

5250-osios GUID

Valstybės skolos audito
gairės

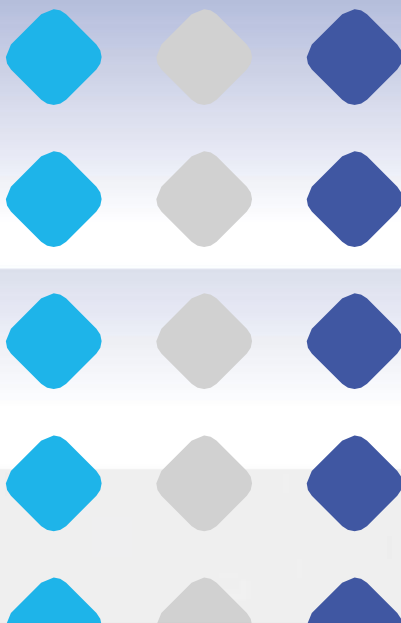
INTOSAI gairės parengtos
Tarptautinės aukščiausiųjų audito
institucijų organizacijos (INTOSAI)
kaip INTOSAI profesinių nutarimų
sistemos dalis. Daugiau
informacijos galima rasti adresu
www.issai.org



INTOSAI

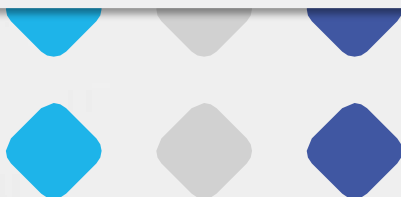


INTOSAI



INTOSAI 2020 m.

- 1) Patvirtinta 2020 metais.
- 2) Pakeičia 5410-ąjį, 5411-ąjį, 5420-ąjį, 5421-ąjį, 5422-ąjį, 5430-ąjį ir 5440-ąjį TAAIS.



TURINYS

I. BENDRA INFORMACIJA	4
A. ĮVADAS	4
B. TIKSLAS	4
C. APIMTIS	4
D. AAI VAIDMUO	5
II. VALSTYBĖS SKOLA IR VALSTYBĖS SKOLOS VALDYMAS	7
III. VALSTYBĖS SKOLOS AUDITAS	10
A. AUDITO PLANAVIMAS	11
» AUDITO SĄLYGŲ NUSTATYMAS	11
» SUBJEKTO IR JO APLINKOS SUPRATIMAS	12
» RIZIKOS VERTINIMAS ARBA PROBLEMOS ANALIZĖ	17
» SUKČIAVIMO RIZIKOS NUSTATYMAS	18
» AUDITO PLANO RENGIMAS	19
» AUDITO PROJEKTAVIMAS	20
B. AUDITO ATLIKIMAS	23
C. ATASKAITŲ TEIKIMAS IR TOLESNI VEIKSMAI	25
1 PRIEDAS. SKOLOS RODIKLIAI	27
I. ĮVADAS	27
II. PAŽEIDŽIAMUMO RODIKLIAI	27
III. TVARUMO RODIKLIAI	33
IV. FINANSINIAI SKOLOS RODIKLIAI	37
V. BAIGIAMOSIOS PASTABOS	41
2 PRIEDAS. PRAKTINIAI PAVYZDŽIAI IR AAI PRAKTIKA	42
VALSTYBĖS SKOLOS VALDYMO PROCESO SUPRATIMAS IR RIZIKOS VERTINIMAS: INDONEZIJOS ATVEJIS (GUID 73 PUNKTAS)	42
PAGRINDINĖS FINANSINIO AUDITO PROCEDŪROS (GUID 103 PUNKTAS)	48
AUDITO REZULTATŲ MATRICOS (ARM) RENGIMAS (GUID 105 PUNKTAS)	55
FINANSINIO AUDITO, VEIKLOS AUDITO IR ATITIKTIES AUDITO ATASKAITŲ PAVYZDŽIAI (GUID 106 PUNKTAS)	56
SANTRUMPŲ SĄRAŠAS	58

BENDRA INFORMACIJA

A. ĮVADAS

- 1) Gairių nutarimai arba GUID yra neprivalomos gairės, kuriomis naudojami auditoriai, taikydami tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus (TAAIS), kai atlieka visų rūšių auditą.
- 2) Viešojo sektoriaus audito principai išvardyti 100-ajame TAAIS. Atlikdamas valstybės skolos (VS) auditą, auditorius turėtų remtis 100-ajame TAAIS nustatytais bendraisiais principais ir su audito procesu susijusiais principais.
- 3) Remiantis šiais argumentais, INTOSAI VS audito gairės, apimančios tris audito rūšis – finansinį, veiklos ir atitikties auditą, nuo šiol yra prieinamos kaip 5250-osios GUID, įtrauktos į INTOSAI IFPP.

B. TIKSLAS

- 4) Šiomis GUID siekiama padėti aukščiausiosioms audito institucijoms (AAI) atlikti VS auditą, taikant 100-ajame TAAIS nustatytus pagrindinius audito principus visuose finansinio, veiklos ir atitikties audito etapuose, siekiant parengti kokybiškas audito ataskaitas, kurios būtų naudingos siekiant patikimai ir gerai valdyti valstybės skolą.

C. APIMTIS

- 5) Šiose GUID pabrėžiami su VS susiję klausimai, į kuriuos reikėtų atsižvelgti atliekant VS auditus.

- 6) Šiose GUID pateikiamos papildomos gairės, kaip tokius klausimus būtų galima spręsti atliekant finansinį, veiklos ir (arba) atitikties auditą, tačiau jose nėra jokių papildomų audito atlikimo reikalavimų.

D. AAI VAIDMUO

- 7) JT pagrindiniai užsienio skolos ir žmogaus teisių principai ragina valstybes reguliariai atlikti valstybės skolos auditą, siekiant užtikrinti išteklių valdymo skaidrumą ir atskaitomybę ir sprendžiant skolinimosi ateityje klausimus.
- 8) Tiksliau sakant, Jungtinių Tautų prekybos ir plėtros konferencijos principuose (UNCTAD) dėl paskolų teikimo ir atsakingo valstybės skolinimosi, be kita ko, teigiama: „Audito institucija turėtų laiku atlikti nepriklausomą, objektyvų, profesionalų ir reguliarių savo skolų portfelio auditą, kad kiekybiškai ir kokybiškai įvertintų neseniai priimtus įsipareigojimus. Tokių auditų rezultatai turėtų būti skelbiami viešai, kad būtų užtikrintas skolos valdymo skaidrumas ir atskaitomybė. Auditai taip pat turėtų būti atliekami subnacionaliniu lygiu.“¹
- 9) AAI atlieka svarbų vaidmenį vykdydamos nepriklausomą išorinę VS priežiūrą šalyje ir savo auditų rezultatus skelbdamos viešai. Teikdamos rekomendacijas, AAI gali paskatinti patobulinti skolos valdymo (SV) aspektus, įskaitant VS, SV strategijų ir rizikos valdymo praktikos ataskaitų teikimą.
- 10) Iš esmės AAI vaidmuo yra skatinti patikimus VS valdymo principus ir praktiką laikantis savo teisinių įgaliojimų. AAI taip pat gali skatinti ir remti veiksmingos vidaus kontrolės diegimą valdant VS. Priklausomai nuo atliekamo audito rūšies, AAI vaidmenys gali būti:
- a) *Finansinis auditas*
- Skatinti patikimas valstybės skolos strategijas ir rizikos valdymo praktikas.
 - Skatinti išsamią ir tobulesnę VS ataskaitų teikimo ir duomenų atskleidimo politiką.
- b) *Veiklos auditas*
- Teikti pastabas dėl fiskalinių ir ekonominių pasekmių: AAI gali atlikti nepriklausomas analizes, paremtas atskleista kiekybine ir kokybine su skola susijusia ir siejama informacija², kad būtų skatinamas geresnis VS valdymas

¹ Jungtinių Tautų prekybos ir plėtros konferencijos principai (UNCTAD) dėl paskolų teikimo ir atsakingo valstybės skolinimosi (https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf).

² Pastarųjų metų finansų krizė ir su ja susijęs didelis fiskalinis deficitas bei skolos lygis daugelyje šalių pabrėžė patikimos ir laiku teikiamos valdžios sektoriaus statistikos, plačiau – viešojo sektoriaus skolos, kaip esminio

ir gerinamas supratimas, kokios gali būti dabartinių ir būsimumu viešuju įsipareigojimų pasekmės.

- Mažinti valdžios sektoriaus fiskalinį pažeidžiamumą, skatinant geriausią valstybės skolos valdymo (VSV) politikos praktiką, įskaitant tinkamą informacijos generavimą ir analizei reikalingų rodiklių naudojimą.
- Skatinti valdžios sektorių daugiau dėmesio skirti pažeidžiamumo stebėsenai ir teikti pirmenybę rizikos valdymui, kokybiškos finansinės informacijos rengimui ir viešinimui.
- Aktyviai dalyvauti apsaugant valdžios sektoriaus finansinę būklę, padedant užtikrinti, kad būtų taikoma pagrįsta ir patikima valstybės skolos praktika.

c) *Atitikties auditas*

- Skatinti patikimą skolos valdymo praktiką, taikant VS teisinę sistemą, kuria nustatomi būtinieji valdymo, audito, ataskaitų teikimo ir atskaitomybės procesai.

šalių fiskalinio ir galbūt išorinio tvarumo elemento, svarbą. Rekomendacinę medžiagą, kuria siekiama pagerinti šalies valstybės skolos pagrindinių statistinių duomenų kokybę ir pateikimą laiku ir kuri yra labai svarbus elementas, vertinant šalies fiskalinį tvarumą, galima rasti adresu <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>.

VALSTYBĖS SKOLA IR VALSTYBĖS SKOLOS VALDYMAS

Kas yra valstybės skola (VS)?

- 11) Plati skolos apibrėžtis atsako į šiuos klausimus: *Kurie subjektai šalyje įsiskolina? Kokios sąvokos ar priemonės sudaro šalies skolą?*
- 12) Šiose GUID nebuvo bandoma suformuluoti vienos ar daugiau VS apibrėžčių. Jose veikiau buvo nustatyti įvairūs VS elementai, į kuriuos būtų galima atsižvelgti, taip pat įvairių tipų viešosios įstaigos, kurių skola turi būti įtraukta į VS ataskaitas. VS gali apimti:
 - » Įsipareigojimus arba kitas atsakomybes, tiesiogiai susijusias su tokiomis viešosiomis įstaigomis kaip:
 - centrinė vyriausybė³, arba federalinė vyriausybė, priklausomai nuo šalies politinės organizacijos pobūdžio;
 - valstijos, provincijos, savivaldybės, regiono ar kita vietos valdžia arba institucija;
 - valdomos ir kontroliuojamos valstybinės korporacijos ir įmonės ir
 - kiti valstybinio arba pusiau valstybinio pobūdžio subjektai.
 - » Įsipareigojimus arba kitas atsakomybes, kuriuos valstybinės įstaigos prisiima privačių korporacijų ar kitų subjektų vardu, pavyzdžiui, skola, kurią viešasis

³ Pasaulio banko ir Tarptautinio valiutos fondo (PB/TVF) patikslintose valstybės skolos valdymo gairėse SV buvo apibūdinamas kaip pagrindiniai finansiniai įsipareigojimai, kuriuos kontroliuoja centrinė valdžia. Šie įsipareigojimai paprastai apima antrinę rinką turinčią ir antrinės rinkos neturinčią skolą, pavyzdžiui, lengvatinį finansavimą, gautą iš dvišalių ir daugiašalių oficialių šaltinių, ir kai kuriais atvejais – mažmenines skolas. Tai, ar didesnė viešojo sektoriaus skola bus įtraukta į centrinės valdžios įgaliojimus dėl SV, ar neįtraukta, įvairiose šalyse skirsis priklausomai nuo politinių ir institucinių struktūrų pobūdžio.

subjektas prisiima po subsidijų, įsipareigojimų nevykdymo ar kitų privačių korporacijų nesėkmių⁴.

- 13) Paprastai VS apima (neapsiribojant) vidaus ir užsienio įsipareigojimus bei kitus viešųjų įstaigų tiesiogiai prisiimtus įsipareigojimus. Jie apima vertybinius popierius, banko paskolas, ilgalaikę nuomą, garantijas, nacionalinės valiutos emisijas, pajamas iš valstybės taupymo programų, užsienio vyriausybių ir tarptautinių įstaigų paskolas, pensijas, sveikatos priežiūros įsipareigojimus ir mokėtinas sąskaitas⁵.
- 14) Kiekviena šalis teikia ataskaitas apie savo valstybės skolą savo įgaliojimuose ir teisinio skaidrumo standartuose nustatytais sąlygomis. Įvairūs įsipareigojimų ir kitų atsakomybių elementai finansinėse ataskaitose gali būti nurodomi arba nenurodomi kaip jų įsipareigojimai, bet yra pateikiami biudžetui patvirtinti, politikos stebėsenai vykdyti ir politikai formuoti bei kitiems tikslams reikalinguose dokumentuose.

Kas yra valstybės skolos valdymas (VSV)?

- 15) VSV yra valdžios sektoriaus skolos valdymo strategijos kūrimo ir vykdymo procesas, kuriuo siekiama vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu surinkti reikiamą finansavimo sumą kuo mažesnėmis sąnaudomis, atsižvelgiant į protingos rizikos laipsnį.
- 16) Remiantis VSV apibrėžtimi, SV tikslai ir uždaviniai yra šie:
 - vykdyti valdžios sektoriaus skolinimosi reikalavimus;
 - skolintis mažiausiomis įmanomomis sąnaudomis vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu;
 - išlaikyti protingą skolos portfelio rizikos laipsnį ir įgyvendinti bet kokius kitus valdžios sektoriaus nustatytus tikslus, pavyzdžiui, plėtoti ir išlaikyti veiksmingą valdžios sektoriaus skolos vertybinių popierių rinką.
- 17) AAI atlieka su VS susijusius finansinį, veiklos ir atitikties auditus. Atliktas auditas ir ataskaitų teikimo procedūros priklauso nuo šalyje nustatytų teisinių įgaliojimų ir ataskaitų teikimo procedūrų. Tolesnėse šių GUID dalyse aptariama, „kaip“

⁴ 4 skyrius „Konkrečios viešojo sektoriaus skolos problemos“, 47 psl.; „TVF viešojo sektoriaus skolų statistika (VSS): gidas rengėjams ir vartotojams“, 2014 [<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>]; 7 skyrius „Balansas“, 209–212 psl., GFSM, 2014 [https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf] – pateikiama išsami diskusija apie neapibrėžtuosius įsipareigojimus.

⁵ 7 skyrius „TVF VSS: Gidas rengėjams ir vartotojams“, 2014; 7 skyrius, TVF GFSM, 2014; 6 priedas „TVF Išorės skolų statistikos gidas rengėjams ir vartotojams“ – pateikiamas išsamus šių skolos elementų ir apskaitos tvarkymo aprašymas.

auditoriai gali pritaikyti pagrindinius 100-ojo TAAIS audito principus atlikdami VS auditus.



VALSTYBĖS SKOLOS AUDITAS

- 18) Šiame GUID skyriuje auditoriams pateikiamos papildomos gairės, susijusios su klausimais, į kuriuos reikia atsižvelgti atliekant VS finansinį, veiklos ir atitikties auditus. Juo nesiekama apimti visų VS auditui atlikti būtinų punktų. Dėl audito standartų, susijusių su kiekvienos rūšies auditu, reikia remtis šiais principais ir susijusiais TAAIS bei GUID:

Finansinis auditas	200-asis TAAIS
Veiklos auditas	300-asis TAAIS
Atitikties auditas	400-asis TAAIS

- 19) VS **finansinis auditas** yra skirtas nustatyti, ar subjekto finansinė informacija apie VS yra pateikiama pagal taikomą finansinės atskaitomybės ir priežiūros tvarką. Valstybės skolos finansinis auditas gali būti atliekamas atskirai arba kaip valdžios sektoriaus finansinių ataskaitų audito dalis.
- 20) VS **veiklos audito** metu daugiausia dėmesio skiriama tam, ar skolininkai ir skolintojai, valstybės skolos valdytojai ir kitos susijusios šalys veikia pagal ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo principus ir ar yra suteikiamos galimybės tobulėti.
- 21) VS **atitikties audito** tikslas yra gauti įrodymų, kuriais remiantis būtų galima įvertinti, ar veikla, viešieji kredito finansiniai sandoriai ir informacija visais svarbiais aspektais atitinka teisinius reikalavimus.
- 22) VS auditas pateikia nepriklausomą ir objektyvų valdžios sektoriaus skolos administravimo vertinimą teisėkūros, priežiūros ir valdymo institucijoms bei plačiajai visuomenei.
- 23) Temų ar finansinių ataskaitų pasirinkimo metodas gali skirtis. Kai kurios AAI taiko metodą „iš apačios į viršų“, kai atrankos procese dalyvauja auditorius. Kitos AAI vadovaujasi metodu „iš viršaus į apačią“, kai audito temas parenka vadovybė, o

auditorius nedalyvauja atrankos procese. Kai kurios AAI taiko abiejų metodų derinį.

- 24) Atlikę rizikos vertinimą ar problemų analizę ir atsižvelgdami į reikšmingumą, auditoriai jau gali pasirinkti audito sritį, temą, objektą.
- 25) Svarbu, kad AAI turėtų nusistačiusi audito temų atrankos procesą. AAI, be kitų dalykų, gali atsižvelgti į: a) reikšmingumą, įskaitant finansinius, socialinius ir politinius objekto aspektus; b) svarbumą; c) riziką; d) tinkamumą audituoti; e) AAI įgaliojimus; f) poveikį; g) visuomenės ar įstatymų leidėjų interesus ir lūkesčius; h) gero valdymo principus; i) vidaus kontrolės nesilaikymą arba tinkamos vidaus kontrolės sistemos nebuvimą ir j) ankstesnių auditų rezultatus.
- 26) Atsižvelgiant į valstybės skolos klausimų techninį sudėtingumą, pakankamos AAI techninės žinios ir audito patirtis yra svarbūs veiksniai renkantis audito temas.
- 27) Auditoriai gali parengti savo atrankos kriterijus ir procedūras, atsižvelgdami į audito standartų ir (arba) TAAIS reikalavimus. Santykinė kiekvieno kriterijaus svarba priklausys nuo unikalių audituojamo subjekto aplinkybių.
- 28) Pasirinkę ir nustatę audito temos prioritetus, prieš pradėdami auditą, auditoriai turi būti tikri, kad ši tema gali būti audituojama. Tinkamumo audituoti įvertinimas yra svarbus planavimo proceso reikalavimas. Auditorius apsveria, ar atlikti auditą yra aktualu ir ekonomiškai efektyvu. Auditoriai taip pat užtikrina, kad jie turi kompetencijos stebėti faktines skolų operacijas, bendrauti su SV darbuotojais ir turi prieigą prie VS ataskaitų.

A. AUDITO PLANAVIMAS

- 29) Kaip reikalauja 100-asis TAAIS, su audito planavimu susiję principai yra: a) nustatyti audito sąlygas; b) suprasti subjektą; c) atlikti rizikos vertinimą arba problemų analizę; d) nustatyti sukčiavimo riziką ir e) parengti audito planą.

» AUDITO SĄLYGŲ NUSTATYMAS

- 30) Auditoriai suderina audito užduoties sąlygas su vadovybe ir, kai tinkama, su už valdymą atsakingais asmenimis arba pasiekia bendrą sutarimą dėl jų.
- 31) Atlikdami VS auditą, auditoriai atsižvelgia į teisinius įgaliojimus, ankstesnį audito darbą ir turimus išteklius auditui atlikti. Kai kurios AAI turi ribotus teisinius įgaliojimus atlikti valstybės skolos auditą.

- 32) Atliekant VS auditą, svarbus elementas yra konceptuali sistema ir platus sutarimas ir (arba) supratimas, kas yra VS, nes tai itin svarbu nustatant VS audito apimtį ir tikslus.
- 33) **Finansinio audito** metu auditoriai tikrina VS sąskaitas ir finansines ataskaitas patvirtinančius grafikus, siekdami nustatyti pateiktos ir atskleistos informacijos apie skolą tikslumą ir išsamumą.
- 34) **Veiklos audito** metu auditoriai atlieka VS valdymo, pažeidžiamumo ir tvarumo, taip pat už VSV atsakingų institucijų ir darbuotojų vertinimą.
- 35) **Atitikties audito** metu auditoriai vertina, ar įmonių bei įstaigų, susijusių su SV arba skolos valdymo institucija (SVI), veikla atitinka teisinius reikalavimus, reglamentuojančius šių įmonių ar įstaigų veiklą.
- 36) Taip pat svarbu, kad būtų aiški VS audito apimtis ir aprėptis.
- 37) Audito sąlygos paprastai aptariamos pirminiame arba įvadiniame susitikime, kurio metu, be kitų dalykų, audituojamam subjektui perduodama informacija arba diskutuojama apie audito apimtį, tikslus, kriterijus ir dėl jų susitariama.

» SUBJEKTO IR JO APLINKOS SUPRATIMAS

- 38) Su VS siejamų subjektų, jos aplinkos, su VS susijusių programų, veiklos, funkcijų ir audito aplinkybių supratimas leidžia auditoriui susidaryti principų sistemą, pagal kurią jis galėtų profesionaliai atlikti vertinimus, ypač nustatant reikšmingumą ir analizuojant riziką, viso audito proceso metu.
- 39) Auditoriai turi gauti pakankamą supratimą apie SVI ir jos aplinką, taip pat apie su auditu susijusias vidaus kontrolės procedūras, kad galėtų pasirinkti veiksmingą audito metodą.
- 40) Todėl auditoriai turi nustatyti svarbius aplinkos, kurioje veikia audituojamas subjektas (finansų ministerija, SV agentūra ar kiti viešieji subjektai, atsakingi už audituojamos VS valdymą), aspektus, kurių jiems pakanka, kad galėtų suprasti įvykius, sandorius ir praktiką, galinčius turėti įtakos VSV veiklos vykdymui ir ataskaitų teikimo būdai.
- 41) Veikla, kurią reikėtų apsvarstyti šiame procese: a) VS ir VSV tvarką reglamentuojančios teisinės sistemos (institucinės ir organizacinės) supratimas; b) bendrųjų ekonominių veiksmų, įskaitant VS rinkas ir finansinius instrumentus, supratimas; c) SV vidaus kontrolės supratimas ir d) rizikos vertinimo subjekto lygmeniu atlikimas.

- 42) VS ir VSV tvarkos teisinės sistemos supratimo lygis priklauso nuo audito rūšies. **Finansinio audito** atveju su įstatymų ir kitų teisės aktų nesilaikymu susiję klausimai, į kuriuos auditoriai atkreipia dėmesį audito metu, turėtų būti perduodami už valdymą atsakingiems asmenims, išskyrus atvejus, kai klausimai yra akivaizdžiai nesvarbūs. Tačiau audito įgaliojimai arba iš teisės aktų, reglamentų, ministerijų direktyvų, valdžios sektoriaus politikos reikalavimų ar įstatymų leidėjų nutarimų kylantys viešojo sektoriaus subjektų įsipareigojimai gali kelti papildomus tikslus, pavyzdžiui, pareigą pranešti apie visus teisinių reikalavimų nesilaikymo atvejus, net jeigu jie yra akivaizdžiai nesvarbūs.
- 43) **Veiklos ir atitikties audito** atveju teisinė sistema ir VSV tvarka gali būti galimos audito temos arba audito objektas. Taigi veiklos ir atitikties auditus atliekantys auditoriai turėtų geriau suprasti teisinę sistemą ir VSV tvarką⁶ nei finansinius auditus atliekantys auditoriai.
- 44) Teisinėje sistemoje taip pat gali būti nustatomi audito apribojimai. Pavyzdžiui, pagal įstatymą kai kurioms AAI gali būti nesuteiktas leidimas atlikti išsamų VS auditą arba bent jau patikrinti pagrindinių valdžios sektoriaus kontroliuojamų įmonių, kurios sudaro sutartis dėl valdžios sektoriaus garantuojamų paskolų, skolos duomenis.
- 45) Vertinant VSV tvarką pagal Pasaulio banko ir (arba) Tarptautinio valiutos fondo (PB / TVF) patikslintose valstybės skolos valdymo gairėse nustatytus kriterijus, tai gali padėti auditoriui susidaryti struktūrinį požiūrį į:
- VSV tikslus ir koordinavimą;
 - VSV veiklos skaidrumą ir atskaitomybę;
 - VSV institucinę sistemą;
 - VSV strategiją;
 - VSV veiklos rizikos valdymo sistemą ir
 - SV vadovų vaidmenį skatinant veiksmingas SV priemonių rinkas.
- 46) SVI organizaciniai modeliai nustatomi pagal teisinius reikalavimus, kurie skirtingose šalyse gali būti nevienodi. Tai gali turėti įtakos audito apimčiai, tikslui ir strategijai. Dažniausiai taikomi tie modeliai, kur SVI yra nepriklausoma nuo centralizuotų subjektų (pvz., finansų ministerijos); kiti ją įtraukia į centrinio banko veiklos sritį arba padalija į daugiau nei vieną instituciją. Išsamesnį SVI struktūros ir funkcijų aptarimą galima rasti PB / TVF patikslintose valstybės skolos valdymo gairėse.

⁶ VSV teisinė sistema ir valdymo struktūra, atsižvelgiant į SV veiklos rodiklius, aptariamos PB Skolos valdymo vertinimo (angl. DeMPA) metodikoje. Prieiga per internetą: <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>.

- 47) Tikėtina, kad bendrieji ekonominiai veiksniai turės įtakos VSV veiklos pobūdžiui ir mastui. Pavyzdžiui, kai atrodo, kad palūkanų normos kils, skolininkas, naudodamasis palūkanų normų apsikeitimo sandoriais, išankstiniais palūkanų normų sandoriais arba viršutinėmis ribomis, gali bandyti pakeisti faktinį palūkanų normų lygį kintamų palūkanų paskoloje, kad sušvelnintų galimą valdžios sektoriaus išlaidų padidėjimo poveikį. Sprendimas valdyti kylančių palūkanų normų poveikį yra įtrauktas į VSV strategiją.
- 48) Auditorius pakankamai gerai supranta apie skolintis naudojamas rinkas ir finansinių priemonių, skirtų finansiniam auditui, veiklos auditui ir SV atitikties auditui planuoti ir atlikti, rūšis. Tai gali būti:
- finansų rinkų, kuriose veikia SV valdytojai, veiklos charakteristikos ir rizikos pobūdis (t. y. pirminių ir antrinių SV priemonių rinkų būklė, patikimumas ir efektyvumas);
 - VS valdytojų naudojamos finansinės priemonės ir jų charakteristikos;
 - nustatyta skolos priemonių politika ir
 - finansinių priemonių vertinimo metodai. Tai gali būti ypač svarbu tais atvejais, kai audituojamasis subjektas naudoja išvestines finansines priemones, kurios gali turėti kompleksinių savybių.
- 49) Auditorius pakankamai gerai susipažįsta su informacija apie apskaitos sistemą ir pagrindines valdymo sistemas bei kontrolę ir ją dokumentuoja, kad būtų galima planuoti auditą. Atlikdamas VS auditą, kai tikėtini sudėtingi procesai, sandoriai ir su apskaita susiję klausimai, auditorius atsižvelgia į pagrindinius vidaus kontrolės sistemos aspektus, įskaitant visus penkis vidaus kontrolės komponentus: kontrolės aplinką, įmonės rizikos vertinimą, kontrolės veiklą, informavimą ir komunikavimą bei stebėseną.
- 50) Kontrolės aplinka yra vidaus kontrolės sistemos pagrindas. Pirmaeiliai skolų valdytojai visame subjekte sukuria ir palaiko tokią aplinką, kurioje vidaus kontrolė yra vertinama teigiamai.
- 51) Kontrolės aplinka apima:
- **Sąžiningumą ir etikos savybes.** Vidaus kontrolės veiksmingumas negali būti aukščiau už jį kuriančių, administruojančių ir stebinčių asmenų sąžiningumą ir etikos vertybes. Kadangi vyresnioji vadovybė gali nepaisyti vidaus kontrolės, vyresniųjų VS pareigūnų sąžiningumas ir etikos vertybės yra būtinos norint išlaikyti veiksmingą vidaus kontrolę, atsižvelgiant į vadovybės gebėjimą nepaisyti vidaus kontrolės.
 - **Žmogiškųjų išteklių politiką ir praktiką.** Dėl vis sudėtingesnio VS operacijų pobūdžio, kuris gali apimti įvairias valiutas, kintamas palūkanų normas, skolų restruktūrizavimą ir valiutų bei palūkanų mokėjimų apsikeitimo sandorius,

reikia vis kvalifikuotesnių darbuotojų, kurie valdytų VS priemones. Pirmaeilis skolos valdytojas yra atsakingas už kompetencijos lygmens, reikalingo VSV tikslams ir uždaviniams pasiekti, įgijimą ir darbuotojų, turinčių atitinkamus įgūdžius, paskyrimą kiekvienai užduočiai atlikti.

- **Organizacinę struktūrą.** Daugumoje VS organizacijų veikia keletas veiklos skyrių, kurie yra atsakingi už skirtingas valdymo funkcijas ir atskaitomybes. Skolos valdytojai atlieka dvi pagrindines funkcijas: aukšto lygio funkciją, kuri apima skolų operacijų koordinavimą su valdžios sektoriaus fiskalinėmis ir piniginėmis operacijomis, ir veiklos funkciją, kuri apima konkrečių skolos sandorių valdymą.
- 52) Auditoriai vertina, kaip vyresnieji SV pareigūnai laikosi sąžiningumo ir etikos vertybių, nustato žmogiškųjų išteklių politiką ir praktiką, remiančią VSV tikslus ir uždavinius, bei organizacinę struktūrą VSV tikslams pasiekti.
 - 53) Skolos valdytojai vertina riziką, su kuria susiduria šalis, siekdama įvykdyti užsibrėžtus uždavinius. Rizika, su kuria susiduria VSV, paprastai apima rinkos riziką bei operacinę riziką. Šių rizikų apibrėžtys ir išsamūs aprašymai, analizuojant pažeidžiamumą, tvarumą ir finansinius rodiklius, skirtus su valstybės skola susijusiai rizikai įvertinti, yra pateikti 1 priede. Be to, tai taip pat svarbus aspektas ilgalaikėje perspektyvoje. Numatoma valstybės skola (remiantis numatomomis šalies įplaukomis ir išlaidomis), taip pat kitos fiskalinės pozicijos yra svarbios analizuojant šalies ilgalaikį fiskalinį pažeidžiamumą ir (arba) tvarumą.
 - 54) Operacinė rizika kyla įprastai valdant skolos sandorius, kuriuos turi savarankiškai apdoroti, patvirtinti, įvertinti ir peržiūrėti bei stebėti nepriklausoma administravimo institucija. Atsakomybė už rizikos nustatymą ir planų rengimą tenka vadovybei. Rizikos plane turėtų būti aprašomos procedūros, padedančios sumažinti rizikos sukeltą žalą.
 - 55) Vertindami skolos vidaus kontrolės priemones, auditoriai turėtų išnagrinėti rizikos planą ir palyginti faktinius skolos valdytojų veiklos rezultatus su rizikos planu.
 - 56) Finansinį auditą atliekantys auditoriai svarsto, ar yra įvykių ar sąlygų, dėl kurių gali kilti didelių abejonių, ar audituojamojo subjekto būsimi ištekčiai bus pakankami viešosioms paslaugoms išlaikyti ir įsipareigojimams įvykdyti, kai šie taps privalomi.
 - 57) Esminis SV vidaus kontrolės elementas yra nustatyti veiksmingą ryšį tarp SV tikslų ir kontrolės veiklos. Taigi, skolos valdytojai privalo aiškiai nusistatyti SV tikslus konkrečiose srityse, tokiose kaip skolos paslaugų stabilumas, pakankamas likvidumas einamiesiems įsipareigojimams įvykdyti, tikslinis vidutinis skolos grąžinimo terminas, norimas skolos užsienio valiuta derinys ir aktyvioji vidaus kapitalo rinka.

- 58) Auditoriai turi vertinti skolos valdytojų sukurtų ir įgyvendintų pareigų atskyrimo tinkamumą atskiriems kontrolės veiksams, susijusiems su valdymu, saugojimu ir operacijų apskaita, atlikti.
- 59) Siekdami SV tikslų, politikos formuotojai ir skolos valdytojai remiasi informacine sistema, kurioje kaupiama ir platinama svarbi ir patikima VS informacija. Valdymui reikia prieigos prie svarbios ir patikimos informacijos, susijusios su vidaus ir išorės įvykiais, turinčiais įtakos VS. Svarbią ir patikimą VS informaciją lengviau pateikti, jeigu vadovaujamesi šiomis sąlygomis:
- biudžete, atliekant grynujų pinigų ir SV operacijas, turi būti nuosekliai taikoma vienoda valdžios sektoriaus sąskaitų sistema;
 - integruotoje duomenų bazėje turi būti teikiami nuoseklūs grynujų pinigų, biudžeto ir VS duomenys ir palengvinamas informacijos srautas tarp veiklos skyrių bei jų viduje;
 - apskaitos standartus nustatanti įstaiga turi nustatyti vienodą apskaitos sistemą ir ataskaitų teikimo formas bei turinio reikalavimus ir
 - tarpžinybinės koordinavimo grupės turi integruotai valdyti informacinių sistemų raidą ir reaguoti į pokyčius.
- 60) Laiku parengtos VS ataskaitos padeda užkirsti kelią pažeidimams ir apsaugoti turtą. Kadangi VS operacijos yra susijusios su didelėmis grynujų pinigų sumomis, laiku teikiama informacija apie grynujų pinigų įplaukas ir mokėjimus, susijusius su VS sandoriais, gali atgrasyti sukčiautojus.
- 61) Kompiuterinė VSV sistema yra būtina daugeliui sudėtingų VS operacijų, kai reikalingas greitas ir tikslus apdorojimas bei paieška⁷, atlikti.
- 62) Auditoriai peržiūri ir vertina audituojamojo subjekto informacines sistemas, įskaitant apskaitos sistemą. Įsigilindami auditoriai įgyja žinių apie apskaitos sistemos struktūrą, tos sistemos pakeitimus ir veikimą. Santykinis priemonių sudėtingumas yra svarbus veiksnys vertinant tiek audituojamojo subjekto informacinių sistemų (įskaitant apskaitos sistemą), tiek kontrolės procedūrų pažangumo lygį.
- 63) Tikėtina, kad kompiuterinių sistemų peržiūra ir vertinimas bus efektyviausi, jeigu juos atliks auditoriai, sukaupę atitinkamą patirtį ir įgiję tokio pobūdžio veiklos

⁷Šiuo metu VS valdymui yra skirtos dvi pagrindinės informacinės sistemos: 1) Skolos valdymo ir finansinės analizės sistema (angl. DMFAS), UNCTAD sukurta kompiuterinė sistema ir 2) Sandraugos sekretoriato skolų apskaitos ir valdymo sistema (angl. CS-DRMS). DMFAS yra programinė įranga, skirta veikti „Microsoft Windows“ operacinėje sistemoje, kuri naudoja „Oracle“ Sąryšinių duomenų bazių valdymo sistemą (angl. *Relational Database Management System*). CS-DRMS turi elektroninius ryšius su PB skolininkų ataskaitų teikimo sistema ir PB skolos tvarumo vertinimo modeliu.

kvalifikaciją. Prieš pradėdama peržiūrą, AAI gali apsvarstyti, ar šiam darbui atlikti yra tinkamai apmokyty darbuotojų.

- 64) Skolos valdytojai stebi išorės aplinkos pokyčius ir VS vidaus kontrolę, kad galėtų greitai ir veiksmingai reaguoti į pokyčius. Kartais vyresnieji skolos valdytojai gali reikalauti nepriklausomo ir išsamaus vidaus kontrolės vertinimo. Šia išorės peržiūra užtikrinamas kontrolės veiklos aktualumas, teisėtumas ir veiksmingumas.
- 65) Skolos valdytojai, norėdami nustatyti netikėtas tendencijas ir pokyčius, paprastai remiasi periodinėmis ataskaitomis ir pranešimais iš vidaus ir išorės suinteresuotųjų šalių, įskaitant institucinius kreditorius, šalių kreditų reitingų agentūras ir tarptautines organizacijas.
- 66) Vykdamas vidaus kontrolės stebėseną, vertinama, kaip keičiasi veiklos rezultatų kokybė, ir nedelsiant sprendžiamos auditų ir kitų peržiūrų metu nustatytos problemos. Auditorius susipažįsta su pagrindine veikla, kurią subjektas vykdo stebėdamas finansinės atskaitomybės vidaus kontrolę, įskaitant su VS susijusią kontrolės veiklą ir tai, kaip subjektas imasi taisomųjų veiksmų kontrolės trūkumams pašalinti.

» RIZIKOS VERTINIMAS ARBA PROBLEMOS ANALIZĖ

- 67) „Auditorius turėtų apsvarstyti ir įvertinti su audito sritimi susijusių skirtingų rūšių trūkumų, nuokrypių ar iškreipimų atsiradimo riziką“ (100-ojo TAAIS 46 punktą) ir prireikus proceso metu taikyti audito procedūras, siekdamas užtikrinti priimtina žemo lygio riziką suformuluoti klaidingas audito išvadas ir (arba) nuomonę.
- 68) VSV yra sudėtingas ir skolos valdytojai gali tinkamai neatsižvelgti į visą riziką ir pozicijas. Taigi auditoriai atlieka rizikos vertinimą, kad galėtų tinkamai nustatyti didelės rizikos sritis, galbūt tapsiančias audito temomis ar audito objektu.
- 69) Auditoriai vertina VSV rizikos aplinką, atsižvelgdami į įvairius veiksnus, įskaitant:
 - VSV veiklą reglamentuojančią teisinę sistemą ir visus įgaliojimus, kuriuos valdžios sektorius nustato asmenims, atsakingiems už VSV operacijas;
 - institucinę sistemą, skirtą veiklos planams parengti ir veiksmingai VSV veiklos priežiūrai užtikrinti;
 - VS vadovų ir už priežiūrą atsakingų asmenų patirtį ir žinias;
 - bet kokį neįprastą spaudimą, su kuriuo susiduria VS vadovai, taip pat ir rinkos spaudimą, kuris gali lemti skolinimosi įgaliojimų pažeidimą;
 - VSV portfelio sudėtingumą arba sprendimą taikyti naujo tipo VS priemonės;

- vidaus kontrolės vertinimą, kuris apima specialųjį informacinių sistemų vertinimą.
- 70) Atlikdami **finansinį auditą**, auditoriai nustato rizikas audituojamojo subjekto ir jo aplinkos supratimo proceso metu, nagrinėdami atitinkamas su rizika susijusias kontrolės priemones ir atsižvelgdami į sandorių klases, sąskaitų likučius ir informaciją finansinėse ataskaitose.
 - 71) **Veiklos audito** metu auditoriai tikrina rizikos valdymą, kurį vykdo skolos valdytojai, prižiūrėdami VS operacijas. Auditoriai patvirtina, kad taikomi metodai ar modeliai yra veiksmingi siekiant nustatyti ir stebėti pagal sutartis prisiimtą skolos riziką.
 - 72) **Atitikties audito** atveju auditoriaus atliekamas rizikos vertinimas pradedamas nustačius didelę riziką, susijusią su subjektui taikomos reguliavimo sistemos (įstatymų ir teisės aktų) nesilaikymu.
 - 73) Praktinis pavyzdys, kaip Indonezijos AAI atlieka VS veiklos proceso ir rizikos vertinimą, pateiktas 2 priede.
 - 74) Atlikęs siūlomo audituoti subjekto ir (arba) srities rizikos vertinimą ir problemų analizę, auditorius turi aktyviai valdyti audito riziką, kad būtų išvengta neteisingų ar neišsamų faktų, išvadų ir rekomendacijų, pateikiančių nesuderintą informaciją arba nesuteikiančių pridėtinės vertės. Aktyvus audito rizikos valdymas apima galimos arba žinomos planuojamo darbo rizikos numatymą, audito metodu, skirtų šioms rizikoms šalinti planavimo metu, kūrimą, metodų parinkimą ir dokumentavimą, kaip ši rizika bus valdoma.
 - 75) Aktyvus audito rizikos valdymas taip pat apima ir svarstymą, ar audito grupė turi pakankamai patirties ir kompetencijos atlikti auditą, ar turi prieigą prie tikslios, patikimos ir tinkamos geros kokybės informacijos, ar apsvarstė visą turimą naują informaciją ir alternatyvias perspektyvas.

» APGAULĖS RIZIKOS NUSTATYMAS

- 76) Auditoriai nustato ir įvertina su audito tikslais susijusią apgaulės riziką ir gauna pakankamus ir tinkamus audito įrodymus dėl nustatytos rizikos, išlaikydami profesionalų skepticizmą ir būdami pasiruošę nustatyti sukčiavimo galimybę viso audito proceso metu.
- 77) **Finansinio audito** metu auditoriai vertina galimai apgaulingą finansinę atskaitomybę ir turto pasisavinimą. Vertindami apgaulės riziką, finansinį auditą atliekantys auditoriai ieško „raudonų vėliavėlių“, kurios buvo aptiktos ankstesniais sukčiavimo atvejais. Rizikos veiksmių, susijusių su iškraipymais,

kylančiais iš apgaulingos finansinės atskaitomybės ir turto pasisavinimo, pavyzdžių pateikta 2240-ojo TAAIS 1 priede.

- 78) **Veiklos audito** metu auditoriai, vertindami apgaulės riziką, siekia geriau suprasti atitinkamas vidaus kontrolės sistemas ir tiria, ar nėra veiklą trikdančių pažeidimų požymių.
- 79) **Atitikties audito** srityje apgaulė daugiausia susijusi ne tik su valdžios institucijų piktnaudžiavimu, bet ir su apgaulingomis ataskaitomis dėl teisės aktų laikymosi. Teisės aktų nesilaikymo atvejai gali būti tyčinis valdžios institucijų piktnaudžiavimas siekiant netinkamos naudos. Valdžios institucijos funkcijos apima sprendimų priėmimą, sprendimų nepriėmimą, parengiamąjį darbą, konsultacijas, informacijos tvarkymą ir kitus su viešąja paslauga susijusius veiksmus. Netinkama nauda yra neekonominio ar ekonominio pobūdžio pranašumai, kuriais dėl tyčinės veiklos naudojasi vienas ar keli asmenys, priklausantys vadovybei, už valdymą atsakingi asmenys, darbuotojai ar trečiųjų šalių atstovai.

» AUDITO PLANO RENGIMAS

- 80) **Finansinio audito** metu auditorius planuoja auditą remdamasis dėl klaidų ir apgaulės atsiradusių reikšmingų iškraipymų rizikos vertinimo rezultatais.
- 81) Apskritai AAI turėtų nustatyti galimas **veiklos audito** temas ir suskirstyti jas atsižvelgdama į du kriterijus – tai būtų:
- auditai, kurie, tikėtina, suteiks aukščiausios pridėtinės vertės atskaitomybės, ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo aspektais, ir
 - auditai, kurie užtikrins tinkamą valstybės skolos operacijų aprėptį, atsižvelgiant į turimus audito išteklius.
- 82) Net jeigu pasirinkta tema atitinka AAI strategiją, atlikdamas **veiklos auditą**, auditorius planavimo etape gali pastebėti, kad audituojamasis subjektas jau sprendžia numatomą problemą. Panašius tyrimus, turinčius panašius tikslus, galbūt jau atliko kitos institucijos arba nėra tinkamų kriterijų ir pagrįsto pagrindo audito kriterijams parengti. Kita priežastis galėtų būti ta, kad reikalinga informacija ir įrodymai, tikėtina, nebus pasiekiami ir jų nebus galima gauti efektyviai. Esant tokioms aplinkybėms svarbu, kad auditorius informuotų AAI vadovybę apie šiuos susirūpinimą keliančius klausimus, kad ši galėtų nuspręsti, tęsti veiklą ar jos netęsti.
- 83) Kai AAI gali savo nuožiūra pasirinkti **atitikties audito** aprėptį, ji atlieka procedūras, būtinas svarbioms sritims ir (arba) sritims, kuriose gali kilti neatitikties rizika, nustatyti. Pasirinkdamos atitikties audito temas ir

nustatydamas prioritetus, AAI atsižvelgia į: a) tam tikrų įstatymų nuostatų svarbą ir b) galimus taikomų įstatymų ar kitų teisės aktų, reglamentuojančių viešojo subjekto veiklą, arba VS, valstybės biudžeto deficito arba išorės įsipareigojimų pažeidimus.

- 84) Viso audito proceso metu auditoriai atsižvelgia į reikšmingumą. Reikšmingumo vertinimas reikalauja profesionalaus auditoriaus sprendimo ir yra susijęs su audito apimtimi. Sprendimai dėl reikšmingumo yra priimami atsižvelgiant į susijusias aplinkybes ir apima tiek kiekybinius, tiek kokybinius aspektus, tokius kaip įvairūs teisiniai ir norminiai VS reikalavimai, taip pat valdžios sektoriaus skolos matomumas ir jautrumas. Nors auditorius gali naudoti mechanines priemones reikšmingumui apskaičiuoti, tačiau, vertindamas, ar apskaičiuotas lygmuo yra tinkamas, jis remiasi savo sprendimu.
- 85) Kiti klausimai, kurie gali būti laikomi reikšmingais ar svarbiais atliekant VS auditą:
- sukčiavimas;
 - netyčinio pobūdžio pažeidimas ar neteisėtos veikos įvykdymas;
 - kai skolos valdytojai pateikia vadovybei, auditoriui ar įstatymų leidėjui neteisingą ar neišsamią informaciją (nuslepia ją);
 - kai skolos valdytojai atsisako pateikti vadovybės, kompetentingos įstaigos ar auditorių prašomą informaciją, ir
 - operacijos ar veiksmai, atliekami nepaisant to, kad tam nėra teisinio pagrindo.

» AUDITO PROJEKTAVIMAS

- 86) Kai AAI pasirenka audito sritį, temą ir (arba) objektą, auditorius parengia konkretų audito projektą. Projekto kūrimo etapo tikslas yra parengti audito pasiūlymą su darbo planu ir audito projektu / planu. Gerai apgalvotas audito projektas yra būtinas audituojant VS.
- 87) Siekdamas apibrėžti apimtį, auditorius nustato, kurie subjektai ir (arba) institucijos turi būti įtraukti į auditą arba kuri konkreti programa, objektas ar programos aspektas turi būti audituojami. Auditorius taip pat nurodo laikotarpį, kuris turi būti peržiūrėtas, ir, jeigu reikia, įtrauktinas vietas. Taigi apimtis apibrėžia audito ribą. Ji apima konkrečius užduotinius klausimus, atliekamo tyrimo tipą ir tyrimo pobūdį.

- 88) Svarbu apibrēžti VS audito apimtj, kaip parodyta toliau pateiktuose pavyzdžiuose.

Finansinio audito apimties pavyzdys

JAV vyriausybės atskaitomybės institucija (angl. GAO) kasmet atlieka JAV vyriausybės finansinių ataskaitų auditą. Kadangi federalinė skola, t. y. federalinės vyriausybės neapmokėtų skolos vertybinių popierių suma, yra svarbi rengiant visos vyriausybės finansines ataskaitas, GAO kasmet atlieka Fiskalinės tarnybos biuro federalinės skolos grąžinimo grafikų auditą, kad nustatytų, ar visais reikšmingais atžvilgiais: 1) grafikai yra pateikti teisingai ir 2) fiskalinės tarnybos vadovybė išlaikė veiksmingą finansinės atskaitomybės, susijusios su federalinės skolos grąžinimo grafiku, vidaus kontrolę. Be to, GAO tikrina, ar laikomasi pasirinktų galiojančių įstatymų, kitų teisės aktų, sutarčių ir dotacijų susitarimų nuostatų, susijusių su federalinės skolos grąžinimo grafiku.

Veiklos audito apimties pavyzdys

Valstybės skolos valdymo veiklos auditas buvo atliktas siekiant įvertinti, ar Indijos vyriausybė turėjo aiškią ir tikslią teisinę bei organizacinę valstybės skolos valdymo sistemą, ar buvo taikoma valdymo strategija, leidžianti sumažinti susijusių riziką ir sąnaudas.

Veiklos auditas apėmė vyriausybės vidaus ir išorės skolas. Audito aprėpties laikotarpis buvo penkeri metai – nuo 2013–2014 m. iki 2017–2018 m. 2018 m. sausio–kovo mėn. auditas buvo atliekamas Ekonomikos reikalų departamento, Finansų ministerijos ir Indijos centrinio banko institucijose.

Atitikties audito apimties pavyzdys

Valstybės skolos atitikties auditas buvo atliktas siekiant įvertinti Finansų ministerijos Tarptautinių finansų skyriaus ir Čilės Respublikos bendrojo išdo skolos procesą, susijusį su centrinės valdžios skola 2017 kalendoriniais metais, ir nustatyti, ar sandoriai atitinka teisės reikalavimus.

- 89) Audito tikslas (-ai) gali būti laikomas (-i) pagrindiniu su audito objektu susijusiu audito klausimu, į kurį auditorius ieško atsakymo. Todėl audito tikslas turi būti

suformuluotas taip, kad būtų galima padaryti aiškią ir nedviprasmišką išvadą ar pareikšti aiškią nuomonę.

- 90) Atliekant **finansinį auditą**, tikslas yra nustatyti, ar visais reikšmingais atžvilgiais finansinės ataskaitos, grafikai ir sąskaitos yra pateikti teisingai.
- 91) Atliekant **veiklos auditą**, tikslai gali būti sutelkti į VSV sistemos ekonomiškumą, efektyvumą ir (arba) rezultatyvumą (EER) (angl. *economy, efficiency, effectiveness*, „*three Es*“), skolinimo ir skolinimosi veiklą, fiskalinę politiką ir su VS susijusius klausimus. Pavyzdžiui, EER apibrėžiami atsižvelgiant į konkrečias su VS veikla susijusias aplinkybes:
- *audito rezultatyvumo klausimais* – AAI vertina, ar SV pasiekė savo tikslus ir numatytus rezultatus;
 - *audito efektyvumo klausimais* – AAI siekia dar didesnio rezultatyvumo, kad ištirtų ryšį tarp naudojamų išteklių ar sąnaudų ir konkrečių pasiektų SV veiklos tikslų. Pagrindinis audito efektyvumo klausimas: ar VSV tikslai pasiekti ekonomiškai efektyviai;
 - *audito ekonomiškumo klausimais* – AAI tiria, ar VS veikla yra vykdoma laikantis patikimų viešojo administravimo principų ir taikant geriausią SV praktiką.
- 92) **Atitikties audito** tikslas yra sudaryti sąlygas AAI įvertinti, ar viešojo sektoriaus subjektų veikla atitinka tuos subjektus reglamentuojančius teisinius reikalavimus. Atitikties audito metu gali būti vertinamas teisėtumas (oficialių kriterijų, tokių kaip atitinkami įstatymai, teisės aktai ir sutartys, laikymasis) arba tinkamumas (geram finansų valdymui ir valstybės pareigūnų elgesiui taikomų bendrųjų principų laikymasis).
- 93) Veiklos ir atitikties auditus atliekančių auditorių gera praktika – kelti su audito tikslu (-ais) susijusius klausimus. Svarbu, kad, siekiant audito tikslo (-ų), audito klausimai būtų tematiškai susiję, vienas kitą papildantys, nesidubliuojantys ir kartu išsamūs. Siekiama, kad konkretūs audito klausimai apimtų visus audito tikslo aspektus.
- 94) Audito kriterijai gali priklausyti nuo daugelio veiksnių, įskaitant audito tikslus ir rūšį, ir gali būti konkretūs arba bendresnio pobūdžio. Auditorius turi nustatyti tinkamus audito kriterijus, atitinkančius audito tikslą (-us) bei klausimus.
- 95) Atliekant **finansinį auditą**, audito kriterijai yra finansinės atskaitomybės tvarka, kuri taikoma šalyje arba kurią taikyti reikalauja plėtros partnerės ar skolinančios institucijos.
- 96) Svarbi kliūtis, kurią AAI turi įveikti **veiklos audito** planavimo etape, yra kriterijų, kuriais remiantis galima nustatyti, ar valstybės SV rezultatai atitinka, viršija

lūkesčius ar jų neatitinka, rengimas. Tinkamas kriterijus yra aktualus, suprantamas, išsamus, patikimas ir objektyvus.

- 97) Daugelis teisinių reikalavimų yra įtvirtinti nacionaliniuose teisės aktuose, tačiau jie gali būti priimti žemesniu lygmeniu viešojo sektoriaus organizacinėje struktūroje. VS **atitikties audito** kriterijai gali pateikti nuorodas į (ar apimti) įstatymus, taisykles, reglamentus, rezoliucijas dėl biudžeto, politikas, nustatytus kodeksus, sutartas sąlygas ir bendruosius principus, kurie reglamentuoja patikimą viešojo sektoriaus finansų valdymą ir valstybės pareigūnų elgesį.
- 98) Svarbi audito planavimo dalis yra nustatyti duomenų rinkimo ir analizės metodus. Audito tikslas (-ai), audito klausimai ir (arba) procedūros, audito apimtis ir audito kriterijai yra veiksniai, nurodantys, kokie įrodymai ir kokie tinkamiausi metodai šiems įrodymams gauti yra reikalingi.

B. AUDITO ATLIKIMAS

- 99) „Auditoriai turėtų atlikti audito procedūras, padedančias surinkti pakankamų ir tinkamų audito įrodymų audito ataskaitai pagrįsti“ (100-ojo TAAIS 49 punktą).
- 100) Atlikdami VSV veiklos auditą, auditoriai gauna pakankamų tinkamų audito įrodymų, kuriais remdamiesi gali pagrįsti savo išvadas. Svarbesni įrodymai paprastai pateikiami gavus nuoseklios informacijos iš skirtingų šaltinių arba kitokio pobūdžio informacijos nei gavus atskirai nagrinėjamos informacijos.
- 101) Siekdami gauti pakankamai tinkamų įrodymų atliekant VS auditą, auditoriai turėtų daryti procedūras, kurios gali būti taikomos atliekant visų rūšių auditą. Konkrečiai auditoriai, be kita ko, gali:
- pateikti užklausas SV darbuotojams. Auditoriai gali paprašyti skolos priežiūros institucijų ir darbuotojų išaiškinti jų su SV susijusias pareigas. Apklaunami darbuotojai padės įvertinti, ar jie supranta savo pareigas ir ar atlieka skolos procedūrų vadovuose aprašytas procedūras;
 - išnagrinėti pagrindinius skolos dokumentus ir įrašus kiekviename iš skolos veiklos ciklo: planavimo, derybų, sutarčių sudarymo, išdavimo, tvarkymo, analizės ir apskaitos. Reikalinga informacija bus pateikta ankstesnėse audito ataskaitose, veiklos ir išorės stebėtojams parengtose skolos ataskaitose, SV pareigūnų ir rinkos ekspertų pokalbiuose, SV įstatymuose ir kituose teisės aktuose bei skolos informacinėse sistemose. Nagrinėdami dokumentus ir įrašus, kompiuterių bylas bei ataskaitas, auditoriai gali įvertinti, ar procedūrų vadove ir struktūrinėse diagramose pateikti aprašymai buvo įgyvendinti;
 - palyginti skolos statistinius duomenis, pateiktus skirtingiems vartotojams skirtose ataskaitose: išorės stebėsenos organizacijos ataskaitoje, informacija

apie skolą valdžios sektoriaus finansinėse ataskaitose, parlamentiniuose klausymuose pateikti duomenys apie skolą;

- stebėti su kontrole susijusią veiklą, kurią vykdant nepaliekama rašytinės audito sekos. Auditoriai atlieka nuoseklią pagrindinių veiklų peržiūrą visuose VS operacijų cikluose: planavimo, derybų, sutarčių sudarymo, išdavimo, tvarkymo, analizės ir apskaitos;
- perskaičiuoti skolos dydį, siekiant nustatyti, ar skolos informacijos sistemų apskaičiuotas skolos dydis yra teisingas;
- suskaičiuoti tuo metu turimus skolos dokumentus ir įrašus;
- atlikti apklausas ir statistinę analizę.

102) Auditoriaus pasirinktas metodas surinkti reikalingus audito įrodymus turi atspindėti specializuotą ir sudėtingą tam tikrų VSV veiklos aspektų pobūdį. Pavyzdžiui, auditoriui gali tekti patikrinti su SV susijusių subjektų ar institucijų naudojamų sudėtingų apskaitinių įverčių tinkamumą. Apskaitiniai įverčiai yra naudojami vertinimo tikslais tam tikrose VSV srityse, pavyzdžiui, paskolos nuostolių atidėjiniuose ir išvestinėse finansinėse priemonėse:

- peržiūrėdami paskolos nuostolių atidėjinių pakankamumą, auditoriai įsitikina, kad vadovybė tinkamai vykdė savo sprendimą, vadovaudamasi nuosekliai taikoma politika, nustatant atidėjinių dydį, ir
- nepriklausoma sąžininga rinkos vertė įvairioms išvestinėms finansinėms priemonėms gali būti nelengvai prieinama.

103) Pagrindinės procedūros padeda auditoriams gauti pakankamai tinkamų įrodymų jų nuomonei, sprendimui arba išvadoms pagrįsti. Pagrindinių finansinio audito procedūrų pavyzdžių pateikta 2 priede.

104) AAI turi užtikrinti, kad paskirti auditoriai turėtų reikiamų įgūdžių imtis visų darbo aspektų. Nepaisant to, atsižvelgiant į SV veiklos sudėtingumą ir techninį pobūdį, yra galimos ekspertų konsultacijos kai kuriose srityse, kurios gali apimti:

- informacijos, susijusios su sudėtingomis VS priemonėmis, pvz., išvestiniais finansinių priemonių produktais, apskaitos tvarką ir atskleidimą;
- VS vadovų taikomus vertinimo ir kainodaros modelius, pvz., pelningumo kreivių išvedimą;
- su SV susijusių agentūrų naudojamą IT sistemomis, pvz., prekybos ir atsiskaitymo sistemomis;
- lyginamosios analizės metodų ir modelių taikymą;
- rizikos vertinimo priemonių naudojimą, pvz., rizikos rinkos išraišką, taikant rizikos vertės modelius, ir

- teisinius ir atitikties klausimus, įskaitant ISAD⁸ sutarčių, naudojamų išvestinių finansinių priemonių sandoriuose, taip pat kitų prekybos veikloje naudojamų sutarčių bei paskolų sutarčių, kurias sudarė SV dalyvaujančios agentūros, kokybę ir efektyvumą.

105) **Veiklos audito** ir **atitikties audito** metu nustatyti faktai ir informacija, taip pat audito išvados ir rekomendacijos įrašomi į audito rezultatų matricą (angl. *Audit Findings matrix*, AFM) arba jos atitikmenį. AFM yra naudinga priemonė, padedanti parengti audito ataskaitą, nes joje leidžiama formuoti tam tikros struktūros pagrindinį ataskaitos turinį. Matrica suteikia galimybę audito grupės nariams ir kitoms suinteresuotosioms šalims vienodai suprasti nustatytus faktus ir jų komponentus. Grynujų pinigų valdymo AFM pavyzdys pateiktas 2 priede.

C. ATASKAITŲ TEIKIMAS IR TOLESNI VEIKSMAI

- 106) VS audito rezultatų ataskaitos skiriasi priklausomai nuo atlikto audito rūšies. VS **finansinio audito**, **veiklos audito** ir **atitikties audito** ataskaitų pavyzdžių pateikta 2 priede.
- 107) **Finansinio audito** atveju auditoriaus pareiškiamos nuomonės forma priklauso nuo taikomos finansinės atskaitomybės tvarkos ir galiojančių įstatymų ar kitų teisės aktų.
- 108) **Veiklos audito** atveju „paprastai nesitikima, kad auditoriai pateiks bendrą nuomonę (kurią galima būtų palyginti su nuomone apie finansines ataskaitas) apie tai, kaip audituojamajam subjektui sekasi vadovautis ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo principais“ (300-ojo TAAIS 21 punktą).
- 109) „Veiklos auditoriai turėtų tiksliai nurodyti, kaip, vadovaudamiesi savo pastebėjimais, jie padarė atitinkamas išvadas ir (atitinkamais atvejais) priėmė bendrą išvadą. Tai reiškia, kad būtina paaiškinti, kokie kriterijai buvo nustatyti bei naudojami ir kodėl, o taip pat nurodyti, kad buvo atsižvelgta į visas svarbias nuomones tam, kad būtų pateikta subalansuota ataskaita“ (300-ojo TAAIS 23 punktą).
- 110) **Atitikties audito** atveju „ataskaitų / išvadų formas gali nustatyti įstatymai arba AAI įgaliojimai. Nepaisant to, paprastai audito ataskaitoje pateikiama išvada, kurios pagrindą sudaro atliktas audito darbas“ (400-ojo TAAIS 59 punktą).

⁸ 1994 m. Tarptautinės archyvų tarybos (IAC) paskelbtas pagrindinis Tarptautinis standartinis archyvinis aprašas.

- 111) „AAI turi įgyvendinti tinkamą audito atlikimo ir ataskaitų teikimo kokybės užtikrinimo sistemą ir tokią sistemą reguliariai nepriklausomai įvertinti“ (20-ojo INTOSAI-P 3 principas).
- 112) Geros audito ataskaitos požymius galima rasti 100-ojo TAAIS 51 punkte.
- 113) Auditorius turi tinkamai pranešti apie savo tolesnių veiksmų rezultatus, kad galėtų pateikti grįžtamąją informaciją teisės aktų leidėjui, vykdomosios valdžios institucijai, suinteresuotosioms šalims ir visuomenei. Laiku pateikiama patikima informacija apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, audito poveikį ir atitinkamus taisomuosius veiksmus, kurių buvo imtasi, gali padėti parodyti AAI vertę ir naudą.

1 PRIEDAS. SKOLOS RODIKLIAI

Šiuo priedu siekiama išanalizuoti ir apibūdinti labiausiai pripažintus pažeidžiamumo, tvarumo ir finansinius rodiklius, taip pat jų panaudojimo apimtį ir naudą valdant valstybės skolą.

I. ĮVADAS

- 1) Rizikai, susijusiai su valstybės skola, įvertinti naudojami trijų rūšių rodikliai.
 - Pažeidžiamumo rodikliai įvertina riziką, kurią dabartinės ekonomikos sąlygos gali sukelti valstybės skolai.
 - Tvarumo rodikliai įvertina vyriausybės galimybes susidurti su būsimais nenumatytais atvejais, atsižvelgiant į tam tikras tikėtinas aplinkybes.
 - Finansinės skolos rodikliai rodo valstybės skolos rinkos rezultatus.
- 2) Kiekviena rodiklių grupė turi skirtingas ypatybes. Pirma, pažeidžiamumo analizė reiškia, kad reikia sukurti rodiklius, kurie matuotų ir užkirstų kelią bet kokiai situacijai, trukdančiai mokėti skolą dabartinėmis aplinkybėmis. Šie rodikliai paprastai yra statiški ir parodo vyraujančią situaciją, tačiau neleidžia apibrėžti vidutinės trukmės ir ilgalaikių perspektyvų. Be to, labai svarbu nuolat stebėti skolos mokumą ir tvarumą ir modeliuoti skolos dinaminis rezultatus pagal nepalankius scenarijus. Norint pasiekti šį tikslą, tvarumo priemonėmis analizuojama, ar įmanoma vyriausybei išlaikyti tą pačią fiskalinę padėtį, ar ją reikės koreguoti, kad būtų galima kontroliuoti bet kurį pažeidžiamumo rodiklį.

II. PAŽEIDŽIAMUMO RODIKLIAI

- 3) Pripažindami kintamųjų, galinčių kelti grėsmę skolos tvarumui, kontrolės svarbą, Tarptautinis valiutos fondas (TVF) ir Pasaulio bankas (PB) įgyvendino plačios

apimties programą, skirtą nustatyti, ar šalis gali būti pažeidžiama pinigų krizės, kenkiančios kelioms besiformuojančios rinkos ekonomikos šalims, ir jei taip, koku mastu. Programą sudaro gairės, sistema ir valstybės skolos darbo dokumentai, kurie buvo pagrįsti ankstesniais skolų tendencijų ir pažeidžiamumo vertinimais.

- 4) Didžioji dalis tarptautinių institucijų atlikto darbo pažeidžiamumo srityje buvo susijusi su duomenų kokybės ir skaidrumo gerinimu. Tinkamų ir išsamių duomenų apie tarptautines atsargas, užsienio skolą ir kapitalo srautus prieinamumas didina gebėjimą nustatyti pažeidžiamumą, suteikdamas politikos formuotojams pakankamai laiko imtis taisomųjų priemonių. Pavyzdžiui, TVF analizuoja makroekonominius duomenis, atlikdamas testavimus nepalankiausiomis sąlygomis arba naudodamas išankstinio perspėjimo sistemos modelius.
- 5) Atsižvelgiant į galimą tradicinių ekonominių rodiklių ribotumą, kiti rodikliai galėtų būti naudingesni prognozuojant makroekonominių pagrindų silpnėjimą ir fiskalinį pažeidžiamumą. Šie rodikliai skirstomi į valstybės skolos rodiklius arba užsienio skolos rodiklius. Jie turėtų būti laikomi ne faktinio, bet galimo pažeidžiamumo prognozės rodikliais.
- 6) Labiausiai pripažinti pažeidžiamumo valdymo rodikliai yra šie:

a) Skolų, kurių grąžinimo terminas baigiasi, profilis

- 7) Šiam vertinimui atlikti reikia registruoti visas vidaus ir užsienio apyvartoje esančias priemones, nurodant jų vidutinį terminą ir trukmę. Profilyje turėtų būti nurodyti skolos duomenys, susiję su terminais ir laiku, dėl skolos grąžinimo valiutos.

b) Portfelio diversifikavimas

- 8) Garantuodamos efektyvumą, vyriausybės turi užtikrinti, kad vidaus ir užsienio rinkose būtų pakankamai apyvartinių vertybinių popierių, kurių galiojimo terminai baigtųsi įvairiu metu. Be terminų, portfelio diversifikavimas suteiks valiutos ir mokėjimo sąlygų pasirinkimo galimybių. Kuo platesnis diversifikavimo laipsnis, tuo mažesnė skolinančios šalies valiutos vertės padidėjimo rizika, dėl kurios įsigyta skola gali pabrangti.

c) Valstybės skola ir (arba) bendrasis vidaus produktas (BVP)

- 9) Dažniausiai naudojamas ir įprasčiausias rodiklis yra skolos ir BVP santykis. Jis apskaičiuojamas tam tikru metu negrąžintą valstybės skolą dalijant iš šalies BVP.

Rodiklis įvertina įsiskolinimo lygį, lyginant su šalies ekonomine veikla, ir daroma prielaida, kad skolos naštai finansuoti yra prieinami visi BVP išteklių, o tai nebūtinai gali būti tiesa. Tačiau šis rodiklis pripažįstamas svarbiausiu vertinant įsiskolinimo laipsnį, pabrėžiant vyriausybės mokumo galimybes.

d) Fiksuotų ir kintamų palūkanų normų skolos

- 10) Fiksuotos palūkanų normos skolos terminas baigiasi arba ji refinansuojama per 12 mėnesių laikotarpį, o kintamos palūkanų normos skolos terminas baigiasi greičiau nei per vienerius metus. Skolos, kurios terminas yra trumpesnis nei vieneri metai ir kurios terminas yra ilgesnis, santykio analizė rodo, kiek laiko pagal terminų kalendorių turi vyriausybė, kad įvykdytų savo įsipareigojimus. Kuo ilgesnis terminas, tuo ilgesnis grąžinimo laikotarpis, taip sudarant sąlygas skirti išteklių skoloms apmokėti.

e) Valstybės skola ir (arba) vidaus valdžios sektoriaus pajamos

- 11) Šis rodiklis parodo įsiskolinimo lygį, palyginus su vyriausybės mokėjimo pajėgumu. Tai rodo, kiek metų reikia visam skolos likučiui sumokėti. Šis santykis rodo vyriausybės galimybes surinkti pajamas, lyginant su skolos našta.

Valstybės skolos tvarkymo rodikliai

a) Skolos tvarkymas ir (arba) vidaus valdžios sektoriaus pajamos

- 12) Šis rodiklis rodo vyriausybės gebėjimą tvarkyti skolą naudojantis vidaus pajamų šaltiniais. Tai pabrėžia, koku mastu skolos tvarkymas kliudo šalims skolininkėms naudoti savo finansinius išteklius.

b) Skolų tvarkymas ir (arba) eksportas

- 13) Valstybės skolos tvarkymo ir eksporto pajamų santykis yra naudingas valstybės ir jos ekonomikos išorinio grąžinimo galimybių matas. Kai ekonomikoje vyrauja valstybės skola (būtent labai įsiskolinusiose šalyse), valstybės skolos tvarkymas (įskaitant vyriausybės garantuotus skolos įsipareigojimus), lyginant su eksporto pajamomis, taip pat galėtų būti naudojamas kaip potencialaus viešojo sektoriaus pažeidžiamumo prognozės rodiklis.

c) Palūkanos ir (arba) vidaus valdžios sektoriaus pajamos

- 14) Šiuo rodikliu valstybės skolos finansinės sąnaudos vertinamos kaip mokestinių pajamų dalis. Paprastai jis naudojamas kaip viešųjų pajamų tolerancijos neproduktyvių išlaidų padidėjimui matas (šalies galimybės padengti kitas išlaidas).

d) Palūkanos ir (arba) BVP

- 15) Šis rodiklis rodo šaliai tenkančią valstybės skolos palūkanų naštą. Tai galima interpretuoti kaip šalies galimybes susidurti su neproduktyviomis išlaidomis.

e) Vidutinis likutinis terminas

- 16) Obligacijos terminas yra laikotarpis, per kurį pagrindinė suma turi būti grąžinta. Vidutinis likutinis terminas – tai valstybės skolos termino stebėjimo rodiklis, siekiant stebėti refinansavimo riziką.
- 17) Pirmiau minėti rodikliai dažniausiai yra statiški, nes susiję su tam tikru laikotarpiu, ir paprastai yra naudingiau stebėti jų raidą dinamiškai. Tai reiškia, kad egzistuoja ryšys tarp palūkanų normų ir makroekonominių kintamųjų. Rodiklių dinamikos tyrimas leidžia mums išanalizuoti, kokie ryšiai ilginiui susiformuoja tarp šių kintamųjų. Pagrindiniai rodikliai buvo papildyti makroekonominiais kintamaisiais, siekiant vizualizuoti pažeidžiamumą iš kitų perspektyvų.
- 18) Tarptautinės organizacijos neturi vieningos nuomonės dėl minimalaus priimtino skolos rodiklių lygio nustatymo. Šioje lentelėje parodyti minimalūs siūlomi lygiai besiformuojančios rinkos ekonomikos šalims, kuriuos pateikia skirtingos tarptautinės institucijos:

Pažeidžiamumo rodiklis	Ribos, %	
	Tarptautinis valiutos fondas*	Tarptautinės skolos naštos mažinimas**
Skolos tvarkymas / vidaus valdžios sektoriaus pajamos	25–35	28–63
Palūkanos / vidaus valdžios sektoriaus pajamos	7–10	4,6–6,8
Valstybės skola / BVP	25–30	20–25
Valstybės skola /	90–150	92–167

vidaus valdžios sektoriaus pajamos		
*TVF, Užsienio reikalų departamentas: Techninė pastaba „Pažeidžiamumo rodikliai“, 2003 m.		
**Tarptautinė skolos mažinimo priemonė: „Pagrindiniai skolos tvarumo analizės aspektai“, 2007 m.		

Užsienio skolos rodikliai

19) Atsižvelgiant į vyraujantį požiūrį į užsienio skolos apibrėžtį, daroma prielaida, kad rezidentų skoliniai įsipareigojimai nerezidentams yra užsienio skola. Valstybės užsienio skola apima viešojo sektoriaus užsienio skolą ir viešojo sektoriaus garantuotą užsienio skolą. TVF ir PB valstybės garantuotą skolą apibrėžia kaip viešojo ir privataus sektoriaus vienetų skolinius įsipareigojimus, kurių tvarkymą pagal sutartį garantuoja viešojo sektoriaus vienetai.

a) Užsienio skola ir (arba) BVP

20) Rodiklis, susijęs su šalies išteklių baze, rodantis potencialą perkelti gamybą į eksportą arba importo pakaitalus, siekiant padidinti grąžinimo pajėgumus.

b) Užsienio skola ir (arba) eksportas

21) Skolos tendencijos rodiklis, kuris yra glaudžiai susijęs su šalies pajėgumu grąžinti užsienio skolą. Santykis rodo skolos naštos lygį, palyginti su eksportu arba galimybe įsigyti valiutų. Jis turi būti naudojamas kartu su skolos tvarkymo įsipareigojimų santykiu kaip eksporto procentine dalimi.

c) Trumpalaikė užsienio skola ir (arba) atsargos

22) Ekonominių ir finansinių sukrėtimų pažeidžiamumo, atsirandančio dėl negrąžintos trumpalaikės užsienio skolos, rodiklis.

d) Užsienio skolos tvarkymas ir (arba) pajamos

23) Šis rodiklis gali būti suskirstytas į du segmentus analizei atlikti. Pirma, jis gali būti naudojamas kaip makroekonominis mokumo rodiklis, sujungiant valstybės užsienio skolą ir privačios užsienio skolos tvarkymą ir dalijant iš visų pajamų. Antra, jis gali būti naudojamas kaip užsienio viešojo sektoriaus pažeidžiamumas

užsienio valiutos pozicijai nustatyti pagal valstybės užsienio skolos tvarkymo santykį su visomis pajamomis.

e) Vidutinė užsienio skolos palūkanų norma

- 24) Rodiklis, susijęs su skolinimosi sąlygomis. Kartu su skolos ir (arba) BVP, skolos ir (arba) eksporto santykiais bei augimo perspektyvomis tai yra pagrindinis skolos tvarumo vertinimo rodiklis.

f) Amortizacija ir (arba) užsienio skolos mokėjimai

- 25) Šiuo santykiu vertinamas skolos amortizacijos lygis kaip užsienio skolos mokėjimo dalis. Šis rodiklis, suprantamas kaip atsinaujinantis santykis, rodo, kada šalis refinansuoja savo skolą naujomis emisijomis ar skolintomis lėšomis. Jei šis santykis viršija 100, skola nėra refinansuojama nauja skola.

g) Grynosios tarptautinės atsargos ir (arba) užsienio skola

- 26) Šis santykis rodo, kiek kartų užsienio įsipareigojimai viršija atsargas. Jis paprastai naudojamas atsižvelgiant į atsargų kaupimo ritmą. Tokiu atveju jis aiškinamas kaip metų skaičius, reikalingas dabartinei užsienio skolai grąžinti, darant prielaidą, kad kaupimosi ritmas yra pastovus.

Mažas pajamas gaunančių šalių skolos rodikliai

- 27) Tarptautinės institucijos paskelbė keletą tyrimų, skirtų mažas pajamas gaunančių šalių skolos rodiklių analizei atlikti.
- 28) TVF ir PB siūlo skolos naštos mokumo ir likvidumo rodiklius, taikomus valstybės ir viešai garantuotai (VVG) užsienio skolai arba valstybės skolai, mažas pajamas gaunančiose šalyse.
- 29) VVP užsienio skola apima ir viešojo sektoriaus užsienio skolą, ir viešojo sektoriaus garantuotą užsienio skolą. Valstybės skola apima visą viešojo sektoriaus – tiek užsienio, tiek vidaus – skolą.
- 30) TVF ir PB mažas pajamas gaunantis šalis klasifikuoja į tris politikos rezultatų kategorijas (stiprūs, vidutiniai ir silpni), naudodamiesi Pasaulio banko nustatytu šalies politikos ir institucinio vertinimo indeksu, ir taiko skirtingas orientacines išorės skolos rodiklių ribas, priklausomai nuo veiklos rezultatų kategorijos, pateiktos toliau esančioje lentelėje.

Politika grindžiamos ribos, nustatytos mažas pajamas gaunančių šalių užsienio skolos rodikliams

Rodiklis	Silpna politika	Vidutiniškai stipri politika	Stipri politika
	Ribos, %		
Užsienio skola / BVP	30	40	55
Užsienio skola / eksportas	140	180	240
Užsienio skolos tvarkymas / eksportas	10	15	21
Užsienio skolos tvarkymas / pajamos	14	18	23

Tarptautinio valiutos fondo atlikta mažas pajamas gaunančių šalių skolų tvarumo sistemos apžvalga: 2017 m. rugpjūčio 22 d. siūlytos reformos.

III. TVARUMO RODIKLIAI

- 31) Valstybės skolos rodikliai leidžia įvertinti jos tvarumą. Šie santykiai yra *ex-post* rodikliai, t. y. jie pateikia informacijos apie istorinius faktus. Priešingai, *ex-ante* rodikliai suteikia informacijos apie fiskalinio koregavimo dydį, reikalingą fiskaliniam tvarumui pasiekti.
- 32) Taigi fiskalinių balansų, valstybės skolos ir palūkanų mokėjimo santykis laiko atžvilgiu išreiškiamas: $Dt + 1 = Dt (1 + rt) + BPt$, čia Dt atitinka valstybės skolą per t laikotarpį; rt yra skolos palūkanų norma; BPt – pirminis fiskalinis balansas. Remiantis šiuo santykiu, atsiranda pagrindinė tvarumo sąlyga, nustatanti nuoseklų ryšį tarp skirtingų politikos kintamųjų, t. y. tarp skolos augimo, BVP augimo ir pirminio deficito, atsižvelgiant į tam tikrą palūkanų normą. Toliau pateikiami pagrindiniai rodikliai:
- a) *Fiskalinio nuoseklumo rodiklis*
- 33) O. Blanchard (1990) pasiūlė tvarumo rodiklį, kuris įvertina dabartinės mokesčių politikos nuoseklumą, išlaikant pastovų skolos ir BVP santykį. Jis išreiškiamas taip:

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

čia t_n^* yra fiskalinė našta, kuri laikoma pastovia per (n) metų laikotarpį; skolos ir BVP santykis d^* lygiu; g yra išlaidos; r yra palūkanų norma; q yra BVP augimo tempas. Šiuo atžvilgiu rodiklis parodo mokesčių lygį, reikalingą skolos ir BVP santykiui stabilizuoti, atsižvelgiant į išlaidų lygį, BVP didėjimo kelią ir pradinį skolos balansą. Jei santykis yra neigiamas, rodiklis rodo, kad spaudimas apmokestinti ekonomiką yra per mažas, kad stabilizuotų skolos ir BVP santykį.

b) *Buiterio rodiklis*

- 34) W. Buiteris (1985) pasiūlė rodiklį, kuris rodo atotrūkį tarp tvaraus pirminio balanso ir pirminio veiksmingo balanso, kai tvarumo sąlyga apibrėžiama remiantis platesne grynojo turto sąvoka nei numanoma skolos ir BVP santykyje. Buiterio rodiklis apibrėžia šį atotrūkį taip:

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

čia b^* yra skolos ir tvaraus BVP santykis; b yra skolos ir BVP santykis; wt yra grynoji ir (arba) reali valdžios sektoriaus turto vertė kaip BVP proporcija; r yra palūkanų norma; q yra produkto augimo norma.

- 35) Buiterio rodiklio naudojimas ribojamas, nes: praktikoje yra labai sunku tiksliai išmatuoti grynąjį vyriausybės turtą; turtas turėtų apimti ne tik finansinį ir tikrąjį kapitalą, žemes ir naudingąsias iškasenas, bet ir dabartinę būsimų mokesčių vertę; įsipareigojimai turėtų apimti ne tik tiesioginę valstybės skolą, bet ir dabartinę būsimų išlaidų, skirtų socialinei apsaugai ir kitoms numatytoms išmokoms, vertę; pakoreguota vertė yra pagrįsta kelių neapibrėžtųjų įsipareigojimų, kuriuos sunku kiekybiškai įvertinti, rizika.

c) *Trumpalaikio pirminio atotrūkio rodiklis*

- 36) Pirminis atotrūkio rodiklis rodo pirminį balanso lygį, kurio reikia skolai stabilizuoti, kaip BVP dalį:

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

čia BP* yra pagrindinis balansas, reikalingas skolai stabilizuoti; BP atitinka vyraujantį pirminį balansą; r yra realioji palūkanų normos tendencija; n – gyventojų skaičiaus augimo tempas; b – skolos ir BVP santykis.

- 37) Jei nuolatinis pirminis balansas viršija dabartinį pirminį balansą, pirminis kelias yra teigiamas. Tai reiškia, kad fiskalinė politika nėra tvari, nes ji linkusi didinti skolos ir BVP santykį. Ir priešingai – kai nuolatinis pirminis balansas yra mažesnis už dabartinį pirminį balansą, fiskalinė politika paprastai mažina skolos ir BVP santykį.

d) *Labai pakoreguotas pirminis deficitas*

- 38) E. Talvi ir C. Végh (2000) pasiūlytas rodiklis grindžiamas dideliu makroekonominių kintamųjų nepastovumu, dėl kurio deficitas normaliomis makroekonominėmis sąlygomis skiriasi nuo tikėtinos vertės. Jis naudojamas labai pakoreguotam balansui palyginti su dabartinių verčių įvertinimais. Iššūkis yra būtinybė nustatyti, kas yra „normali ekonomikos būklė“.

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

čia r yra tikroji palūkanų norma; g reiškia analizuojamų metų realųjį augimą; dMt yra pagrindinis labai pakoreguotas balansas.

e) *Tvarios fiskalinės būklės rodiklis*

- 39) E. Croce ir V. H. Juan-Ramón (2003) šį rodiklį apibūdina kaip tradicinių tvarumo rodiklių analizės papildymą, taikant metodiką, kuri aiškiai įvertina mokesčių administratoriaus reakciją, kai kintamieji, susiję su skolos tvarumu, ilgainiui keičiasi.
- 40) Tvarios fiskalinės būklės rodiklis aiškiai apima fiskalinės institucijos reakcijos funkciją ir reakcijos kitimas per laiko tarpą leidžia įvertinti, kaip fiskalinė politika reagavo pasikeitus sąlygoms. Fiskalinės institucijos reakcijos funkcija apibrėžiama kaip pirminio efektyviojo balanso atotrūkio ir pirminio tvaraus balanso (arba tikslo) santykis, taip pat skolos ir BVP santykis. Statistiškai ji gali papildyti jau aptartus rodiklius ir paaiškina, kaip pajamų ir išlaidų politika (kuri apibrėžia pirminį balansą) sukuria skolos ir BVP santykio konvergenciją su *ex-ante* tvariu tikslu. Kita vertus, dinamiškai šis santykis rodo, kaip mokesčių administratorius reagavo kiekvienais metais (diegdamas fiskalinės politikos

naujoves), tuo pat metu susidurdamas su esamo atotrūkio tarp įsiskolinimo lygio ir tvaraus lygio svyravimais.

f) *Valiutos prieinamumo rodikliai*

- 41) Šis rodiklis, kurį pasiūlė A. Calvo, A. Izquierdo ir E. Talvi (2003), leidžia daryti prielaidą, kad kapitalo srautų kintamųjų nepastovumas yra didesnis nei makroekonominių kintamųjų. Jis leidžia palyginti užsienio ir vidaus skolų santykį su apyvartinių prekių dalimi, susijusia su neapvyartinėmis prekėmis ekonomikoje:

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

čia b yra skolos ir BVP santykis; B yra skola, vertinant pagal neapvyartines prekes; e yra realių mainų rūšis; B^* yra skola pagal apvyartines prekes; y yra neapvyartinių prekių BVP; y^* yra apvyartinių prekių BVP.

g) *Fiskalinio tvarumo rodikliai su ilgalaikiais apribojimais*

- 42) A. Bagnai (2003) pateikia du skolos tvarumo rodiklius, atsižvelgiant į galimus įvykius, pvz., sutartinius neapibrėžtuosius įsipareigojimus arba būsimus palūkanų mokėjimus. Pirmasis rodiklis leidžia apsvarstyti, kad vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu šalies karta veiks kaip vyriausybės finansavimo šaltiniai: skolos (finansinės rinkos) ir mokesčių mokėjimo (makroekonominiai). Tikslas — išlaikyti skolos ir BVP santykio (B/y) stabilumą laiko atžvilgiu. Dinaminis fiskalinis stabilumas bus pasiektas tik įvykdžius šias dvi sąlygas:

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

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

čia n yra gyventojų skaičiaus augimo tempas; τ yra pajamų mokestis; s yra pajamų dalis, kuri sutaupoma; r yra realus mokesčio tarifas; δ yra santaupų elastingumas, susijęs su palūkanų norma; ε yra investicijų elastingumas, susijęs su palūkanų norma; η yra vartojimo elastingumas kaip pajamų dalis; k yra kapitalo ir BVP santykis; ϕ yra produkto elastingumas kaip fizinio kapitalo dalis,

o tai reiškia produkcijos atsaką į šalies infrastruktūros atsargų pokyčius. Jei skola viršija b lygį, ekonominė sistema yra dinamiškai netvari ir skola gali nenusipėjusiai reaguoti į bet kokį išorinį sukrėtimą.

IV. FINANSINIAI SKOLOS RODIKLIAI

- 43) Pagrindinė rizika, kylanti valstybės skolos portfeliams, yra susijusi su rinkos ir operacine rizikomis. Valstybės skolos portfelio rizikos poziciją lemia skolos portfelio sudėtis, įskaitant trumpalaikės skolos dalį, lyginant su ilgalaikė skola, kintamosios palūkanų normos skolą, lyginant su fiksuotųjų palūkanų normų skola, ir skolą užsienio valiuta.
- 44) Rinkos rizika – tai skolos sąnaudų padidėjimo rizika, atsirandanti dėl rinkos kintamųjų pokyčių. Rinkos rizika apima palūkanų normos, valiutos kurso, refinansavimo, likvidumo ir kredito rizikas. Dažniausiai pasitaikančios rinkos rizikos rūšys yra palūkanų normos ir valiutos kurso rizikos.
- 45) Palūkanų normos rizika ir (arba) pakartotinio taisymo rizika reiškia skolos sąnaudų padidėjimo riziką, atsirandančią dėl palūkanų normų pokyčių. Tiek vidaus, tiek užsienio valiutos skolos atveju palūkanų normų pokyčiai daro įtaką skolos tvarkymo išlaidoms, susijusioms su naujomis emisijomis, kai refinansuojama fiksuotų palūkanų skola, ir esamoms bei naujoms kintamųjų palūkanų skoloms, kai palūkanų norma iš naujo perskaičiuojama. Taigi trumpalaikė arba kintamų palūkanų skola paprastai laikoma rizikingesne už ilgalaikę, fiksuotų palūkanų skolą. Paprastai palūkanų normos rizikos matai apima trukmę, vidutinį laiką iki pakartotinio taisymo ir kintamųjų palūkanų skolos dalį bendroje skoloje.
- 46) Palūkanų normų sąvoka paprastai vartojama potencialiam prieaugiui prie pinigų sumos apibūdinti. Tai yra pelno priemonės tiems, kurie nusprendžia taupyti. Kapitalo rinkos suteikia veiksmingą kapitalo perkėlimo tarp ūkio subjektų mechanizmą. Skolintojas gauna palūkanas už laikiną jo kapitalo naudojimą, todėl veiksmingas palūkanų normų nustatymas skirtingomis sąlygomis priklauso nuo pinigų rinkos efektyvumo. Labiau konsoliduota rinka vyriausybei reiškia galimybę bet kuriuo laikotarpiu pasiekti geresnes finansavimo sąlygas.
- 47) Todėl būtina žinoti kiekvienos rūšies finansinių priemonių (vertybinių popierių, paskolų ir t. t.) palūkanų normas ir nustatyti būdą, kaip jas palyginti tuo pačiu pagrindu. Šis rodiklis yra žinomas kaip pelningumo kreivė, kuri gali būti didėjanti arba mažėjanti, o jos nuolydis gali būti paaškinamas trimis skirtingais būdais.

Pajamingumo kreivės padėtis ir nuolydis

Nuolydis	Rinkos lūkesčių teorija	Likvidumo preferencijos teorija	Rinkos segmentavimo teorija
Teigiamas	Tikimasi, kad trumpalaikiai tarifai augs	Teigiama likvidumo priemoka	Pasiūlos perteklius, palyginti su paklausa ilguoju laikotarpiu
Neigiamas	Tikimasi, kad trumpalaikiai tarifai mažės	Neigiama likvidumo priemoka (bausmė)	Pasiūlos perteklius, viršijantis paklausą trumpuoju laikotarpiu
Horizontalus	Tikimasi, kad trumpalaikiai tarifai išliks nepakitę	Likvidumo priemokos nėra	Pasiūlos ir paklausos pusiausvra visais laikotarpiais
Įgaubtas	Tikimasi, kad trumpalaikiai tarifai padidės ir vėliau sumažės	Teigiama likvidumo priemoka, po to neigiama likvidumo priemoka	Pasiūlos perteklius, viršijantis paklausą vidutinės trukmės laikotarpiu

- 48) *Svertinis vidutinis grąžinimo terminas ir trukmė.* Šie statistiniai duomenys matuoja vidutinį laiko tarpą tarp skolos tvarkymo mokėjimų. Svertinis vidutinis grąžinimo terminas taikomas ribotai, nes atsižvelgiama tik į pagrindinės sumos mokėjimo datas, o į trukmę įeina ir palūkanų mokėjimo datas. Trukmė gaunama apskaičiuojant vidutinį obligacijos terminą, pagal mokėjimo sąlygas (atkarpas ir pagrindinę sumą) įvertinant kiekvieną iš terminų, susijusių su nurodytais srautais, su atitinkamomis jų sumomis dabartine verte.
- 49) Paprastai kuo ilgesnė obligacijos trukmė, tuo mažesnė su ja susijusi rizika. Mažesnė valdžios sektoriaus skolos dalis bus pakoreguota atsižvelgiant į naują palūkanų normų lygį.
- 50) Standartinis nuokrypis rodo vidutinį duomenų grupės ir jo vidutinės vertės atskyrimą. Didesnis ir dažnesnis palūkanų normų judėjimas (didėjimas ar

mažėjimas) lemia didesnį nepastovumą, o tai reiškia didesnį neužtikrintumą. Pavyzdžiui, jei obligacijos palūkanų norma yra 1,72 % ir jos standartinis nuokrypis yra 0,23 %, vidutinis pajamingumas gali svyruoti nuo 1,49 iki 1,95 %.

- 51) *Valiutos kurso rizika ir (arba) valiutos rizika* – tai skolos sąnaudų padidėjimo rizika, atsirandanti dėl valiutos kurso pokyčių. Skola, išreikšta arba indeksuojama užsienio valiutomis, didina skolos tvarkymo sąnaudų, matuojamų nacionaline valiuta dėl valiutų kurso svyravimų, nepastovumą. Valiutos kurso rizikos rodikliai apima vidaus valiutos skolos dalį visoje skoloje ir trumpalaikės užsienio skolos ir tarptautinių atsargų santykį.
- 52) *Refinansavimo rizika ir (arba) perkėlimo rizika* – tai rizika, susijusi su skolos refinansavimu neįprastai didelėmis sąnaudomis, arba kraštutiniais atvejais jos refinansuoti neįmanoma. Jei refinansavimo rizika apsiriboja tuo, kad skolą gali tekti finansuoti taikant didesnes palūkanų normas, įskaitant kredito maržos pokyčius, ji gali būti laikoma palūkanų normos rizikos rūšimi. Tačiau ji dažnai vertinama atskirai, nes nesugebėjimas refinansuoti skolos, kurios grąžinimo terminai baigiasi, ir (arba) ypatingas valdžios sektoriaus finansavimo išlaidų padidėjimas gali sukelti skolų krizę arba pabloginti jau esamą situaciją. Be to, obligacijos su įterptomis pardavimo galimybėmis gali padidinti refinansavimo riziką. Svarbūs rodikliai apima vidutinį grąžinimo termino ilgį, negrąžintos skolos procentinę dalį per 12, 24 ir 36 mėnesius ir išpirkimo profilį.
- 53) *Likvidumo rizika* susijusi (skolos valdymo aspektu) su situacija, kai likvidžiojo turto apimtis greitai mažėja dėl nenumatytų pinigų srautų įsipareigojimų ir (arba) dėl galimų sunkumų per trumpą laiką skolinantis grynųjų pinigų.
- 54) *Kredito rizika* – tai rizika, susijusi su skolininkų paskolų ar kito finansinio turto įsipareigojimų nevykdymu arba sandorio šalies finansinių sutarčių įsipareigojimų nevykdymu. Ši rizika ypač svarbi tais atvejais, kai skolos valdymas apima likvidžiojo turto valdymą. Ji taip pat gali būti svarbi priimant pasiūlymus vyriausybės išleistų vertybinių popierių aukcionuose, atsižvelgiant į kredito garantijas ir skolos valdytojo sudarytas išvestinių finansinių priemonių sutartis.
- 55) *Atsiskaitymo rizika* – rizika, kylanti tuomet, kai sandorio šalis nepateikia užstato, kaip sutarta sutartyje, po to, kai kita sandorio šalis jau sumokėjo pagal susitarimą.
- 56) *Operacinė rizika* – tai įvairių rūšių rizika, įskaitant sandorių klaidas įvairiais operacijų vykdymo ir registravimo etapais; vidaus kontrolės arba sistemų ir paslaugų trūkumai ar gedimai; reputacijos rizika; teisinė rizika; saugumo pažeidimai; sukčiavimo rizika arba stichinės nelaimės, turinčios įtakos skolos valdytojo gebėjimui vykdyti veiklą, reikalingą skolų valdymo tikslams pasiekti.

- 57) *Reputacijos rizika* – tai nuostoliai, atsirandantys dėl nepanaudotų finansavimo galimybių, dėl blogos emitento reputacijos, dėl įsipareigojimų neįvykdymo arba blogėjančios fiskalinės padėties. Šalies reputaciją galima analizuoti pagal kredito reitingus ir valstybės rodiklius:

Kredito reitingai

- 58) Šis kintamasis rodo, kaip privatūs subjektai suvokia šalies skolos padėtį. Kredito kokybę galima analizuoti iš dviejų perspektyvų. Viena vertus, veikia reitingų agentūros, kurios pagal tam tikrus kriterijus nustato skolos kvalifikaciją. Aukšto lygio rezultatas pasiekiamas tada, kai reitingų agentūra randa nedaug būsimo bankroto ar likvidumo požymių, kurie pakenktų reguliariems mokėjimams. Kita vertus, žemo lygio rezultatas parodo, kad jau turimi įsipareigojimai negali būti įvykdyti.

Valstybės rizikos rodikliai

- 59) *Valstybės rizika* yra indeksas, skirtas rizikos, veikiančios šalyje užsienio investicijų srityje, laipsniui įvertinti. Tai yra pagrindinis šalies ekonominės padėties rodiklis, kurį tarptautiniai investuotojai, priimdami sprendimus, naudoja kaip papildomą elementą. Valstybės indeksas yra lygus per didelei normai, kurią šalis moka už savo obligacijas, palyginti su Jungtinių Valstijų išdo obligacijomis.
- 60) Mažiausiai išsivysčiusioms pasaulio finansų rinkos šalims valstybės rizikos indeksas taikomas kaip ekonominės padėties ir reitingų agentūrų lūkesčių dėl būsimos ekonomikos raidos rodiklis (ypač skolos mokėjimo galimybės); kita vertus, valstybės rizika informuoja apie įsiskolinimo išlaidas, kurių šalis gali patirti. Todėl šis rodiklis laikomas esminiu elementu, turinčiu dvi pagrindines reikšmes.
- 61) Pirma, kuo labiau pablogės valstybės reitingas, tuo didesnės bus įsiskolinimo išlaidos; be to, kuo didesnės šios išlaidos, tuo mažiau bus galima vykdyti ekonominę politiką ir bus didesnė įsipareigojimų neįvykdymo rizika, dėl kurios vėl padidės toks valstybės indeksas.
- 62) Antra, aukštas valstybės rizikos lygis turės įtakos investiciniams sprendimams, dėl to sumažės fondų srautai ir padidės palūkanų normos šalyje. Kitaip tariant, ne tik vyriausybės, bet ir privataus sektoriaus skolos sąnaudos gali didėti, o tai neigiamai veikia investicijų, augimo ir užimtumo rodiklius.
- 63) *Sukčiavimo rizika* – tai tyčinio veikimo rizika, susijusi su apgaulinga finansine atskaitomybe arba turto pasisavinimu.

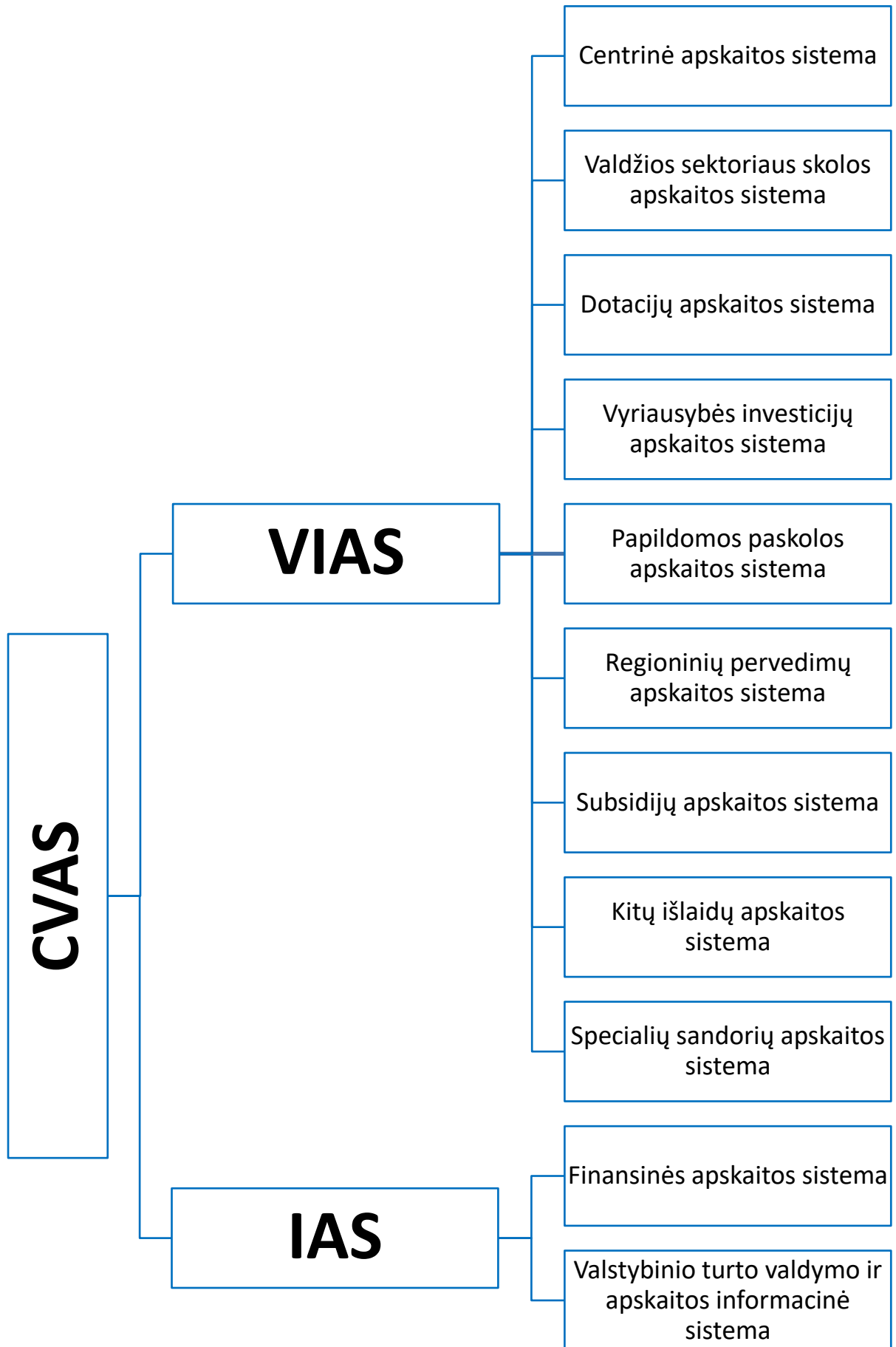
V. BAIGIAMOSIOS PASTABOS

- 64) Trys pagrindinės rodiklių grupės (pažeidžiamumas, tvarumas ir finansinė skola) suteikia galimybę suprasti valstybės skolą iš skirtingų perspektyvų, taip leidžiant vyriausybėms kontroliuoti ir valdyti valstybės skolą patikimu kredito praktikos pagrindu.
- 65) AAI gali atlikti aktyvų vaidmenį skatindama įgyvendinti geriausią skolinimo praktiką ir valdyti skolas, įskaitant įvairių rūšių rodiklių, aptartų šiame dokumente, naudojimą. AAI taip pat gali skatinti valdžios sektorių daugiau dėmesio skirti pažeidžiamumo stebėsenai ir teikti pirmenybę rizikos valdymui, kokybiškos finansinės informacijos rengimui ir viešinimui. Finansinių paslaugų sektoriaus reguliavimas ir priežiūros tobulinimas pagal tarptautinius standartus neturėtų būti atidėtas.

2 PRIEDAS. PRAKTINIAI PAVYZDŽIAI IR AAI PRAKTIKA

VALSTYBĖS SKOLOS VALDYMO PROCESO SUPRATIMAS IR RIZIKOS VERTINIMAS: INDONEZIJOS ATVEJIS (GUID 73 PUNKTAS)

Indonezijos vyriausybės finansinės ataskaitos rengiamos remiantis dviem apskaitos sistemomis: Finansų ministerijos nustatyta centrinės valdžios apskaitos sistema (CVAS) ir Vidaus reikalų ministerijos nustatyta vietos valdžios apskaitos sistema (VVAS). CVAS susideda iš dviejų apskaitos sistemų: valstybės išdo apskaitos sistemos (VIAS) ir institucijų apskaitos sistemos (IAS). Bendras sistemos vaizdas:



Indonezijos AAI teikia nuomonę apie centrinės valdžios finansines ataskaitas, bet ne apie kiekvieno padalinio (valdymo funkcijos) finansines ataskaitas.

Valstybės skolos valdymo tikslai

Atsižvelgdama į vis labiau dominuojantį skolos finansavimo šaltinį ir didėjantį valstybės skolos balansą, valdžia jaučia poreikį geriau valdyti skolą. Iš esmės ilgalaikis valstybės skolos valdymo tikslas yra sumažinti skolos sąnaudas kontroliuojant rizikos lygį. Konkrečiau kalbant, valstybės skolos valdymo tikslai yra:

1. užtikrinti finansavimo spragų šalinimą ir fiskalinio tvarumo gerinimą atsižvelgiant į makroekonomikos sąlygas ir mažiausias sąnaudas;
2. sugriežtinti riziką ribojančius principus valdant skolas, ypač siekiant sumažinti tiek rinkos, tiek refinansavimo riziką, ir
3. stengtis, kad planuojamos paskolos galėtų būti grąžinamos pagal nustatytus terminus ir išlaidų įverčius.

Šių tikslų įgyvendinimas tiesiogiai prisidės prie fiskalinio tvarumo gerinimo politikos įgyvendinimo bei fiskalinių pajėgumų vykdyti skolos tvarumo įsipareigojimus. Į skolos valdymo sritį įeina valstybės skolų, tiesiogiai apsunkinančių valstybės biudžetą, kurios šiuo metu yra užsienio paskolos ir vyriausybės obligacijos, valdomos Finansų ministerijos Finansų ir rizikos valdymo generalinio direktorato, pirkimas, išlaikymas ir grąžinimas.

Valstybės skolos valdymo politika

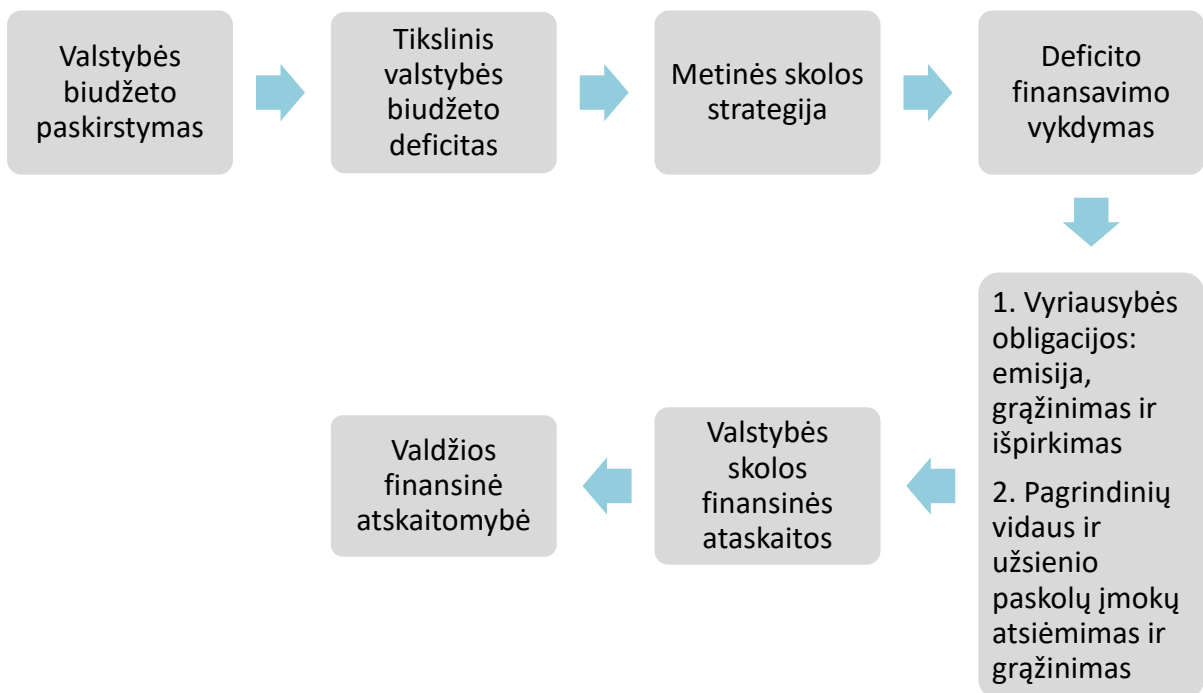
Bendrą valstybės skolos valdymo politiką nustato įvairūs įstatymai ir kiti teisės aktai. Valstybės skolos valdymą reglamentuojantys teisės aktai:

1. 2004 m. Įstatymas Nr. 24 dėl vyriausybės obligacijų ir
2. 2003 m. Įstatymas Nr. 17 dėl valstybės finansų.

Valstybės skolos apskaitos sistema

Numeris	Komponentas	Aprašymas
1.	Valstybės skolos finansavimo šaltiniai	A. Piniginės skolos finansavimas: <ul style="list-style-type: none"> • Obligacijos (vidaus ir užsienio) • Rezervinės paskolos / programos paskolos (tarptautinės finansų įstaigos) B. Veiklos / projekto paskolos <ul style="list-style-type: none"> • Paskolos (vidaus ir užsienio)

		<ul style="list-style-type: none"> • Papildomos paskolos • Vyriausybės vertybiniai popieriai, serija: obligacijos „Sukuk“ (angl. <i>Project Based Sukuk</i>, PBS)
2.	Valstybės skolos priemonė	<ul style="list-style-type: none"> • Obligacijos • Paskolos (vidaus ir užsienio)
3.	Skolos valdymo šalys	<p>Finansų ministerijos Finansavimo ir rizikos valdymo padalinys, atsakingas už valstybės skolos valdymą, susideda iš:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vadovybės skyriaus (angl. <i>Front Office</i>), atsakingo už obligacijų ir paskolų politikos, standartų ir tvarkos nustatymą; • Rizikos valdymo skyriaus (angl. <i>Middle Office</i>), atsakingo už valstybės skolos strategijų ir portfelių politikos, standarto ir tvarkos nustatymą, rizikos valdymą ir kitus įsipareigojimus, kuriuos remia valdžia; • Netiesioginio aptarnavimo skyriaus (angl. <i>Back Office</i>), atsakingo už valstybės skolos politikos, vertinimo standartų ir tvarkos, apskaitos bei atsiskaitymo planavimą
4.	Valstybės skolos dokumentų šaltiniai	<p>A. Obligacijos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vertybinių popierių biržos institucijų obligacijų atsiskaitymai • Banko pasiuntinių (angl. <i>bookrunner</i>) ir pagrindinių vadovų obligacijų sandorių apžvalga; • Valstybės vertybinių popierių pirkimų dokumentai • Laimėjusio dalyvio nustatymas • Pranešimai apie mokėjimus <p>B. Paskolos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prašymas dėl ketinimo paimti pinigus iš sąskaitos • Skolintojų pranešimų apie išmokėjimą išdavimas • Pranešimų apie mokėjimus išdavimas • Fiskalinės agentūros pranešimų išdavimas
5.	Skolos valdymo ir finansinės analizės sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Skolų valdymo finansinės analizės sistema (angl. DMFAS) • Paraiškų sistema: valstybės išdo ir biudžeto sistema (VIBS), palengvinanti paslaugų teikimo procesus nuo pradinio (biudžeto sudarymo) iki tolesnio (centrinės valdžios finansinių ataskaitų rengimo) etapo

Valstybės skolos finansinės atskaitomybės ciklas**Valstybės skolos valdymo sistemos rizika kiekviename etape**

Numeris	Veikla	Rizikos
1.	Valstybės biudžeto deficito finansavimas	<ul style="list-style-type: none"> Skolos finansavimas valstybės biudžeto deficitui padengti viršija poreikius. Indonezijos Respublikos deficitas ir (arba) skola viršija 3 % BVP.
2.	Gaunamo biudžeto fondas – paskolų finansavimas	<ul style="list-style-type: none"> Paskolų finansavimo išmokėjimo vertės, nurodytos Finansų ir rizikos valdymo generalinio direktorato sąrašuose, ir skolintojų lėšų išmokėjimo duomenų skirtumai. Užsienio paskolų atšaukimas pagal tvarkaraštį nėra numatytas, tad atšaukiant užsienio paskolą patiriama kitų išlaidų. Pranešimo apie išmokėjimą išdavimas negali būti patvirtintas, kai biudžeto vykdymo dokumentas nustato viršutines ministerijos išlaidų ir vykdomojo biudžeto fondo ribas: papildoma paskola.
3.	Biudžeto išlaidų fondas – paskolų finansavimas	<ul style="list-style-type: none"> Palūkanų mokėjimai ir pagrindinės įmokos neatitinka skolintojo nustatyto tvarkaraščio.
4.	Gaunamo biudžeto fondas – vyriausybės	<ul style="list-style-type: none"> Didelis vyriausybės obligacijų pajamingumas dėl neviešo platinimo ir tiesioginių sandorių. Kitos reikšmingos vyriausybės obligacijų emisijos

	vertybiniai popieriai	<p>sąnaudos, tačiau nekapitalizuotos.</p> <ul style="list-style-type: none"> Galimas vyriausybės obligacijų pajamingumas rinkoje. Nežinomi pagrindiniai „Sukuk“ vertybiniai popieriai.
5.	Biudžeto išlaidų fondas – vyriausybės vertybiniai popieriai	<ul style="list-style-type: none"> Atpirkimo ir skolos keitimo sandoriai neparodo amortizuotos vyriausybės vertybinių popierių serijos diskonto ir (arba) priemokos. Palūkanų mokėjimas ir išsimokamasis grąžinimas suėjus terminui. Vyriausybės vertybiniai popieriai platinami ne pagal tvarkaraštį.
6.	Finansinių ataskaitų rengimas	<ul style="list-style-type: none"> Skolų klasifikavimo iškraipymai. Kitais metais mokėtinos užsienio paskolos nėra koreguojamos kaip trumpalaikiai įsipareigojimai. Trumpalaikių įsipareigojimų skolos grąžinimo terminas tęsiasi daugiau nei vienerius metus. Neteisingai apskaičiuotos sukauptos palūkanos (paskoloms ir vertybiniams popieriams). Skolos užsienio valiuta apskaičiavimo, pripažinimo ir pateikimo klaidos. Užsienio paskola, pateikta valstybės išdininko finansinės būklės ataskaitoje, negali būti nurodyta pagal paskolos ID. Didėjantis valstybės biudžeto deficitas, pridodant skolą, nėra tinkamai parodomas. Netinkamai parodomas rizikos draudimas ir įsipareigojimų draudimas.

Bendra valstybės skolos rizika, kuri gali tapti pagrindine audito nagrinėjama sritimi, yra:

- skolos finansavimas, viršijantis deficito padengimo poreikį;
- vyriausybės obligacijų pajamingumas, kuris yra daug didesnis nei kaimyninėse šalyse, turinčiose tokią pačią šalies riziką;
- skolinimosi sąnaudos, kurios nėra iš karto prieinamos ar panaudojamos dėl būsimo projekto įgyvendinimo;
- bendra skolos vertė, viršijanti maksimalią skolos BVP ribą, ir
- vyriausybės įsipareigojimai ir neapibrėžtieji vyriausybės įsipareigojimai, kurie nėra atskleisti finansinių ataskaitų aiškinamajame rašte.

Indonezijos AAI neteikia nuomonės dėl skolos valdymo finansinės ataskaitos, nes tai viena iš pagrindinių centrinės valdžios finansinių ataskaitų funkcijų. Be to, problemos, kurios neturi įtakos centrinės valdžios finansinių ataskaitų teisingumui, bet yra reikšmingos valdymo tobulėjimui, parodomas pateikiant audito rezultatus, susijusius su vidaus kontrole arba reikalavimų nesilaikymu, kaip Indonezijos AAI audito ataskaitos dalis.

PAGRINDINĖS FINANSINIO AUDITO PROCEDŪROS (GUID 103 PUNKTAS)

Atliekant finansinį auditą, pagrindinių detaliųjų testų tikslas yra padėti auditoriams nustatyti, ar VS sandorių bei likučių pinigine vertė teisingai nurodyta finansinėse ataskaitose, išvadose, tvarkaraščiuose ar lygiavertėse ataskaitose. Pavyzdys pateiktas 1 lentelėje.

1 lentelė. Finansinio audito metu naudojami pagrindiniai detalieji testai

Tvirtinimas	Audito testas
Egzistavimas ir įvykimas	Patvirtinimas bendraujant su valstybės skolos priemonių turėtoju, fiskaliniu agentu arba valstybės skolos dokumentų saugotoju (patikėtiniu).
	Pagrindinių valstybės skolos sutarčių ir kitų patvirtinamųjų dokumentų, gautų iš kreditorių popierine ar elektronine forma, patikrinimas, ar nurodytos sumos teisingos.
Egzistavimas ir įvykimas	Patvirtinamųjų dokumentų, skirtų vėlesniam įgyvendinimui ar atsiskaitymui pasibaigus ataskaitiniam laikotarpiui, patikrinimas.
	Aukcionų ir rizikos prisiėmimo stebėjimas.
Teisės ir įsipareigojimai	Patvirtinimas bendraujant su valstybės skolos priemonių turėtoju, fiskaliniu agentu arba valstybės skolos dokumentų saugotoju (patikėtiniu).
	Pagrindinių valstybės skolos sutarčių ir kitų patvirtinamųjų dokumentų, gautų iš kreditorių popierine ar elektronine forma, patikrinimas, ar nurodytos sumos teisingos.
Išsamumas	Visų šalių sandorių peržiūra. Prašydami informacijos iš kitos sandorio šalies, apsvastykite, kuri organizacijos dalis teikia atsakymą ir ar tai atspindi visus svarbius su audituojamuoju subjektu susijusius aspektus.
	Peržiūrėkite skolos priemonių sąrašą, kad nustatytumėte, ar visų rūšių valstybės skolos

	<p>įsipareigojimai įtraukti į apskaitos dokumentus.</p> <p>Perduokite nulinio balanso patvirtinimus potencialiems valstybės skolos turėtojams ar kitoms sandorių šalims.</p> <p>Peržiūrėkite pirminių prekyautojų ataskaitas apie sandorius ir valstybės skolos priemonių turėjimą.</p> <p>Suvestiniams prekybos duomenims gauti naudokite kompiuterizuotus metodus, nustatydami, ar tie duomenys sutampa su didžiosios knygos ir finansinių ataskaitų duomenimis.</p> <p>Atlikite atskirų sandorių atrankos testus dėl sandorio šalių patvirtinimų ir pajamų po nurodytos datos gavimo.</p>
Išsamumas	<p>Peržiūrėkite apskaitos įrašus dėl neįprastų sandorių metų pradžioje ir pabaigoje.</p> <p>Peržiūrėkite gautus sandorio šalių patvirtinimus, kurie nesutampa su sandorių įrašais.</p> <p>Peržiūrėkite nesuderintus derinimo punktus ataskaitose.</p> <p>Patikrinkite valstybės skolos sutartis dėl įterptųjų išvestinių finansinių priemonių.</p> <p>Peržiūrėkite valstybės skolos komiteto protokolus ir susijusius dokumentus.</p> <p>Atlikite apskaičiavimus, ar valstybės skolos išlaidos apskaičiuotos teisingai ir pripažintos kaupimo principu.</p>
Vertinimas ir vertės nustatymas	<p>Dokumentų patikrinimas, siekiant nustatyti pinigų įplaukas skolinantis.</p> <p>Valstybės skolos sumų nominaliosios vertės patvirtinimas bendraujant su fiskaliniu agentu ar patikėtiniu.</p> <p>Pakartotinis didelės vertės valstybės skolos priemonių imties apskaičiavimas pagal rinkos kainą.</p> <p>Peržiūrėkite apskaitos politikoje apibrėžtą vertinimo pagrindą (t. y. rinkos ar nominaliosios vertės), siekdami nustatyti, ar jis pagrįstas ir nuosekliai</p>

	<p>taikomas.</p> <p>Patikrinkite užsienio skolos priemonių, išreikštų užsienio valiuta, buhalterinės ir rinkos vertės vertimo tikslumą.</p> <p>Norėdami patikrinti valstybės skolos priemonių, pinigų rinkos priemonių ir išvestinių finansinių priemonių vertes, taikykite kotiruojamas rinkos kainas.</p> <p>Dokumentų patikrinimas, siekiant nustatyti pinigų įplaukas.</p> <p>Dokumentų patikrinimas, siekiant nustatyti pinigų išmokas mokant palūkanas.</p>
Pateikimas ir atskleidimas	<p>Patikrinkite, ar pasirinkti ir taikomi apskaitos principai atitinka įstatymus, kitus teisės aktus ir taikomus apskaitos standartus ir ar yra tinkami valstybės skolos valdymo institucijai.</p> <p>Patikrinkite, ar finansinėse ataskaitose ir susijusiose pastabose atskleidžiama pakankamai informacijos, įskaitant valstybės skolų atskaitingus subjektus, valstybės skolos apskaitos pagrindą, skolos priemonių bei emitentų rūšis, ar jie nėra nei per daug išsamūs, nei per daug sutrumpinti.</p> <p>Patikrinkite, ar finansinėse ataskaitose ir susijusiose pastabose atskleidžiama pakankamai informacijos, kuri nėra nei per daug išsami, nei per daug sutrumpinta.</p> <p>Patikrinkite, ar finansinėse ataskaitose yra informacijos apie dalykus, kurie gali turėti įtakos ataskaitų naudojimui, supratimui ir aiškinimui.</p> <p>Patikrinkite, ar finansinės ataskaitos parodo sandorius tokiu būdu, koks parodo valstybės skolos lygį; skolinimosi, grąžinimo ir palūkanų mokėjimo rezultatus; ar pinigų srautai neviršija priimtinių ribų.</p> <p>Peržiūrėkite valstybės skolos priemonių klasifikaciją, siekdami užtikrinti, kad ji atitinka teisės aktus, reglamentus ir praktiką.</p>

	Patikrinkite, ar tarpinstituciniai skolų sandoriai buvo pašalinti konsoliduojant,
	Peržiūrėkite informaciją apie susijusių šalių sandorius, tokius kaip skolos sandoriai tarp vyriausybės ir centrinio banko.

Pagrindinės analitinės procedūros

Be pagrindinių detaliųjų finansinio audito testų, auditoriai atlieka pagrindines analitines procedūras, kad palygintų faktines ir tikėtinas pagrindinių finansinių sumų, pvz., sąskaitų balanso, vertes. Šio palyginimo tikslas – nustatyti ir ištirti bet kokio neįprasto ar netikėto ryšio tarp faktinių ir tikėtinų verčių priežastį, pavyzdžiui, tikėtinų palūkanų išlaidų, apskaičiuotų naudojant teisiniuose dokumentuose nustatytas palūkanų normas, ir faktinių palūkanų išlaidų santykį. Auditorius, remdamasis analize ir ryšių tarp registruotų sumų ir kitų duomenų supratimu, formuoja tikimybes ar įvertčius, kokia turėtų būti registruota suma. Tuomet šis įvertis naudojamas rengiant išvadą dėl registruotos sumos. Pagrindinė prielaida, kuria grindžiamos analitinės procedūros, yra ta, kad galima pagrįstai tikėtis, jog vyrauja patikimi duomenų ryšiai, nebent yra žinomos sąlygos, kurios galėtų pakeisti ryšį.

Analitinės procedūros iš esmės remiasi bendrais duomenimis, o ne vieneto vertėmis, todėl jos yra veiksmingesnės ir efektyvesnės nei atskirų sandorių testai. Įprastinės analitinės procedūros apima santykių, tendencijų ir dispersinę analizę. Atliekant sudėtingesnes analitines procedūras, taikoma ekonometrinė analizė, įskaitant regresiją, modeliavimo metodus, testavimą nepalankiausiomis sąlygomis ir didelio masto ekonominius modelius. Pagrindinių analitinių procedūrų taikymo etapai pateikti 2 lentelėje.

2 lentelė. Pagrindinių analitinių procedūrų taikymo etapai

a. Nustatykite reikšmingumo ribos dydį. Ši riba yra skirtumas tarp auditoriaus požiūriu tikėtinos ir registruotos sumos, kurią auditorius priims be tyrimo. Ribos nustatymas priklauso nuo auditoriaus sprendimo.
b. Nustatykite tikėtiną, nuspėjamą ryšį ir sukurkite modelį, pagal kurį būtų galima apskaičiuoti tikėtiną registruotą sumą. Apsvarstykite, kokio pobūdžio iškraipymų gali atsirasti ir kaip tie iškraipymai bus nustatyti taikant šį modelį.
c. Surinkite duomenis lūkesčiams suformuoti ir atlikite atitinkamas procedūras duomenų patikimumui nustatyti. Patikimumas priklauso nuo auditoriaus sprendimo.
d. Registruotai tikėtinai sumai suformuoti naudokite informaciją, gautą ankstesnių

etapų metu. Tikėtinų sumų tikslumas priklauso nuo auditoriaus sprendimo.

e. Palyginkite tikėtiną sumą su registruota suma ir atkreipkite dėmesį į skirtumą.

f. Gaukite skirtumų, kurie viršija reikšmingumo ribą, paaiškinimus, nes jie laikomi svarbiais.

g. Patvirtinkite svarbių skirtumų paaiškinimus.

h. Nustatykite, ar paaiškinimai ir patvirtinantys įrodymai yra pakankami pagrindiniam užtikrinimo lygiui pasiekti. Jei iš analitinių procedūrų nepavyksta gauti pagrindinio užtikrinimo, atlikite papildomas procedūras ir apsvarstykite, ar skirtumas parodo iškraipymą.

Tikėtinų ir faktinių palūkanų išlaidų skirtumo paaiškinimas

Tarkime, kad, auditoriaus skaičiavimais, dabartinio laikotarpio palūkanų išlaidos yra 80 mln. JAV dolerių. Šią sumą auditorius gauna, padauginęs 1 mlrd. JAV dolerių valstybės skolos balanso vidurkį iš 8 proc., t. y. vidutinės metinės palūkanų normos. Pagrindinės analitinės procedūros reikšmingumo riba yra 5 mln. JAV dolerių. Auditorius nustato, kad faktinė palūkanų išlaidų suma yra 94,5 mln. JAV dolerių. Skirtumas, t. y. 14,5 mln. JAV dolerių, viršija nustatytą reikšmingumą – 9,5 mln. JAV dolerių. Auditorius teiraujasi valstybės skolos valdytojų apie skirtumą ir jų paaiškinimas skamba taip: „Mes pasiskolinome daugiau pinigų ir palūkanų normos yra didesnės nei praėjusiais metais.“ Auditorius turi patvirtinti šį paaiškinimą. Pavyzdžiui, auditorius gali pastebėti, kad palūkanų normos iš pradžių per metus padidėjo, o po to sumažėjo ir, remiantis mėnesio vidurkiu, vidutiniškai siekė 9 proc., o ne 8 proc. Be to, iš skolintojų paskolų išrašų matyti, kad per metus buvo pasiskolinta ir grąžinta 100 milijonų JAV dolerių, o papildomos paskolos buvo negrąžintos 6 mėnesius. Taigi vidutinis paskolos balansas iš tikrųjų buvo 50 mln. JAV dolerių didesnis, o vidutinė palūkanų norma buvo 1 proc. didesnė už pirminį auditoriaus įvertinimą. Naudodamasis šia nauja informacija, auditorius patikslina savo modelį ir perskaičiuoja sumą iki 94,5 mln. JAV dolerių (1 050 mln. JAV dolerių valstybės skolos balansas vidutiniškai siekia 9 proc.), o tai atitinka faktines palūkanų išlaidas.

Pagrindiniai detalieji išvestinių finansinių priemonių testai

Skolos valdytojai vis dažniau naudoja išvestines finansines priemones, siekdami valdyti riziką, būdingą kai kurioms VS priemonėms, pvz., palūkanos ir užsienio valiutos rizikos.

Skolos valdytojai keičia išpirkimo terminą ir kitas VS savybes, naudodamiesi išvestinėmis finansinėmis priemonėmis, vadinamomis valiutos ar palūkanų normų apsikeitimo sandoriais, keisdami mokėjimus su finansų įstaiga pagal iš anksto parengtą formulę. Vykdydamas bendrą apsikeitimo sandorį, viešasis subjektas išleidžia ilgalaikius vertybinius popierius ir tuo pačiu metu sutinka sukeisti fiksuoto dydžio, ilgalaikius palūkanų mokėjimus mainais į kintamus (trumpalaikius) palūkanų mokėjimus. Išvestinių finansinių priemonių pagrindinių detaliųjų testų pavyzdžių pateikta 3 lentelėje.

3 lentelė. Išvestinių finansinių priemonių pagrindiniai detalieji testai

Tvirtinimas	Audito testas
Išsamumas ir egzistavimas	Svarbių sąlygų patvirtinimas bendraujant su išvestinės finansinės priemonės turėtoju ar kita sandorio šalimi.
	Pagrindinių sutarčių ir kitų patvirtinamųjų dokumentų patikrinimas popieriniu ar elektroniniu būdu.
	Paprašykite išvestinės finansinės priemonės turėtojo ar kitos sandorio šalies pateikti išsamią informaciją apie visas išvestines finansines priemones ir sandorius su valstybės skolos valdymo institucija.
	Perduokite nulinio balanso patvirtinimus potencialiems išvestinių finansinių priemonių savininkams ar kitoms sandorio šalims.
	Peržiūrėkite brokerių ataskaitas dėl išvestinių finansinių priemonių sandorių ir turimų pozicijų.
	Peržiūrėkite gautus kitų sandorio šalių patvirtinimus, kurie nesutampa su sandorių įrašais.
	Peržiūrėkite nesuderintus derinimo punktus.
	Patikrinkite sutartis, pvz., paskolos ar nuosavybės sutartis dėl įterptųjų išvestinių finansinių priemonių.
	Įvertinkite modelių pagrįstumą, kintamuosius ir prielaidas, kurios naudojamos vertinant išvestines finansines priemones.

Vertinimas ir vertės nustatymas	Norėdami atlikti tvirtą ir pagrįstą vertinimą, surinkite duomenis apie rinkos kainas.
	Įvertinkite vertinimo jautrumą kintamųjų ir prielaidų pokyčiams.
	Patikrinkite išvestinių finansinių priemonių sandorių patvirtinimo dokumentus pasibaigus ataskaitiniam laikotarpiui.
	Taikykite nuosavus modelius arba valstybės skolos valdymo institucijos sukurtus modelius, kad įvertintumėte vertinimą, kuomet nėra rinkos kainų.
	Norėdami įvertinti rizikos valdymo politiką ir tai, kaip laikomasi kredito limitų, atlikite analitines procedūras.
Pateikimas ir atskleidimas	Įvertinkite išvestinių finansinių priemonių, naudojamų kaip apsidraudimas, atskleidimo mastą ir įstatymų bei kitų teisės aktų, kurie reikalauja atskleisti išvestinių finansinių priemonių sandorius, laikymosi mastą, įskaitant tariamąją ir tikrąją vertę, sandorio šalių skaičių ir kredito kokybę, rizikos vertę, testavimo nepalankiausiomis sąlygomis rezultatus ir kt.

AUDITO REZULTATŲ MATRICOS (ARM) RENGIMAS (GUID 105 PUNKTAS)

4 lentelė. Grynųjų pinigų valdymo ARM

Audito tikslas: Nustatyti, ar pinigų valdymas (kuris apima pinigų srautų prognozavimą, laikino likvidumo organizavimą, tikslinio balanso išlaikymą vyriausybės sąskaitoje, perteklinio balanso investicijas, viršijančias tikslinį balansą) yra efektyvus ir rezultatyvus. Indijos AAI ataskaita Nr. 16 2016 „Valstybės skolos valdymo veiklos auditas“, <https://cag.gov.in/content/report-no-16-2016-union-ministry-finance-public-debt-management-performance-audit>.

Nagrinėjamas klausimas: Ar grynųjų pinigų prognozių sistema buvo tiksli?

Situacija	Ne mažiau kaip 40 savaičių kiekvienais metais vyko svyravimas tarp prognozuojamo savaitinio pinigų balanso ir faktinio pinigų balanso.
Kriterijus	Prognozuojami centrinio banko skaičiai ir vyriausybės centrinio banko pateikti faktiniai vyriausybės pinigų balanso duomenys.
Įrodymai ir analizė	Atitinkamų dokumentų, centrinio banko įrašų ir savaitinių duomenų apie pinigų balansą nagrinėjimas.
Priežastys	Pinigų balanso prognozės buvo atliktos mažiausiai prieš 6 mėnesius ir joms įtakos turėjo daugybė veiksnių, įskaitant vyriausybės departamentų (ministerijų) ir padalinių išlaidas visoje šalyje.
Poveikis	Valdžios sektoriaus sąskaitose įplaukų ir netenkamų pinigų srautų neatitikimas buvo apytikriai suderintas išleidžiant pinigų valdymo priemones, t. y. išdo vekselius, ir toliau vyriausybei tikslinant centrinio banko būdus ir priemones, taikomas avansams ir banko sąskaitos kreditavimui.
Geroji patirtis	Geresnės metodikos kūrimas naudojant sudėtingus pinigų prognozavimo įrankius.
Rekomendacijos	Tai gali padėti vyriausybei geriau valdyti savo pinigų likučius ir priimti protingus investavimo sprendimus.

FINANSINIO AUDITO, VEIKLOS AUDITO IR ATITIKTIES AUDITO ATASKAITŲ PAVYZDŽIAI (GUID 106 PUNKTAS)

JAV federalinės skolos audito atvejis

JAV vyriausybės atskaitingumo institucija (angl. GAO) atlieka JAV vyriausybės finansinių ataskaitų auditą. Atsižvelgdama į federalinės skolos reikšmingumą visos vyriausybės finansinėms ataskaitoms, GAO kasmet atlieka Fiskalinės tarnybos biuro federalinės skolos grąžinimo grafikų auditą, kad nustatytų, ar visais reikšmingais atžvilgiais: 1) grafikai yra pateikti teisingai ir 2) fiskalinės tarnybos vadovybė išlaikė veiksmingą finansinės atskaitomybės, susijusios su federalinės skolos grąžinimo grafiku, vidaus kontrolę. Be to, GAO tikrina, ar laikomasi atitinkamų galiojančių įstatymų, taisyklių, sutarčių ir dotacijų susitarimų nuostatų, susijusių su federalinės skolos grąžinimo grafiku (Finansinis auditas: 2018 m. Fiskalinės tarnybos biuras ir 2018 m. federalinės skolos grafikai, GAO-19-113).

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

Maldyvų valstybės skolos ir vyriausybės garantijų audito atvejis

Maldyvų AAI kasmet atlieka valstybės skolos ataskaitos ir vyriausybės garantijų ataskaitos auditą. Be pateiktos finansinio audito nuomonės dėl šių dviejų ataskaitų tikslumo ir teisingumo, pateikiama atitikties nuomonė dėl atitinkamų Viešųjų finansų įstatymo nuostatų laikymosi lygio. Kiti audito metu nagrinėjami klausimai: valstybės paskolų valstybės įmonėms perskolinimo finansinė apžvalga, skolos valdymo strategijos įgyvendinimas, skolų išlaikymas pagal Fiskalinės atsakomybės įstatymą ir skolos tvarumo rodiklių finansinė peržiūra.

Maldyvų AAI ataskaitos kitais klausimais (skolinimosi apribojimai) – (2013 m. finansinių metų valstybės skolos audito ataskaita)

Finansų ir ūkio ministerija (angl. **Ministry of Finance and Treasury**, MOFT) ir Centrinis bankas sudarė atstovavimo susitarimą, pagal kurį MOFT iš valstybės banko sąskaitos (angl. **Public Bank Account**, PBA) buvo suteiktas kreditas su galimybe pereikvoti sąskaitos lėšas (angl. **Over-Draft Facility**, ODF). Atstovavimo susitarimo 11 skirsnyje numatyta, kad bet kurio mėnesio pabaigoje nesumokėta suma neviršija 100 mln. Maldyvų rufijų (MVR), o 13 skirsnyje nustatyta, kad bet koks likutis turi būti grąžintas finansinių metų pabaigoje ir kad Vyriausybė nesinaudos ODF kaip priemone biudžeto

deficitui finansuoti. Tačiau 2013 finansinių metų pabaigoje PBA buvo pervertinta 2 475 mln. MVR. MOFT tvirtino, kad tais metais, gavus centrinio banko patvirtinimą, iš valstybės banko sąskaitos suteikto kredito su galimybe pereikvoti sąskaitos lėšas ribos buvo išplėstos. Be to, 2014 m. gegužės 5 d. 3 328 mln. MVR dydžio iš valstybės banko sąskaitos suteiktas kreditas su galimybe pereikvoti sąskaitos lėšas buvo paverstas trumpalaikė paskola.

Maldyvų AAI ataskaita kitais klausimais (perskolintos paskolos valstybės valdomoms įmonėms) (2013 m. finansinių metų valstybės skolos audito ataskaita)

MOFT įsipareigojo skolintis tam tikriems valstybės valdomų įmonių (VVĮ) plėtros projektams įgyvendinti ir suteikė paskolas valstybės įmonėms pagal atskirą susitarimą, kurį pasirašė MOFT ir minėtos VVĮ. Jei ši skolinimo tvarka būtų sėkminga, MOFT galėtų grąžinti palūkanas ir sumokėti pagrindines įmokas pirminiam skolinioji nesinaudodama pinigų srautais iš valstybės biudžeto. Tačiau pastebėjome, kad valstybės įmonės MOFT negrąžino didelės perskolinamų paskolų dalies, todėl MOFT galiausiai turėjo grąžinti paskolas iš valstybės biudžeto. 2013 m. pabaigoje negrąžintos neveiksnios perskolinamos paskolos valstybės valdomoms įmonėms sudarė 589 mln. MVR.

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

2016 m. ataskaita Nr. 16 – Sąjungos finansų ministerijos valstybės skolos valdymo veiklos auditas

Valstybės skolos valdymo veiklos auditas buvo atliktas, nes valstybės skola sudarė didelę dalį Indijos Sąjungos vyriausybės pajamų. Be to, toks auditas padėtų politikos formuotojams suprasti valstybės skolos riziką, padidinti jų veiklos, vidaus administracinių procesų veiksmingumą ir valstybės skolos skaidrumą bei atskaitomybę. Be to, dėl skolų krizių visame pasaulyje dažnumo ir sunkumo bei neigiamo poveikio viešųjų finansų valdymui didėja poreikis skatinti atsakingą skolinimą ir skolinimąsi.

Šaltinis: <https://cag.gov.in/content/report-no-16-2016-union-ministry-finance-public-debt-management-performance-audit>

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

ARM	audito rezultatų matrica
CS-DRMS	Sandraugos sekretoriato skolų registravimo ir valdymo sistema
SV	skolos valdymas
DMFAS	skolos valdymo ir finansinės analizės sistema
SVI	skolos valdymo institucija
GUID	gairės
IDI	INTOSAI Plėtros iniciatyva
IFPP	INTOSAI profesinių nutarimų sistema
TVF	Tarptautinis valiutos fondas
INTOSAI	Tarptautinė aukščiausiųjų audito institucijų organizacija
ISSAI	tarptautiniai aukščiausiųjų audito institucijų standartai
VS	valstybės skola
VSV	valstybės skolos valdymas
AAI	aukščiausioji audito institucija
SPP	strateginis plėtros planas
UNCTAD	Jungtinių Tautų prekybos ir plėtros konferencija
PB	Pasaulio bankas