

Рабочая группа ИНТОСАИ по КНП

**ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИЙ
ПО ФОРМИРОВАНИЮ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
КЛЮЧЕВЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО
КОНТРОЛЯ**

**(БЕЛАЯ КНИГА ПО КЛЮЧЕВЫМ НАЦИОНАЛЬНЫМ
ПОКАЗАТЕЛЯМ)**

2010г.

Резюме

Изменение подходов к оценке социально-экономического развития, спровоцированное осознанием несостоятельности современных методов контроля, которые не позволили не только предотвратить глобальный финансово-экономический кризис, но и верно определить его последствия, придало еще большую актуальность вопросу разработки и использования ключевых национальных показателей. Продолжение исследований по данному направлению призвано способствовать оптимизации деятельности высших органов финансового контроля (ВОФК), повышению качества деятельности правительств, и, в конечном итоге, повышению уровня жизни населения в целом. В современном посткризисном мире ключевые национальные показатели (КНП) играют особую роль, так как являются необходимым инструментом для комплексного управления развитием и эффективной оценки реализации национальных стратегий.

Подготовка Белой книги по КНП отражает возможности развития ВОФК, связанные с формированием концептуальных документов, являющихся составной частью общей идеологии развития и содержащих конкретные способы достижения обозначенных целей на основе эффективных методов контроля.

На данном этапе Белая книга ориентирована, прежде всего, на достижение взаимопонимания между всеми заинтересованными в использовании КНП в деятельности ВОФК, а также профессиональное использование предложенных рекомендаций. В дальнейшем, по ходу совершенствования документа, наполнения его новыми материалами, будет меняться как его содержание, так и его структура.

Особую значимость имеет формирование перекрестных взаимосвязей между Белой книгой по КНП и Базой знаний по КНП, разрабатываемой в рамках деятельности Рабочей группы ИНТОСАИ по ключевым

национальным показателям. Такого рода консолидация различных форматов информации по теории и практике использования ключевых национальных показателей, позволит обеспечить специалистов инструментарием, необходимым для подготовки и проведения контрольных мероприятий и визуализации их результатов, а также будет способствовать созданию единого информационного пространства по всем вопросам, касающимся разработки и использования КНП в сфере компетенции контрольных органов.

Рекомендации, представленные в Белой книге по КНП, носят как универсальный, так и специальный характер. К универсальным рекомендациям относятся Принципы использования КНП в деятельности ВОФК и Руководство по использованию терминов и понятий в сфере КНП, которое наряду с определениями понятий и терминов, используемых ВОФК при работе с КНП, предлагает и их толкование, а также описание наиболее правильных способов применения. Кроме того, разработаны рекомендации по использованию КНП при проведении мониторинга устойчивого развития.

Специальные рекомендации по использованию КНП в деятельности ВОФК включают в себя рекомендации, ориентированные на общества и экономики, основанные на знаниях и рекомендации, адресованные государствам, находящимся на пути к инновационной экономике (на примере государств-участников СНГ).

На данный момент Белая книга носит в большей степени информационный характер, содержит наиболее общие методологические подходы и представляет собой скорее предложение к совместной работе по проблеме использования КНП в контрольной деятельности, чем детально проработанный стандарт или комплексный методический документ. Выход на рекомендации, ориентированные на ВОФК, имеющие различные полномочия и реализующие свои функции в странах с различным уровнем социально-экономического развития, потребует дальнейшей работы и учета

новых вызовов. Таким образом, Белая книга не является статичным продуктом, она должна быть комплексным, постоянно обновляемым документом, выступающим в качестве эффективного инструмента при разработке и использовании КНП.

Белая книга по ключевым национальным показателям разработана членами Рабочей группы ИНТОСАИ по КНП. При подготовке документа разработчики основывались на:

- Лимской декларации руководящих принципов финансового контроля, принятой в 1977 году на IX конгрессе ИНТОСАИ,

- Решениях XIX Конгресса ИНТОСАИ о создании Рабочей группы по ключевым национальным показателям;

- Техническом задании Рабочей группы ИНТОСАИ по КНП;

- Материалах, подготовленных в рамках реализации субпроектов Рабочей группы ИНТОСАИ по КНП, включая:

- Обзор опыта стран в сфере разработки и использования КНП;

- Обзор опыта международных организаций в сфере измерения прогресса;

- Принципы использования ключевых национальных показателей для высших органов финансового контроля;

- Руководство по использованию терминов и понятий в сфере КНП;

- Рекомендации по использованию КНП при проведении мониторинга устойчивого развития;

- Обзор в рамках проекта по КНП, описывающих процессы общества и экономики, основанных на знаниях;

- Методические рекомендации по использованию КНП при организации и проведении аудита эффективности в государствах-участниках СНГ.

Очевидно, что работа, проделанная по подготовке Белой книги по КНП, является только начальным этапом и предполагает продолжение. Особую важность представляет заинтересованность в результатах этой работы не только членов Рабочей группы по КНП, но и всех членов ИНТОСАИ, причем важно участие в доработке документа, как стран с уже существующей системой или набором КНП, так и стран, где КНП еще не разработаны.

Введение

Главным направлением развития большинства стран мира на долгосрочную перспективу является обеспечение безопасного устойчивого развития. Для того чтобы достичь желаемого результата, а именно, улучшить качество жизни общества и обеспечить эффективное использование национальных ресурсов, необходимо осознать важность вопросов, связанных со стратегическим управлением, разработкой долгосрочных стратегий и программ развития. Для достижения стратегических целей и приоритетов мирового, регионального и национального развития очевидна необходимость разработки ключевых национальных показателей (КНП), которые формируют метрику прогресса и позволяют осуществлять качественный контроль реализации стратегий социально-экономического развития и их соответствие глобальным целям развития.

Это новая, продиктованная современными вызовами миссия высших органов финансового контроля (ВОФК), реализация которой предполагает не просто обмен лучшей национальной практикой, но и совместную экспертную и аналитическую работу, участие всех заинтересованных в данной проблематике сторон. Именно формат Белой книги позволяет реализовать такой подход, поскольку подразумевает под собой не только набор предложений и рекомендаций заинтересованных лиц и организаций по конкретной теме, пути, методы и инструменты их применения в практической деятельности, но и является формой публичного заявления о намерениях соответствующих институтов, причем заявления, предполагающего общественную поддержку.

Цели Белой книги по ключевым национальным показателям:

- обосновать необходимость и актуальность разработки и использования ключевых национальных показателей в рамках систем оценки социально-экономического развития;
- способствовать транспарентности и обеспечению комплексного подхода к разработке и использованию ключевых национальных показателей;
- содействовать повышению роли ВОФК в оценке эффективности и результативности деятельности правительств на основе ключевых национальных показателей;
- содействовать росту международного авторитета ИНТОСАИ в разработке и применении ключевых национальных показателей;
- создать основу для укрепления сотрудничества в сфере измерения прогресса между ИНТОСАИ и другими международными организациями, проводящими исследования в данной сфере;
- содействовать обмену опытом формирования и использования ключевых национальных показателей и его распространению в странах, где система ключевых национальных показателей отсутствует;
- оказывать содействие странам и организациям, заинтересованным в развитии и использовании КНП в сфере политики и процессов принятия решений;
- способствовать постоянному мониторингу достижения странами заявленных стратегических целей.

В соответствии с поставленными целями Белая книга по КНП имеет следующую структуру:

- Резюме;
- Введение;
- Анализ ситуации;

- Рекомендации;
- Заключение.

Белая книга по ключевым национальным показателям адресована, прежде всего, высшим органам финансового контроля и ориентирована на формирование у ВОФК общих подходов, методик, стандартов при использовании КНП в процессе оценки эффективности, результативности и экономичности реализации социально-экономических стратегий развития. С помощью рекомендаций, представленных в Белой книге, каждый орган финансового контроля может разработать подробную программу действий для оценки эффективности моделей развития его страны и способов достижения заявленных целей, причем как в странах имеющих системы КНП, так и в странах, находящиеся на стадии их разработки.

Анализ ситуации

Опыт стран в сфере разработки и использования ключевых национальных показателей

Под ключевыми национальными показателями в современной практике, как правило, понимается небольшой набор показателей, измеряющих экономический, экологический, социальный и культурный прогресс в достижении национальных целей. В идеальном варианте система ключевых национальных показателей является ключевым элементом системы стратегического управления. Однако, толкование термина «ключевые национальные показатели» меняется в зависимости от страны и ее системы измерения эффективности. В настоящее время сложился довольно разнообразный опыт использования КНП. В некоторых странах КНП – часть процесса стратегического планирования и относится к деятельности правительства, в других - система КНП базируется на традиционных макроэкономических показателях, разработка которых является прерогативой национальных статистических служб.

Формы управления развитием и методы измерения эффективности во многом зависят от существующих в стране политических, правовых и административных систем. В одних странах эти процессы носят централизованный характер, в других децентрализованный. Отсутствие систем стратегического управления и измерения эффективности на национальном уровне, как правило, означает отсутствие контроля и мониторинга государственных стратегий развития. Экономические, социальные и экологические показатели в таком случае используются для текущего мониторинга уровня социально-экономического развития государства, но не как элемент системы стратегического управления.

Во многих странах предполагается наличие не только общенациональной стратегии развития, но и создание комплексной системы

оценки состояния экономики и общества. Ключевые национальные показатели в данном контексте отражают общественное единство, высшие общественные приоритеты, публичные обязательства государства, т.е. те условия, которые позволяют управлять изменениями, сохраняя целостность социально – экономических систем, идентичность, суверенность и сплоченность. Важно подчеркнуть, что такого рода показатели становятся актуальны тогда, когда осознается необходимость комплексного управления развитием, а реализация национальной стратегии и разработка показателей становятся взаимосвязанными процессами.

В большинстве стран разработка национальных показателей находится в сфере ответственности правительств, однако в некоторых странах между гражданами и государственными структурами ведется диалог, который формирует основу для разработки национальных показателей, таким образом, гражданское общество также принимает непосредственное участие в данном процессе.

Система КНП подразумевает, что цели, задачи развития и показатели должны быть взаимосвязаны и взаимообусловлены, однако, поскольку это, как правило, зависит от качества управления, данные условия не всегда выполняются.

На сегодняшний день можно обозначить 14 стран, где уже разработана система ключевых национальных показателей: Великобритания, Португалия, Кирибати, Словакия, Малайзия, Албания, Индонезия, Мексика, Швейцария, Южная Африка, Нидерланды, Норвегия, Королевство Саудовская Аравия и Греция. Существующий опыт показывает, что в качестве КНП могут использоваться как специально разработанные показатели, охватывающие все сферы деятельности правительств, так и традиционные макроэкономические показатели, разработанные национальными статистическими службами. При этом их количество может значительно варьироваться в зависимости от страны. Все 14 стран, за редким

исключением, имеют общенациональные стратегии развития, но это не всегда означает, что системы КНП разрабатываются именно в соответствии с этим документом. В большинстве стран системы КНП были сформированы относительно недавно и существуют менее десяти лет.

Важную роль при формировании системы КНП играют международные обязательства государств, и показатели, в соответствии с которыми они отчитываются о своих достижениях перед соответствующими международными организациями. Более того, есть примеры, где международные обязательства четко отражены в национальных стратегиях развития.

В странах же, где система КНП еще не разработана, создаются специальные институты, занимающиеся данной проблематикой. Так, в 2009 году во Франции была создана Комиссия по измерению эффективности экономики и социального прогресса. В докладе Комиссии, подготовленном нобелевскими лауреатами Джозефом Стиглицем и Амартией Сеном, КНП рассматриваются не просто как статистические данные, а как показатели, учитывающие уровень общественного согласия в отношении целей и приоритетов развития. Тем самым они, основываясь не только на экономических, но и на социальных составляющих, призваны способствовать эффективному управлению изменениями и обеспечению роста благосостояния общества и конкурентоспособности государств.

В марте 2010 года в США была создана специальная Комиссия по КНП. Формируется она на уровне Конгресса, а к ее задачам относится осуществление комплексного контроля создаваемых систем показателей, разработка рекомендаций по оптимизации системы КНП, а также обеспечение доступа к актуальным и качественным данным.

Таким образом, анализ имеющегося опыта использования КНП в системе стратегического управления и деятельности ВОФК свидетельствует о разнообразии в подходах к их разработке и применению. Тип экономики,

наличие стратегий развития, активность гражданских институтов, традиции и международные обязательства влияют на выбор показателей, которые выполняют функции ключевых и становятся инструментом оценки эффективности деятельности правительств.

Опыт международных организаций в сфере измерения прогресса

Многочисленные международные организации разрабатывают и публикуют наборы показателей, которые либо являются ключевыми национальными показателями либо очень схожи с ними. Наборы показателей, публикуемые разными организациями, существенно различаются по ряду аспектов, таких как количество указанных показателей, сферами их использования, частотой публикаций и тем, что касается концепции ("философии") разработки такого набора.

Показатели, публикуемые международными организациями, как правило, описывают не деятельность конкретной организации, а скорее "состояние мира" в сферах, входящих в круг интересов данной организации. Их главная цель, таким образом, создание основы для осуществления международных сопоставлений и для оценки динамики изменений, происходящих в странах. Такие показатели, публикуемые на регулярной основе, и методология их расчета (в том числе методология обеспечения сопоставимости данных различных стран), становятся важным инструментом оценки уровня развития отдельных государств, а также служат стимулом для решения выявленных проблем.

Чаще всего наборы показателей, публикуемые международными организациями, имеют вид таблицы, содержащей отдельные статистические данные из диапазона интересов данной организации. Это характерно для наборов показателей опубликованных следующими организациями:

- Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) ¹,
- Евростат (Статистическое бюро Европейского союза) ²,
- Международный валютный фонд ³,
- Продовольственная и сельскохозяйственная организация ⁴,
- Международная организация труда ⁵,
- Всемирная организация здравоохранения ⁶.

Принципиальная особенность полученных данных заключается в том, что они получены в соответствии с едиными методологическими правилами. Наборы показателей (базы данных), упомянутые выше, как правило, состоят из нескольких сотен или несколько тысяч временных рядов. В целях облегчения доступа к наиболее значимым данным в нескольких базах данных есть краткий набор ключевых показателей, который схож с КНП. Например, это было бы характерно для набора основных экономических показателей в базе данных ОЭСР и для набора мер устойчивого роста в базе данных Евростата.

Более интересными представляются показатели другого типа, а именно показатели, предназначенные для оценки степени прогресса в осуществлении глобальных стратегий, осуществляемых или продвигаемых международными организациями. Лучшими примерами таких наборов показателей являются:

- Показатели прогресса в достижении Целей развития тысячелетия Организации объединенных наций ⁷,
- Показатели стратегии "Европа 2020", разработанной в Европейском Союзе как последовательное продолжение Лиссабонской стратегии ⁸.

¹ *Main Economic Indicators*, <http://stats.oecd.org/index.aspx>

² <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

³ *IMF Data and Statistics*, <http://www.imf.org/external/data.htm#data>

⁴ <http://kids.fao.org/glipha/>

⁵ <http://kids.fao.org/glipha/>

⁶ http://www.who.int/whosis/whostat/EN_WHS10_Part2.p

⁷ <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>

Наборы показателей реализации стратегии встречаются намного реже, чем наборы, представленные в вышеупомянутых базах данных. Тем не менее, показатели реализации стратегии тщательно выбраны, строго взаимосвязаны со стратегическими целями, и хотя они не дают полноценную картину состояний стран, как это делают публикуемые показатели, они ориентированы, прежде всего, на важнейшие проблемы. Эта черта приближает показатели реализации стратегии к "классическим" национальным наборам КНП.

Универсальный характер показателей реализации стратегии (те же показатели используются для оценки ситуации в самых разных странах), очевидно, также имеет существенные недостатки - набор глобальных показателей может не учесть проблемы, имеющие основополагающее значение для конкретной страны. Надо также отметить, что показатели реализации стратегии (упомянутые выше, а также многие другие) сосредоточены главным образом на оценке ситуации в странах с более низким уровнем социально-экономического развития и гораздо менее полезны для более развитых стран.

Отдельную группу представляют единые, комплексные показатели, отражающие ситуацию в отдельных областях. К наиболее известным показателям этого типа относятся:

- Индекс развития человеческого потенциала - комплексный индекс качества человеческих ресурсов, ежегодно публикуемый Программой развития ООН⁹,
- Индекс восприятия коррупции – индекс, ежегодно публикуемый Transparency International¹⁰,

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

⁹ <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

¹⁰ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009.

- Индекс ведения бизнеса, публикуемый Всемирным банком, как единый комплексный показатель, измеряющий легкость осуществления бизнес-проектов в конкретных странах¹¹,
- Индекс глобальной конкурентоспособности и Индекс конкурентоспособности бизнеса – индексы, измеряющие уровень развития стран и публикуемые Всемирным экономическим форумом¹².

Эти показатели, хотя и требуют существенных уточнений с методологической точки зрения, оказывают значительное влияние на восприятие оцениваемых стран. Причина такой популярности этих показателей в том, что сведение многочисленных аспектов проанализированных вопросов к единому комплексному показателю позволяет при составлении рейтинга очень четко показать положение отдельных стран.

Опыт использования КНП в деятельности ВОФК

В странах, использующих КНП, высшие органы финансового контроля могут принимать участие в содействии разработке, выбору, использованию и постоянному совершенствованию ключевых национальных показателей, сохраняя при этом свою самостоятельность с тем, чтобы впоследствии использовать КНП для независимой оценки эффективности принимаемых властью решений.

Роль ВОФК в этом процессе во многом зависит от политических, законодательных и административных систем конкретной страны и мандата ВОФК. Как показывает международный опыт, чаще всего КНП используются для оценки эффективности различных программ и стратегий развития.

¹¹ <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>

¹² <http://www.weforum.org/>

Комплексные системы оценки эффективности действуют в странах, где уже разработаны и используются КНП. Они охватывают все уровни управления – национальный, субнациональный, правительственные секторы, институты и бюджетные программы. Такая система оценки эффективности подразумевает, что цели, задачи и показатели должны быть последовательными и сопоставимыми, однако, это обычно зависит от качества управления и целого ряда процедур планирования.

Рекомендации

Принципы использования КНП в деятельности ВОФК

Поскольку любое государство в процессе развития сталкивается с различными социально-экономическими проблемами, цели развития каждой страны требуют индивидуально разработанных ключевых национальных показателей. Кроме того, при разработке КНП необходимо учитывать не только стратегии развития, но и возможные риски их реализации.

Предлагаемые принципы универсальны, т.е. приемлемы для государств и обществ независимо от реализуемой модели прогресса и уровня социально-экономического развития. Универсальность принципов очень важна, так как каждая страна, в зависимости от политических приоритетов, может иметь различные социально-экономические проблемы и соответствующий им перечень КНП.

КНП могут рассматриваться как критерии аудита эффективности, с помощью которых оцениваются результаты реализации стратегий развития и деятельности правительств, а также социально-экономические процессы и состояние общества в целом.

Условия

1 Использование КНП высшими органами финансового контроля должно осуществляться в рамках действующего мандата и с учетом сохранения их независимости.

1.1 Непосредственное участие в разработке КНП не соответствует принципу независимости ВОФК, однако они могут участвовать в процессе усовершенствования показателей в консультативной форме.

1.1.1 Консультационная деятельность ВОФК по вопросам разработки и усовершенствования КНП должна осуществляться при соблюдении принципов объективности и беспристрастности, и не ставя под угрозу принцип независимости.

1.1.2 ВОФК должен гарантировать, что консультационная деятельность по вопросам разработки и усовершенствования КНП не приведет к конфликту интересов и не будет включать в себя управленческие функции и полномочия.

2. Одним из предварительных условий для использования КНП в рамках аудиторской деятельности является то, что сотрудники ВОФК должны иметь профессиональные знания и опыт в политических и методологических вопросах, касающихся КНП.

Обязанности ВОФК

3. ВОФК должен уделять особое внимание аспекту подотчетности при проведении оценок и использовании КНП в ходе аудиторской деятельности.

3.1 ВОФК следует оценивать открытость и прозрачность деятельности, связанной с КНП.

3.2 ВОФК следует содействовать использованию ключевых национальных показателей на всех этапах бюджетного процесса, в том числе на этапах программирования и планирования.

Функции

4. КНП являются инструментом, позволяющим ВОФК анализировать результаты и последствия реализации государственной политики, в частности при проведении аудита эффективности и стратегического аудита.

4.1 Аудит КНП высшими органами финансового контроля должен способствовать принятию корректирующих мер в соответствующей области политики.

5. ВОФК следует, прежде всего, оценивать корректность использования КНП правительством.

5.1 ВОФК следует оценивать достоверность, надежность, объективность, полноту, независимость и сопоставимость КНП, используемых правительством и информационных систем, предоставляющих информацию, по которым считаются значения КНП.

Требования

6. ВОФК следует оценивать доступность (открытость) методики расчета КНП в целях обеспечения транспарентности их использования.

7. При работе с КНП высшие органы финансового контроля наряду с общепринятыми методами должны использовать и современные научные методы экономики, статистики, социологии и управления.

Методы

8. При использовании высшими органами финансового контроля КНП для анализа последствий государственной политики, выбранные КНП должны быть непосредственно связаны с темой аудиторского исследования.

8.1 ВОФК следует оценивать набор КНП, разработанный для оценки прогресса проводимой политики.

8.2 ВОФК следует оценивать возможности системы КНП с целью осуществления международных сопоставлений.

9. При оценке КНП, используемых правительством, ВОФК должен учитывать риски, связанные с рассмотрением вопросов, не относящихся к предмету аудирования.

Влияние

10. ВОФК следует оценивать степень соответствия проводимой правительством политики в отношении доступности сведений по КНП общим принципам обнародования статистической информации.

10.1 Когда аудит КНП выявляет недостатки, ВОФК должен представить выводы таким образом, чтобы они создавали возможности совершенствования системы КНП для ответственных структур.

Роль ВОФК в разработке, оценке и использовании систем ключевых национальных показателей

Несмотря на то, что ВОФК поддержали разработку системы ключевых национальных показателей, им, тем не менее, удалось избежать прямого вовлечения в процесс выбора показателей. Это было сделано для того, чтобы сохранить свою независимость и предотвратить возможное снижение степени доверия населения, если показатели окажутся неточными или неподходящими. Для того чтобы избежать этих рисков, ВОФК могут ограничить свою вовлеченность в процесс от формирования до технической поддержки и выполнять свои аудиторские обязанности после разработки показателей.

Помимо разработки показателей, ВОФК могут принимать участие в поддержке и использовании КНП в аудиторской работе. Они играют важную роль в оценке надежности и значимости ключевых национальных показателей и используют КНП в качестве основы для оценки эффективности работы правительства. Следующие вопросы могут использоваться как руководство для ВОФК при определении вопросов аудиторской проверки:

- Существует ли система КНП?
- Связана ли система КНП с процессом формирования бюджета?
- Сопоставимы ли ключевые национальные показатели с макроэкономическими показателями?
- Используются ли ключевые национальные показатели для отчета в достижении международных целей?
- Используются ли различные показатели на национальном и наднациональном уровнях?
- Связанны ли ключевые национальные показатели с другими показателями и не противоречат ли они друг другу?

- Существуют ли системы для контроля за достижением целей государственной политики?
- Как национальные показатели соотносятся с целями или задачами, установленными в законодательстве?
- Являются ли национальные показатели достоверными и надежными характеристиками достижения национальных целей? Отражают ли они цели законодательства? Способствуют ли показатели достижению национальных целей?
- В какой степени государственные программы способствуют достижению национальных целей в соответствии с ключевыми национальными показателями?

Руководство по использованию терминов и понятий в сфере КНП

Разнообразие толкований таких понятий как «прогресс», «ключевые национальные показатели», «качество данных» и других обуславливает необходимость для органов финансового контроля сформировать единое понимание основных терминов, используемых в деятельности ВОФК. В данном случае, важны не только определения понятий и терминов, но и их толкование, а также описание наиболее правильных способов их использования в деятельности ВОФК. В соответствии с этой задачей Руководство по использованию терминов и понятий в сфере КНП отвечает на следующие вопросы:

- Что измеряется?
- Что является ключевыми национальными показателями?
- Что такое система ключевых национальных показателей?
- Что такое качество данных?

Рекомендации по каждому из разделов очень важны для повышения эффективности деятельности и взаимодействия высших органов финансового контроля.

Что измеряется?

Прогресс - в самом общем понимании, прогресс означает «улучшение жизни общества» – с точки зрения самого общества. Прогресс также может быть определен как успех в достижении целей или приближение к целям, установленным в рамках политической или общественной деятельности. Прогресс является многомерным понятием и обычно включает в себя экономические, социальные и экологические факторы наряду с другими, жизненно важными для населения областями (например, культура или

качество управления). Хотя прогресс предполагает изменение к лучшему, любая оценка прогресса должна также включать оценку регресса.

Что является ключевыми национальными показателями?

Ключевые национальные показатели, иногда их называют **определяющими показателями**, определяют основные данные о прогрессе и позиции страны, учитывая диапазон возможностей. Не существует «правильного» количества показателей; масштаб системы, ее простота и широта охвата может в значительной степени варьироваться. Однако, ключевые национальные показатели, как правило, ограничиваются тем, что общество определяет как «набор жизненно важных показателей». Когда набор показателей включает до дюжины показателей, результатом анализа является получение общей картины наиболее важных условий достижения прогресса страны, а не исчерпывающей информации.

Как и в случае с определением прогресса, процесс выбора ключевых национальных показателей по своей сути является политическим, отражающим желания и ценности общества.

Что такое система ключевых национальных показателей?

Система Ключевых национальных показателей, или **набор показателей** - это организованные усилия по сбору и распространению перечня показателей, которые характеризуют позицию и прогресс страны. Система показателей аккумулирует информацию от источников (например, лиц, ответственных за исследования, или учреждений, предоставляющих собранные ими данные), которые провайдеры (например, национальное агентство статистики) потом группируют в товары и услуги в интересах пользователей (например, руководителей, исследователей, специалистов по планированию и граждан).

Система ключевых национальных показателей обычно включает социальные, экономические и экологические показатели с целью получения общей картины прогресса и благополучия страны. Несмотря на то, что многие страны имеют показатели в той или иной области, система ключевых национальных показателей может предоставить комплексную и сбалансированную картину развития, необходимую для уверенности в том, что прогресс в одной отрасли не происходит за счет другой.

Что такое качество данных?

Качество данных - может быть определено как «пригодность для использования», то есть понятие, которое включает в себя ряд признаков, обеспечивающих пригодность данных с точки зрения пользователей, а именно соответствие целям (релевантность), точность, надежность, своевременность, доступность, интерпретируемость и согласованность.

Качество данных обеспечивается за счет осуществления проверки и оценки достоверности данных во избежание ограничения данных, т.е. проблемы, связанные с источниками данных или данными, которые могут быть обнаружены при проведении оценки программ, независимых аудиторских проверок, анализа информационных систем и т.д.

*Рекомендации по использованию ключевых национальных показателей
при проведении мониторинга устойчивого развития*

Многие правительства сделали концепцию устойчивого развития неотъемлемой частью осуществляемой политики и на ее основе разработали государственные стратегии, а также программы на национальном, региональном и местном уровнях. Вследствие этого данная проблема стала актуальна для ВОФК и поставила вопрос о разработке и применении новых методов и инструментов контроля.

Концепция устойчивого развития охватывает следующие сферы:

- благосостояние - экономическое, экологическое и социальное развитие;
- различные временные периоды - краткосрочное и долгосрочное развитие.

Данные сферы представляют комплексное взаимодействие установленных принципов для обеспечения согласованности политики и содействия развитию, не подрывая возможности будущих поколений удовлетворять свои потребности.

Для оценки реализации концепции устойчивого развития ВОФК следует проводить аудит по трем направлениям:

- аудит целей, для того, чтобы понять, достижимы ли они и соответствуют ли потребностям общества;
- аудит показателей, для того, чтобы понять, являются ли они адекватными и достоверными;
- аудит прогресса, осуществляемый путем сопоставления показателей и поставленных задач.

На основе анализа адекватности и достоверности целей и показателей, ВОФК может разработать соответствующие критерии аудита. Цели, как и обязательства, могут быть взяты из принятых национальных планов и программ или международных договоров. В соответствии с руководством ОЭСР по показателям устойчивого развития для аудита показателей ВОФК могут осуществлять проверку по следующим направлениям:

- соответствуют ли показатели осуществляемой политике, в том числе определяют ли временные тенденции, реагируют ли на изменения движущих сил, имеют ли числовые или контрольные значения, в отношении которых может быть измерен прогресс;
- являются ли показатели аналитически обоснованными, то есть, разработаны ли они с учетом целей устойчивого развития;
- измеримы ли показатели, иными словами, независимо от того, насколько полезен показатель в теории, если он не может быть измерен доступным способом, то его не следует использовать.

В связи с глобальным кризисом особое внимание необходимо уделять показателям, характеризующим эффективное использование государственных средств, выделенных на посткризисное регулирование, значительно возросшей стоимости обслуживания государственного долга, государственным расходам, которые имеют решающее значение для устойчивого государственного бюджета и последствиям этих рисков. Кроме того, последствия финансового кризиса обуславливают необходимость создания международной скоординированной системы "раннего предупреждения" в контексте более тесного сотрудничества между ВОФК и международными финансовыми организациями в целях упрощения оценки выбранных показателей и их соответствия проводимой политике.

Многочисленные свидетельства необходимости подобных показателей предполагают осуществление сопоставлений социально-экономического развития стран с учетом опыта взаимного мониторинга устойчивого развития стран G-20. При проведении анализа рекомендуется использовать следующие руководящие принципы:

- Взаимное влияние направлений устойчивого развития должно быть адекватно сбалансировано системой показателей;
- Необходимо поддержание баланса между краткосрочными и долгосрочными потребностями в информации;
- Показатели должны показывать реальное соотношение между поставленными целями и достигнутой эффективностью по все направлениям устойчивого развития;
- С учетом большого разнообразия наборов показателей для мониторинга устойчивого развития важно определить оптимальное количество показателей;
- Сведение всех направлений устойчивого развития в единую систему учета, которая не используется в настоящее время.
- Из-за ограниченности некоторых основных показателей (например, ВВП, производительность труда) существует необходимость в разработке и использовании альтернативных показателей для проведения качественного анализа.

Рекомендации для стран с инновационным типом экономики

К настоящему времени многие страны достигли значительного прогресса в процессе перехода к инновационной экономике и информационному обществу. Это объясняется как появлением наукоемких отраслей промышленности и услуг, так и все большим количеством программ правительств в области инновационной экономики и информационного общества. Таким образом, внимание следует уделить перспективам развития (возможностям, целям, предпосылкам) исследовательских программ, а соответствующие изменения следует отразить при проведении аудита эффективности с целью обеспечения подотчетности современных процессов.

В соответствии с мандатом ВОФК, возможны 3 этапа аудита государственной политики в рамках общества и экономики, основанных на знаниях:

- оценка исследовательских программ;
- оценка прогресса в инновационной экономике;
- оценка прогресса в информационном обществе.

Основными задачами ВОФК при проведении аудита эффективности являются следующие:

- оценка экономичности, продуктивности и результативности государственной деятельности по поддержанию процессов функционирования общества и экономики, основанных на знаниях;
- определение наиболее важных показателей результативности и их источников;
- оценка и содействие реализации политических решений и задач, обозначенных для обеспечения прогресса в инновационной экономике и информационном обществе.

Одной из проблем, препятствующих выполнению указанных задач, является то, что информационные потребности лиц, принимающих решения, систематически не удовлетворяются и не анализируются. В связи с этим аудиторам необходимо прикладывать особые усилия для преодоления этих трудностей.

Другой важной проблемой в области аудита эффективности является отсутствие четко определенных целей программ, и как следствие слабая основа для выбора критериев аудита.

Для преодоления этих трудностей и создания основы для оценки долгосрочных результатов, необходимо непосредственное влияние на процесс формирования будущих программ или создания институтов, которые смогут разработать более целенаправленные и более структурированные программы.

Кроме того, в процессе осуществления контроля, аудиторы должны учитывать, что некоторые виды анализа инновационной экономики и информационного общества ориентированы на долгосрочную перспективу (например, оценка результатов и социально-экономических последствий), некоторые аспекты, связаны с конкретным краткосрочным или среднесрочным периодом программ (например, программные цели, в рамках отдельной научной области), тогда как другие могут не иметь отношения к какому-либо временному периоду.

В связи с ограниченностью надежной независимой информации необходимо специальное регулирование, которое определит различные источники информации, помимо указываемых объектами аудита.

Для того чтобы обеспечить уверенность в надежности информации и свободно выбирать сферы аудита в рамках мандата ВОФК, аудиторы должны использовать Руководство по использованию терминов и понятий в сфере

КНП, подходящих для описания общества и экономики, основанных на знаниях.

Непосредственно при формировании системы КНП, в дополнение к показателям, которые имеются и используются в стране, ВОФК может выбрать показатели из Методологии оценки знаний Всемирного банка и Европейских инновационных таблиц (scoreboard) для проведения аудита эффективности инновационной экономики. Полезным источником информации является статистика Европейского сообщества по вопросам информационного общества. Помимо выгод от использования передового опыта для национальных ВОФК, такой подход будет способствовать повышению качества международных сопоставлений.

Таким образом, набор показателей, необходимых для охвата всех этапов развития экономики и общества, основанных на знаниях, начиная с промежуточных факторов до использования результатов и их конечных экономических и социальных последствий, достаточно широк. Задача аудиторов - участвовать в формировании системы показателей методом консультирования.

В качестве результатов проведения аудита эффективности в экономиках, основанных на знаниях, следует выделить следующие:

- на основе принципов применения КНП, ВОФК следует и далее участвовать в разработке систем показателей, описывающих процессы инновационной экономики и информационного общества, учитывая предложенные рекомендации;
- в «инновационной» среде аудит эффективности должен постоянно выявлять недостатки информационных систем, необходимых для поддержания дальнейшего развития инновационной экономики и информационного общества во всех странах.

***Рекомендации по разработке и использованию КНП в странах
находящейся на этапе перехода к инновационной экономике (на примере
государств-участников СНГ)***

Весьма актуален вопрос разработки и использования КНП и для стран, находящихся на пути к формированию инновационной экономики и информационного общества. Для увеличения темпов роста экономики и повышения благосостояния общества такие страны зачастую создают региональные объединения, в рамках которых разрабатываются общие региональные стратегии развития. Для ВОФК, прежде всего, это означает подготовку и проведение совместных контрольно – аналитических мероприятий, для которых нужны общие стандарты, согласованные методики и критерии оценки и, самое важное, ключевые показатели, определить которые необходимо совместно, исходя из интересов стран и заявленных общих целей и задач экономического развития.

Для оценки эффективности реализации стратегий социально-экономического развития стран с переходной экономикой, на примере государств-участников СНГ, разработаны Методические рекомендации которые включают следующие разделы: Понятие аудита эффективности; Цели аудита эффективности; Сферы использования аудита эффективности; Этапы проведения аудита эффективности; Методы сбора и анализа информации; Подготовка экономико-методологического обоснования аудиторской проверки; Определение критериев аудита эффективности; Методология выбора показателей/ключевых национальных показателей при проведении аудита эффективности; Формирование системы ключевых национальных показателей; Определение аудиторских доказательств и анализ полученных данных; Подготовка и распространение отчета по результатам проведения аудита эффективности; Мониторинг исполнения рекомендаций; Словарь англо-русских соответствий.

В качестве **Ключевых национальных показателей** (*Key national indicators*) в данном документе рассматривается система или набор показателей, позволяющих оценить уровень и темпы социально – экономического развития государства в соответствии с национальными ценностями и стратегическими целями. Ключевые национальные показатели дают качественную, обобщающую, нормативную характеристику степени достижения конкретной цели развития общества, и используются для повышения эффективности деятельности управленческих структур национального или иного уровня принятия решений.

КНП могут рассматриваться как критерии аудита эффективности, по которым оцениваются результаты реализации стратегий развития, деятельности правительства, социально-экономические процессы и состояние общества в целом.

Формирование системы ключевых национальных показателей для стран с переходной экономикой предполагает использование, как международных программ развития, так и национальных стратегий.

В качестве ключевых национальных показателей для оценки достижения целей развития в соответствии с международными обязательствами государств–участников СНГ рекомендуется использовать показатели Целей развития тысячелетия и показатели Устойчивого развития.

Кроме того, для ВОФК государств–участников СНГ предлагается согласовать использование в контрольной деятельности разработанную Всемирным банком систему общих показателей эффективности управления государственными финансами (УГФ).

Особую значимость в связи с принятием Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года (14.11.2008, Кишинев) представляют основные целевые показатели экономического развития государств – участников СНГ, достижение которых должно контролироваться ВОФК СНГ.

С целью гармонизации методик построения, перечня и систем ключевых национальных показателей предлагается по каждому показателю разработать Паспорт показателя, включающий:

- Название показателя;
- Единицу измерения;
- Периодичность исчисления;
- Характеристику;
- Методику расчета;
- Источник информации;
- Уровень дезагрегирования;
- Варианты показателя.

Перечни и системы национальных и региональных ключевых показателей формируются в соответствии со стратегиями экономического развития государств-участников. В ходе совместных контрольных мероприятий они могут согласовываться между странами в процессе подготовки экономико-методологического обоснования аудиторской проверки.

Заключение

Современные методы контроля не позволили ни предотвратить глобальный финансово-экономический кризис, ни верно определить его последствия. Данная несостоятельность существующих инструментов регулирования придала еще большую актуальность вопросу разработки и использования ключевых национальных показателей. Продолжение исследований по данному направлению призвано способствовать оптимизации деятельности ВОФК, повышению качества деятельности правительств и уровня жизни населения. Кроме того, очевидно, что от выбора ключевых показателей социально-экономического развития зависит выбор истинных или ложных целей развития стран.

Для реализации обозначенных инициатив в современный посткризисный период необходимо объединить усилия всего экспертного сообщества, занимающегося проблематикой, связанной с оценкой эффективности реализации стратегий социально-экономического развития, а также привлечь к работе и другие заинтересованные стороны.

Появление Белой книги по КНП характеризует новый этап развития ВОФК и в последующем может выступать для них как некий ключевой документ, являющийся составной частью общей идеологии развития и содержащий конкретные способы достижения обозначенных целей на основе эффективных методов контроля.

Белая книга на данном этапе носит в большей степени информационный характер и аккумулирует основные принципы и подходы в сфере разработки и использования КНП социально-экономического развития. Подготовленный вариант Белой книги ориентирован, прежде всего, на достижение взаимопонимания между всеми заинтересованными сторонами, прямо или косвенно участвующими в процессе разработки и использования КНП, а также на профессиональное использование предложенных

рекомендаций. В дальнейшем представляется целесообразным существенно дополнить данное руководство за счет более глубокой проработки рассматриваемых вопросов.

Очевидно, что непрерывное обновление знаний в данной сфере предполагает использование возможностей современных информационных технологий и формирование соответствующей референсной модели. Наличие данных возможностей позволит обеспечить прозрачность национальных систем оценки социально-экономического развития и синхронность отображения изменений систем КНП и методов их оценки. Кроме того, новые концепции и технологии смогут обеспечить оценку вклада участников процесса социально-экономического развития в конечный результат.

При этом в качестве базовых подходов могут быть выделены:

- Выбор интегральных показателей и индексов в условиях универсальных (транспарентных) моделей развития.
- Формирование с учетом многообразия КНП многомерной референсной модели в соответствии с транснациональными и национальными целями развития.

Данные подходы не составляют альтернативы, а являются взаимосвязанными и взаимообусловленными.

Продуктивным в этой связи представляется использование развитой в последние годы концепции управления потенциалами. Измерение прогресса путем оценки потенциалов развития предполагает оценку эффективности системы управления социально-экономическим развитием в целом, включая объекты, процессы и органы управления.

Рабочей группой ИНТОСАИ по КНП рассмотрена возможная архитектура информационной ссылочной модели, включающая показатели достижения стратегических целей, показатели ключевых потенциалов развития, показатели ключевых активов, а также показатели рисков и дееспособности органов управления.

При этом оценке могут подлежать как совокупный экономический потенциал, так и составляющие его компоненты, включая реализуемый (экономическая мощь) и мобилизуемый потенциалы социально-экономического развития.

При этом в качестве ключевых могут быть выделены потенциалы, характеризующие способность и готовность системы реализовывать поставленные стратегические цели, передача которых в аутсорсинг нецелесообразна. В качестве базовых могут быть определены такие потенциалы, как суверенность, безопасность, конкурентоспособность, социокультурная идентичность, жизнеспособность, удовлетворенность и др.

В свою очередь, уровень социально-экономических потенциалов определяется наличием, распределением и использованием активов как ключевых ресурсов системы, включая возможности человеческого капитала, материальных и нематериальных активов и реализуемых процессов.

Возможности оценки эффективности управления национальными активами в целях концентрации их в нужное время в нужном месте для обеспечения конкурентоспособности, безопасности и устойчивости процессов развития предполагают наличие развитых сетевых моделей.

Важными факторами являются учет и оценка своевременности и адекватности реакции органов управления на угрозы и риски социально-экономического развития. В этом плане КНП должны также включать индикаторы угроз и рисков.

Учитывая многогранность вопроса, Белая книга должна быть комплексным, постоянно обновляемым и актуальным документом, являющимся эффективным инструментом по разработке и использованию КНП.

Выбор КНП, адекватно отражающих содержание и состояние объектов, представляет крайне сложную задачу, в связи с чем необходимо

максимальное использование современных информационных технологий и ресурсов.

Кроме того, необходимы новые концепции и IT-технологии, способные обеспечивать измерение и оценку по конечным целям, включая оценку целеполагания и архитектуры.

Значительный информационный ресурс составляют при этом базы знаний, сформированные ключевыми международными организациями, включая ОЭСР, Мировой банк, ООН, Давосский форум и др.

В рамках проекта ИНТОСАИ по КНП при поддержке ОЭСР реализован доступ к указанным базам знаний, включая возможности обработки и анализа представленных в них данных по КНП.

Также Рабочей группой был разработан и апробирован ряд информационных технологий, обеспечивающих визуализацию оценок продуктивности данных по КНП.

Реализация данного проекта обеспечит учет интересов ВОФК в процессе формирования системы оценочных показателей, что позволит обеспечить прозрачность, объективность и методологическую проработанность КНП, а также, в общем, отразится на росте профессионализма сотрудников ВОФК. Кроме того, посредством проведения аудита эффективности с использованием КНП ВОФК смогут способствовать совершенствованию государственной экономической и социальной политики, давая рекомендации по исполнению принятых обязательств.

Важно отметить, что объединив усилия всех заинтересованных сторон можно достигнуть одной из основных целей Рабочей группы по КНП и ИНТОСАИ в целом - повысить эффективность оценки реализации стратегий социально-экономического развития стран-участниц ИНТОСАИ.