за външен дълг е: сумата от дълговете на всички местни лица към кредитори извън страната. Външният публичен дълг обхваща задълженията на публичния сектор към

чуждестранни кредитори, както и външни задължения, гарантирани от публичния сектор. МВФ и СБ определят публично гарантирания дълг като задължения на субекти от публичния или частния сектор, чието обслужване е гарантирано по договор от структури в публичния сектор.

а) Външен дълг/ БВП

- 20) Показател, който описва съотношението на дълга спрямо ресурсната база на държавата и отразява потенциала за преориентиране на производството към износ или заместители на вноса, за да се повиши капацитетът за изплащане на дълга.

б) Външен дълг/ износ

- 21) Показател за тенденцията при дълга, който е тясно свързан с капацитета на страната за външно погасяване. Съотношението показва нивото на дълговата тежест спрямо износа или способността за придобиване на чужда валута. Трябва да се използва заедно със съотношението на задълженията по обслужване на дълга като процент от износа.

в) Краткосрочен външен дълг/ резерви

- 22) Показател за уязвимостта от икономически и финансови сътресения, произтичащи от размера на непогасения краткосрочен външен дълг.

г) Обслужване на външния дълг/ приходи

- 23) Този показател може да бъде разделен на два сегмента за целите на анализа. На първо място той може да се използва като външен макроикономически индикатор за платежоспособност, като сборът от обслужваните размери на външния публичен и частен дълг се раздели на общите приходи. На второ място, този показател може да ни ориентира относно външната уязвимост на публичния сектор по отношение на валутните позиции, като покаже съотношението между обслужването на външния публичен дълг и общите приходи.

д) Среден лихвен процент по външния дълг

- 24) Показател, свързан с условията на поемане на дълг. В съчетание с коефициентите дълг/ БВП и дълг/ износ, както и с прогнозите за растеж това е ключов показател за оценка на устойчивостта на дълга.

е) Амортизация/вноски по външния дълг

- 25) Коефициентът измерва нивото на амортизация на външния дълг в съотношение към плащанията по него. Този показател за дела на револвиращите заеми показва кога дадена държава рефинансира дълга си с нови емисии или кредити. Ако коефициентът надхвърля 100, то дългът не се рефинансира чрез поемането на нов.

ж) Нетни международни резерви/външен дълг

- 26) Този коефициент показва колко пъти външните задължения надвишават резервите. Обикновено се използва с оглед темпа на натрупване на резервите. В този случай се тълкува като броя години, необходими за погасяване на текущия външен дълг, ако се приеме, че темпът на натрупване на резерви е постоянен.

Показатели за дълга на страните с нисък доход

- 27) Международните институции са публикували няколко изследвания, посветени на показателите за дълга на страните с ниски доходи⁹.
- 28) МВФ и СБ предлагат показатели за платежоспособност и ликвидност на дълговата тежест за публичния и публично гарантирания външен дълг, както и за публичния дълг в страните с ниски доходи¹⁰.
- 29) Публичният и публично гарантиран външен дълг включва както външния дълг, дължим от публичния сектор, така и този, гарантиран от него. Държавният дълг обхваща общия дълг на публичния сектор - както външен, така и вътрешен.
- 30) МВФ и СБ класифицират страните с ниски доходи в три категории според ефективността на прилагане на политиките (висока, средна и ниска), като използват индекса на Световната банка за оценка на политиките и институциите в страната и различни индикативни прагове на показателите за външния дълг в зависимост от категорията, свързана с нивото на изпълнение, както е представено в таблицата по-долу.

⁹ Международна асоциация за развитие, Международен валутен фонд – „Преглед на рамката за устойчивост на дълга за страните с ниски доходи: Предложения за реформи“; 22 август 2017 г. Изготвено от служителите на Групата на Световната банка* и Международния валутен фонд, Одобрено от Ян Вализер (СБ) и Шон Нолан (МВФ)

¹⁰ Ръководство за служителите на МВФ и СБ относно прилагането на съвместната рамка на СБ и МВФ за устойчивост на дълга в държави с ниски доходи, МВФ, 2013 г.

Прагове на показателите за външния дълг на държавите с ниски доходи

Показател	Слаба политика	Средно ефективна политика	Силна политика
	прагове, %		
външен дълг/ БВП	30	40	55
външен дълг/ износ	140	180	240
обслужване на външния дълг/ износ	10	15	21
обслужване на външния дълг/ приходи	14	18	23

„Преглед на рамката за устойчивост на дълга за страните с ниски доходи: Предложения за реформи“; МВФ; 22 август 2017 г.

III. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА УСТОЙЧИВОСТ

- 31) Показателите за публичния дълг ни дават възможност да се ориентираме относно устойчивостта. Те са последващи (“ex-post”) индикатори, т.е. предоставят исторически данни. За разлика от тях показателите за предварителна оценка („ex-ante”) ни осигуряват информация относно размера на необходимата фискална корекция с цел постигане на фискална устойчивост.
- 32) Темпоралната връзка между фискалното салдо, държавния дълг и лихвените плащания се изразява по следния начин: $D_{t+1} = D_t (1 + r_t) + B_{Pt}$, където D_t съответства на държавния дълг през периода t , r_t е лихвеният процент по дълга, а B_{Pt} е първичното фискално салдо. От тази формула получаваме основното условие за устойчивост, като се установява съгласувана връзка между различните променливи на политиката, т.е. между нарастването на дълга, нарастването на БВП и първичния дефицит при определен лихвен процент. Основните показатели са изброени по-долу:

а) Индикатор за последователност на фискалната политика

- 33) През 1990 г. Бланшард предлага показател за устойчивост, отчитащ последователността на текущата данъчна политика, която гарантира запазване в постоянни размери на съотношението дълг към БВП. Показателят се изразява по следния начин:

$$t_n^* - t = \frac{\sum^n g}{n} + (r - q)d^* - t$$

където t^*n е фискалната тежест, която се приема за постоянна за период от (n) години, съотношението дълг към БВП е на ниво d^* , g са разходите, r е лихвеният процент, а q е темпът на растеж на БВП. Този показател ни ориентира какъв е необходимият размер на данъците, за да се гарантира стабилно съотношение дълг/ БВП при определено ниво на разходите, траектория на нарастване на БВП и първоначално салдо по дълга. Ако стойността е отрицателна, това е показателно, че данъчният товар в икономиката е твърде нисък и не е в състояние да допринесе за стабилизиране на съотношението дълг/ БВП.

б) Показател на Буйтер

- 34) През 1985 г. Буйтер предлага показател, който изчислява разликата между устойчивото първично салдо и ефективното първично салдо, като условието за устойчивост се определя, изхождайки от по-широка концепция за нетното богатство в сравнение със заложената при коефициента дълг/ БВП. Показателят на Буйтер определя тази разлика по следния начин:

$$b^* - bt = (r - q)wt - bt ,$$

където b^* е съотношението дълг/ устойчив БВП, b е съотношението дълг/ БВП, wt е нетната/ реалната стойност на държавното богатство като дял от БВП, r е лихвеният процент, а q е процентът на нарастване на продукта.

- 35) Приложението на показателя на Буйтер е ограничено от следното: твърде сложно е да се предложи точен измерител на нетното държавно богатство; при активите следва да се обхванат не само финансовият и реален капитал, земите и минералните залежи, но и настоящата стойност на бъдещите данъци; при пасивите трябва да се включат не само прекия публичен дълг, но и настоящата стойност на бъдещите разходи за социално осигуряване и други предвидени социални плащания;

коригираната стойност, основана на риска от настъпване на редица условни задължения, е трудно да се определи количествено.

в) Показател за краткосрочен първичен недостиг

- 36) Показателят за първичния недостиг показва какво следва да бъде нивото на първичното салдо, за да се стабилизира дълга като дял от БВП:

$$BP^* - BP = (rt - nt)b - BP$$

където **BP*** е първичното салдо, необходимо за стабилизиране на дълга, **BP** съответства на преобладаващото първично салдо, **r** е тенденцията на реалния лихвен процент, **n** е темпът на нарастване на населението, а **b** е съотношението на дълга към БВП.

- 37) Ако постоянното първично салдо превишава текущото първично салдо, то началната крива е възходяща. Това означава, че фискалната политика не е устойчива, тъй като има тенденция за увеличаване на съотношението на дълга към БВП. И обратното, когато постоянното първично салдо е по-ниско от текущото първично салдо, фискалната политика води до тенденция към намаляване на съотношението дълг/БВП.

г) Коригиран на макро равнище първичен дефицит

- 38) Този показател, предложен от Талви и Вег (2000 г.), се позовава на често волатилните макроикономическите променливи, на базата на които дефицитът варира около очакваната стойност при нормални макроикономически условия. Той се използва за съпоставка на коригираното на макро равнище салдо спрямо изчислените текущи стойности. Предизвикателството е да се установи какво е „нормалното икономическо състояние“.

$$I_t^M = \frac{(r - g)}{1 + g} b_{t-1} + d_t^M$$

където **r** е реалният лихвен процент за анализа, **g** представлява анализирания реален годишен ръст, а **d^M_t** е началното салдо, коригирано на макро равнище.

д) Показател за устойчива фискална позиция

- 39) Кроче и Хуан-Рамон (2003 г.) извеждат този показател в допълнение към

анализа на традиционните индикатори за устойчивост, като използват методология, която оценява отговора на данъчните власти при промяна на променливите, свързани с устойчивостта на дълга във времето.

- 40) Показателят за устойчива фискална позиция добавя експлицитно функция на отговора на данъчните власти, чието изменение във времето позволява да се оцени как е реагирала фискалната политика при промяна на условията. Функцията на отговора на данъчните власти се определя като съотношението между първичното ефективно салдо и първичното устойчиво салдо (или целта) и като съотношението на дълга към БВП. От статистическа гледна точка тя може да бъде допълнение към вече разгледаните показатели и обяснява как политиките по отношение на приходите и разходите (които определят първичния баланс) са насочени към осигуряването на съотношение дълг/ БВП, което ни доближава до изпълнението на предварително заложена устойчива променлива (цел). От друга страна, в динамичен план това съотношение показва как данъчните власти реагират от година на година (чрез промяна на фискалната политика) в отговор на вариращата разлика между равнището на задлъжнялост и устойчивост.

е) Показатели за валутни наличности

- 41) Този показател, предложен от Калво, Изкиердо и Талви (2003 г.), предполага, че волатилността на променливите, обозначаващи капиталовите потоци, е по-висока от тази на макроикономическите променливи. Той сравнява съотношението между външния и вътрешния дълг с дела на търгуемите стоки спрямо нетъргуемите стоки в икономиката:

$$b = \frac{B + eB^*}{y + ey^*} \quad (a)$$

Тук **b** е съотношението дълг/ БВП, **B** е дългът по отношение на нетъргуемите стоки, **e** е видът реална размяна, **B*** е дългът по отношение на търгуемите стоки, **y** изразява БВП от нетъргуеми стоки, а **y*** е БВП от търгуеми стоки.

ж) Показатели за фискална устойчивост с дългосрочни ограничения

- 42) Багнай (2003 г.) представя два показателя за поддържане на устойчивостта на дълга с оглед настъпването на възможни събития, като

например договорени условни задължения или бъдещи лихвени плащания, наред с други. Първият показател отчита, че в средносрочен и дългосрочен план поколението на дадена държава ще бъде източник на финансиране на публичния сектор: дълг (финансови пазари) и плащане на данъци (макроикономически фактор). Целта е съотношението на дълга към БВП да се поддържа стабилно. Динамична фискална стабилност ще бъде постигната само когато са изпълнени следните две условия:

$$\frac{B}{y} < \bar{b} = k \left[\frac{\varepsilon(1+n)\tau}{1-\tau} \right] - \{n - r(1-\tau)\}\Phi \quad (a)$$

$$\Phi \equiv 1 - \eta(1-s) + \left[\frac{\varepsilon(1+n)}{r(1-\tau)} - \frac{s\delta(1+\varphi)}{\varphi} \right] < 0 \quad (b)$$

където n е темпът на нарастване на населението, τ е подоходният данък, s е делът на спестения доход, r е реалната данъчна ставка, δ обозначава еластичността на спестяванията, свързана с лихвения процент, ε е еластичността на инвестициите, свързана с лихвения процент, η е еластичността на потреблението като дял от дохода, k е съотношението между капитала и БВП, а φ е еластичността на продукта като дял от физическия капитал, което обозначава промяната в резултата в следствие на промени в наличната инфраструктура в страната. Ако дългът надхвърли нивото \bar{b} , то икономическата система е динамично неустойчива и дългът ще реагира със силно възходяща траектория на всяко външно сътресение.

IV. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ФИНАНСОВИЯ ДЪЛГ

- 43) Основните рискове за портфейлите с публичен дълг са пазарният и оперативният. Рисковите експозиции на портфейла се определят от състава му, включително дела на краткосрочния дълг спрямо дългосрочния в него, на съотношението на дългови инструменти с променлив лихвен процент спрямо такива с фиксиран и на инструментите, деноминирани в чуждестранна валута.
- 44) *Пазарният риск* обозначава риска от увеличаване на цената на дълга в резултат на промени в пазарните фактори. Пазарният риск включва

лихвен и валутен риск, риск от рефинансиране, ликвиден и кредитен риск. Най-често срещани са лихвеният и валутният риск.

- 45) *Лихвен риск/ риск от промяна на лихвения процент* - вероятност от нарастване на цената на дълга, произтичаща от промени в лихвените проценти. Както при дълговите инструменти, деноминирани в национална валута, така и при тези в чужда валута промените в лихвените проценти влияят върху разходите за обслужване на дълга при нови емисии, когато се рефинансира дълг с фиксиран лихвен процент, както и при текущия и нов дълг с плаващ лихвен процент към датите на промяна на лихвения процент. Следователно краткосрочният дълг или дългът с плаващ лихвен процент обикновено се считат за по-високо рискови в сравнение с дългосрочния дълг с фиксиран лихвен процент. Традиционни измерители за лихвения риск са срокът, средно време до промяна на процента и делът на дълга с плаващ лихвен процент в общия дълг.
- 46) Терминът „лихвен процент“ описва нарастването на потенциалната печалба от дадена парична сума. Така се измерва печалбата на лицата, които са решили да спестяват. Капиталовите пазари осигуряват ефективен механизъм за прехвърляне на капитал между икономическите субекти. Кредитодателят получава лихва срещу временното преотстъпване на своя капитал за ползване от други субекти, поради което формирането на лихвените проценти за различни срокове зависи от ефективността на паричния пазар. По-консолидираните пазари дават възможност на държавата за постигане на по-добри условия за финансиране при всякакъв срок.
- 47) Поради тази причина е необходимо предварително запознаване с лихвените проценти за всеки вид финансови инструменти (ценни книжа, заеми и др.) и използване на надежден метод за сравняването им на една и съща база. Тук се използва показател, известен като крива на доходността. Тя може да бъде възходяща или низходяща, като тенденцията при нея се обяснява по три различни начина.

Позиция и форма на кривата на доходността

Крива	Теория за пазарните очаквания	Теория за предпочитаната ликвидност	Теория за сегментирания пазар
Възходяща	Очаква се краткосрочните лихвени проценти да се повишат	Положителна премия към ликвидността	Предлагането превишава търсенето в дългосрочен план
Низходяща	Очаква се краткосрочните лихвени проценти да се понижат	Отрицателна премия (санкция) за ликвидността	Предлагането превишава търсенето в краткосрочен план
Хоризонтална линия	Очаква се краткосрочните лихвени проценти да останат непроменени	Без премия за ликвидност	Еднакво търсене и предлагане при всички условия
Вълнообразна крива	Очаква се краткосрочните лихвени проценти да се повишат и впоследствие да спаднат	Положителна премия за ликвидност, последвана от отрицателна	Предлагането превишава търсенето в средносрочен план

- 48) *Среднопретеглен падеж и срок.* Този показател измерва средната продължителност на периода между плащанията по обслужването на дълга. Среднопретегленият падеж има ограничено приложение, тъй като отчита само датите на плащане на главницата, докато срокът включва и датите на лихвените плащания. Срокът се получава, като се изчисли средният падеж на облигацията спрямо сроковете за плащане (лихви и главница), като всеки от сроковете, свързани с посочените потоци, се претегли спрямо настоящата стойност на съответните му суми.
- 49) По правило, колкото по-дълъг е срокът на облигационния заем, толкова по-ниско е нивото на риска, т.е. при по-малък дял от публичния дълг ще се наложи промяна на лихвените проценти.
- 50) Стандартното отклонение показва средното отклонение между даден пакет от данни и неговата средна стойност. По-големите и по-чести движения на лихвените проценти (повишаване или понижаване) водят до по-голяма колебливост, която предполага по-голяма несигурност. Например, ако лихвеният процент по дадена облигация е 1,72%, а стандартното му отклонение е 0,23%, средната доходност може да варира между 1,49% и 1,95%.
- 51) *Валутен риск* - риск от увеличаване на цената на дълга в резултат на промени в обменните курсове. Дългът, деноминиран в чуждестранна валута или индексирен към нея, крие по-голям риск от повишаване на разходите за обслужването му, измерени в националната валута, поради движението на валутните курсове. Валутният риск се измерва на базата на дела на дълга, деноминиран в национална валута, в общия размер на поетите задължения, както и чрез съотношението на краткосрочния външен дълг към международните резерви.
- 52) *Рискът от рефинансиране* – рискът от настъпване на необходимост от рефинансиране на дълга на необичайно висока цена или при по-крайна хипотеза - от невъзможност за рефинансиране. Когато се налага финансиране на дълга при по-високи лихвени проценти, включително с промени в кредитните спредове, рискът по-скоро може да се разглежда като вид лихвен риск. Въпреки това той често се третира отделно, тъй като невъзможността за рефинансиране на достигалия падеж дълг и/или изключително голямото увеличение на разходите за държавно финансиране могат да доведат до или да задълбочат дълговата криза. Освен това облигациите с вградени „път“ опции могат да увеличат риска

от рефинансиране. Тук се използват показатели като до падеж, процент на неизплатения дълг за 12, 24 и 36 месеца и профил на погасяване.

- 53) В контекста на управлението на дълга *ликвидният риск* се отнася до хипотези, при които обемът на ликвидните активи бързо намалява в резултат на непредвидени задължения по парични потоци и/ или възможни затруднения при набирането на парични средства чрез заеми в кратък период от време.
- 54) *Кредитният риск* - риск от неизпълнение от страна на кредитополучателите по заеми или други финансови активи или от страна на контрагент по финансови договори. Този риск е от особено значение в случаите, когато управлението на дълга включва управление на ликвидни активи, както и при приемането на оферти в рамките на предлагане на ценни книжа, емитирани от държавата, както и във връзка с кредитни гаранции, при договори за дериватни инструменти, сключени от структурата по управление на дълга.
- 55) *Риск, свързан със сетълмента* - риск контрагентът да не предостави ценните книжа, за които е сключен договор, след като държавата (другият контрагент) вече е извършила плащането съгласно споразумението.
- 56) *Оперативният риск* обобщава редица видове рискове, включително грешки в отделните етапи на изпълнение и регистриране на транзакциите; неподходящи или неефективни вътрешни контроли или системи и услуги; репутационен риск; правен риск; пробиви в сигурността; риск от измами или природни бедствия, които засягат способността на управляващата дълга структура да извършва дейностите си за постигане на заложените цели.
- 57) *Репутационен риск* - загуби, произтичащи от неизползвани възможности за финансиране, поради лоша репутация на емитента при неизпълнение на задълженията или влошаване на финансовото му състояние. Репутацията на дадена държава може да се анализира на базата на нейния кредитен рейтинг и други показатели:

Кредитен рейтинг

- 58) Представата на частни субекти за състоянието на публичния дълг на страната. Този рейтинг се представя по два начина. Рейтинговите агенции дават квалификация на дълга въз основа на установени критерии.

Високата оценка се получава, когато рейтинговата агенция намира малко индикации за бъдещ фалит или проблеми с ликвидността, които да застрашат редовните плащания. От друга страна, нисък рейтинг се определя, когато е налице невъзможност за погасяване на вече поети задължения.

Показатели за суверенен риск

- 59) *Суверенният риск* е индекс за измерване степента на риска за чуждестранните инвестиции в дадена страна. Той е основен показател за икономическото състояние на държавата и се използва от международните инвеститори като допълнителен елемент при вземането на решения. Индексът на суверенния риск е равен на размера, с който лихвеният процент по облигациите на дадена държава надхвърля този по облигациите, емитирани от Министерството на финансите на САЩ.
- 60) За ниско развитите страни на световния финансов пазар индексът на суверенния риск се използва като показател за икономическото състояние на страната и за очакванията на рейтинговите агенции относно бъдещото им икономическо развитие (по-специално способността за покриване на дълга). От друга страна този риск е показател за цената на задлъжнялостта, която страната може да понесе. Следователно това е важен елемент с две основни последствия.
- 61) Колкото по-лош е рейтингът на дадена държава, толкова по-големи са разходите по дълга; освен това, колкото по-големи са тези разходи, толкова по-малко икономически политики могат да бъдат провеждани и толкова по-голям е рискът от неизпълнение, което отново води до увеличаване на суверенния риск.
- 62) Второ, високите нива на суверенен риск влияят върху инвестиционните решения и водят до намаляване на притока на средства и повишаване на лихвените проценти в страната. С други думи, така се повишава цената не само на публичния, но и на частния дълг, което от своя страна има отрицателно въздействие върху темповете на инвестиране, растеж и заетост.
- 63) *Рискът от измама* се отнася до вероятността да бъде извършено умишлено действие, свързано с измама във финансовата отчетност или с присвояване на активи.

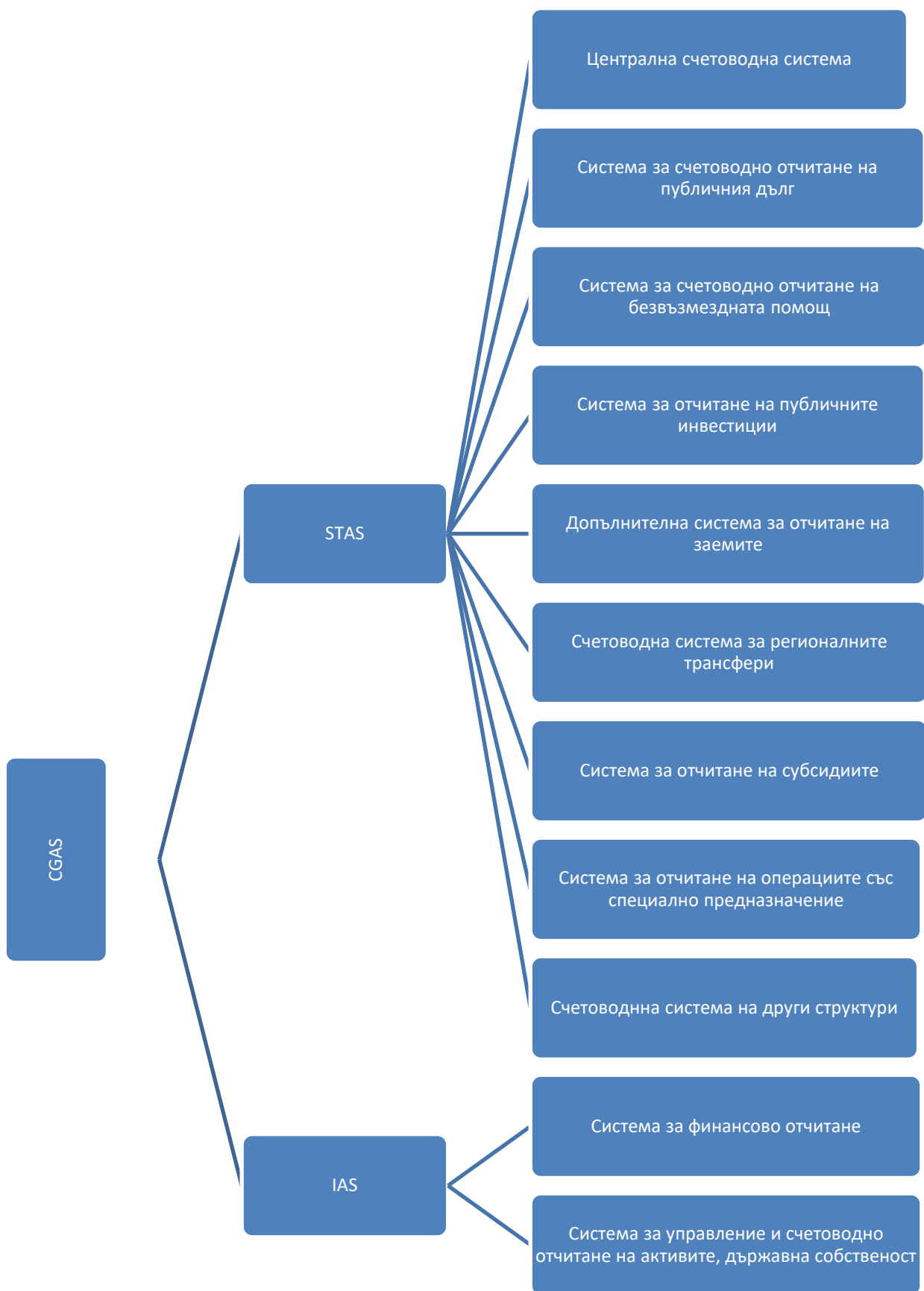
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- 64) Трите основни групи индикатори (уязвимост, устойчивост и финансов дълг) ни дават възможност да разгледаме публичния дълг от различни ъгли. Така правителствата могат да контролират и управляват публичния дълг на базата на солидни практики за кредитен рейтинг.
- 65) ВОИ могат да играят активна роля за насърчаване прилагането на добрите практики за отпускане на заеми и управление на дълга, включително използването на показателите, разгледани в настоящия документ. Те могат също така да съветват правителствата да се фокусират повече върху мониторинга на уязвимостта и да отдават висок приоритет на управлението на риска, както и на изготвянето и публикуването на качествена финансова информация. Важно е също да се гарантира и подобряване на регулаторните практики и надзора в сектора на финансовите услуги при спазване на международните стандарти. Това ще намали уязвимостта на публичния дълг от събития, засягащи частния сектор.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ПРАКТИЧЕСКИ ПРИМЕРИ И ОПИТ НА ВОИ

ЗАПОЗНАВАНЕ С ПРОЦЕСИТЕ ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИЯ ДЪЛГ И ОЦЕНКА НА РИСКА: ПРИМЕР ОТ ИНДОНЕЗИЯ (ПАРАГРАФ 73 ОТ УКАЗАНИЯТА)

Изготвянето на финансовите отчети на правителството на Индонезия се подпомага от две счетоводни системи: Счетоводна система на централното правителство (CGAS), въведена от Министерството на финансите, и Счетоводна система за местните власти (LGAS), поддържана от Министерството на вътрешните работи. Системата „CGAS“ се състои от два елемента: Счетоводна система на държавното съкровище (STAS) и счетоводна система на държавните институции (IAS). Общата картина е следната:



ВОИ на Индонезия предоставя становище по консолидираните финансови отчети на централното правителство, но не и по отчетите на отделните неговите структури.

Цели на управлението на държавния дълг

С оглед нарастващото значение и дял на дълговото финансиране в публичния сектор назрява необходимостта да се подобрят практиките по управление на публичния дълг. Като цяло, дългосрочната цел на това управление е да се минимизират разходите за дълга при контролирано ниво на риска и по-конкретно:

1. осигуряване на средства за удовлетворяване на нуждите от финансиране и гарантиране на фискална устойчивост в съответствие с макроикономическите условия и при възможно най-ниски разходи;
2. по-стриктно прилагане на принципите за благоразумно управление на публичния дълг, особено с оглед минимизиране на пазарния риск и риска, свързан с рефинансиране;
3. да се положат усилия за спазване на планираното погасяване на дълга, без да се надвишават разчетените разходи.

Постигането на тези цели ще подпомогне пряко изпълнението на политиките за подобряване на фискалната устойчивост и фискалния капацитет за гарантиране устойчивост на дълга. Управлението на дълга обхваща подбор на кредитодател и сключване на споразумение, поддържане и изплащане на публичния дълг, който пряко натоварват държавния бюджет. Понастоящем портфейлът по дълга съдържа външен заем и държавни облигации и се управлява от главна дирекция „Финансиране и управление на риска“, Министерството на финансите.

Политика за управление на държавния дълг

Общата политика на управление на държавния дълг е уредена в различни закони и подзаконови актове, сред които:

1. Закон 24 от 2004 г. относно държавните облигации;
2. Закон 17 от 2003 г. относно държавните финанси.

Система за отчитане на публичния дълг

Номер	Компонент	Описание
1.	Източници на финансиране на публичния дълг	<p>А. Парично финансиране на дълга:</p> <ul style="list-style-type: none"> Облигации (местни и чуждестранни) Програмни заеми (международни финансови институции) <p>Б. Заеми за дейности/ проекти</p> <ul style="list-style-type: none"> Заеми (местни и чуждестранни) Субсидиарни заеми Държавни ценни книжа, серия: Project Based Sukuk (PBS)
2.	Инструменти по публичния дълг	<ul style="list-style-type: none"> Облигации Заеми (местни и чуждестранни)
3.	Структури за управление на публичния дълг	<p>Главна дирекция „Финансиране и управление на риска“, Министерството на финансите, която отговаря за управлението на държавния дълг, се състои от:</p> <ul style="list-style-type: none"> отдел 1: отговаря за разработването на политики, стандарти и процедура за облигации и заеми; отдел 2: отговаря за разработването на политиката, стандартите и процедурите за стратегиите и портфейлите на публичния дълг, управлението на рисковете и други задължения на правителството; отдел 3: отговаря за разработването на политиката, стандартите и процедурите за оценка, отчитане и уреждане на публичния дълг.
4.	Документацията относно източниците на публичен дълг	<p>А. Облигации:</p> <ul style="list-style-type: none"> Справки за сетълмънт на облигациите, издавани от фондовата борса; Преглед на транзакциите с облигации, изготвен от координаторите (Book Runners) и водещите мениджъри по емисиите; Тръжни документи за държавни ценни книжа; Определяне на печелившия участник в търга; Разписка за извършено плащане; <p>В. Заеми:</p> <ul style="list-style-type: none"> Заявление за теглене; Уведомление за отпускане на средства от заемодателите; Разписка за извършено плащане; Известие от фискалната агенция.
5.	Системни и информационни технологии	<ul style="list-style-type: none"> Система за финансов анализ на управлението на дълга (DMFAS) Система STBS (Система на държавното съкровище и бюджета) – обезпечават процесите по обслужване по веригата отгоре - надолу (бюджетиране до изготвяне на финансовите отчети на централното правителство).

Цикъл за финансово отчитане на публичния дълг



Рискове на системата за управление на държавния дълг при отделните етапи

Номер	Дейност	Рискове
1.	Финансиране на дефицита в държавния бюджет	<ul style="list-style-type: none"> • Дълговото финансиране за покриване на дефицита в държавния бюджет надхвърля необходимите размери; • Дефицитът/ дългът на Република Индонезия надхвърля 3 % от БВП.
2.	Входящи бюджетни средства - финансиране от заеми	<ul style="list-style-type: none"> • Разлики в отчетените усвоени стойности на заема между данните на главна дирекция „Финансиране и управление на риска“ и данните, поддържани от заемодателя; • Усвояването на чуждестранните заеми не е по график и не позволява покриването на съответните разходи; • Не може да бъде издадено известие за плащане, поради заложения таван на разходите и изходящите бюджетни плащания в документа за изпълнение на бюджета: Субсидиарни заеми
3.	Изходящи бюджетни средства - Изплащане на заема	<ul style="list-style-type: none"> • Лихвените плащания и вноските по главницата не се извършват в сроковете, определени от заемодателя
4.	Входящи бюджетни средства – Държавни ценни книжа	<ul style="list-style-type: none"> • Висока доходност на държавни облигации поради частно пласиране и директни продажби; • Материални и други разходи по емитирането на държавни облигации не са капитализирани; • Потенциалната доходност на държавните облигации е прекалено ниска; • Неизвестни базови активи на емисията облигации „Sukuk“.
5.	Изходящи бюджетни средства – Държавни ценни книжа	<ul style="list-style-type: none"> • При транзакциите по обратно изкупуване и замяна на дълг не се отчита неамортизираната отстъпка/ премия за погасените серии държавни ценни книжа; • Лихвените плащания и погасяването на заеми, достигнали своя падеж не се извършват в установените срокове за ДЦК.

6.	Изготвяне на финансови отчети	<ul style="list-style-type: none"> • Неправилно класифициране на дълга; • Чуждестранните заеми, дължими през следващата година, не се отчитат като „краткосрочни задължения“; • В графа „краткосрочни задължения“ са отчетени задължения, чийто падеж настъпва след повече от една година; • Неправилно изчисление на лихвените плащания (при заеми и ценни книжа); • Грешки при изчисляването, отчитането и представянето на дълга в чужда валута; • Липсва информация за идентификационния номер на чуждестранния заем, оповестен в отчета за финансовото състояние на министерство на финансите; • Неправилно оповестяване на увеличения дефицит в държавния бюджет в резултат на нарастване на поетия дълг; • Неправилно оповестяване на задълженията за хеджиране и гарантиране на дълга;
----	-------------------------------	--

Общите рискове, касаещи публичния дълг, на базата на които могат да се формулират ключовите одитни въпроси, са, както следва:

- Дългово финансиране, което надхвърля необходимия за покриване на дефицита размер;
- Доходност по държавните облигации, която е много по-висока от тази в съседните държави с идентични нива на риска;
- Приходи по заеми, които не са незабавно усвоени (използвани) за покриване на разходи поради забавена реализация на проекта;
- Кумулативната стойност на дълга надвишава тавана на съотношението дълг/ БВП;
- Публични задължения и условни публични задължения, които не са оповестени в приложенията към финансовите отчети.

ВОИ на Индонезия не дава отделно становище по финансовия отчет за управлението на дълга, тъй като той е част от консолидираните финансови отчети на централното правителство. В допълнение, установените проблеми, които не засягат достоверността на финансовите отчети на централното правителство, но са от съществено значение за подобряване на управлението, се оповестяват в одитни констатации в областта на вътрешния контрол или като несъответствие в одитния доклад на институцията.

ДИРЕКТНИ СЪЩЕСТВЕНИ ПРОВЕРКИ ПРИ ФИНАНСОВИЯ ОДИТ (ПАРАГРАФ 103 ОТ УКАЗАНИЯТА)

Целта на директните съществени проверки при финансов одит е одиторите да определят дали паричните стойности на операциите и салдата са посочени правилно във финансовите отчети, справките и друга счетоводна документация. Таблица 1 съдържа пример:

Таблица 1: Директни съществени проверки при финансов одит

Твърдение	Одитна проверка
Наличие и настъпване на събития	Потвърждение на информацията за публичния дълг от притежателя на инструментите по публичния дълг, финансовия посредник или банката попечител.
	Проверка на базовите споразумения за публичния дълг и други оправдателни документи, както и на потвържденията за отчетените суми, получени от кредитори на хартиен или електронен носител.
Наличие и настъпване на събития	Проверка на разходооправдателни документи за последваща реализация или разплащане след края на отчетния период.
	Наблюдение на търгове и поемане на емисии.
Права и задължения	Потвърждение на информацията за публичния дълг от притежателя на инструментите по публичния дълг, финансовия посредник или банката попечител.
	Проверка на базовите споразумения за публичния дълг и други оправдателни документи, както и на потвърждения за отчетените суми, получени от кредитори на хартиен или електронен носител.

Твърдение	Одитна проверка
Пълнота	Преглед на всички транзакции с контрагента. Когато се изисква подробна информация от контрагента, трябва да се проследи кое звено от организацията предоставя отговор и дали представя всички аспекти на взаимоотношенията си с одитираната организация.
	Преглед на списъците с дългови инструменти, регистрирани за търговия, за да се определи дали всички видове публични задължения са отчетени в счетоводните записи.
	Изпращане на потвърждения с нулев баланс на потенциални инвеститори в ДЦК или контрагенти.
	Преглед на отчетите на първичните дилъри за наличие на транзакции и инвестиции в публични дългови инструменти.
	Използване на компютърни техники за извличане на обобщени данни за търговията с ценни книжа с цел проверка за разминаване на информацията в счетоводната книга и финансовия отчет.
	Проверка на извадков принцип на отделни сделки за наличието на потвърждения от контрагента и постъпления на следващия ден.
Пълнота	Преглед на счетоводните записи преди и след края на годината за установяване на необичайни операции.
	Преглед на получени от контрагента потвърждения, които не съответстват на записите за извършените операции.
	Преглед на несъгласуваните елементи.
	Проверка на споразуменията за поемане на публичен дълг за наличието на предвидени възможности за използване на дериватни инструменти.

Преглед на протоколите от заседанията на Комитета по държавния дълг и свързани документи.

Повторни изчисления на разходите за публичен дълг с цел проверка дали сумите са начислени и отчетени правилно.

Твърдение	Одитна проверка
Оценка и измерване	Проверка на документи за потвърждаване на паричните постъпления по поетия дълг.
	Потвърждение на номиналната стойност на сумите по публичния дълг от страна на финансовия посредник или банката попечител.
	Повторно изчисление на пазарната оценка за извадка от публични дългови инструменти с висока стойност.
	Преглед на базата за оценка, определена в счетоводните политики (т.е. пазарна, номинална или емисионна стойност), с цел да се определи дали е прилагана разумно и последователно.
	Проверка относно точността на преизчисляване в местна валута на балансовата и пазарната стойност на публичните дългови инструменти, деноминирани в чуждестранна валута
	Използване на пазарни котировки с цел проверка на оповестените стойности на публичните дългови инструменти, инструментите на паричния пазар и дериватните инструменти.
	Проверка на документите с цел потвърждаване на извършените парични плащания и вноски по дълга.
	Проверка на документите с цел потвърждаване на извършените парични плащания за покриване на лихвите по дълга.

Твърдение	Одитна проверка
Представяне и оповестяване	Потвърждение, че избраните и приложени счетоводни принципи са в съответствие със законодателството и приложимите счетоводни стандарти, както и че са подходящи за целите на структурата по управление на публичния дълг.
	Потвърждение, че финансовите отчети и приложенията към тях съдържат достатъчно информация, вкл. оповестяване на структурата, отчитаща публичния дълг, базата за счетоводно отчитане, видовете дългови инструменти и емитенти. Предоставената информация не бива да бъде нито твърде подробна, нито твърде кратка.
	Уверяване, че финансовите отчети и приложенията към тях предоставят достатъчно информация, която не е нито твърде подробна, нито твърде кратка.
	Проверка дали финансовите отчети предоставят информация по въпроси, които могат да повлияят на тяхното използване, разбиране и тълкуване.
	Проверка дали финансовите отчети отразяват операциите точно, така че да се придобие адекватна представа за нивата на публичния дълг, резултатите от поемането на дълг, погасяването на главницата и лихвите.
	Преглед на класификацията на инструментите по държавния дълг и доколко тя съответства на законодателството и практиките.
	Потвърждение, че междуведомствените дългови трансакции са премахнати при консолидацията.
	Проверка дали са оповестени сделки със свързани лица, напр. дългови сделки между правителството и централната банка.

Аналитични процедури

В допълнение към директните съществени проверки при **финансовия одит**, одиторите извършват аналитични процедури, за да сравнят действителните и очакваните стойности на ключови отчетени суми, например салда по сметките. Целта на това сравнение е да се идентифицират и проучат причините за евентуални необичайни или неочаквани отклонения между действителните и очакваните стойности. Например отклонението между очакваните разходи за лихви, изчислени на базата на лихвените проценти, залегнали в юридическите документи, и действителните разходи за лихви. Одиторът очертава прогнозна стойност или приблизителна оценка за размера на отчетената сума въз основа на анализ и запознаване със зависимостите между тази отчетена стойност и други данни. След това на базата на приблизителната оценка той формира заключение относно отчетената стойност. Аналитичните процедури се базират на допускането, че между данните преобладават правдоподобни зависимости с изключение на случаите, когато са налице известни условия, които са в състояние да променят тази зависимост.

При аналитичните процедури обикновено се ползват обобщени данни, а не единични стойности, което ги прави по-ефективни и ефикасни от тестовете на отделни операции. Често прилагани аналитични процедури са изчислението на коефициенти, тенденции и анализ на отклоненията. При по-комплексните процедури се прилага иконометричен анализ, включително регресия, симулации, стрес-тестове и мащабни икономически модели. Стъпките при осъществяването на аналитични процедури са показани в таблица 2.

Таблица 2: Стъпки при осъществяването на аналитични процедури

а. Определяне на прага на същественост. Този праг е разликата между очакванията на одитора и реално отчетените стойности, които одиторът би приел, без да ги подложи на допълнителна проверка. При изчислението на прага на същественост одиторът се позовава на професионалната си преценка.
б. Установяване на правдоподобни и предвидими зависимости и разработване на модел за изчисляване на очаквания размер на отчетената стойност. Преценка за видовете неточности, които биха могли да възникнат и как разработеният модел може да ги установи .
в. Събиране на данни за формиране на приблизителна оценка и прилагане на подходящи процедури за установяване надеждността на данните. Надеждността е обект на преценка от страна на одитора.

г. Формиране на приблизителната оценка за отчетената стойност на базата на събраната при предишните стъпки информация. Одиторът преценява прецизността на приблизителната оценка на базата на своята професионална преценка.

д. Съпоставка между приблизителната оценка и реално отчетената стойност и установяване на разликата между тях.

е. Търсене на обяснения за разликите, които надвишават прага на същественост, тъй като те се считат за съществени.

ж. Потвърждаване на обясненията за съществените разлики.

з. Определяне дали обясненията и потвърждаващата ги информация предоставят достатъчно доказателства за желаното ниво на съществена увереност. Ако одиторът не е в състояние да получи достатъчно ниво на съществена увереност чрез прилагане на аналитичните процедури, той следва да извърши допълнителни такива, за да стигне до извод дали разликата се дължи на неправилно отчитане/ отклонение.

Обяснение за разминаването между очакваните и действителните разходи за лихви

Одиторът е изчислил, че разходите за лихви за текущия период възлизат на 80 милиона USD. Той е стигнал до тази приблизителна оценка, като е умножил средния баланс на публичния дълг от 1 милиард долара по средния годишен лихвен процент от 8 %. Заложеният праг на същественост за тази аналитичната процедура е 5 милиона щатски долара. Одиторът установява, че действителният размер на разходите за лихви възлиза на 94,5 милиона щатски долара. Разликата от - 14,5 млн. щатски долара надхвърля прага на същественост с 9,5 млн. Одиторът е отправил запитване към структурата, управляваща публичния дълг, относно разликата, като предоставеното обяснение гласи: „взехме допълнителни заеми и лихвите са по-високи от миналата година“. Одиторът трябва да потвърди това обяснение. Например той може да установи, че лихвеният процент първоначално се е вдигнал през годината, а след това е спаднал, като средното му равнище е изчислено на 9% вместо на 8% на базата на средномесечна стойност. Освен това извлеченията по кредитите, предоставени от заемодателите, показват, че през годината са взети и изплатени 100 млн. щатски долара, а допълнителните заеми са били непогасени в продължение на 6 месеца. Така средното салдо по кредитите всъщност е било с 50 млн. щатски долара по-високо, а средният лихвен процент - с 1 процент по-висок от заложеното в информацията, използвана

от одитора за формиране на приблизителната му оценка. На базата на тази нова информация одиторът усъвършенства своя модел и преизчислява прогнозната стойност на 94,5 млн. щатски долара (1,050 млн. щатски долара средно салдо по публичния дълг, умножено по 9 %), което е равно на действителните разходи за лихви.

Директни съществени проверки за деривативни инструменти

Мениджърите на дългови портфейли все по-често използват финансови деривати, за да управляват експозицията си към рисковете, присъщи за определени инструменти от публичния дълг, например лихвения и валутния риск.

Чрез използването на финансови деривати може да се променя срокът до падежа и други характеристики на публичния дълг посредством прилагане на споразумения за валутен или лихвен суап, на базата на които се осъществяват разплащанията с финансовата институция по предварително договорена формула. При обичайните суапови сделки дадена публична институция емитира дългосрочни ценни книжа и едновременно с това се съгласява да подмени дългосрочни лихвени плащания с фиксиран лихвен процент с плаващи (краткосрочни) лихвени плащания. Тестовете по същество, които могат да се прилагат спрямо дериватните инструменти, са показани в таблица 3.

Таблица 3: Директни съществени проверки за деривативни инструменти

Твърдение	Одитна проверка
Пълнота и наличие	Потвърждаване на съществените условия чрез допитване до притежателя или контрагента по дериватния инструмент.
	Проверка на базовите споразумения и друга приложима документация на хартиен или електронен носител.
	Изискване от притежателя или контрагента по деривата да предостави подробна информация относно всички дериватни инструменти и операции, извършени между него и със структурата за управление на публичния дълг
	Изпращане на потвърждения с нулево салдо до потенциалните притежатели или контрагенти

	по дериватните инструменти.
	Преглед на отчетите на финансовите посредници за установяване наличие на сделки с деривати и размера на инвестициите в тях.
	Преглед на получените потвърждения от контрагенти, които не присъстват в записите за извършените транзакции.
	Преглед на разминаванията, установени при насрещната проверка, за които не е намерено обяснение.
	Проверка на споразуменията, например за заеми или инвестиции в акции за евентуално наличие на елементи, предвиждащи използване на дериватни инструменти.
Твърдение	Одитна проверка
Оценка и измерване	Преценка доколко обосновани са моделите, променливите и допускания, използвани при оценката на дериватни инструменти
	Събиране на информация за стабилни и валидни пазарни цени, за да се прецени доколко правилна е оценката на дериватните инструменти.
	Анализ доколко чувствителна е оценката към вариации в променливите и допусканията.
	Проверка на документите за сетълмънт на сделките с деривати след края на отчетния период.
	Използване на собствени модели или вътрешно разработените модели на структурата за управление на публичния дълг за оценка на инструментите при отсъствието на пазарни цени.
	Използване на аналитични процедури за оценка на политиките за управление на риска, включително спазването на кредитните лимити.

Представяне и оповестяване	Оценка до каква степен са оповестени дериватните инструменти, използвани за хеджиране, и доколко са спазени законовите изисквания за оповестяване на транзакциите с деривати, включително условна и справедлива стойност, брой и кредитен рейтинг на контрагентите, стойност под риск, резултати от стрес тестове и т.н.
----------------------------	--

МАТРИЦА НА ОДИТНИТЕ КОНСТАТАЦИИ (ПАРАГРАФ 105 ОТ УКАЗАНИЯТА)

Таблица 4: Матрица на одитните констатации относно управлението на паричните средства

<p>Цел на одита: Да установи дали управлението на паричните потоци (което включва прогнозиране на паричните потоци, осигуряване на временна ликвидност, поддържане на целеви размер на салдото по сметката на правителството, инвестиране на излишъка над целевото салдо) се извършва ефикасно и ефективно. (Доклад № 16 от 2016 г. - „Одит на изпълнението при управлението на публичния дълг“, ВОИ на Индия, https://cag.gov.in/content/report-no-16-2016-union-ministry-finance-public-debt-management-performance-audit).</p>	
<p>Въпрос, който може да бъде изследван: Съществува ли точна система за парични прогнози?</p>	
Обща картина	В рамките на поне 40 седмици от всяка година се наблюдават разлики между прогнозираното седмично парично салдо и действителното салдо.
Критерий	Прогнозни данни на централната банка и действителни данни за паричното салдо на правителството, оповестени от централната банка.
Доказателства и анализ	Проверка на съответните документи, записи на централната банка и седмичните данни за паричното салдо, изготвени и предоставени от централната банка.
Причини	Прогнозите за паричното салдо се изготвят поне 6 месеца предварително и се влияят от множество фактори, включително разходите на структурите на централната и местната власт.
Ефекти	Несъответствията между входящите и изходящите потоци по сметката на правителството са коригирани приблизително чрез емитиране на инструменти за управление на паричните средства, а именно ДЦК и се коригират допълнително чрез авансови плащания/ овърдрафт от централната банка към правителството.
Добри практики	Разработване на по-добра методика, предвиждаща усъвършенствани инструменти за изготвяне на парични прогнози.
Препоръки	Това може да даде възможност на правителството да управлява по-добре паричните си салда и да взима разумни инвестиционни решения.

ПРИМЕРНИ ДОКЛАДИ ОТ ФИНАНСОВ ОДИТ, ОДИТ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ОДИТ ЗА СЪОТВЕТСТВИЕ (ПАРАГРАФ 106 ОТ УКАЗАНИЯТА)

Одит на федералния дълг на САЩ

Сметната палата на САЩ извършва ежегодно одит на консолидираните финансови отчети на федералното правителство. Поради значимия ефект на федералния дълг върху финансовите отчети на правителството, палатата ежегодно одитира отчетите относно федералния дълг, изготвени от Бюрото на фискалната служба, за да определи: (1) дали те съдържат достоверно представена информация във всички съществени аспекти; и (2) дали ръководството на фискалната служба е прилагало ефективен вътрешен контрол върху финансовата отчетност, касаеща информацията по федералния дълг. В допълнение одитната институция проверява съответствието с избрани разпоредби от приложимите закони, наредби, договори и споразумения за безвъзмездна помощ, които се отразяват в отчета за федералния дълг. (Финансов одит: Бюрото на фискалната служба за 2018 г. и Отчети за федералния дълг - 2018 г.; GAO-19-113)

Източник: <https://www.gao.gov/products/gao-19-113>

Одит на държавния дълг и държавните гаранции на Малдивите

ВОИ на Малдивите извършва годишен одит на отчета за държавния дълг и на отчета за държавните гаранции. В допълнение към предоставянето на становище относно истинността и достоверността на тези два отчета, одитната институция се произнася и по съответствието им с приложимите разпоредби от Закона за публичните финанси и подзаконовите нормативни актове за неговото прилагане. Одитът включва също и преглед на финансовите аспекти при отпускането на средства от публичните заеми за ползване от държавни предприятия, изпълнението на стратегията за управление на дълга, поддържането на дълга в рамките на разпоредбите на Закона за отговорно използване на фискалните средства и преглед на коефициентите за устойчивост на дълга.

Докладване по други въпроси (Лимити на заемните средства) – ВОИ на Малдивите (Доклад от финансовия одит на държавния дълг за 2013 г.)

Министерството на финансите и държавното съкровище и централна банка са сключили споразумение, по силата на което на министерство на финансите е предоставена възможност за овърдрафт от публичната сметка в централната банка. В раздел 11 от споразумението се предвижда, че непокритата сума по овърдрафта не може да надвишава 100 000 000 малдивски рупии (MVR) към края на всеки месец, а в раздел 13 се посочва, че всяко неизплатено салдо се покрива в края на финансовата година, както и че правителството не може да използва средствата от овърдрафт за финансиране на бюджетния дефицит. Въпреки това в края на финансовата 2013 г. изтеглените от министерство на финансите овърдрафт средствата от публичната сметка възлизат на 2 475 000 000 MVR. Министерство на финансите твърди, че средствата по овърдрафт от публичната сметка са увеличени за конкретната година с одобрение от страна на централната банка. В допълнение непогасеният овърдрафт към 5 май 2014 г., който е в размер на 3 328 000 000 MVR е преобразуван в краткосрочен заем.

Докладване по други въпроси (заеми, предоставени на държавни предприятия) – ВОИ на Малдивите (Доклад от финансовия одит на публичния дълг за 2013 г.)

Министерство на финансите и държавното съкровище е поело ангажимент да вземе заем в полза на държавни предприятия (ДП) за определени проекти за развитие, след което е преотпуснало кредити на тези предприятия с подписването на нарочно споразумение. Ако това споразумение се изпълнява стриктно, то министерство на финансите ще бъде в състояние да изплаща лихвите и главницата към първоначалния заемодател, без да прибегва до използването на парични потоци от държавния бюджет. Въпреки това забелязахме, че голяма част от заемите, предоставени на държавни предприятия, не са били изплатени на министерство на финансите, в резултат на което то е било задължено да покрие своите задължения, като използва средства от държавния бюджет. Към края на 2013 г. просрочените необслужвани заеми, предоставени на държавни предприятия, възлизат на 589 000 000 MVR.

Източник: <http://www.audit.gov.mv/Uploads/AuditReports/2018/03March/Statement%20of%20Public%20Debt%20Audit%20Report%20Financial%20Year%202013.pdf>

Доклад № 16 от 2016 г. – Одит на изпълнението в областта на управлението на държавния дълг от страна на централното министерство на финансите на Индия

Сметната палата на Индия извършва одит на изпълнението в областта на управлението на държавния дълг, тъй като този дълг формира значителна част от приходите на централното правителството на Индия. Този тип одит помага на политиците да разберат рисковете, свързани с публичния дълг, да повишат ефективността и ефикасността на вътрешните административни процеси, както и да подобрят прозрачността и отчетността в областта на публичния дълг. Освен това предвид зачестилите сериозни дългови кризи в целия свят и последващото неблагоприятно въздействие върху управлението на публичните финанси се засилва необходимостта от насърчаване на отговорно поведение при отпускане и вземане на заеми.

Източник:<https://cag.gov.in/content/report-no-16-2016-union-ministry-finance-одит на ефективността на управлението на публичния дълг>

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

AFM	Матрица на констатациите от одита
CS-DRMS	Система за регистриране и управление на дълга; Секретариат на Британската общност
DMFAS	Система за управление на дълга и финансов анализ
GUID	Указания
IDI	Инициатива за развитие на ИНТОСАЙ
IFPP	Рамка на ИНТОСАЙ за професионални становища, стандарти и указания
UNCTAD	Конференция на ООН за търговия и развитие
ВОИ	Върховна одитна институция
ИНТОСАЙ	Международна организация на върховните одитни институции
МВФ	Международен валутен фонд
МСВОИ	Международни стандарти за върховните одитни институции
СБ	Световна банка