

Версия для утверждения

INTOSAI



*Руководство по аудиту
разработки и
использования ключевых
национальных
показателей*

GUID 5290

Условно утверждено Форумом ИНТОСАИ
по разработке профессиональных документов

28 июня 2019 года

Дата вступления в силу:

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	4
1. ВВЕДЕНИЕ	5
2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КНП	6
3. ЦЕЛЬ	7
4. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ	Ошибка! Закладка не определена.
5. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ АУДИТА РАЗРАБОТКИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КНП	8
5.1 <i>Независимость и этика</i>	9
5.2 <i>Предполагаемые пользователи и ответственные стороны</i>	10
5.3 <i>Предмет</i>	10
5.4 <i>Цель (цели) аудита</i>	11
5.5 <i>Аудиторский подход</i>	12
5.6 <i>Критерии аудита</i>	13
5.7 <i>Навыки</i>	13
6. СТРУКТУРА КРИТЕРИЕВ ДЛЯ АУДИТА РАЗРАБОТКИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КНП ...	14
6.1 <i>Анализ правовой и методологической базы</i>	15
6.2 <i>Анализ достаточности и актуальности набора показателей</i>	16
6.3 <i>Качество набора показателей</i>	17
6.4 <i>Согласованность системы КНП с другими видами деятельности</i>	20
6.5 <i>Достижимость и обоснованность целевых значений показателей</i>	21
6.6 <i>Достаточность процедур мониторинга и оценки</i>	22
6.7 <i>Оценка достижения целей</i>	23
ПРИЛОЖЕНИЕ А	24
ПРИЛОЖЕНИЕ В	26

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 3200	Руководство для процесса аудита эффективности
ISSAI 4000	Стандарт по аудиту соответствия
GUID 3910	Основополагающие концепции аудита эффективности
GUID 3920	Процесс аудита эффективности
GUID 9020	Руководство по оценке государственных политик (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 изменений 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 важными для граждан. Это требует принятия обоснованных решений по стратегическим целям и задачам политики, принятия 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 на национальном уровне, они 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 оценки эффективности и достигнутых эффектов (влияния) 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 (impacts) проводимых мероприятий. Результаты такой работы могут использоваться для обоснования стратегического планирования, повышения качества отчетности по эффективности и подотчетности, содействия эффективному анализу проводимой политики, а также для оценки государственных стратегий и программ.

4. Основанные на ключевых показателях системы оценки эффективности 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:

- a. Выявление потребности в КНП на национальном уровне;
- b. Вклад в реализацию конкретных мер, направленных на информирование по вопросам, связанным с КНП, и продвижение этой тематики;
- c. Оценка процесса разработки показателей и/или систем показателей;
- d. Аудит качества, адекватности и надежности информации по показателям;
- e. Использование показателей для оценки и отчетности по прогрессу на национальном уровне.

5. Для обеспечения обмена информацией между ВОА-членами и их успешного выполнения различных функций, связанных с работой по Ключевым национальным показателям (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 основную ответственность за последующий контроль и обзор на национальном, региональном и глобальном уровнях в отношении прогресса в осуществлении ЦУР ООН и соответствующих задач. «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 Комплексном сквозном приоритете 2 Стратегического плана ИНТОСАИ на 2017–2022 гг. сделан акцент на содействие последующему контролю и анализу достижения ЦУР в контексте конкретных усилий по обеспечению устойчивого

развития, прилагаемых каждым государством, и индивидуальных мандатов ВОА. Создание подходящих структур данных на национальном уровне является важным этапом внедрения ЦУР на национальном уровне, а также последующего контроля и мониторинга реализации ЦУР.

7. GUID 5290 Руководство по аудиту разработки и использования ключевых национальных показателей подготовлено в рамках Системы профессиональной документации ИНТОСАИ, а также в соответствии с основными понятиями и принципами, изложенными в основополагающих принципах аудита государственного сектора ISSAI 100.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КНП

8. Определение. Для целей данного Руководства GUID 5290 КНП определяются как набор показателей, используемых правительством для того, чтобы ставить цели, отслеживать прогресс и оценивать достижение целей, а также измерять эффективность деятельности, программ, политики, операций и инициатив правительства, а также прямых и косвенных последствий (impacts) государственной политики и программ.

9. Согласно “Основополагающим принципам аудита эффективности” ISSAI 300, аудит эффективности (performance audit) является независимой, объективной и достоверной проверкой правительственных мероприятий, систем, операций, программ, действий или организаций на соответствие экономичности, эффективности и результативности, и на предмет, имеется ли потенциал для улучшения. Принципы экономичности, эффективности и результативности определяются следующим образом:

– Принцип *экономичности* (economy) означает минимизацию ресурсозатрат. 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 процесс принятия стратегических решений. Аудит разработки и использования показателей становится актуальным, когда исполнительная власть реализует этот важный этап.

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 иерархические 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 в своих аудитах эффективности) показатели любого уровня, а также взаимосвязи и согласованность между различными уровнями.

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

3. ЦЕЛЬ

16. Настоящее Руководство не является обязательным и предназначено для содействия ВОА, решившим провести аудит разработки и использования КНП.

17. Руководство предназначено для практического повышения 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 транслируются в более конкретные, подробные и оперативные руководящие принципы.

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

19. Руководство предназначено также для содействия пониманию аудиторами особенностей предмета 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 предмета в части 6.

4. СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

20. Сфера применения Руководства включает аудиторские и экспертно-аналитические (evaluation) мероприятия как ключевой элемент деятельности ВОА по обеспечению доступности и надлежащего использования актуальной и достоверной информации в процессе принятия стратегических решений.

21. Элементы аудита разработки и использования КНП могут являться отдельным мероприятием, быть частью более широкого аудита, включающего также аспекты аудита соответствия, финансового аудита и аудита эффективности, или быть 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 мандата, внутренней политики и результатов, ожидаемых предполагаемыми пользователями аудиторских отчетов, ВОА могут принять решение сделать упор 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 принять решение сосредоточиться на оценке использования КНП для оценки последствий и полезности государственной политики. Периодичность таких проверок определяется индивидуально каждым ВОА.

23. Важным частным случаем применения Руководства является аудит готовности (preparedness) и реализации (implementation) 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 «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 согласовывается с учетом условий, 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 по аудиту и не содержит каких-либо дополнительных обязательных для исполнения требований к проведению аудита. 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 призван помочь аудитору толковать основные понятия 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, призванные облегчить понимание и осуществление требований стандарта при проведении аудита разработки и использования КНП. Некоторые из принципов ISSAI 300 и требований ISSAI 3000, такие как *Уверенность и достоверность (Confidence and assurance) при аудите эффективности, Аудиторский риск, Надзор, Профессиональное суждение и скептицизм, Контакты, 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 BOA 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. Учитывая уникальные функции и обязанности BOA разных государств в содействии прозрачности и обеспечении эффективности и подотчетности, BOA могут играть решающую роль в содействии проектированию, разработке, внедрению и постоянному совершенствованию КНП. Однако, как указано в Мексиканских соглашениях, у участников XIX Конгресса ИНТОСАИ сложилось единое мнение о том, что независимость и авторитет BOA должны поддерживаться независимо от роли в работе с КНП, если таковая имеется. Сохранение независимости BOA является важным условием для последующего аудита информации, полученной по показателям.

36. BOA должны стремиться внести позитивный вклад в эту область, чтобы повысить свою ценность, управляя при этом всеми рисками, связанными с независимостью. В то же время в соответствии с Мексиканскими соглашениями, решение BOA о необходимости и порядке осуществления работы по КНП должно определяться исключительно конкретными обстоятельствами, включая мандат и возможности BOA, а также его национальными потребностями и приоритетами.

37. Практически все участники XIX Конгресса ИНТОСАИ согласились с тем, что BOA не должны - и их не следует рассматривать таким образом - непосредственно участвовать в выборе показателей; такие решения должны приниматься политиками. Широко применяются два способа, позволяющие сохранить независимость. BOA могут сохранить свою независимость, предоставляя только технические/экспертные рекомендации при разработке показателей и не участвуя в их фактическом выборе. В частности, такие рекомендации могут содержать соответствующий набор критериев, используемых для оценки качества применяемых показателей и/или процессов (эти вопросы обсуждаются в части 6 Руководства). Другой широко применяемый способ заключается в том, чтобы не принимать непосредственного участия в этапе разработки показателей (но вносить в него косвенный вклад посредством аудиторской работы) и выполнять аудиторскую роль после разработки.

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. Сюда могут входить учреждения, отвечающие за развитие системы КНП, такие как государственные органы, научно-исследовательские институты, учреждения, занимающиеся вопросами подотчетности государственных политик, 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 мандата ВОА, учреждения, ответственные за накопление и распространение данных, а также органы, ответственные за оценку и анализ информации, содержащейся в системе оценки эффективности, могут считаться ответственной стороной аудита разработки и использования КНП.

40. Предполагаемыми пользователями аудита разработки и использования КНП могут быть законодательные или надзорные органы, включая центр правительства, органы управления, широкую общественность или научные круги.

5.3 Предмет

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. Предмет аудита разработки и использования КНП может быть двояким. С одной стороны, он может касаться качества и пригодности для использования системы оценки эффективности и, в частности, КНП, используемых в рамках конкретных инициатив, систем, операций, программ, мероприятий, государственных политик или организации. Такой выбор предмета соответствует функции ВОА по оценке процесса, используемого для разработки показателей и/или систем, а также функции аудита качества, адекватности и достоверности информации по показателям. С другой стороны, аудит разработки и использования КНП может быть сфокусирован на оценке и представлении отчетности о национальном прогрессе на основе показателей – функция, которая была также определена вовремя XIX Конгресса ИНТОСАИ. Предмет аудита разработки и использования КНП может включать как оба обозначенных вопроса аудита, так и любое сочетание их частей.

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 разработки и использования 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 систем оценки эффективности или влияния (the performance or impact evaluation measurement system).

45. В частности, стоит отметить, что для заинтересованных сторон аудиторские отчеты ВОА могут быть не единственной доступной формой определения качества систем оценки эффективности и 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 результаты аудита дополняют другие профильные отчеты или противоречат им, соответствующие выводы должны быть надлежащим образом отражены в отчетах.

46. В соответствии с принципами ISSAI 300 предмет аудита эффективности не обязательно должен быть ограничен конкретными программами, организациями или фондами, но может включать действия (с их результатами (outputs), итогами (outcomes) и последствиями (impacts)) и принимать во внимание существующую ситуацию (включая причины и последствия). Своевременная, полезная, надежная и прозрачная 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, предмет аудита разработки и использования КНП может включать все вопросы, связанные с разработкой и функционированием системы оценки эффективности;

47. В рамках процесса оценки аудиторам придется столкнуться со сложной проблемой частого отсутствия КНП, позволяющих оценить нежелательные или непредвиденные эффекты (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, в которых соответствующая и надежная информация доступна и должным образом применяется на всех этапах. Это не только важная предпосылка экономичного, эффективного и результативного государственного управления, но также вклад в 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, политик, 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. Ключевой вопрос с этой точки зрения состоит в качестве предполагаемых ключевых показателей и в том, могут ли эти показатели оценить влияние итогов политик, программ и результатов деятельности. Это может также позволить оценить целесообразность и качество обоснования целей и задач политик. 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, политик, 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 достижения целей и наличия нежелательных воздействий, но также для извлечения необходимых уроков.

5.5 Аудиторский подход

53. Аудитор должен выбрать подход к аудиту, ориентированный на результат, проблему или систему, или 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, ориентированный на систему, результат или проблему). В случае, когда вопросы по разработке и использованию показателей являются частью более широкого аудиторского мероприятия, 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, ориентированный на систему, то есть на проверку 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 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 связанные с принципами 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 проведения аудита, 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 политик, а также оценка прогресса общества 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 сделать так, чтобы группа аудиторов в совокупности 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, разработки подробных обзоров по отдельным показателям и профильным данным, в частности по проблемам качества данных. Это требует навыков и знаний в ряде технических областей, важных для работы с показателями, включая статистику, аналитику данных, информационные технологии, экономику и учет, государственное управление, государственную политику и политологию, и другие профильные области, а также предметное знание ключевых экономических, экологических, социальных, культурных и политических вопросов. Процесс оценки государственных политик в частности требует формирования

междисциплинарной группы, члены которой будут обладать квалификацией для обработки и понимания широкого спектра КНП, относящихся к различным областям.

63. ВОА также все чаще необходимо рассматривать вопрос необходимости найма на договорной основе работников с необходимыми 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 квалификации. Такие инициативы могут помочь реализовать кадровый потенциал и проинформировать персонал о новых концепциях, методах и способах выполнения различных функций, связанных с проектированием, разработкой, внедрением, постоянным улучшением и аудитом КНП.

6. СТРУКТУРА КРИТЕРИЕВ ДЛЯ АУДИТА РАЗРАБОТКИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КНП

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

- оценка правовой и методологической базы для системы измерения эффективности и последствий;
- оценка достаточности и актуальности набора показателей;
- оценка качества набора показателей;
- оценка согласованности системы измерения эффективности и последствий с другими видами деятельности;
- оценка целесообразности и обоснованности 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 оценки эффективности и последствий 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 всех 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 улучшение приведет к лучшему функционированию системы в целом.

– в-третьих, это позволяет естественным образом структурировать вопросы с упором на то, как всё 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, политик, операций или инициатив, образуют средние уровни модели зрелости. В то время как разумные 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 мандатом 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 из областей.

6.1 Анализ правовой и методологической базы

68. Анализ правовой и методологической базы, регулирующей разработку, использование и отчетность по КНП, является первым важным шагом при проведении аудиторских или оценочных мероприятий. База может быть изложена в федеральном законе или специальных нормативных документах, отражающих сферу ответственности всех сторон, участвующих в разработке и использовании КНП. Использование КНП и отчетность по ним могут также регулироваться документами о стратегическом развитии стран или законом о бюджете в качестве части процесса формирования бюджета. Для некоторых законодательно закрепленных видов государственной политики список и определение КНП, которые будут использоваться для дальнейшей оценки последствий его вступления в силу, могут быть закреплены в рамках соответствующего закона.

69. В рамках такой базы могут быть установлены официальные процедуры для разработки КНП, определены конкретные этапы развития системы КНП, а также ответственность за каждый этап. Кроме того, могут быть указаны требования, которым должны соответствовать показатели для включения в набор КНП. Еще одним возможным элементом такой нормативно-правовой базы является эффективный механизм контроля, обеспечивающий соблюдение введенных правил и

принятой методологии. Наконец, база может определять функции и ответственность за деятельность по сбору и распространению КНП.

70. Стоит отметить, что более зрелая и подробная база предоставляет более широкие возможности для ВОА в сфере осуществления надзора за процессами разработки и использования КНП. Соответственно, 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 нормативно-правовой базы являются источником риска спонтанной и произвольной организации системы оценки эффективности и последствий 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: База имеется	Нормативно-правовой акт содержит только общие требования к существованию КНП.
Уровень 2: Подробная база	Нормативно-правовой акт содержит подробное описание требований к составу набора показателей, качеству показателей, процедурам, которым необходимо следовать при применении КНП в целях мониторинга и оценки, а также описание механизмов обеспечения соблюдения введенных правил и принятой методологии. Это чаще всего встречается в рамках законодательно закрепленной государственной политики, определяющей собственный процесс оценки в будущем.
Уровень 3: Гармонизированная база	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 достижении национальных результатов, оценки условий и тенденций, а также для содействия донесению информации о сложных вопросах. 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 оценки эффективности и последствий должна содержать набор показателей, охватывающих все соответствующие аспекты рассматриваемой проблемы. В частности, в контексте Повестки дня ООН в области устойчивого развития важно

оценить в соответствии с резолюцией ООН A/Res/70/1, 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, описывающих все важные вопросы. Поскольку нет «правильного» количества показателей, анализ достаточности набора показателей не должен машинально делать упор на количество показателей. Напротив, ожидается, что на основе тщательного текстового анализа предлагаемых политик, систем, операций, программ и мероприятий будет выяснено, содержит ли набор показателей всю соответствующую 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 задача политики характеризуется как минимум одним показателем
Уровень 2: Оценка с несколькими параметрами	<ul style="list-style-type: none"> - Каждая цель или задача политики 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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, способствующих полезности данных с точки зрения пользователя, то есть пригодности для использования. При оценке пригодности показателя для использования следует изучить несколько аспектов, таких как точность, достоверность, последовательность, своевременность, доступность, интерпретируемость, связность, обоснованность, сопоставимость и методологическая состоятельность. В резолюции ООН A/Res/70/1 подчеркивается необходимость в качественных, доступных, своевременных и надежных детализированных данных.

77. Основные изложенные ниже характеристики, используемые для оценки пригодности показателя или системы показателей для использования, в целом соответствуют рекомендациям международных организаций. Аудиторы или оценщики 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 отсутствию предвзятости. Как правило, точность данных оценивается или описывается с точки зрения погрешности или потенциальной значимости погрешности.

– *Связность* 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 говорит об уверенности пользователей в результатах обработки данных, 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 на основе прозрачной политики и методов, свободные 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* отражает простоту, с которой пользователь может понимать, 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 отражает промежуток времени между их доступностью и событием или явлением, которое они описывают, рассматриваемый в контексте периода времени, в течение которого информация имеет ценность и все еще используется. Она также связана с графиком процессов принятия решений на основе КНП. Соответственно, ожидается, что значения своевременных показателей будут доступны к моменту принятия решений.

78. Обоснованность – это степень, с которой показатель адекватно отражает фактическую эффективность, и она тесно связана с целями программ, политики и деятельности. 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, программы или деятельности, примерная модель зрелости пригодности показателей яможет быть составлена следующим образом.

Уровни зрелости	Определения
Уровень-0:	Отсутствие показателей или удовлетворенных 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 системы КНП, используемой 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 удовлетворенных 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, которых добивается правительство. Таким образом, при использовании общегосударственного подхода единица анализа управления, оценки эффективности и последствий, отчетности и оценки переносится с одного отдельного мероприятия на более общие вопросы достижения результатов. Тем самым отображаются соответствующий вклад различных программ и инициатив и ставятся вопросы о степени согласованности и координации этих связанных 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 программах, политиках или мероприятиях. Такая согласованность подразумевает использование соответствующих показателей и сходство их определений. Ожидается, что в государственных программах, политике и мероприятиях будут использоваться те же основные предположения, и они будут разрабатываться в рамках одних и тех же сценариев. Согласованность показателей оценки политик (policy indicators) должна основываться на анализе взаимосвязи государственных политик. Например, они противоположны, дополняют друг друга 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 оценки эффективности и последствий 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 связей	Достижение целей не характеризуется показателями, или цели не приведены в соответствие с целями других государственных мероприятий или программ

Уровень 1: Согласованные предположения	Различные правительственные мероприятия, программы, направления политики и т.д. имеют одни и те же основные предположения
Уровень 2: Согласованные определения и значения	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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. Одинаковые достигнутые результаты будут считаться слишком низкими в случае постановки оптимистичных целей и очень высокими в случае постановки целей по консервативному сценарию.

85. Набор вопросов в данной области призван прояснить, были ли четко изложены предположения, использованные при выборе этих целевых значений. Он также стремится обеспечить наличие исходных данных для выявленных показателей и установить связь между выполненными действиями и намеченными результатами. Важным инструментом анализа осуществимости и состоятельности 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 мероприятий 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 основы	Достижение целей не характеризуется показателями, или показатели не имеют целевых значений, или не предоставлено обоснование для целевых значений показателей

Уровень 1: Явные предположения	Предположения, использованные в обосновании, четко изложены Используемые статистические данные являются адекватными и надежными Неполные исходные данные по показателям
Уровень 2: Вероятные предположения 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 управлением

6.6 Достаточность процедур мониторинга и оценки

86. Для того чтобы стать эффективным инструментом управления, КНП необходимо включить в процесс принятия стратегических решений. Ответность 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 способствовать 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 работой 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 положению и прогрессу страны в конкретной области или в целом. Со временем ВОА могут также использовать эту информацию для оценки тенденций и сравнения 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 созданный специально 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, и требованиями ISSAI 3000 и Руководства 9020 должны быть сообщены проверяемым или оцениваемым организациям и, при необходимости, предполагаемым пользователям аудиторских или оценочных 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 синтезом и обобщением информации о показателях, чтобы предоставить обзор деятельности страны, что позволяет принимающим решения лицам использовать эту информацию, чтобы делать выводы о позиции и прогрессе страны. В любом случае решение ВОА относительно того, следует ли и как выполнять работу по КНП, должно основываться исключительно на конкретной ситуации, включая мандат и возможности ВОА, а также его национальные потребности и приоритеты.

ПРИЛОЖЕНИЕ А – Определения

Аудит соответствия	Аудит соответствия - это независимая оценка того, соответствует ли определенный аспект установленным в качестве критериев требованиям профильных органов. Аудиты соответствия проводятся путем оценки соответствия мероприятий, финансовых транзакций и информации во всех существенных аспектах требованиям, по которым работает объект аудита (в соответствии с ISSAI 400).
Экономичность	Принцип <i>экономичности</i> 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 <i>результативности</i> касается достижения поставленных целей намеченных результатов (в соответствии с ISSAI 300).
Эффективность	Принцип <i>эффективности</i> 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 государственных политик - это экспертиза, направленная на оценки полезности таких политик. Она систематически анализирует их цели, реализацию, результаты, итоги и, оценивает их эффективность, 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.
Используемые ресурсы	Показатели используемых ресурсов представляют уровень ресурсов - материалов, энергии, усилий и денежных средств - используемых для получения результатов.
Ключевые национальные показатели	Набор показателей, используемых правительством для постановки целей, мониторинга прогресса и оценки достижения целей, а также для оценки эффективности правительственных мероприятий, программ, политик, операций или инициатив.
Показатели, характеризующие итоги	Показатели, характеризующие итоги, дают оценку изменений, которые будут иметь значение для общества, например, уровень образования.

<i>Показатели, характеризующие результаты</i>	Показатели, характеризующие результаты, – это показатели, определяющие изменения общего объема продукции или услуг, таких как число арестов или правоохранных мер. Эти типы показателей важны, потому что результаты обычно получают в целях изменения итогов.
<i>Аудит эффективности</i>	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.
<i>Прогресс</i>	Прогресс означает «улучшение жизни общества» с точки зрения самих членов общества. Прогресс также может быть определен как успех в достижении или приближении к целям, устанавливающимся 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.
<i>Актуальность</i>	Актуальность политик – это адекватность целей в отношении социальных, экономических или экологических потребностей, которые должны были быть удовлетворены в рамках этих политик (в соответствии с Руководством 9020).
<i>Полезность</i>	Полезность рассматривает вопрос о том, было ли проведение какой-либо политики целесообразным с учетом всех ее прямых последствий (итогов) и косвенных последствий (воздействий), даже непреднамеренных или неожиданных, с одной стороны, и потребностей, которые должны были быть удовлетворены в рамках этой политики, с другой стороны (в соответствии с Руководством 9020).

ПРИЛОЖЕНИЕ В – Авторитетные источники

1. Усилия ООН по организации осуществления 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, состоявшейся в марте 2017 года.

2. В рамках Инициативы Организации экономического сотрудничества и развития в интересах благосостояния был достигнут существенный прогресс в разработке методологии оценки прогресса общества и благосостояния людей. Ключевые понятия изложены в следующих публикациях:

- Холл, Дж. и др. (2010), «База для оценки прогресса общества», Рабочие материалы по статистике ОЭСР, 2010/05, Издательство ОЭСР.
- ОЭСР/ЕС/ОИЦ (2008), Справочник по построению составных показателей: Методология и руководство пользователя, Издательство ОЭСР, Париж.
- ОЭСР (2013), Руководящие принципы ОЭСР по оценке субъективного благополучия, Издательство ОЭСР, Париж,
- ОЭСР (2016), Высшие органы аудита и надлежащее государственное управление: Осуществление контроля, осмысление и прогнозирование, Обзоры государственного управления ОЭСР, Издательство ОЭСР, Париж.
- 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:

- «Макропруденциальная политика: организационная основа» (2011).
- «Ключевые аспекты макропруденциальной политики - справочный документ» (2013).

4. Для оценки качества показателей для мониторинга реализации политики разработаны различные наборы критериев, в том числе показатели RACER, представленные в Инструментарии по улучшению регулирования Европейской комиссии (2017 г.).

5. Помимо вышеупомянутых публикаций, существует несколько инструментов, которые помогают аудиторам в основном в установлении критериев аудита и определении передовой практики. Эти инструменты разработаны для всех тем аудита и, следовательно, могут быть использованы для создания и реализации 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 рамках международного проекта обмена сопоставительной информацией - ВІЕР (<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).