INTOSAI

Руководство по аудиту разработки и использования ключевых национальных показателей

GUID 5290

Рабочая группа ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям (Рабочая группа)

Секретариат Рабочей группы

Счетная палата Российской Федерации • улица Зубовская, 2 • 119 991, Москва • Российская Федерация

тел.: +7 (495) 986-05-09 • факс: +7 (495) 986-09-52 • эл. почта: info@ach.gov.ru

ИНТОСАИ

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ СЕКРЕТАРИАТ ИНТОСАИ – СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
(Счетная палата Австрии)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 ВЕНА
АВСТРИЯ

Тел.: +43 (1) 711 71 • Факс: +43 (1) 718 09 69
ЭЛ.ПОЧТА: intosai@rechnungshof.gv.at;
ВЕБ-САЙТ: http://www.intosai.org

СОДЕРЖАНИЕ

СОКРАЩЕНИЯ **5**
1. ВВЕДЕНИЕ **6**
2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КНП **7**
3. ЦЕЛЬ **8**
4. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ **8**
5. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ АУДИТА РАЗРАБОТКИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КНП **10**
5.1. Независимость и этика 10
5.2. Предполагаемые пользователи и ответственные стороны 11
5.3. Предметная область 11
5.4. Цель (цели) аудита 12
5.5. Аудиторский подход 13
5.6. Критерии аудита 14
5.7. Навыки 14
6. СТРУКТУРА КРИТЕРИЕВ ДЛЯ АУДИТА РАЗРАБОТКИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КНП **15**
6.1. Анализ правовой и методологической базы 16
6.2. Анализ достаточности и актуальности набора показателей 17
6.3. Качество набора показателей 18
6.4. Согласованность системы КНП с другими видами деятельности 21
6.5. Осуществимость и состоятельность показателей целевых значений 22
6.6. Достаточность процедур мониторинга и оценки 23
6.7. Оценка достижения целей 24
ПРИЛОЖЕНИЕ А – Определения **25**
ПРИЛОЖЕНИЕ В – Авторитетные источники **27**

СОКРАЩЕНИЯ

РУКОВОДСТВО	Руководство ИНТОСАИ
Конгресс ИНТОСАИ	Международный конгресс высших органов аудита
ИНТОСАИ	Международная организация высших органов аудита
ISSAI	Международные стандарты высших органов аудита
INTOSAI-P 1	Лимская декларация
INTOSAI-P 10	Мексиканская декларация о независимости высших органов аудита
ISSAI 100	Основополагающие принципы аудита государственного сектора
ISSAI 300	Принципы аудита эффективности
ISSAI 400	Принципы аудита соответствия
ISSAI 3000	Стандарт по аудиту эффективности
ISSAI 4000	Стандарт по аудиту соответствия
GUID 3910	Руководство по основным принципам аудита эффективности
GUID 3920	Процесс аудита эффективности
GUID 9020	Руководство по оценке государственной политики (pre-IFPP document)
КНП	Ключевые национальные показатели
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ВОА	Высшие органы аудита
ЦУР	Цели устойчивого развития
ООН	Организация Объединенных Наций
Рабочая группа	Рабочая группа ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям

1. ВВЕДЕНИЕ

1. По мере ускорения темпов перемен во всех аспектах жизни национальные правительства во всем мире сталкиваются с новыми и более сложными задачами, связанными с обеспечением эффективности и подотчетности. Решение этих задач предполагает обеспечение согласованности правительственных программ и стратегий с целевыми эффектами и конечными результатами, значимыми для граждан. Это подразумевает принятие обоснованных решений в отношении стратегических целей и политических задач, принятие мер по обеспечению экономичности, эффективности и результативности реализации этих решений, а также по достижению ожидаемых эффектов.

2. Учитывая роль и обязанности ВОА по обеспечению эффективности и подотчетности исполнительной власти на национальном уровне, ВОА могут вносить значительный вклад при определении возможных путей решения ключевых национальных проблем.

3. Важнейшим инструментом, необходимым для решения задач и достижения конечных результатов на национальном уровне, является система измерения эффективности и оценки достигнутых эффектов на основе ключевых показателей. Такая система может позволить анализировать условия и тенденции, определять прогресс в достижении желаемых результатов и успешность достижения целей, а также оценивать прямые и косвенные эффекты принятых мер. Результаты такой работы могут использоваться в рамках стратегического планирования, для повышения качества докладов по оценке эффективности и подотчетности исполнительной власти, содействия эффективному анализу проводимой политики, а также для оценки государственных стратегий и программ.

4. Системы оценки эффективности, основанные на ключевых показателях, были темой XIX конгресса ИНТОСАИ в Мексике в 2007 году. В Мексиканских соглашениях обозначены пять функций, которые ВОА могут выполнять при разработке и использовании систем показателей:

а. определение необходимости разработки ключевых показателей на национальном уровне;
б. содействие осуществлению определенных усилий в области обучения и информирования по вопросам, связанным с показателями;
в. оценка процесса разработки показателей и/или систем показателей;
г. аудит качества, обоснованности и надежности информации по показателям;
д. использование показателей для оценки и подготовки отчетов о национальном прогрессе.

5. Для обеспечения обмена информацией между ВОА - членами ИНТОСАИ и успешного выполнения различных функций, связанных с анализом ключевых национальных показателей (КНП), была создана Рабочая группа ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям (Рабочая группа).

6. В соответствии с резолюцией ООН A/Res/70/1 (пункты 47 и 48) правительства несут главную ответственность за проведение на национальном, региональном и глобальном уровне последующей деятельности и обзора прогресса в реализации целей и задач устойчивого развития. «Для оказания помощи в этой работе ведется подготовка соответствующих показателей. Для оценки достигнутого прогресса и обеспечения того, чтобы никто не был забыт, потребуются качественные, доступные, актуальные и достоверные разукрупненные данные. Такие данные

крайне необходимы для процесса принятия решений». В Сквозном приоритете 2 Стратегического плана ИНТОСАИ на 2017–2022 года сделан акцент на содействие проведению мониторинга и анализа достижения ЦУР в контексте конкретных усилий каждого государства в области устойчивого развития и полномочий соответствующих ВОА. Создание на национальном уровне адекватных механизмов сбора и анализа данных является важным этапом внедрения ЦУР, а также проведения мониторинга реализации ЦУР.

7. GUID 5290 Руководство по аудиту разработки и использования ключевых национальных показателей подготовлено в рамках Системы профессиональных документов ИНТОСАИ, а также в соответствии с основными понятиями и принципами, изложенными в ISSAI 100 «Основополагающие принципы аудита государственного сектора».

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КНП

8. Определение. Для целей данного Руководства GUID 5290 КНП определяются как набор показателей, используемых правительством для постановки целей, мониторинга прогресса и оценки выполнения задач для оценки эффективности деятельности, программ, политики, операций или инициатив правительства, а также прямого и косвенного влияния (impacts) государственной политики и программ.

9. Согласно ISSAI 300 «Основополагающие принципы аудита эффективности» аудит эффективности (performance audit) является независимой, объективной и достоверной проверкой правительственных мероприятий, систем, операций, программ, действий или организаций на соответствие принципам экономичности, эффективности и результативности, и на предмет наличия потенциала для их улучшения. Принципы экономичности, эффективности и результативности определяются следующим образом:

– Принцип *экономичности* (economy) означает минимизацию затрат ресурсов. Используемые ресурсы должны предоставляться вовремя, в нужном объеме, нужного качества и по наилучшей цене.

– Принцип *эффективности* (efficiency) означает получение максимальной отдачи от доступных ресурсов. Он относится к взаимосвязи задействованных ресурсов и результатов (outputs) с точки зрения объема, качества и своевременности.

– Принцип *результативности* (effectiveness) относится к достижению поставленных целей и желаемых результатов.

10. Информация о качестве и количестве используемых ресурсов, о полученных непосредственных результатах (outputs) и достигнутых конечных результатах (outcomes) представляется с помощью показателей, то есть количественных или качественных характеристик, которые описывают экономические, экологические, социальные, культурные или другие условия во времени. Следовательно, важным инструментом оценки экономичности, эффективности и результативности правительственных мероприятий, систем, операций, программ, действий или организаций является использование набора показателей в процессе принятия стратегических решений. Аудит разработки и использования показателей становится актуальным, когда исполнительная власть примет соответствующее важное решение.

11. Ключевые показатели важны также для оценки последствий (impact) и полезности (utility) государственной политики и программ, и определения возможностей для улучшения, в частности, с применением соответствующих статистических и эконометрических методов.

12. Модели управления развитием и методы оценки эффективности или влияния в значительной степени зависят от существующих политических, правовых и административных систем страны. Эти системы могут быть как централизованными, так и децентрализованными. Экономические, социальные и экологические показатели могут использоваться в текущем мониторинге социально-экономического развития государства или как часть процесса принятия стратегических решений и относиться к деятельности правительства.

13. Показатели могут быть организованы в иерархически взаимосвязанные группы, включающие в себя:

- глобальные показатели (например, Цели ООН в области устойчивого развития),
- национальные показатели (например, окружающая среда, здравоохранение, образование, социальное обеспечение),
- показатели государственного/общественного сектора,
- показатели предприятия/государственного учреждения, и
- показатели оценки услуги, программы или политики.

14. Участники XIX конгресса ИНТОСАИ согласились, что ВОА могут изучать (и использовать при проведении аудита эффективности) показатели любого уровня из перечисленных выше, а также взаимосвязи и согласованность между различными уровнями.

15. Полный список определений, используемых в Руководстве, представлен в Приложении А.

ЦЕЛЬ

16. Настоящее Руководство носит рекомендательный характер и предназначено для содействия ВОА, принявшим решение о проведении аудита разработки и использования КНП.

17. Руководство направлено на содействие повышению эффективности работы ВОА по аудиту разработки и использования КНП. Соответственно, в части 5 Руководства рассматриваются положения ISSAI 300 «Основополагающие принципы аудита эффективности» и ISSAI 4000 «Стандарт по аудиту соответствия», которые переходят в более конкретные, подробные и применимые рекомендации.

18. Руководство содержит подробное и структурированное описание вопросов аудита, имеющих отношение к оценке надлежащего функционирования систем измерения эффективности и оценки достигнутых эффектов (влияния). Оно может использоваться ВОА при развитии потенциала и компетенций, необходимых для такой оценки.

19. Руководство предназначено также для содействия пониманию аудиторами особенностей аудита разработки и использования КНП, а также для содействия применению соответствующих стандартов ISSAI. Эта цель достигается как путем рассмотрения основополагающих принципов аудита в части 5, так и посредством подробного описания предметной области в части 6.

СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

20. Сфера применения Руководства включает аудиторские и оценочные мероприятия как ключевой элемент деятельности ВОА по обеспечению доступности и надлежащего использования актуальной и достоверной информации в процессе принятия стратегических решений.

21. Аудит разработки и использования КНП может являться отдельным мероприятием или быть частью комплекса мероприятий, включающий также аспекты аудита соответствия,

финансового аудита и аудита эффективности, или являться частью комплексной оценки. В случае дублирования следует руководствоваться принципами соответствующих стандартов. Это может быть осуществимо не во всех случаях, так как разные стандарты могут иметь разные приоритеты. В таких случаях при выборе стандартов аудиторы должны руководствоваться основной целью аудита.

22. В зависимости от характера и структуры системы оценки эффективности и соответствующих показателей, а также полномочий, внутренней политики и результатов, ожидаемых предполагаемыми пользователями аудиторских отчетов, ВОА могут принять решение сконцентрироваться в рамках аудиторских мероприятий по разработке и использованию КНП на любом из трех принципов (экономичность, эффективность и результативность правительственных мероприятий, систем, операций, программ, действий или организаций) или на любом сочетании этих принципов. ВОА также может быть принято решение сосредоточиться на аудите использования КНП для оценки влияния и полезности государственной политики. Периодичность таких проверок определяется индивидуально каждым ВОА.

23. Важным частным случаем применения Руководства является аудит готовности к реализации ЦУР ООН на национальном уровне. В частности, Руководство может использоваться для содействия ВОА в проведении аудита готовности к реализации ЦУР в соответствии с руководящими материалами Инициативы развития ИНТОСАИ (IDI) «Аудит готовности к реализации целей в области устойчивого развития».

24. Руководство предназначено для использования на всех этапах процесса аудита, определенного ISSAI 100.

25. В случае если аудит КНП является частью аудита эффективности, проводимого ВОА, рекомендуется опираться на ISSAI 300 и ISSAI 3000. Его также следует толковать и применять с учетом принципов GUID 3910 и GUID 3920.

26. В случае если государственная деятельность, направленная на сбор и распространение набора КНП, четко регламентируется парламентскими решениями, законами, законодательными актами, стратегией, кодексами или договоренностями, то в рамках аудита разработки и использования КНП могут применяться методы аудита соответствия, предоставляющие предполагаемым пользователям информацию о том, соблюдают ли проверяемые государственные организации соответствующие нормы. Для таких случаев Руководство приведено в соответствие с ISSAI 400 и ISSAI 4000.

27. Руководство предоставляет дополнительные рекомендации и не содержит каких-либо дополнительных обязательных для исполнения требований. Если аудит разработки и использования КНП проводится на основе других международных или национальных стандартов, Руководство может использоваться в качестве справочного материала.

28. Руководство может использоваться ВОА, проводящими оценку государственной стратегии в соответствии с принципами GUID 9020.

29. ВОА могут проводить мероприятия, нацеленные на повышение уверенности в достоверности полученной на основе КНП информации. Такие мероприятия не рассматриваются в данном Руководстве.

5. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ АУДИТА РАЗРАБОТКИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КНП

30. Данный раздел нацелен на оказание помощи аудитору в толковании основных понятий вышеупомянутых стандартов при подготовке и проведении аудита разработки и использования КНП.

31. Данный раздел содержит требования, изложенные в соответствующих стандартах (выделены жирным шрифтом), и комментарии для того, чтобы облегчить понимание и выполнение требований стандарта при проведении данного аудита. Некоторые из принципов ISSAI 300 и требований ISSAI 3000, такие как *Уверенность и контроль в области аудита эффективности*, *Аудиторский риск*, *Аудиторский контроль, Профессиональное суждение и скептицизм, Обмен информацией, Контроль качества, Существенность* и *Документация*, не упоминаются в данном разделе. Если аудит разработки и использования КНП проводится в форме аудита эффективности, необходимо соблюдать все требования соответствующих стандартов.

32. Если аудит разработки и использования КНП проводится в форме аудита соответствия, ожидается, что организация и проведение аудита будут во всех профильных аспектах соответствовать принципам ISSAI 400 и требованиям ISSAI 4000.

5.1. Независимость и этика

33. Аудитор обязан соблюдать процедуры ВОА в отношении независимости и этики, которые, в свою очередь, должны соответствовать профильным стандартам ISSAI по независимости и этике (ISSAI 3000/21).

34. Аудитор обязан оставаться независимым, чтобы выводы и заключения аудита были беспристрастными, и таковыми их считали предполагаемые пользователи (ISSAI 3000/23).

35. С учетом уникальных функций и обязанностей ВОА разных государств по содействию прозрачности и обеспечению эффективности и подотчетности ВОА могут играть решающую роль в содействии выбору, разработки, внедрению и постоянному усовершенствованию КНП. Однако, как указано в Мексиканских соглашениях, у участников XIX конгресса ИНТОСАИ сложилось единое мнение о том, что независимость и авторитет ВОА должны поддерживаться, несмотря на его роль в анализе КНП, если таковая имеется. Сохранение независимости ВОА является важным условием для дальнейшего аудита полученной в результате внедрения показателей информации,

36. ВОА должны стремиться внести позитивный вклад в эту область как способ повышения своей значимости, управляя при этом всеми рисками, связанными с независимостью. В то же время, в соответствии с Мексиканскими соглашениями, решение ВОА о необходимости и порядке осуществления работы по КНП должно определяться исключительно конкретными обстоятельствами, включая полномочия и возможности ВОА, а также его национальными потребностями и приоритетами.

37. Практически все участники XIX конгресса ИНТОСАИ согласились с тем, что ВОА не должны рассматриваться как участники и непосредственно участвовать в выборе показателей, такие решения должны приниматься политическими деятелями. Широко применяются два способа, позволяющие сохранить независимость ВОА. ВОА могут сохранить свою независимость, предоставляя только технические/экспертные рекомендации при разработке показателей, не участвуя в их фактическом выборе. В частности, такие рекомендации могут содержать соответствующий набор критериев, используемых для оценки качества применяемых показателей (эти вопросы обсуждаются в части 6 Руководства). В качестве альтернативы широко применяется

другой способ, заключающийся в том, чтобы не принимать непосредственного участия на этапе разработки показателей (но вносить в него косвенный вклад посредством аудиторской работы) и выполнять аудиторские функции после.

5.2. Предполагаемые пользователи и ответственные стороны

38. Аудитор должен четко определить предполагаемых пользователей и ответственные стороны аудита и на протяжении всего аудита учитывать значение этих ролей для проведения аудита соответствующим образом (ISSAI 3000/25).

39. Должны быть определены заинтересованные стороны, ответственные за разработку и использование системы КНП. К таким организациям могут относиться государственные органы, научно-исследовательские институты, учреждения, занимающиеся вопросами подотчетности государственной политики, статистические учреждения или сеть из нескольких вышеупомянутых структур, взаимодействующих на основе специального соглашения. При определении заинтересованных сторон необходимо учитывать национальные исторические, политические, институциональные и культурные факторы. Функции и обязанности каждой из заинтересованных сторон должны быть понятны всем участвующим государственным ведомствам. В зависимости от функций заинтересованных сторон, а также полномочий ВОА учреждения, ответственные за сбор и распространение данных, как и органы, ответственные за анализ информации, содержащейся в системе оценки эффективности, могут считаться ответственными сторонами в процессе аудита разработки и использования КНП.

40. К предполагаемыми пользователям могут быть отнесены законодательные или надзорные органы, включая центр правительства, а также органы управления, широкую общественность или научные круги.

5.3. Предметная область

41. Аудитор должен определить предмет аудита эффективности (ISSAI 3000/29).

42. Если ВОА по своему усмотрению выбирает подход аудита соответствия, аудитор должен определить предмет, который должен быть измерен или оценен в соответствии с критериями (ISSAI 4000/64).

43. Предметная область аудита разработки и использования КНП может быть двоякой. С одной стороны, она может касаться качества и пригодности для использования системы оценки эффективности и, в частности, КНП, используемых в рамках конкретных инициатив, систем, операций, программ, мероприятий, государственной политики. Такой выбор предметной области аудита соответствует функциям ВОА, включающим оценку процесса разработки показателей и/или систем показателей, а также аудит качества, адекватности и достоверности информации по показателям – функция, которая была также определена XIX конгрессом ИНТОСАИ. С другой стороны, аудит разработки и использования КНП может проводиться с целью проведения оценки и представления отчетности о национальном прогрессе с использованием показателей. Предметная область аудита разработки и использования КНП может включать как оба обозначенных вопроса аудита, так и любое их сочетание.

44. Разработка и использование КНП может оказаться сложной темой в политическом отношении, поскольку показатели тесно связаны с целями и приоритетами правительства или парламента. Аудит разработки и использования КНП позволяет определить, подходят ли используемые системы и показатели оценки эффективности для оценки эффективности и

результативности принятых решений и получения ожидаемых результатов. Он не ставит под сомнение намерения и решения законодательного органа или исполнительной власти, но проводит анализ в целях поиска недостатков в разработке и использовании систем оценки эффективности и КНП. Когда аудит разработки и использования КНП выявляет слабые стороны, ВОА рекомендуется представлять свои выводы таким образом, чтобы создавать возможности для улучшения система измерения эффективности и оценки достигнутых эффектов (влияния).

45. Стоит отметить, что для заинтересованных сторон аудиторские отчеты ВОА могут быть не единственной доступной формой определения качества системы оценки эффективности и системы КНП. В частности, могут быть доступны также результаты независимого мониторинга со стороны международных организаций. Соответственно, учитывая имеющиеся ресурсы, аудиторы могут принять решение сфокусировать свои усилия на тех показателях, по которым такой мониторинг отсутствует или является недостаточным. На этапе представления отчетности, если другие профильные отчеты дополняют результаты аудита или противоречат им, соответствующие выводы должны быть отражены в отчетах.

46. В соответствии с принципами ISSAI 300 предметная область аудита эффективности не обязательно должна быть ограничена конкретными программами, объектами или финансовыми средствами, но может включать действия (с их результатами (outputs), эффектами (outcomes) и последствиями (impacts)) и учитывать текущую ситуацию (включая причины и последствия). Своевременная, полезная, надежная и понятная информация является наиболее важным и мощным инструментом, который имеется у стран, для содействия стратегическому планированию, оценке прогресса, принятию решений и укреплению подотчетности с точки зрения эффективности и ориентации на результаты. Соответственно, предметная область аудита разработки и использования КНП может включать все вопросы, связанные с разработкой и функционированием системы оценки эффективности.

47. При проведении оценки аудиторам придется столкнуться со сложной проблемой частого отсутствия КНП, позволяющих оценить нежелательные или непредвиденные последствия (impacts) оцениваемой политики, которые не были определены на начальном этапе.

5.4. Цель (цели) аудита

48. Аудитор должен поставить четко определенные цели аудита, которые относятся к принципам экономичности, эффективности и/или результативности (ISSAI 3000/35).

49. Аудитор должен сформулировать цель (цели) аудита достаточно подробно, чтобы иметь четкое представление о вопросах, на которые будут даны ответы, и обеспечить логическую разработку плана аудита (ISSAI 3000/36).

50. Если цели аудита сформулированы как вопросы аудита и разбиты на подвопросы, то аудитор должен убедиться, что они тематически связаны, дополняют друг друга, не дублируются и являются исчерпывающими в своей совокупности при рассмотрении общего вопроса аудита (ISSAI 3000/37).

51. Основной целью аудита разработки и использования КНП могло бы стать конструктивное содействие внедрению процессов принятия стратегических решений на основе фактических данных, где актуальная и достоверная информация доступна и должным образом применяется на всех этапах. Это не только важная предпосылка экономичного, эффективного и результативного государственного управления, но также вклад в его подотчетность и прозрачность. Пригодность для использования и общее качество систем оценки эффективности

должны оцениваться по соответствующим критериям, а причины отклонений от этих критериев или другие проблемы должны быть проанализированы. Результаты анализа могут помочь выявить обоснованность принятых мер, а также дать оценку их последствий и связанных с ними рисков.

52. Аудит разработки и использования КНП может проводиться в форме предварительной оценки (prospective evaluation), текущего мониторинга и последующего анализа.

– *Предварительная оценка* используется на этапе разработки мероприятий правительства, программ, политики, операций или инициатив. Основные цели такого аудиторского мероприятия – обеспечить отсутствие существенных недостатков в предполагаемой системе оценки эффективности, то есть убедиться, что цели измеримы, критерии оценки сформулированы, и система мониторинга для предоставления актуальной информации по выбранным ключевым показателям предусмотрена. Ключевым вопросом, с этой точки зрения является качество предлагаемых ключевых показателей, а также то, можно ли с использованием этих показателей измерять влияние политики, программ и результатов деятельности. Это может также позволить оценить реализуемость и обоснованность политических целей и задач. Это форма аудита, при которой риск потери независимости ВОА является самым высоким. В то же время вклад ВОА на данном этапе, когда решения еще не приняты и участники еще точно не известны, может быть особенно значимым.

– *Текущий мониторинг* проводится в ходе реализации правительственных мероприятий, программ, политики, операций или инициатив. Он предназначен для оценки качества текущего мониторинга, который дает ключевую информацию о значимости ключевых показателей, а также обеспечивает обновление показателей в случае изменения целей. Сюда может входить также оценка достижимости стратегических целевых показателей, а также рекомендации относительно изменений, которые необходимо внести для достижения целей и обеспечения ожидаемых результатов.

– *Последующий анализ* проводится после того, как государственные мероприятия, программы, политики, операции или инициативы были полностью реализованы. Он предназначен не только для оценки достижимости целей и наличия нежелательных последствий, но также для извлечения необходимых уроков.

5.5. Аудиторский подход

53. Аудитор должен выбрать подход, основанный на результатах, задачах или системно-ориентированном методе, либо их сочетание (ISSAI 3000/40).

54. Аудит разработки и использования КНП может осуществляться в рамках любого из трех подходов, описанных в ISSAI 300 и ISSAI 3000 (подход, основанный на результатах, задачах или системно-ориентированном методе). В случае когда вопросы по разработке и использованию показателей являются частью комплекса мероприятий, подход, применяемый в рамках этих вопросов, должен соответствовать подходу, применяемому в рамках мероприятия в целом. Если аудит разработки и использования КНП проводится независимо или является главной темой мероприятия, то наиболее подходящим представляется подход, основанный на системно-ориентированном методе, то есть проверка надлежащего функционирования систем оценки эффективности. Тем не менее выбор используемого подхода зависит только от аудитора. Структурированное описание предмета аудита разработки и использования КНП, а также

примеры наборов критериев, изложенные в части 6 настоящего Руководства, являются лишь возможными вариантами, и при этом решение остается за аудитором.

55. В ходе аудита важно, чтобы аудитор имел четкое представление о соответствующих системах внутреннего контроля и проводил проверку на предмет признаков нарушений, которые могут препятствовать представлению отчетности по КНП (ISSAI 3000/74 и ISSAI 4000/131). Аудитор также должен иметь четкое представление обо всех функциях внутреннего контроля в контексте КНП.

5.6. Критерии аудита

56. Аудитор должен установить подходящие критерии аудита, соответствующие цели (целям) и вопросам аудита и относящиеся к принципам экономичности, эффективности и/или результативности (ISSAI 3000/45).

57. Аудитор должен в рамках планирования и/или проведения аудита обсудить критерии аудита с объектом аудита (ISSAI 3000/49).

58. Если ВОА вправе по своему усмотрению выбирать охват аудита соответствия, аудитор должен определить соответствующие критерии аудита до его проведения, чтобы предоставить основу для вывода/заключения по предмету (ISSAI 4000/110).

59. В рамках аудита разработки и использования КНП критерии аудита – это сравнительные критерии (benchmarks), используемые для оценки пригодности к использованию и качества системы оценки эффективности, а также для оценки прогресса в достижении стратегических целей и задач. Цели, вопросы и подход аудита определяют актуальность и тип подходящих критериев. Доверие пользователей к выводам и заключениям аудита эффективности во многом зависит от критериев. Таким образом, крайне важно выбрать надежные, объективные, актуальные, полные и понятные критерии.

60. Существуют материалы международных организаций по разработке и использованию наборов показателей, которые можно интерпретировать как КНП. Такие документы описывают желаемые характеристики используемых показателей. Аудиторы могут использовать такие публикации для более глубокого понимания методов, применяемых в таких вопросах, как оценка эффективности и влияние программ и политики, а также измерения общественного прогресса и благосостояния людей. Список соответствующих публикаций международных организаций представлен в Базе знаний по КНП (http://kniknowledgebase.org/). Наиболее важные из публикаций представлены в Приложении В.

5.7. Навыки

61. ВОА должен обеспечить, чтобы аудиторская группа в целом обладала необходимой профессиональной компетенцией для проведения аудита (ISSAI 3000/63).

62. Для того чтобы успешно провести аудит разработки и использования КНП, ВОА необходимо значительно расширить знания, навыки и умения своих сотрудников. Аудиторы, работающие с КНП, должны обладать аналитическими способностями для работы с различными проблемными областями, предоставлять подробные обзоры по отдельным показателям и связанным с ними данным, в частности, по проблемам их качества. Это требует навыков и знаний в ряде технических областей, важных для работы с показателями, включая статистику, аналитику данных, информационные технологии, экономику и отчетность, а также в области государственного управления, государственной политики и политологии, других профильных

областей, а также предметное знание ключевых экономических, экологических, социальных, культурных и политических вопросов. Процесс оценки государственной политики, в частности, требует формирования междисциплинарной группы, члены которой будут обладать квалификацией для анализа КНП, относящихся к различным областям.

63. ВОА также все чаще следует рассматривать вопрос необходимости найма на договорной основе работников с соответствующими специализированными навыками, а также вопрос налаживания эффективных партнерских отношений между работниками по контракту и постоянным персоналом. ВОА, сотрудничающие с другими ВОА (посредством ИНТОСАИ или иным образом), должны стремиться способствовать обучению персонала и повышению его квалификации. Такие инициативы могут помочь реализовать кадровый потенциал и проинформировать персонал о новых концепциях, техниках и методах выполнения различных функций, связанных с выбором, разработкой, внедрением, постоянным усовершенствованием и аудитом КНП.

6. СТРУКТУРА КРИТЕРИЕВ ДЛЯ АУДИТА РАЗРАБОТКИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КНП

64. В рамках системно-ориентированного аудиторского подхода в данной части содержится структурированное описание вопросов аудита или оценки, необходимых для проверки надлежащего функционирования системы измерения эффективности и оценки достигнутых эффектов (влияния), а также КНП в качестве их основной составляющей. Критерии и соответствующие вопросы распределены по шести широким категориям (областям), а именно:

– оценка правовых и методологических механизмов для системы измерения эффективности и оценки достигнутых эффектов (влияния);

– оценка достаточности и актуальности набора показателей;

– оценка качества набора показателей;

– оценка согласованности системы измерения эффективности и оценки достигнутых эффектов (влияния) с другими видами деятельности;

– оценка достижимости и правильности значений показателей;

– оценка достаточности процедур мониторинга и оценки, применяемых в системе оценки эффективности и последствий.

65. В каждой из категорий вопросы аудита или оценки организованы в иерархическую структуру, модель зрелости. В результате качество системы измерения эффективности и оценки достигнутых эффектов (влияния) в каждой из областей описывается с точки зрения отдельных уровней. Каждый уровень имеет одну или несколько специфических особенностей, которые могут быть описаны с помощью соответствующего вопроса аудита или оценки. Чтобы быть оцененной как имеющая определенный уровень зрелости в какой-либо области, система оценки эффективности должна удовлетворять всем требованиям этого уровня, а также более низких уровней.

66. Такое структурирование вопросов и критериев аудита или оценки может иметь ряд преимуществ:

– во-первых, это позволяет ограничить количество вопросов, подлежащих исследованию на этапе проведения аудита или оценки. Как правило, вопросы, соответствующие более низкому уровню зрелости, могут быть исключены из сферы исследования на этапе

планирования аудита или оценки как очевидные. Если на определенной стадии критерии определенного уровня не выполняются, то вопросы, соответствующие более высоким уровням зрелости, могут не исследоваться, так как это не повлияет на общую оценку;

– во-вторых, структурирование вопросов с точки зрения модели зрелости подкрепляет рекомендованную ISSAI 300 формулировку конструктивных рекомендаций, которые могут внести существенный вклад в устранение недостатков или проблем, выявленных в ходе аудита или оценки. Если зрелость системы КНП в определенной области оценивается на определенном уровне, то критерии следующего уровня, которые будут признаны неудовлетворительными, указывают на аспекты, в которых усовершенствование приведет к лучшему функционированию системы в целом;

– в-третьих, это позволяет естественным образом структурировать вопросы, сосредоточив внимание на том, что должно быть в соответствии с законами, нормативными актами или целями, как могут быть обеспечены лучшие условия, или что ожидается в соответствии с разумными принципами, научными знаниями и передовой практикой. Законы и нормативные акты обычно являются источником критериев, соответствующих более низким уровням зрелости. Вопросы относительно того, что могло бы быть в более благоприятных условиях, в том числе с учетом законов и нормативных актов, используемых для других государственных мероприятий, программ, политики, операций или инициатив, образуют средние уровни модели зрелости, в то время как понятные принципы, научные знания и передовая практика предоставляют критерии для самых высоких уровней зрелости.

67. Вопросы в приведенных ниже моделях зрелости, а также их распределение по уровням являются в основном иллюстративными и их следует корректировать согласно соответствующим законам, нормативным актам и практике на этапе планирования аудита. В качестве альтернативы группа аудиторов может принять решение не придерживаться структурирования критериев в форме модели зрелости. В этом случае приведенные ниже модели могут представлять собой перечень вопросов, которые можно использовать для оценки качества систем измерения эффективности. Стоит также отметить, что в соответствии с полномочиями ВОА, внутренней политикой или другими соображениями группа по аудиту или оценке может принять решение ограничить сферу своей работы лишь некоторыми уровнями модели зрелости или только некоторыми областями.

6.1. Анализ правовой и методологической базы

68. Анализ правовых и методологических механизмов, регулирующих разработку, использование и отчетность по КНП, является первым важным шагом при проведении аудиторских или оценочных мероприятий. Данные механизмы могут быть обозначены в федеральном законе или специальных нормативных документах, отражающих сферу ответственности всех сторон, участвующих в разработке и использовании КНП. Использование КНП и отчетность по ним может также регулироваться национальными стратегическими документами или законом о бюджете в части формирования бюджета. Для некоторых сфер государственной политики перечень и определение КНП могут быть закреплены в рамках соответствующего закона и использоваться в дальнейшем для оценки результатов его вступления в силу.

69. В рамках таких механизмов могут быть установлены официальные процедуры разработки КНП, конкретные этапы, а также определена ответственность на каждом этапе. Кроме

того, могут быть указаны требования, которым должны соответствовать показатели для включения в набор КНП. Еще одним возможным элементом такого правового и методологического механизма является эффективный механизм контроля, обеспечивающий соблюдение утвержденных правил и принятой методологии. Наконец, данный механизм может определять функции и ответственность за деятельность по сбору и распространению КНП.

70. Стоит отметить, что более зрелый и подробный правовой и методологический механизм предоставляет более широкие возможности для ВОА в сфере осуществления надзора за процессами разработки и использования КНП. Тем самым, это позволяет использовать подход аудита соответствия для оценки других областей. В случае применения такого подхода аудит необходимо проводить в соответствии с принципами ISSAI 400 и требованиями ISSAI 4000.

71. Напротив, более низкие уровни зрелости правовых и методологических механизмов являются источником риска спонтанной и произвольной организации системы измерения эффективности и оценки достигнутых эффектов (влияния) и ее элементов. В то же время отсутствие прямых требований к тому, как следует вести разработку, использовать КНП и отчитываться по ним, означает, что при проведении аудиторских мероприятий аудиторам необходимо будет опираться прежде всего на глубокое понимание разумных принципов и передовой практики, а не на прямые нормативные требования.

72. Предлагаемая модель зрелости для области анализа правовой и методологической базы:

Уровни зрелости	**Определения**
Уровень-0: Отсутствие требований	Нормативно-правовые акты отсутствуют или ни один нормативно-правовой акт не содержит каких-либо требований, касающихся использования системы КНП
Уровень 1: Правовые и методологические механизмы разработаны	Нормативно-правовой акт содержит только общие требования к существованию КНП
Уровень 2: Детализированные правовые и методологические механизмы	Нормативно-правовой акт содержит подробное описание требований к составу набора показателей, качеству показателей, процедурам, которым необходимо следовать при использовании КНП в целях мониторинга и оценки, а также описание механизмов обеспечения соблюдения утвержденных правил и принятой методологии. Это чаще всего встречается в некоторых сферах государственной политики, определяющей собственный процесс оценки в будущем
Уровень 3: Гармонизированные правовые и методологические механизмы	Нормативные требования для системы КНП приведены в соответствие с национальной и международной передовой практикой оценки эффективности

6.2. Анализ достаточности и актуальности набора показателей

73. Набор КНП – это инструмент, предназначенный для измерения прогресса в отношении достижения национальных результатов, оценки условий и тенденций, а также для содействия в

решении комплексных задач. Он может использоваться для стратегического планирования, повышения эффективности отчетности и подотчетности, а также для содействия эффективному стратегическому анализу и оценке государственных программ и политики. Для успешного выполнения этих функций, система измерения эффективности и оценки достигнутых эффектов (влияния) должна содержать набор показателей, охватывающих все соответствующие аспекты рассматриваемой проблемы. В частности, в контексте Повестки дня ООН в области устойчивого развития важно в соответствии с резолюцией ООН A/Res/70/1 оценить, доступны ли надежные детализированные данные, необходимые для того, чтобы никто не был забыт, и используются ли они в процессе принятия решений.

74. Простота, широта охвата и масштаб системы КНП могут широко варьироваться. В целом, с учетом оптимального уровня детализации, желательно иметь небольшое количество показателей хорошего качества, охватывающих все важные вопросы. Поскольку нет «правильного» количества показателей, анализ достаточности набора показателей не должен делать упор на количество показателей. Напротив, ожидается, что на основе тщательного текстового анализа предлагаемых политики, систем, операций, программ и мероприятий будет выяснено, содержит ли набор показателей всю необходимую информацию. Такой анализ может потребовать от группы по аудиту или оценке глубокого понимания социально-экономических процессов, лежащих в основе рассматриваемой политики. Это требует также глубокого знания методов, используемых при сборе и обработке данных.

75. Предлагаемая модель зрелости для области анализа достаточности набора показателей:

Уровни зрелости	**Определения**
Уровень-0: Отсутствие показателей	Достижение целей не характеризуется показателями или учитывается только объем использованных бюджетных ресурсов
Уровень 1: Один показатель	Каждая цель или политическая задача характеризуется как минимум одним показателем
Уровень 2: Оценка с несколькими параметрами	- Каждая цель или политическая задача характеризуется сбалансированным набором показателей - Все показатели содержат актуальную информацию о достижении цели - Набор показателей содержит показатели используемых ресурсов, итогов и результатов в процессе достижения целей
Уровень 3: Неравенство и субъективная оценка	- Набор показателей дает актуальную информацию о неравенстве в благосостоянии граждан в сфере реализации программ и мероприятий - Набор показателей предоставляет актуальную информацию о субъективных оценках конечных результатов и последствий

6.3. Качество набора показателей

76. Другая важная группа вопросов в отношении качества системы оценки эффективности касается качества, обоснованности и достоверности информации по показателям. Она включает в себя ряд характеристик, обеспечивающих полезность данных с точки зрения пользователя, то есть

пригодность для использования. При оценке пригодности показателя для использования следует изучить несколько аспектов, таких как точность, достоверность, последовательность, своевременность, доступность, интерпретируемость, согласованность, обоснованность, сопоставимость и методологическая состоятельность. В резолюции ООН A/Res/70/1 подчеркивается необходимость в качественных, доступных, своевременных и достоверных дезагрегированных данных.

77. Основные изложенные ниже характеристики, применяемых для оценки пригодности показателя или системы показателей для использования, в целом соответствуют рекомендациям международных организаций. Аудиторы или специалисты по оценке могут выбрать набор соответствующих характеристик, используемых для оценки качества показателей, принимая во внимание состояние развития системы КНП и ее предполагаемое применение. Общий набор характеристик включает в себя следующее.

– *Доступность* отражает способность обнаруживать и получать доступ к данным, включая удобство формы, в которой эти данные доступны, средства распространения, а также доступность метаданных и услуг поддержки пользователей.

– *Точность* – это степень достоверности, с которой данные оценивают или описывают характеристики, для измерения которых они предназначены. Она относится к близости между предоставленными значениями и (неизвестными) истинными значениями и отсутствием предвзятости. Как правило, точность данных оценивается или описывается с точки зрения наличия погрешности или потенциальной значимости погрешности.

– *Согласованность* данных отражает степень их логической связи и взаимной согласованности. Она подразумевает, что один и тот же термин не должен использоваться для разных понятий или элементов данных без объяснения причин. Она подразумевает также, что изменения в методологии, которые могут повлиять на значения данных, тоже не должны осуществляться без объяснения причин. Кроме того, методы, используемые для обработки данных, должны также соответствовать определениям показателей и т.д.

– *Сопоставимость* данных отражает степень, в которой они могут использоваться как для международных сопоставлений, так и для долгосрочных выводов.

– *Последовательность* означает, что необходимо обеспечить доступность информации, помогающей определить эволюцию оцениваемого аспекта.

– *Достоверность* данных означает уверенность пользователей в информационном продукте исходя из их представлений об источнике данных. Одним из важных аспектов является доверие к объективности данных, которые должны восприниматься как профессионально подготовленные в соответствии с надлежащими статистическими стандартами, наличие прозрачной политики, свободной от манипуляций или политического давления, что подразумевает независимость учреждений, определяющих показатели, а также учреждений, оценивающих прогресс в достижении целей. В результате такой показатель может отражать как положительные, так и отрицательные результаты реализации политики, программ или мероприятий.

– *Интерпретируемость* подразумевает легкость, с которой пользователь может понять, правильно использовать и анализировать данные. Степень интерпретируемости во многом определяется достаточностью и однозначностью определений понятий, целевых групп населения, переменных и терминологии, которые лежат в основе данных.

– *Методологическая состоятельность* подразумевает утверждение и доступность методологии для расчета значений показателей, которая должна соответствовать передовой практике и опираться на современные технологии.

– *Своевременность* данных подразумевает отрезок времени между тем, как данные становятся доступными, и описываемым ими событием или явлением, а также рассматривается в контексте периода времени, когда информация все еще имеет ценность. Своевременность также связана с процессами принятия решений на основе КНП. Соответственно, ожидается, что значения своевременных показателей будут доступны к моменту принятия соответствующих решений.

78. *Обоснованность* – это мера, в соответствии с которой показатель адекватно отражает фактическую эффективность, и она тесно связана с целями программ и мероприятий, а также политическими целями. Относительная важность вышеупомянутых характеристик определяется целью использования системы КНП. Если показатели используются в рамках мониторинга осуществления политики, программы или конкретных мероприятий в качестве меры эффективности и результативности рассматриваемого процесса в течение определенного периода времени, то наиболее важными характеристиками являются те, что обеспечивают доступность информации и возможность ее использования в целях мониторинга. Напротив, если показатели используются для оценки текущего положения государства и, возможно, для определения желаемой позиции, то наиболее важными становятся вопросы сопоставимости и методологической состоятельности. В любом случае аудиторским группам рекомендуется получить на этапе подготовки аудита или оценки глубокое понимание цели разработки системы КНП и, следовательно, оценить относительную важность характеристик. Исходя из этого понимания характеристики показателей пригодности для использования могут быть объединены в модель зрелости.

79. В особом случае, когда система КНП, используется для целей постоянного мониторинга осуществления политики, программ или мероприятий, примерная модель зрелости пригодности показателей может быть составлена следующим образом.

Уровни зрелости	**Определения**
Уровень 0:	Отсутствие показателей или удовлетворительных характеристик
Уровень 1:	Набор показателей удовлетворяет характеристикам своевременности, доступности и достоверности
Уровень 2:	Набор показателей также удовлетворяет характеристикам обоснованности, сопоставимости и методологической состоятельности
Уровень 3:	Набор показателей также удовлетворяет характеристикам согласованности, интерпретируемости и последовательности

80. В особом случае система КНП, используемая для целей ситуационного анализа и международных сопоставлений, таких как сводный индекс благосостояния, предоставляемый наднациональными организациями (например, Индекс человеческого развития ООН или Индекс лучшей жизни ОЭСР), приблизительная модель зрелости пригодности показателей для использования может быть составлена следующим образом.

Уровни зрелости	**Определения**
Уровень 0:	Отсутствие показателей или удовлетворительных характеристик

Уровень 1:	Набор показателей удовлетворяет характеристикам сопоставимости, обоснованности и методологической состоятельности
Уровень 2:	Набор показателей также удовлетворяет характеристикам доступности, достоверности и интерпретируемости
Уровень 3:	Набор показателей также удовлетворяет характеристикам согласованности, последовательности и своевременности

6.4. Согласованность системы КНП с другими видами деятельности

81. Многие результаты не могут быть достигнуты министерствами, правительственными департаментами и ведомствами в одиночку. Общегосударственный подход признает сквозной характер целей и связанных с ними национальных мероприятий по устойчивому развитию, особенно в отношении комплексной государственной политики. При таком подходе акцент деятельности правительства смещается с усилий в рамках какой-либо отдельной программы или конкретного ведомства на результаты и последствия, которые стремится достичь правительство. Таким образом, при использовании общегосударственного подхода единица анализа управления, измерения эффективности и результативности, отчетности и оценки смещается от единичных автономных усилий на более общие вопросы достижения результатов. Тем самым выявляется соответствующий вклад различных программ, инициатив и ставится вопрос о степени согласованности и координации этих взаимосвязанных мер. Общегосударственный подход подразумевает рассмотрение взаимосвязей между институциональными механизмами, программами и инициативами.

82. С точки зрения систем показателей общегосударственный подход подразумевает оценку согласованности аудируемой системы КНП с показателями, используемыми в различных государственных стратегиях, программах или мероприятиях. Такая согласованность подразумевает использование соответствующих показателей и сходство их определений. Ожидается, что в государственных стратегиях, программах, и мероприятиях будут использоваться те же основные гипотезы, и они будут разрабатываться в рамках одних и тех же сценариев. Согласованность показателей оценки политики (policy indicators) должна основываться на анализе взаимосвязи государственной политики в различных областях. Например, они противоположны, дополняют или дублируют друг друга. Соответственно, также должны быть согласованы и значения соответствующих показателей. Поскольку все страны и все заинтересованные стороны, действуя в рамках продуктивного партнерства, договорились о реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, используемая система КНП должна соответствовать актуальным ЦУР и задачам как с точки зрения определения показателей, так и с точки зрения целевых значений.

83. Стоит отметить, что оценка согласованности системы КНП с другими видами деятельности не обязательно требует, чтобы все виды деятельности правительства анализировались в рамках одного аудиторского мероприятия. Такое расширение сферы аудита может быть признано непрактичным. В этой связи оценка согласованности направлена на выяснение того, функционирует ли соответствующая система измерения эффективности и оценки достигнутых эффектов (влияния) в качестве неотъемлемой части процесса принятия стратегических решений и их реализации. Соответствующая модель зрелости может быть сформулирована следующим образом.

Уровни зрелости	Определения
Уровень-0: Отсутствие показателей или взаимосвязей	Достижение целей не характеризуется показателями, или цели не приведены в соответствие с целями других государственных мероприятий или программ
Уровень 1: Согласованные гипотезы	Различные правительственные мероприятия, программы, направления политики и т.д. имеют одни и те же основные гипотезы
Уровень 2: Согласованные определения и значения	- КНП, связанные с различными государственными мероприятиями, программами, направлениями политики и т.д., имеют одинаковые названия и определения - КНП, связанные с различными государственными мероприятиями, программами, направлениями политики и т.д., имеют одинаковые значения
Уровень 3: Согласованность с ЦУР	- Назначение ответственного комитета/организации для обеспечения согласованности КНП различных программ, способствующих достижению цели или ЦУР - Определена степень, с которой соответствующие действия согласованы и скоординированы в соответствии с целью/ЦУР - КНП, связанные с различными государственными мероприятиями, программами, направлениями политики и т.д., согласуются с соответствующими ЦУР в определениях показателей и их целевых значениях

6.5. Осуществимость и состоятельность показателей целевых значений

84. Один из важнейших вопросов в оценке государственных инициатив, систем, операций, программ, мероприятий или организаций заключается в том, были ли установленные страной цели реалистичными. Одни и те же достигнутые результаты будут считаться недостаточными в случае постановки оптимистичных целей и достаточными в случае постановки целей по консервативному сценарию.

85. Набор вопросов в данной области призван прояснить, были ли четко изложены гипотезы, использованные при выборе этих целевых значений. С его помощью также возможно обеспечить наличие исходных данных для выявленных показателей и установить связь между выполненными действиями и намеченными результатами. Важным инструментом анализа достижимости и правильности поставленной цели является сравнение ожидаемых годовых изменений показателей с аналогичными случаями в национальной и международной практике. Наконец разумное обоснование целевых значений должно включать оценку значений показателей в различных возможных ситуациях (при непредвиденных обстоятельствах), включая внешние условия, макроэкономическую ситуацию, различный ход реализации государственных мероприятий, системы, операции, программы, реализацию и т.д. Оно может включать также анализ соответствующих рисков. Соответствующая модель зрелости может быть сформулирована следующим образом.

Уровни зрелости	Определения
Уровень 0: Отсутствие показателей или исходных данных	Достижение целей не характеризуется показателями или показатели не имеют целевых значений, либо не предоставлено обоснование для целевых значений показателей
Уровень 1: Явные гипотезы	Гипотезы, использованные в обосновании, четко изложены Используемые статистические данные являются адекватными и надежными Неполные исходные данные по показателям
Уровень 2: Вероятные гипотезы и обоснованные методы	Предположения, используемые в обосновании, осуществимы Методы, используемые для прогнозирования, являются разумными (в частности, ожидаемые изменения показателей рассчитываются напрямую или соответствуют национальным или международным контрольным показателям)
Уровень 3: Управляемые непредвиденные обстоятельства	Непредвиденные обстоятельства должным образом учтены в обосновании Наиболее значимые риски правильно выявлены, оценены и находятся под контролем

6.6. Достаточность процедур мониторинга и оценки

86. Для того чтобы стать эффективным инструментом управления, КНП необходимо включить в процесс принятия стратегических решений. Отчетность является обязательным элементом систем КНП. Она может представляться правительством или другими ответственными учреждениями. Доступность информации также очень важна. Эти отчеты должны быть доступны общественности и могут публиковаться на официальных сайтах государственных учреждений. Разработка и надлежащее функционирование системы КНП (упор на средства и мероприятий контроля, оценку рисков, контрольные мероприятия, информацию, коммуникацию и мониторинг) может поспособствовать здоровому национальному диалогу между гражданами и лицами, принимающими решения в правительстве, в целях достижения разумного уровня согласия по показателям текущей деятельности, национальному прогрессу и относительной позиции. Соответствующая модель зрелости может быть сформулирована следующим образом.

87. Между тем, анализ затрат и выгод можно оценить, сравнив затраты с результатами и итогами.

Уровни зрелости	Определения
Уровень-0:	Мониторинг и оценка не проводятся или проводятся неофициально и/или нерегулярно
Уровень 1:	- Функции в процессе мониторинга, информационные потоки и источники данных подробно описаны - Отчеты регулярно представляются и содержат заранее определенный набор информации
Уровень 2:	- Существует официальная процедура оценки эффективности, которая явно учитывает качество показателей (значения показателя, точность оценки и т. д.)

	- Существует официальная процедура принятия решений в случае возникновения проблем
Уровень 3:	Используемые процедуры приведены в соответствие с национальной и международной передовой практикой оценки эффективности

6.7. Оценка достижения целей

88. Одной из функций ВОА, связанных с КНП и определенных в Мексиканских соглашениях, является использование показателей для оценки и отчетности по национальному прогрессу. ВОА могут использовать соответствующую информацию, содержащуюся в КНП, для предоставления «отчетных карточек» по состоянию и развитию страны в конкретной области или в целом. Со временем ВОА могут также использовать эту информацию для оценки тенденций и сравнения национальных показателей страны с показателями других стран. В этом отношении использование ВОА информации о КНП может считаться отличным от аудита эффективности, но, тем не менее, естественным следующим шагом для многих ВОА, которые все чаще проводят аудит эффективности.

89. Если ВОА решает провести оценку достижения целей, он может полагаться на набор показателей, используемых в существующей системе оценки эффективности, или на специально разработанный для этой цели набор показателей. В первом случае необходимо учитывать все риски, связанные с недостатками в функционировании системы КНП, описанными в предыдущих разделах. В последнем случае предложенный набор показателей необходимо пересмотреть, используя те же вопросы, что и существующая система КНП. В любом случае набор показателей и их значения, используемые для оценки потребности в достижении целей, в соответствии с принципами ISSAI 300, требованиями ISSAI 3000 и Руководства 9020 должны быть сообщены объектам аудита или оценки и, при необходимости, предполагаемым пользователям отчетов. В соответствии с Руководством 9020 могут понадобиться также соответствующие статистические и эконометрические методы для учета возможных искажающих факторов при оценке достижения целей политики.

90. В некоторых случаях постановка целей и оценка прогресса в их достижении могут рассматриваться как выходящие за рамки мандата ВОА и более соответствующие функциям выборных должностных лиц и руководителей программ. В таком случае ВОА может ограничить свое участие сводом и обобщением информации о показателях с целью подготовки обзора национального прогресса, что позволяет принимающим решения лицам использовать эту информацию для формулировки выводов о состоянии и развития страны. В любом случае решение ВОА относительно того, следует ли и как именно выполнять работу по КНП, должно основываться исключительно на конкретной ситуации, включая полномочия и возможности ВОА, а также его национальные потребности и приоритеты.

ПРИЛОЖЕНИЕ А – Определения

Аудит соответствия	Аудит соответствия - это независимая оценка того, соответствует ли соответствующая предметная область установленным в качестве критериев требованиям профильных органов. Аудиты соответствия проводятся путем оценки соответствия мероприятий, финансовых транзакций и информации со всех существенных сторон требованиям, по которым работает объект аудита (в соответствии с ISSAI 400).
Экономичность	Принцип *экономичности* означает минимизацию стоимости ресурсов. Используемые ресурсы должны быть доступны в нужное время, в нужном количестве, по наилучшей цене и соответствовать необходимому уровню качества (в соответствии с ISSAI 300).
Результативность	Принцип *результативности* касается достижения поставленных целей и намеченных результатов (в соответствии с ISSAI 300).
и Эффективность	Принцип *эффективности* означает получение максимального результата за счет имеющихся ресурсов. Он касается взаимосвязи между используемыми ресурсами и полученными результатами с точки зрения количества, качества и сроков (в соответствии с ISSAI 300).
Оценка	Оценка государственной политики - это экспертиза, направленная на оценку полезности. Она систематически анализирует их цели, реализацию, результаты, эффекты и последствия, чтобы оценить их полезность. Поэтому оценка становится все более важной для публичных дебатов, поскольку политические лидеры должны принимать решения на основе фактических данных (в соответствии с Руководством 9020).
Показатель	Показатель представляет собой количественную или качественную меру, которая описывает экономические, экологические, социальные, культурные или другие условия в динамике.
Вклад (показатели вклада)	Показатели используемых ресурсов представляют объем ресурсов (материальных, энергетических, трудовых и денежных), используемых для получения результатов.
Ключевые национальные показатели	Набор показателей, используемых правительством для постановки целей, мониторинга прогресса и оценки выполнения задач, а также оценки эффективности деятельности, программ, политики, операций или инициатив правительства.
Эффект (показатели , характеризующие эффект)	Показатели оценивают изменения, которые будут иметь значение для общества, например, уровень образования.

Результат (показатели, характеризующие результаты)	Показатели, характеризующие результаты, – это показатели, измеряющие изменение объема товаров или услуг, например, таких как число арестов или предпринятых мер воздействия. Эти типы показателей важны, так как результаты достигаются в надежде изменить эффект.
Аудит эффективности	Аудит эффективности - это независимый, объективный и надежный анализ того, работают ли государственные инициативы, системы, операции, программы, мероприятия или организации в соответствии с принципами экономичности, эффективности и результативности, и существуют ли возможности для их улучшения.
Прогресс	Прогресс означает «улучшение жизни общества» с точки зрения самих членов общества. Прогресс также может быть определен как успех в достижении или приближении к целям, устанавливающим с помощью политического процесса или другого вида гражданской активности. Прогресс – это многогранное понятие и обычно включает в себя экономические, социальные и экологические факторы наряду с другими жизненно важными для населения областями (например, культура или качество государственного управления). Хотя прогресс подразумевает изменения в лучшую сторону, любая оценка прогресса должна также включать оценку регресса.
Актуальность	Актуальность политики – это адекватность целей в отношении социальных, экономических или экологических потребностей, которые должны были быть удовлетворены в рамках этой политики (в соответствии с Руководством 9020).
Полезность	Полезность касается вопроса, было ли проведение какой-либо политики целесообразным, учитывая ее прямые последствия (эффект) и косвенные последствия (влияние), даже непреднамеренные или неожиданные, с одной стороны, и требования, которые должны были быть выполнены в рамках реализации данной политики, с другой стороны (в соответствии с Руководством 9020).

ПРИЛОЖЕНИЕ В – Авторитетные источники

1. Усилия ООН по организации достижения ЦУР установили ориентир в разработке и использовании КНП на международном и национальном уровнях. Глобальная система показателей для Целей и задач в области устойчивого развития в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года была согласована на 48-м заседании Статистической комиссии ООН, состоявшемся в марте 2017 года.

2. Значительный прогресс в разработке методологии по измерению общественного прогресса и благосостояния был достигнут в рамках инициативы Организации экономического сотрудничества и развития. Ключевые понятия изложены в следующих публикациях:

- Hall, J. et al. (2010), “A Framework to Measure the Progress of Societies”, OECD Statistics Working Papers, 2010/05, OECD Publishing (Холл, Дж. и др. (2010), «База для оценки прогресса общества», Рабочие материалы по статистике ОЭСР, 2010/05, Издательство ОЭСР).
- OECD/EU/JRC (2008), Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, OECD Publishing, Paris (ОЭСР/ЕС/ОИЦ (2008), Справочник по построению составных показателей: Методология и руководство пользователя, Издательство ОЭСР, Париж).
- OECD (2013), OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being, OECD Publishing, Paris (ОЭСР (2013), Руководящие принципы ОЭСР по оценке субъективного благополучия, Издательство ОЭСР, Париж).
- OECD (2016), Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris (ОЭСР (2016), Высшие органы аудита и надлежащее государственное управление: Осуществление контроля, осмысление и прогнозирование, Обзоры государственного управления ОЭСР, Издательство ОЭСР, Париж).
- Exton, C. and M. Shinwell (2018), "Policy use of well-being metrics: Describing countries’ experiences", OECD Statistics Working Papers, No. 2018/07, OECD Publishing, Paris (Экстон, С. и М. Шинвелл (2018), «Политика использования показателей благополучия: Описание опыта стран», Рабочие материалы по статистике ОЭСР, № 2018/07, Издательство ОЭСР, Париж).

3. Важное понимание тем макроэкономической и финансовой стабильности, а также использования показателей для оценки стабильности на национальном уровне можно почерпнуть из исследований Международного валютного фонда по макропруденциальному регулированию. Основные документы:

- “Macroprudential Policy: an Organising Framework” (2011) («Макропруденциальная политика: организационная основа» (2011).
- “Key Aspects of Macroprudential Policy-Background Paper” (2013 («Ключевые аспекты макропруденциальной политики - справочный документ» (2013).

4. Различные наборы критериев разработаны для оценки качества показателей для мониторинга реализации политики, в том числе показатели RACER, представленные в Инструментарии по улучшению регулирования Европейской комиссии (European Commission’s Better Regulation Toolbox (2017 г.).

5. Помимо вышеупомянутых публикаций, существует несколько инструментов, которые помогают аудиторам в разработке критериев аудита и выявления лучшей практики. Эти инструменты разработаны для всех тем аудита и, следовательно, могут быть использованы для разработки и использования КНП. Наиболее используемые инструменты:

- База данных аудиторских проверок ЕВРОСАИ, содержащая аудиторские отчеты по различным темам от членов ЕВРОСАИ (https://www.eurosai.org/en/databases/audits/).
- Опыт разработки систем КНП может быть использован в Benchmarking International Exchange Project - BIEP (https://biep.nku.cz/). Этот инструмент может служить платформой, позволяющей легко сотрудничать и общаться аудиторам во всем мире.
- База знаний по ключевым национальным показателям. Источник информации Рабочей группы ИНТОСАИ по ключевым национальным показателям (kniknowledgebase.org).