

Это доклад 18 семинара по Использованию Информационных и Коммуникационных технологий (ИСТ) в Аудите электронного правительства: Стратегия Эффективности, Прозрачности и Ответственности, прошедшего в Вене 18-22 Апреля 2005 года.

Что такое электронное правительство?

1. Постоянный комитет ИНТОСАИ по аудиту ИТ определяет электронное правительство, как: «Обмен информацией с правительством в режиме реального времени и предоставление услуг гражданам, предприятиям и другим государственным организациям».

2. Электронное Правительство направлено на то, чтобы повысить эффективность как качества работы государственного управления, так и снизить затраты на его осуществление при помощи информационных и коммуникационных технологий как ключевого инструмента. Электронное правительство может:

Способствовать большему участию граждан.

Дать возможность гражданам принимать участие в работе правительства.

Совершенствовать экономичность, производительность и эффективность, наряду с нуждами общества в целом.

Повысить ответственность, и повысить качество и своевременность принятия правительственных решений.

Достижения

3. Все страны ищут свой путь к электронному правительству, и ВОФК сталкивается с различными стилями внедрения электронного правительства и разными стадиями осуществления этих программ.

4. Некоторые страны используют широкое определение электронного правительства, включающее в себя все электронные услуги не только те, которые осуществляются при помощи Интернета. Государственные услуги в развитых и развивающихся странах могут быть оказаны с помощью стационарных телефонов и мобильных, таким образом, помогая преодолеть потенциальное цифровое разделение. Альтернативный механизм предоставления услуг включает использование точек для входа в Интернет на почтах и в киосках самообслуживания, а также в Интернет кафе.

5. В разных странах наиболее приемлемой оказывается либо централизованная, либо децентрализованная модель предоставления услуг.

6. Комитет ИНТОСАИ по аудиту информационных технологий определил 4 уровня зрелости для электронного правительства:

Публикация информации:

Скрытое взаимодействие. Транзакции могут быть начаты, но не могут быть закончены в электронной форме.

Интерактивное взаимодействие - все транзакции между гражданами и правительственными структурами могут быть проведены в электронной форме

Практически полностью электронное правительство, при котором граждане и государственные структуры достигают всех необходимых целей при электронном взаимодействии.

7. С одной стороны спектра находятся правительства стран, которые еще не полностью компьютеризированы, а на другом – развитые страны (например Австрия) в которых уже реализуется сложная и интегрированная программа электронного правительства. Большинство все еще обдумывает стратегии электронного правительства, остальные уже предоставляют электронные услуги вплоть до публикации информационного и скрытого взаимодействия. Есть некоторые примеры интерактивного

взаимодействия в области налоговых деклараций, таможенных соборов, электронной оплаты и т.д., некоторые правительства имеют всего один портал, что не всегда удобно.

8. ВОФК представляет собой часть инициативы по электронному правительству, поскольку они так же предоставляют услуги и информацию гражданам.

Аудит

Выполненная работа

9. Правительства сами выбирают стратегию развития Электронного Правительства, а ВОФК может помочь им в оценке работы.

10. Зрелость ВОФК в аудите электронного правительства обычно пропорциональна уровню развития электронного правительства в этих странах и уровню самого ВОФК. Тем не менее, много работы по аудиту уже выполняется:

Финансовый контроль над приобретением вычислительной техники или часть регулярного обзора доходов и расходов.

Информационная система (IS) аудита включает основной контроль аудита, охрану аудита, прикладной контроль аудита, сетевой аудит и оценка степени риска.

Аудит эффективности (VFM или Performance audits) - по инициативе электронного правительства изучает затраты и прибыль. Даже если они сами не выполняют аудит эффективности, ВОФК чувствует, что электронное правительство должно быть подвергнуто аудиту ИТ.

Система развития жизненного цикла (SDLC) аудита.

11. Концепция электронного аудита была широко принята ВОФК как компьютеризация правительства проводящаяся ВОФК с большими возможностями для эффективного аудита при работе с готовой и доступной информацией. Очень широко в ВОФК используются Компьютерные технологии содействия аудиту (СААТ), например:

AIMS и TeamMate для управления и документации аудита.

IDEA, ACL и SPSS для анализа информации как средства внутреннего развития.

Практические проблемы

12. ВОФК сталкивается с следующими проблемами когда они совершенствуют аудит электронного правительства:

Отсутствие легальной основы

Доступ к информации об аудите электронного правительства ограничен, это новая сфера аудита, существующая только в общественном секторе.

Получение доступа к правительственным системам и файлам. Недостаток знания информационных технологий может задержать стремление аудиторов получить доступ.

Сохранение стабильности в быстро изменяющейся среде.

Выбор подходящего момента для проведения аудита и убеждение аудиторов в его преимуществе.

Причины проблем.

13. Несмотря на эти проблемы ВОФК изучило ряд вопросов относящихся к внедрению электронного правительства. Например:

Отделы и агентства открывают веб сайты, просто потому что это модно или потому что им предлагают скидки создатели сайтов. Стоимость создания и поддержки может быть любой.

Аудит эффективности показывает, что услуги развиваются, прежде чем поставлены цели.

Предоставляемые услуги не рекламируются.

Государства часто прибегают к помощи сторонних консультантов, часто получается так, что некоторые результаты блокируются одним поставщиком.

Государствам недостает умения управления и наблюдения за консультантами. В результате бывают ситуации, что одни консультанты наблюдают за другими.

Полная несостоятельность ИТ проектов бывает не только в развивающихся странах.

Отсутствие законодательства, регулирующего электронные транзакции и подписи или даже простейшие действия, такие как архивирование электронных данных.

Недостаточная координация и взаимодействие между системами приводит к дублированию систем и усилий, потере денег и времени

Слабый информационный контроль управления безопасностью и изменениями может нанести удар по работоспособности системы

Слабое планирование бизнеса.

Несоответствие между современными бизнес процессами и уже существующими ИТ системами. Эффективность не повышается, так как подразделение работает «вокруг системы».

Пройденные уроки.

14. Из их практического опыта в аудите электронного правительства, ВОФК вынесло несколько уроков:

Введение электронного правительства может дать возможность стране получить преимущества в показателях экономии, эффективности, производительности и прозрачности.

Также преимущества информационных сайтов не могут быть измерены обычной системой мер, они могут быть измерены прямой и не прямой стоимостью экономии (снижение издержек на доставку и печать информации, а также на хранение документов).

Транзакционные услуги могут привести к прямому снижению себестоимости, но часто начальная стоимость будет превышать доходы (например, электронное хранение налогов приносит \$4М (2М X \$2), но требует \$40М инвестиций). Иногда это могут быть не явные преимущества.

ВОФК в развитых странах сталкиваются с запретом на доступ из-за законов об охране собственности или иных нормативных актов.

ВОФК в развивающихся странах часто получает полный доступ, но сталкивается с настоящими техническими проблемами.

ВОФК может сделать скидку в развивающихся системах электронного правительства в связи с отсутствием в этих странах опыта ИТ.

Однако если инициативы электронного правительства завершатся успехом, тогда ВОФК стоит перед возможностью того, что бумажные следы для важных сделок могут исчезнуть, и электронный аудит станет неизбежным. ВОФК необходимо планирование и обучение на ранних этапах.

Стремление к электронным документам создает некоторые проблемы в их создании, хранении, передачи и архивации. Бумажные документы могут быть доступны для чтения даже спустя несколько лет. Электронные же документы могут быть не читаемы, что связано с достаточно коротким жизненным циклом носителей информации (дискетами, СД дисками, DVD дисками, цифровыми кассетами) и устройствами чтения/записи. Программы для чтения могут исчезнуть (в торговом отношении) и последующие версии этих программ могут быть не совместимы.

ВОФК нуждается в развитии контактов с их аудиторам, для достижения высокого уровня взаимопонимания в вопросах наблюдения и рекомендаций (желательно простым языком и хорошими примерами) но также и обеспечить техническую информацию, чтобы техническая поддержка имела информационную базу.

В большинстве развитых странах, власти в стремлении к установке основных норм для развития электронного правительства провалились в применении этого во всех сферах правительства и даже в своем собственном развитии.

Риск провала информационного правительства особенно высок в регионах далеких от городских центров и без основных услуг и в тех социальных слоях, на которых технологии в силу экономических, социальных и культурных причин не оказывают или оказывают крайне малое влияние.

Отдельные инициативы, не скоординированные с общенациональными планами, ведут к провалу, как и инициативы, предпринимаемые при полном отсутствии таких планов.

Контрольная организация.

Мандаты.

15. Все страны согласны с тем, что ВОФК будет играть активную роль в продвижении электронного правительства, так как это ведет к прозрачности и повышению качества услуг предоставляемых гражданам. Однако, ВОФК имеет некоторые проблемы с условиями договоров:

Не все ВОФК полностью независимы от правительств. Их бюджеты могут одобряться и даже регулироваться правительством. Правительство может набирать персонал и оплачивать его работу.

ВОФК в развивающихся странах не всегда имеют договоры на аудит спонсорских фондов. В развивающихся странах множество IT проектов финансируются именно из спонсорских фондов.

Так же ВОФК договаривается об открытии доступа к информации в документальной форме, это не всегда то же самое, что открывать доступ к электронной информации. С этим могут возникнуть настоящие проблемы, но лучше хитростью удержать аудитора, особенно если электронная информация зачастую более полна, удобна для аудита, чем бумажные данные.

ВОФК так же имеет опыт в открытии доступа к данным, хранящимся у сторонних компаний.

16. ВОФК понимает необходимость поддержки хорошего баланса в их взаимоотношениях с правительством. Это отношения, при которых аудиторы понимают и соглашаются с преимуществами улучшения аудита и успеха аудита. Однако, временами требуется «принести большую палку» и потребовать все что необходимо для эффективного аудита в связи с договорами ВОФК.

Методология, стандарты, инструменты.

17. ВОФК используют аудиторскую методологию такую как обычный аудит, предварительный аудит, организационный аудит, аудит эффективности и управления, использует сложившиеся нормативы и структуру, как лучшую практику.

18. Говорить о расчете стандартов таких как COBIT, ISO 17799 и ISO 9000, так же хорошо как и о гражданской перспективе сосредоточенной на принципах удобства, доступности, содержательности, торгового аудита и защиты.

19. ВОФК в регионах используют стандартное программное обеспечение, такое как Язык Аудиторского Контроля (Audit Control Language (ACL)), IDEA для Windows и TAW, наряду с разработкой собственных приложений.

Навыки создания.

20. ВОФК согласен с тем, что упор следует делать на правительства отличные от электронных.

21. Все ВОФК могут проводить аудит электронного правительства, а не только технически усовершенствованные ВОФК. Возможности аудита ВОФК в развивающихся странах следующие:

Планирование электронного правительства в их стране.

Системное и аппаратное развитие и приобретение (управление проектами и постановка целей в срок). Необходимость на всем протяжении сохранять независимости.

22. Однако ВОФК не нуждается в аудиторах с базовыми ИТ навыками принимающими участие в электронном аудите, понимая обстановку они работают и взаимодействуют с ИТ персоналом в правительстве. Многие ВОФК имеют стратегии развития этого персонала. Это включает:

Обучение персонала.

Обучение аудиторов основным навыкам работы с компьютером и СААТ, так же снижает риск в информационной среде.

Рост хороших аудиторов в информационной среде путем их тренировки и получения ими опыта ведут к CISA или эквивалентной квалификации.

23. Длительная работа становится проблемой, так как хорошие аудиторы в сфере информационных технологий становятся ценным ресурсом и часто нанимаются сторонними организациями.

24. Привлечение сторонних экспертов будет полезным только в особых случаях, когда аудит требует высоких специальных навыков. Лучше всего избегать общей зависимости от внешних экспертов. Поддерживая связь с такими экспертами, аудиторы будут нуждаться в достаточных навыках информационного аудита сами. Такие эксперты будут ограничиваться особыми конфиденциальными договорами. Лучшим источником для таких ресурсов будут другие ВОФК, которые уже имеют опыт и квалификацию в аудите электронного правительства.

25. Сторонние IS аудиторы, как в целом, так и в частности могут быть хорошей стратегией. Но есть риск в данной области, может быть сложно, убедиться, что работа проводится в соответствии с целями и стандартами ВОФК.

Рекомендации

Для UN-DESA

Играть более активную роль в дискуссиях между ВОФК и правительством по поводу электронного правительства в качестве агента социальных изменений (привнесением обратной связи и прозрачности для власти) и значимость аудита в оценке электронного правительства.

Обеспечивать поддержку ВОФК как минимум на таком же, а то и более высоком уровне технологии, как и сами аудиторы. Это включает не только программы и оборудование, но так же и обучение основным навыкам работы с компьютерами.

Для ИНТОСАИ

Поддерживать в хорошем состоянии работу, выполненную ИНТОСАИ и ее рабочими группами в этой области.

Обеспечивать контрольные точки информацией (т.е. что является хорошей моделью для похожих электронных услуг) плюс, аудиторскими программами и методиками.

Помогать распространению информации между ВОФК для аудита электронного правительства, например размещение сообщения на сайте ИНТОСАИ для обмена идеями.

Определение основных навыков информационного аудита связанных с аудитом электронного правительства.

Проверять учебные материалы по информационным технологиям, включающим аудит электронного руководства.

Поддерживать и давать возможность ВОФК предоставлять электронные услуги, их гражданам размещая сообщения в сети (Интернет).

Развитие и согласие на хранение и поиск критериев для электронных средств информации (включающих документы по аудиту).

Для Правительств.

Гарантировать, что инициативы электронного правительства скоординированы с четкими результатами и критериями качества работы. Иметь видение и стратегию, которая принимает во внимание определенные приоритеты.

Гарантировать, что навыки в сфере информационных технологий в правительстве достаточны как минимум для наблюдения за привлекаемыми сторонними компаниями, выполняющими работу.

Быть очень точным (прозрачным) в собственных системах, процессах и данных, защищая интерес правительства, предусматривая штрафы и т.д.

Управлять отношениями с поставщиками посредством детальных соглашений уровня обслуживания и прозрачных механизмов наблюдения.

Уделять особое внимание областям, в которых можно получить наибольший возврат инвестиций, например компьютеризирование (автоматизирование) внутренних процессов перед предоставлением электронных услуг.

Ратифицировать рекомендации ИНТОСАИ относительно самоуправления и независимости Высших Контрольных Учреждений.

Иметь четкую политику в отношении электронного правительства с определенными, установленными, реалистическими и ограниченными во времени целями.

Привлекать ВОФК, для выполнения работы по оценке риска.