

GUID 5290

Керівництво з аудиту
формування та
використання ключових
національних показників



INTOSAI

Рекомендації INTOSAI
видані Міжнародною
організацією вищих органів
аудиту (INTOSAI) у складі
Системи професійних
документів INTOSAI. Додаткову
інформацію подано на сайті
www.issai.org

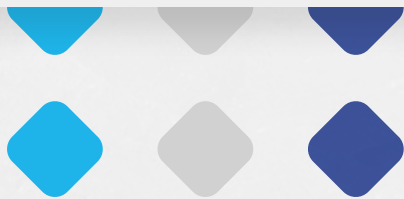
Документ до IFPP — цей документ було розроблено до створення Системи професійних документів INTOSAI (IFPP) у 2016 році. Він може відрізнятися за формальною метою від останніх Керівних принципів INTOSAI з аудиту.



INTOSAI



INTOSAI, 2019



ЗМІСТ

СКОРОЧЕННЯ	4
1. ВСТУП	5
2. ВИЗНАЧЕННЯ КЛЮЧОВИХ НАЦІОНАЛЬНИХ ПОКАЗНИКІВ (КНП)	7
3. МЕТА	9
4. СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ	10
5. ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ АУДИТУ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КНП	12
5.1 Незалежність і етика	12
5.2 Передбачувані користувачі та відповідальні сторони	14
5.3 Предмет аудиту	14
5.4 Цілі аудиту	16
5.5 Підхід до аудиту	18
5.6 Критерії аудиту	18
5.7 Навички	19
6. СТРУКТУРА КРИТЕРІЇВ АУДИТУ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КНП	21
6.1 Аналіз нормативно-правової та методологічної бази	23
6.2 Аналіз достатності та актуальності набору показників	25
6.3 Якість набору показників	26
6.4 Узгодженість системи КНП з іншими видами діяльності	30
6.5 Доцільність та обґрунтованість цільових значень показників	32
6.7 Оцінка досягнення цілей	34
ДОДАТОК А — Визначення	36
ДОДАТОК В — Авторитетні джерела	39

СКОРОЧЕННЯ

GUID	Керівництво INTOSAI
INCOSAI	Міжнародний конгрес вищих органів аудиту
INTOSAI	Міжнародна організація вищих органів аудиту
ISSAI	Міжнародні стандарти вищих органів аудиту
INTOSAI-P 1	<i>Лімська декларація</i>
INTOSAI-P 10	<i>Мексиканська декларація про незалежність BOA</i>
ISSAI 100	<i>Фундаментальні принципи аудиту державного сектору</i>
ISSAI 300	<i>Принципи аудиту діяльності (ефективності)</i>
ISSAI 400	<i>Принципи аудиту відповідності</i>
ISSAI 3000	<i>Стандарт аудиту діяльності (ефективності)</i>
GUID 3910	<i>Основні поняття аудиту діяльності (ефективності)</i>
GUID 3920	<i>Процес аудиту діяльності (ефективності)</i>
GUID 9020	<i>Оцінка публічних політик (документ, що передував IFPP)</i>
ISSAI 4000	<i>Стандарт аудиту відповідності</i>
КНП	Ключові національні показники
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
BOA	Вищі органи аудиту (BOA)
ЦСР	Цілі сталого розвитку
ООН	Організація Об'єднаних Націй
РГ КНП	Робоча група INTOSAI з ключових національних показників

- 1) Оскільки зміни прискорюються в усіх сферах життєдіяльності, уряди в усьому світі стикаються з новими та більш складними проблемами у частині ефективності та підзвітності. Подолати ці виклики означає узгодити програми та політику урядів із орієнтованими на результат цілями, в яких зацікавлені громадяни. Це потребує прийняття обґрунтованих рішень щодо стратегічних цілей і завдань політики, вжиття заходів для забезпечення економічності, ефективності та результативності їх реалізації, а також досягнення очікуваних ефектів від їх впливу.
- 2) Враховуючи роль і обов'язки ВОА в межах країни щодо забезпечення ефективності та підзвітності, ці органи можуть відігравати важливу роль у визначенні шляхів вирішення ключових національних проблем.
- 3) Важливим інструментом, необхідним для вирішення проблем і досягнення національних результатів, є розробка систем вимірювання ефективності та оцінки впливу на основі ключових показників. Такі системи дають змогу оцінити умови та тенденції, виміряти прогрес у досягненні бажаних результатів, засвідчити успішне досягнення цілей і, нарешті, оцінити прямі та непрямі наслідки вжитих заходів. Ці результати можуть бути використані для інформування про стратегічне планування, покращення звітності про ефективність і підзвітність та сприяння ефективному аналізу політики, а також для оцінки державних політик та програм.
- 4) Системи оцінки ефективності, засновані на ключових показниках, були темою XIX INCOSAI у Мексиці в 2007 році. Мексиканські угоди фіксують п'ять ролей, які ВОА можуть відігравати у формуванні та використанні систем показників:

- a) виявлення (ідентифікація) потреби в КНП на національному рівні;
 - b) сприяння діяльності з навчання та просування використання КНП;
 - c) оцінка процесу формування індикаторів та/або систем показників;
 - d) аудит якості, достовірності та надійності інформації, що міститься в індикаторі;
 - e) використання показників для оцінки та звітування про національний прогрес.
- 5) Для сприяння обміну інформацією між ВОА та забезпечення успішного виконання різноманітних функцій, пов'язаних із роботою з ключовими національними показниками (КНП), було створено Робочу групу INTOSAI з ключових національних показників.
- 6) Відповідно до Резолюції ООН A/Res/70/1 (параграфи 47 і 48), уряди несуть основну відповідальність за подальші дії та перегляд на національному, регіональному та глобальному рівнях щодо прогресу, досягнутого у реалізації цілей ООН. «Наразі розробляються показники для допомоги цій роботі. Якісні, доступні, своєчасні та надійні дезагреговані дані будуть потрібні, щоб допомогти у вимірюванні прогресу та гарантувати, що ніхто не залишиться позаду. Такі дані є ключовими для прийняття рішень». Наскрізний пріоритет 2 Стратегічного плану INTOSAI на 2017-2022 рр. передбачає сприяння подальшій діяльності та перегляд ЦСР у контексті конкретних зусиль кожної країни щодо сталого розвитку та індивідуальних повноважень ВОА. Створення відповідних структур даних на національному рівні є ключовою частиною інтеграції ЦСР у національний контекст, а також подальшої діяльності та моніторингу реалізації ЦСР.
- 7) Керівництво GUID 5290 щодо аудиту формування та використання ключових національних показників розроблено в рамках Системи професійних документів INTOSAI (Framework of Professional Pronouncements (IFPP)) згідно з основними поняттями та принципами, викладеними в ISSAI 100 «Фундаментальні принципи аудиту державного сектору».

- 8) **Визначення.** Для цілей цього GUID КНП визначаються як набір показників, які використовуються урядом для встановлення цілей, моніторингу прогресу та оцінки досягнення цілей, а також для вимірювання ефективності діяльності уряду, програм, політик, операцій або ініціатив, а також визначення прямого і непрямого впливу державних політик та програм.
- 9) Згідно з визначенням ISSAI 300 «*Принципи аудиту діяльності (ефективності)*», аудит діяльності (ефективності) — це незалежне, об'єктивне й надійне оцінювання того, чи функціонують державні підприємства, системи, операції, програми, заходи чи організації згідно з принципами економічності, ефективності та результативності, та чи є в цій сфері можливості для удосконалення. Принципи економічності, ефективності та результативності визначаються наступним чином:
- Принцип *економічності* передбачає зведення до мінімуму вартості ресурсів. Ресурси, що використовуються, повинні бути доступні у відповідний час, у необхідній кількості й належної якості та за найкращою ціною.
 - Принцип *ефективності* означає одержання максимальної віддачі від наявних ресурсів. Він стосується взаємозв'язку між залученими ресурсами та отриманими результатами з точки зору кількості, якості та строків.
 - Принцип *результативності* стосується досягнення встановлених цілей та передбачуваних результатів.
- 10) Інформація про якість і кількість використаних ресурсів, отриманих і досягнутих результатів представлена за допомогою індикаторів, тобто кількісних або якісних показників, які описують економічні, екологічні, соціальні, культурні чи інші умови в часі.

Таким чином, важливим інструментом для оцінки економічності, ефективності та результативності державних підприємств, систем, операцій, програм, заходів чи організацій є включення набору показників, які можуть бути використані в процесі ухвалення стратегічних рішень. Аудит формування та використання показників стає актуальним, коли виконавча влада робить цей важливий крок.

- 11) Ключові показники також важливі для вимірювання впливу та корисності державної політики та програм і визначення того, чи є можливості для покращення, зокрема із застосуванням відповідних статистичних та економетричних методів.
- 12) Моделі управління розвитком і методи вимірювання ефективності або впливу значною мірою залежать від наявної політичної, правової та адміністративної систем країни. Ці системи можуть бути як централізованими, так і децентралізованими. Економічні, соціальні та екологічні показники можуть застосовуватися для моніторингу соціально-економічного розвитку держави або використовуватися як частина процесу ухвалення стратегічних рішень і стосуватися діяльності уряду.
- 13) Показники можуть бути організовані в ієрархічні, взаємопов'язані набори, які включають:
 - Глобальні показники (наприклад, Цілі сталого розвитку ООН),
 - Національні показники (наприклад, навколишнє середовище, охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення),
 - Показники державного / громадського сектору,
 - Показники суб'єкта господарювання / державного органу,
 - Показники послуги, програми чи політики.
- 14) Делегати XIX INCOSAI погодилися, що BOA можуть перевіряти (і використовувати в своїх аудитах діяльності (ефективності)) показники на будь-якому рівні, а також взаємозв'язки та узгодженість між рівнями.
- 15) Повний список визначень, які використовуються в GUID, наведено в Додатку А.

- 16) Цей GUID є не обов'язковим керівництвом для БОА, які вирішують провести аудит формування та використання КНП.
- 17) Це Керівництво призначено для покращення операційної ефективності БОА на практиці, пов'язаної з аудитом формування та використання КНП. Відповідно, у частині 5 GUID обговорюються стандарти аудиту діяльності (ефективності) ISSAI 3000 і стандарти аудиту відповідності ISSAI 4000, які містять більш конкретні, детальні та оперативні рекомендації.
- 18) Це Керівництво містить детальний і структурований опис питань аудиту, які стосуються оцінки належного функціонування систем вимірювання продуктивності або впливу. Його можуть використовувати БОА під час поступового нарощування потенціалу та компетенцій, необхідних для такого оцінювання.
- 19) Це Керівництво спрямовано на підтримку аудиторів у розумінні конкретного предмета аудиту формування та використання КНП, а також застосування відповідних ISSAI. Ця мета досягається як шляхом обговорення основних принципів аудиту в частині 5, так і детального опису предмета аудиту в частині 6.

4

СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ

- 20) Сфера застосування цього GUID охоплює завдання з аудиту та оцінки як ключовий елемент зусиль ВОА щодо забезпечення наявності відповідної та достовірної інформації та її належного застосування протягом усього процесу ухвалення стратегічних рішень.
- 21) Елементи аудиту формування та використання КНП можуть включати незалежне завдання або бути частиною більш широкого аудиту, який також може охоплювати аспекти відповідності, фінансового аудиту та аудиту діяльності (ефективності), а також частину загальної оцінки. У разі перекриття слід дотримуватися всіх відповідних стандартів. Це не завжди можливо, оскільки різні стандарти можуть містити різні пріоритети. У такому разі основна мета аудиту повинна спрямовувати аудиторів щодо того, які стандарти застосовувати.
- 22) Залежно від характеру та складу системи вимірювання ефективності та відповідних показників, а також повноважень, внутрішньої політики та результатів, очікуваних передбачуваними користувачами аудиторських звітів, ВОА можуть вирішити зосередити свої зусилля на аудиторських завданнях щодо формування та використання КНП на будь-якому з трьох принципів (економічності, ефективності та результативності державних підприємств, систем, операцій, програм, заходів чи організацій) або будь-якій комбінації принципів. ВОА також може вирішити зосередитися на оцінці використання КНП для вимірювання впливу та корисності державної політики. Періодичність таких перевірок визначається кожним ВОА індивідуально.
- 23) Важливим специфічним випадком цього GUID є перевірка підготовленості та впровадження ЦСР ООН на національному рівні.

- Зокрема, цей GUID може використовуватися для підтримки зобов'язань BOA щодо проведення аудиту готовності до реалізації ЦСР відповідно до керівного документа Ініціативи розвитку INTOSAI (IDI) «Аудит готовності до впровадження цілей сталого розвитку».
- 24) Цей GUID призначений для використання під час усіх частин процесу аудиту, визначеного в ISSAI 100.
 - 25) Якщо аудит КНП є частиною завдань з аудиту діяльності (ефективності) BOA, його рекомендується використовувати відповідно до ISSAI 300 та ISSAI 3000. Його також слід читати та використовувати разом із GUID 3910 та GUID 3920.
 - 26) Якщо діяльність уряду, спрямована на збирання та розповсюдження набору КНП, чітко регулюється парламентськими рішеннями, законами, законодавчими актами, політикою, встановленими кодексами або узгодженими умовами, аудит формування та використання КНП може використовувати методи аудиту відповідності, надаючи передбачуваному користувачу(ам) інформацію про те, чи дотримуються державні установи, що перевіряються, відповідного положення. Для забезпечення зазначеного, GUID узгоджено з ISSAI 400 та ISSAI 4000.
 - 27) Цей GUID надає додаткові рекомендації щодо аудиту та не містить жодних додаткових обов'язкових вимог щодо його проведення. Якщо перевірка формування та використання КНП проводиться відповідно до інших міжнародних або національних стандартів, GUID можна використовувати як довідник.
 - 28) Цей GUID може використовуватися BOA, які проводять оцінку державної політики з посиланням на GUID 9020.
 - 29) BOA можуть здійснювати завдання з атестації, спрямовані на підвищення довіри до інформації, наданої через КНП. Такі завдання з атестації не охоплюються цим GUID.

5

ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ АУДИТУ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КНП

- 30) Ця частина має на меті допомогти аудитору інтерпретувати основні концепції зазначених вище стандартів під час підготовки та проведення аудиту формування та використання КНП.
- 31) Ця частина містить вимоги, які викладені у відповідних стандартах (виділено жирним шрифтом), і коментарі, призначені для полегшення розуміння та реалізації вимог стандарту під час проведення аудиту формування та використання КНП. Деякі принципи ISSAI 300 і вимоги ISSAI 3000, такі як *довіра і впевненість в аудиті діяльності (ефективності), аудиторський ризик, нагляд, професійне судження та скептицизм, комунікація, контроль якості, суттєвість і документація*, не наводяться в цій частині. Якщо аудит формування та використання КНП проводиться у формі аудиту діяльності (ефективності), необхідно дотримуватися всіх вимог відповідних стандартів.
- 32) Якщо аудит формування та використання КНП проводиться у формі аудиту відповідності, очікується, що організація та проведення аудиту в усіх відповідних аспектах відповідатимуть принципам ISSAI 400 та/або вимогам ISSAI 4000.

5.1 НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ТА ЕТИКА

- 33) **Аудитор повинен дотримуватись процедур BOA, що стосуються незалежності та етики, які, у свою чергу, повинні відповідати відповідним документам ISSAI про незалежність і етику (ISSAI 3000/21).**

- 34) Аудитор повинен стежити за тим, щоб залишатись незалежним, щоб результати та висновки були неупередженими та сприймалися як такі передбачуваними користувачами (ISSAI 3000/23).
- 35) Враховуючи їхні унікальні ролі та обов'язки в країнах, що сприяють просуванню прозорості та забезпеченню ефективності та підзвітності, ВОА можуть відігравати вирішальну роль у створенні, формуванні, прийнятті та постійному вдосконаленні КНП. Водночас в Мексиканських угодах зазначено, що між делегатами XIX INCOSAI досягнуто одностайної згоди щодо того, що незалежність ВОА має підтримуватися, а довіра до ВОА має бути збережена незалежно від ролі, якщо така є, у роботі з КНП. Підтримання незалежності ВОА є важливою передумовою для подальшого аудиту інформації, отриманої за допомогою показників.
- 36) ВОА повинні прагнути зробити позитивний внесок у цю сферу як спосіб підвищити свою цінність, водночас керуючи будь-якими пов'язаними ризиками незалежності. Водночас, відповідно до Мексиканських угод, рішення ВОА щодо того, чи виконувати роботу, пов'язану з КНП, і як саме, має бути виключно наслідком його унікальної ситуації, включаючи повноваження та можливості ВОА, а також його національні потреби та пріоритети.
- 37) Практично всі делегати XIX Конгресу INTOSAI погодилися з тим, що ВОА не повинні брати (і не повинні розглядатися як такі) безпосередньої участі у виборі показників; це мають вирішувати політики та інші політичні лідери. Широко застосовуються два способи нівелювання втрати незалежності ВОА в цьому питанні. ВОА може зберегти свою незалежність, надаючи лише технічні / експертні поради під час формування показників і не беручи участі у фактичному виборі показників. Зокрема, така порада може містити відповідний набір критеріїв, які використовуються для оцінки якості застосованих показників та/або процесів (ці питання обговорюються в частині 6 GIUD). Інший альтернативний спосіб, який широко використовують, полягає в тому, щоб не брати безпосередньої участі на етапі формування показника (але сприяти цьому опосередковано через аудиторську роботу) і виконувати роль аудитора після формування показників.

5.2 ПЕРЕДБАЧУВАНІ КОРИСТУВАЧІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІ ОСОБИ

- 38) Аудитор повинен чітко ідентифікувати передбачуваних користувачів і відповідальні сторони аудиту, а під час аудиту враховувати сутність їхніх ролей, щоб проводити аудит відповідно до вимог (ISSAI 3000/25).
- 39) Слід визначити заінтересовані сторони, відповідальні за формування та використання системи КНП. До них можуть входити установи, відповідальні за розвиток системи КНП, такі як органи державної влади, науково-дослідні інститути, установи, що займаються питаннями підзвітності державної політики, статистичні установи або мережа кількох зазначених структур, які взаємодіють на основі спеціальної угоди. При визначенні заінтересованих сторін необхідно враховувати історичні, політичні, інституційні та культурні чинники, характерні для країни. Ролі та обов'язки кожної заінтересованої сторони мають бути чітко визначені для всіх державних органів, що беруть участь у процесі. Залежно від ролей заінтересованих сторін, а також повноважень ВОА, установи, відповідальні за накопичення та розповсюдження даних, а також ті, що відповідають за оцінку та аналіз інформації, що міститься в системі вимірювання ефективності, можуть вважатися відповідальною стороною в аудиті формування та використання КНП.
- 40) До переліку передбачуваних користувачів аудиту формування та використання КНП можуть включатися органи законодавчої або виконавчої влади, зокрема уряд, громадськість або наукові кола.

5.3 ПРЕДМЕТ АУДИТУ

- 41) Аудитор повинен визначити предмет аудиту діяльності (ефективності) (ISSAI 3000/29).
- 42) Якщо ВОА має право обирати межі охоплення аудитом відповідності на власний розсуд, він визначає предмет аудиту, який буде вимірюватися або оцінюватися за критеріями (ISSAI 4000/64).

- 43) Предмет аудиту формування та використання КНП може бути подвійним. З одного боку, це може стосуватися якості та придатності для використання системи вимірювання ефективності, зокрема КНП, що використовується конкретними підприємствами, системами, операціями, програмами, видами діяльності, державною політикою чи організаціями. Такий вибір теми відповідає ролі ВОА, визначеної XIX Конгресом INTOSAI, щодо оцінки процесу, що використовується для розробки показників та/або систем цих показників, а також аудиту якості, достовірності та надійності інформації про показники. З іншого боку, аудит розвитку та використання КНП може бути зосереджений на оцінці та звітності щодо національного прогресу з використанням показників. Предмет аудиту формування та використання КНП може включати обидва питання аудиту або будь-яку комбінацію їх частин.
- 44) Тема формування та використання КНП може виявитися політично чутливою, оскільки показники тісно пов'язані з цілями та пріоритетами уряду чи парламенту. Аудит формування та використання КНП перевіряє, чи придатні системи вимірювання ефективності та показники, що використовуються для оцінки ефективної та результативної реалізації прийнятих рішень і належного впливу, який прагнули досягти. Він не ставить під сумнів наміри та рішення законодавчої чи виконавчої влади, а перевіряє, чи є якісь недоліки в розробці та використанні систем вимірювання ефективності та КНП. Якщо аудит формування та використання КНП виявляє слабкі сторони, ВОА заохочується надавати свої висновки таким чином, щоб створити можливості для покращення ефективності чи оцінки систем вимірювання впливу.
- 45) Варто зазначити, що для заінтересованих сторін аудиторські звіти ВОА можуть бути не єдиною доступною формою впевненості щодо якості системи вимірювання ефективності та системи КНП. Наприклад, можуть бути доступні також результати незалежного моніторингу міжнародних організацій. Відповідно, беручи до уваги наявні ресурси, аудитори можуть вирішити зосередити свої зусилля на тих показниках, де такий моніторинг може не здійснюватися або може вважатися ВОА недостатнім. На етапі звітності, якщо висновки аудиту доповнюють або ставлять під сумнів інші звіти на цю тему, такі висновки повинні бути належно висвітлені у звітах.

- 46) Відповідно до принципів ISSAI 300 предмет аудиту діяльності (ефективності) не обов'язково обмежується конкретними програмами, організаціями чи фондами, а може включати види діяльності (з їхніми результатами та наслідками) або наявні ситуації (включаючи причини та наслідки). Своєчасна, корисна, надійна та прозора інформація є єдиним найважливішим і найпотужнішим інструментом, який мають країни для сприяння стратегічному плануванню, оцінки прогресу, обґрунтованості процесу ухвалення рішень і зміцнення підзвітності з точки зору ефективності та орієнтації на результати. Відповідно, предметом аудиту формування та використання КНП можуть бути всі питання, пов'язані з розробкою та функціонуванням системи вимірювання ефективності;
- 47) У разі проведення процесу оцінювання аудиторам доведеться зіткнутися зі складною проблемою частоті відсутності КНП для вимірювання небажаних або неочікуваних впливів оцінюваної політики, які, за визначенням, не були встановлені на початку, коли політика була впроваджена.

5.4 ЦІЛІ АУДИТУ

- 48) **Аудитор повинен визначити чіткі цілі аудиту, пов'язані з принципами економічності, ефективності та результативності (ISSAI 3000/35).**
- 49) **Аудитор повинен визначити цілі аудиту з достатнім рівнем деталізації, щоб чітко окреслити питання, на які буде надано відповідь, і забезпечити логічний підхід до аудиту (ISSAI 3000/36).**
- 50) **Якщо цілі аудиту сформульовано як питання аудиту й розділено на підпитання, аудитор повинен простежити за тим, щоб вони були тематично пов'язані, взаємодоповнювальні, не дубльовані та вичерпні для надання відповіді на загальне питання аудиту (ISSAI 3000/37).**
- 51) Основною метою аудиту формування та використання КНП може бути конструктивне сприяння впровадженню процесів ухвалення стратегічних рішень, заснованих на фактах, в яких актуальна та надійна інформація доступна та належно застосована на всіх етапах. Це не лише важлива передумова економічного, ефективного та результативного державного управління, а й сприяння підзвітності та прозорості. Придатність до використання та

загальну якість систем вимірювання ефективності необхідно оцінювати за відповідними критеріями, а також аналізувати причини відхилень від цих критеріїв або інших проблем. Результати аналізу можуть виявити доцільність вжитих заходів, а також оцінку їх впливу та пов'язаних з ними ризиків.

- 52) Аудит формування та використання КНП може проводитися у формі перспективної оцінки, поточного моніторингу або подальшого аналізу.
- *Перспективна оцінка* використовується на етапі розробки урядової діяльності, програм, політики, операцій або починань. Основними цілями аудиторського завдання є забезпечення того, що запропонована система вимірювання ефективності не містить суттєвих недоліків, тобто забезпечення того, що цілі піддаються вимірюванню, критерії оцінки сформульовані та передбачено моніторинг для забезпечення актуальної інформації про обрані ключові показники. Головним питанням з точки зору цієї перспективи є якість запропонованих ключових показників і те, чи можуть ключові показники виміряти вплив політики, результати програми та результати діяльності. Це дає змогу оцінити здійсненність і якість обґрунтування цілей і завдань політики. Це форма аудиту, за якої ризик певної втрати незалежності ВОА є найвищим. Водночас внесок ВОА на цій стадії, коли рішення ще не ухвалене і задіяні особи ще остаточно не визначились, може виявитися найбільш актуальним.
 - *Постійний моніторинг* проводиться під час реалізації державних заходів, програм, політик, операцій або ініціатив. Він спрямований на оцінку якості моніторингу, який надає ключову інформацію про значення ключових показників, а також збереження узгодженості показників, оскільки цілі могли змінитися. Він також може включати оцінку того, чи все ще можливо досягти цілей політики, а також надати рекомендації щодо змін, які необхідно внести для досягнення цілей і спровокувати очікуваний вплив.
 - *Подальший аналіз* проводиться після того, як урядова діяльність, програми, політики, операції чи ініціативи були повністю реалізовані. Він призначений не лише для того, щоб оцінити, чи було досягнуто цілей і чи не було встановлено небажаних впливів, але й для отримання впевненості, що необхідні уроки засвоєні.

5.5 ПІДХІД ДО АУДИТУ

- 53) Аудитор повинен обрати підхід, орієнтований на результати, проблеми чи системи, або поєднання цих підходів (ISSAI 3000/40).
- 54) Аудит формування та використання КНП може здійснюватися за будь-яким із трьох підходів, визначених у ISSAI 300 та ISSAI 3000 (системно-орієнтований підхід, підхід, орієнтований на результат, або підхід, орієнтований на проблему). У разі, коли питання розробки та використання показників є частиною ширшого аудиторського завдання, підхід, застосований до цих питань, має відповідати підходу, який використовується для завдання загалом. Якщо аудит формування та використання КНП проводиться незалежно або знаходиться головним у завданні, то системно-орієнтований підхід, тобто перевірка належного функціонування систем вимірювання продуктивності, видається найбільш прийнятним. Водночас вибір підходу, який буде застосовано, залежить виключно від аудитора. Структурований опис предмета аудиту формування та використання КНП, а також зразки наборів критеріїв, викладених у частині 6 цього GUID, є варіантами підходу до аудиту, які обиратиме аудитор.
- 55) Аудитору під час проведення аудиту важливо добре розуміти відповідні системи внутрішнього контролю та перевірити, чи є ознаки порушень, які можуть перешкодити звітуванню про КНП (ISSAI 3000/74 та ISSAI 4000/131). Аудитор також повинен розуміти будь-яку роль, яку відіграє функція внутрішнього аудиту щодо КНП.

5.6 КРИТЕРІЇ АУДИТУ

- 56) Аудитор повинен визначати придатні критерії аудиту, що відповідають меті (цілям) аудиту й питанням аудиту та пов'язані з принципами економічності, ефективності та результативності (ISSAI 3000/45).
- 57) Під час планування та/або виконання аудиту аудитор повинен обговорити критерії аудиту з об'єктом аудиту (ISSAI 3000/49).

- 58) Якщо ВОА має право обирати межі охоплення аудитом відповідності на власний розсуд, аудитор повинен ідентифікувати до початку аудиту доречні критерії аудиту, щоб обґрунтувати висновок / думку щодо предмета аудиту (ISSAI 4000/110).
- 59) Під час аудиту формування та використання критеріїв аудиту КНП є контрольними показниками, які застосовуються для оцінки придатності до використання та якості системи вимірювання ефективності, а також для вимірювання прогресу в досягненні стратегічних цілей і завдань політики. Цілі, питання та підхід аудиту визначають відповідність і тип необхідних критеріїв. Довіра користувачів до результатів і висновків аудиту діяльності (ефективності) значною мірою залежить від критеріїв. Тому вкрай важливо вибрати надійні, об'єктивні, релевантні, повні та зрозумілі критерії.
- 60) Існує низка офіційних документів (матеріалів) міжнародних організацій щодо розробки та використання наборів показників, які можна інтерпретувати як КНП. Такі документи описують бажані характеристики показників, що використовуються. Аудитори можуть використовувати такі публікації для отримання більш глибокого розуміння методів, що застосовуються в таких питаннях, як оцінка ефективності та впливу програм і політик, а також оцінка прогресу суспільства та добробуту людей. Перелік відповідних публікацій міжнародних організацій наведено в Базі знань КНП (<http://kniknowledgebase.org/>). Найважливіші з публікацій, представлені у Додатку В.

5.7 НАВИЧКИ

- 61) ВОА повинен забезпечувати наявність у команди з аудиту необхідної колективної професійної компетентності для проведення аудиту (ISSAI 3000/63).
- 62) Для успішного проведення аудиту формування та використання КНП ВОА необхідно значно розширити знання, навички та здібності свого персоналу. Аудитори, які працюють над КНП, повинні мати аналітичну здатність розглядати різні проблемні ділянки, надавати детальні висновки щодо окремих показників і пов'язаних з ними даних, таких як питання якості даних. Це потребує навичок і знань у низці технічних областей, важливих для роботи над показниками, зокрема у

статистиці, науці про дані, інформаційних технологіях, економіці та бухгалтерському обліку, державному управлінні, державній політиці та політології та інших відповідних галузях, а також предметні знання з ключових економічних, екологічних, соціальних, культурних і політичних питань. Процес оцінювання державної політики насамперед потребує створення мультидисциплінарної команди, члени якої матимуть досвід в обробці та розумінні широкого спектру КНІ, що належать до різних галузей.

- 63) Крім того, ВОА все частіше потребує розгляду питання про те, чи варто укласти контракти для отримання необхідних їм спеціалізованих навичок, і як об'єднати контрактних працівників та постійний персонал для створення ефективних партнерств. ВОА, які співпрацюють з іншими ВОА (через INTOSAI або в інший спосіб), повинні прагнути забезпечити та заохочувати навчання і професійний розвиток персоналу. Такі ініціативи могли б допомогти реалізувати потенціал персоналу та поінформувати персонал про нові концепції, техніки та методи для виконання різних ролей, пов'язаних із проєктуванням, формуванням, впровадженням, безперервним удосконаленням та аудитом КНП.

- 64) З дотриманням системно-орієнтованого підходу до аудиту в цій частині надається структурований опис питань аудиту або оцінки, що мають відношення до оцінки належного функціонування систем вимірювання ефективності та впливу та КНП як їх основної частини. Критерії та відповідні питання впорядковано за шістьма широкими категоріями (доменами), а саме:
- оцінка законодавчої та методологічної бази для системи вимірювання ефективності та впливу;
 - оцінка достатності та актуальності набору показників;
 - оцінка якості набору показників;
 - оцінка узгодженості системи вимірювання ефективності та впливу з іншими видами діяльності;
 - оцінка доцільності та обґрунтованості значень показників;
 - оцінка адекватності процедур моніторингу та оцінки, що застосовуються в системі вимірювання ефективності та впливу.
- 65) У кожній із категорій питання аудиту чи оцінювання впорядковуються в ієрархічну структуру, модель зрілості. У результаті якість системи вимірювання продуктивності та впливу в кожній з областей описується із використанням термінів дискретних рівнів. Кожен рівень має одну або кілька специфічних особливостей, які можна описати за допомогою відповідного питання аудиту або оцінки. Щоб отримати певний рівень зрілості в домені, система вимірювання продуктивності повинна задовольняти всім вимогам цього рівня, а також усіх нижчих рівнів.

- 66) Таке структурування питань і критеріїв аудиту або оцінювання є вигідним з кількох точок зору:
- По-перше, це дає змогу обмежити кількість питань, які необхідно дослідити на етапі проведення аудиту чи оцінки. Зазвичай питання, що відповідають нижчому рівню зрілості, можуть бути виключені зі сфери дослідження на етапі планування аудиту чи оцінки як очевидно виконані. Якщо під час етапу проведення критерії певного рівня виявляються невідповідними, питання, що відповідають вищим рівням зрілості, можуть не досліджуватися, оскільки це не вплине на загальну оцінку.
 - По-друге, структурування питань у термінах моделі зрілості покращує рекомендоване ISSAI 300 формулювання конструктивних рекомендацій, які, ймовірно, суттєво сприятимуть усуненню слабких сторін або проблем, виявлених під час аудиту чи оцінки. Якщо зрілість системи КНП у певній області оцінюється на певному рівні, то критерії наступного рівня, які визнані невідповідними, вказують на аспекти, в яких поліпшення призведе до кращого функціонування системи загалом.
 - По-третє, це дає змогу здійснити природне структурування питань, зосереджених на тому, що має бути згідно із законами, правилами чи цілями, що можуть бути створені кращі умови або що очікується відповідно до ключових принципів, наукових знань і найкращої практики. Закони та нормативні акти, як правило, є джерелом критеріїв, що відповідають нижчим рівням зрілості. Питання щодо того, що могло б бути за кращих умов, наприклад, включаючи закони та нормативні акти, які використовуються для іншої урядової діяльності, програм, політик, операцій чи ініціатив, сформували б середні рівні моделі зрілості. Надійні принципи, наукові знання та найкращі практики забезпечують критерії для найвищих рівнів зрілості.
- 67) Питання в наведених нижче моделях зрілості, а також їх розподіл між рівнями є переважно ілюстративними та, як очікується, будуть скориговані з урахуванням відповідних законів, нормативних актів і практики на етапі планування аудиту. Крім того, аудиторська група може вирішити не дотримуватися структурування критеріїв у формі моделі зрілості. У цьому випадку наведені нижче моделі можуть слугувати набором питань, які можна використовувати для оцінки якості

систем вимірювання ефективності. Варто зазначити, що відповідно до повноважень ВОО, внутрішньої політики чи інших міркувань аудиторська або оціночна група може вирішити обмежити обсяг своєї роботи лише деякими рівнями моделі зрілості або деякими доменами.

6.1 АНАЛІЗ ПРАВОВОЇ ТА МЕТОДОЛОГІЧНОЇ БАЗИ

- 68) Аналіз законодавчої та методологічної бази, яка регулює розробку, використання та звітність щодо КНП, є першим важливим кроком під час проведення аудиту чи оцінки. Основи можуть бути визначені законом або спеціальними нормативними документами, що відображають сферу відповідальності всіх сторін, які беруть участь у формуванні та використанні КНП. Використання КНП та звітність щодо них також можуть регулюватися документами стратегічного розвитку країни або законом про бюджет як частини бюджетного процесу. Для деяких державних політик, які підтримуються законом, в законі може фіксуватися перелік і визначення КНП, які використовуватимуться для подальшої оцінки впливу його реалізації.
- 69) Така структура може встановлювати формальні процедури формування КНП, визначати конкретні етапи розвитку системи КНП, а також відповідальність за кожен етап. Вона також може визначати вимоги, яким мають відповідати показники, щоб бути включеними до набору КНП. Іншим можливим елементом такої нормативної бази є дієвий механізм контролю, який забезпечує дотримання запроваджених правил та прийнятої методології. Структура може визначати ролі та відповідальність за зусилля зі збирання та розповсюдження КНП.
- 70) Варто зазначити, що більш зріла та деталізована система надає ВОО кращі можливості для здійснення нагляду за процесами формування та використання КНП. Відповідно, це дає змогу використовувати підхід аудиту відповідності для оцінки інших областей. У разі застосування такого підходу, його необхідно проводити відповідно до принципів ISSAI 400 та вимог ISSAI 4000.

- 71) Нижчий рівень зрілості законодавчої бази, навпаки, є джерелом ризику спонтанної та довільної організації системи вимірювання ефективності та впливу та її елементів. У той же час невизначеність прямих вимог до того, як слід проводити формування, використання та звітування щодо КНП, означає, що під час виконання завдання аудиторам потрібно покладатися насамперед на глибоке розуміння надійних принципів і найкращої практики, а не на прямі нормативні регуляторні вимоги.
- 72) Запропонована модель зрілості для області аналізу правової та методологічної бази:

Рівні зрілості	Визначення
Рівень 0: Жодних вимог	Жоден нормативний акт або регламент не містить вимоги щодо використання системи КНП.
Рівень 1: Структура створена	Нормативно-правові акти містять лише загальні вимоги щодо існування КНП.
Рівень 2: Детальна структура	Нормативно-правові акти містять детальний опис вимог до складу набору показників, якості показників, процедур, яких слід дотримуватися при застосуванні КНП для цілей моніторингу та оцінки, а також механізмів забезпечення дотримання запроваджених правил та прийнятої методології. Це насамперед характерно для державних політик, що встановлюються на законодавчому рівні та визначають власний майбутній процес оцінювання.
Рівень 3: Гармонізована структура	Нормативні вимоги до системи КНП гармонізовані з найкращими національними та міжнародними практиками вимірювання ефективності.

6.2 АНАЛІЗ ДОСТАТНІСТІ ТА АКТУАЛЬНОСТІ НАБОРУ ПОКАЗНИКІВ

- 73) Набір КНП — це інструмент, призначений для вимірювання прогресу в досягненні національних результатів, оцінки умов і тенденцій, а також допомоги у висвітленні складних питань. Він може інформувати про стратегічне планування, покращувати інформування про ефективність і підзвітність, а також сприяти ефективному аналізу політики та оцінці програм і державної політики. Для успішного виконання цих ролей, система вимірювання ефективності та впливу повинна містити набір показників, які охоплюють усі аспекти розглянутої проблеми. Наприклад, у контексті Порядку денного ООН зі сталого розвитку важливо оцінити, чи доступні та використовуються в процесі прийняття рішень надійні дезагреговані дані, необхідні для того, щоб ніхто не залишався осторонь, як зазначено в Резолюції ООН A/Res/70/1,.
- 74) Простота, широта охоплення та масштаб системи КНП можуть різнитися. Загалом, враховуючи оптимальний рівень дезагрегування, краще мати невелику кількість показників належної якості, які стосуються всіх важливих питань. Оскільки «правильної» кількості показників не існує, для аналізу достатності набору показників не потрібно механічно зосереджуватися на кількості показників. Навпаки, очікується, що на основі ретельного текстового аналізу запропонованих політик, систем, операцій, програм і заходів буде з'ясовано, чи містить набір показників всю необхідну інформацію. Такий аналіз може потребувати глибокого розуміння соціально-економічних процесів, що лежать в основі розглянутої політики, аудиторської групи чи оцінки. Це також вимагає глибоких знань методів, які використовуються для збору та обробки даних.

75) Запропонована модель зрілості для області аналізу достатності набору показників:

Рівні зрілості	Визначення
Рівень-0: Немає показників	Досягнення цілей не характеризується окремими показниками або враховується лише обсяг використаних бюджетних коштів.
Рівень 1: Єдиний показник	Кожне завдання або ціль політики характеризується принаймні одним показником.
Рівень 2: Багатоваріантне оцінювання	<ul style="list-style-type: none"> - Кожне завдання або ціль політики характеризується збалансованим набором показників. - Усі показники містять актуальну інформацію щодо досягнення цілі. - Набір показників містить оцінки витрат та результатів досягнутих цілей.
Рівень 3: Нерівності та суб'єктивна оцінка	<ul style="list-style-type: none"> - Набір показників надає відповідну інформацію про нерівності в добробуті людей у сфері реалізації програм і заходів. - Набір показників надає відповідну інформацію про суб'єктивні оцінки результатів і впливу.

6.3 ЯКІСТЬ НАБОРУ ПОКАЗНИКІВ

76) Інша важлива група питань, що стосуються якості системи вимірювання продуктивності, пов'язана з якістю, достовірністю та надійністю інформації про показники. Вона містить низку атрибутів, що сприяють корисності даних з точки зору користувача, тобто це придатність для використання. Оцінюючи придатність показника для використання, необхідно перевірити кілька аспектів, таких як точність, достовірність, безперервність, своєчасність, доступність, можливість інтерпретації, узгодженість, валідність, зіставність і методологічна обґрунтованість. Резолюція ООН A/Res/70/1 наголошує на необхідності «якісних, доступних, своєчасних і надійних дезагрегованих даних».

77) Основні характеристики, які використовуються для оцінки придатності для використання показника або системи показників, наведених нижче, загалом узгоджуються з рекомендаціями міжнародних організацій. Аудитори або оцінювачі можуть обрати набір відповідних характеристик, які використовуються для оцінки якості показників, беручи до уваги стан розвитку та передбачуване застосування системи КНП. Загальний набір характеристик включає:

- *Доступність* відображає можливість пошуку та доступу до даних, включаючи придатність форми, в якій дані наявні, засоби розповсюдження, а також доступність метаданих і служб підтримки користувачів.
- *Точність* — це ступінь, до якого дані правильно оцінюють або описують характеристики, для вимірювання яких вони призначені. Це означає близькість між наданими значеннями та (невідомими) справжніми значеннями та відсутність упередженості. Загалом, точність даних вимірюється або описується з точки зору похибки або потенційної значущості похибки.
- *Когерентність* даних відображає ступінь їх логічного зв'язку та взаємної узгодженості. Це означає, що один і той же термін не слід використовувати для різних понять або елементів даних без пояснення. Це також означає, що зміни в методології, які можуть вплинути на значення даних, також не повинні вноситися без пояснень. Крім того, методи, які використовуються для обробки даних, також мають узгоджуватися з визначеннями показників, тощо.
- *Зіставність* даних відображає ступінь, до якого їх можна використовувати як для міжнародних порівнянь, так і довгострокових висновків.
- *Безперервність* передбачає доступність інформації, яка допомагає визначити розвиток проблеми, що досліджується.
- *Достовірність* даних означає довіру користувачів до продуктів даних на основі їх уявлень про виробника даних. Одним з важливих аспектів є довіра до об'єктивності даних, які мають сприйматися як професійно підготовлені відповідно до статистичних стандартів, з прозорою політикою та практикою, без маніпуляцій чи політичного тиску, що передбачає незалежність інституцій, які визначають показники, а також тих, які вимірюють прогрес у досягненні цілей. Як наслідок, такий показник здатний відображати як позитивні, так і негативні результати реалізації політики, програм чи заходів.

- *Інтерпретованість* відображає легкість, з якою користувач може зрозуміти, і правильно використовувати й аналізувати дані. Ступінь інтерпретації значною мірою вимірюється адекватністю та однозначністю визначень понять, цільових груп населення, змінних даних і термінології, що лежить в основі даних.
 - *Методологічна обґрунтованість* передбачає схвалення та доступність методології для розрахунку значень показників, яка, як очікується, буде узгоджена з найкращою практикою та спиратиметься на сучасні технології.
 - *Своєчасність даних* відображає проміжок часу між їх доступністю та подією чи явищем, яке вони описують, в контексті періоду часу, який передбачає цінність та актуальність інформації. Це також пов'язано з часовим графіком процесів прийняття рішень на основі КНП. Відповідно, очікується, що значення своєчасних показників будуть доступні до моменту ухвалення рішень.
- 78) Валідність — це ступінь, в якій показник адекватно відображає фактичні результати і має сильну кореляцію з цілями програм, політик та заходів. Відносна важливість зазначених вище характеристик визначається метою, для якої передбачається використовувати систему КНП. Якщо показники використовуються в межах моніторингу реалізації політики, програми чи діяльності як міра результативності та ефекту відповідного процесу протягом певного періоду часу, то найважливішими характеристиками є ті, які гарантують, що інформація доступна та може використовувати для цілей моніторингу. І, навпаки, якщо показники використовуються для оцінки поточного становища країни та, можливо, для окреслення прийнятної позиції, то питання зіставності та методологічної обґрунтованості стають найважливішими. У будь-якому разі аудиторським групам рекомендується на етапі підготовки до аудиту або оцінки глибоко зрозуміти мету формування системи КНП і, як наслідок, оцінити відносну важливість характеристик. Базуючись на цьому розумінні, характеристики показників придатності для використання можуть бути впорядковані в модель зрілості.

- 79) В окремому випадку, коли система КНП використовується для моніторингу реалізації політики, програми чи діяльності, приблизну модель зрілості показників придатності для використання можна скласти таким чином.

Рівні зрілості	Визначення
Рівень-0:	Відсутні показники або характеристики, що задовольняються
Рівень 1:	Набір показників задовольняє характеристики своєчасності, доступності та достовірності.
Рівень 2:	Набір показників також задовольняє характеристики валідності, зіставності і методологічної обґрунтованості.
Рівень 3:	Сукупність показників також задовольняє характеристики узгодженості, інтерпретованості і безперервності.

- 80) В окремому випадку система КНП, яка використовується для цілей аналізу ситуації та міжнародних порівнянь, наприклад зведений індекс добробуту, наданий наднаціональними організаціями (Індекс людського розвитку ООН або Індекс кращого життя OECD), приблизна модель зрілості показників придатності до використання може бути складена таким чином.

Рівні зрілості	Визначення
Рівень-0:	Відсутні показники або характеристики, що задовольняються.
Рівень 1:	Набір показників задовольняє характеристики зіставності, валідності та методологічної обґрунтованості.
Рівень 2:	Набір показників також задовольняє характеристики доступності, достовірності та інтерпретованості.
Рівень 3:	Набір показників також задовольняє характеристики узгодженості, безперервності та своєчасності.

6.4 УЗГОДЖЕНІСТЬ СИСТЕМИ КНП З ІНШИМИ ВИДАМИ ДІЯЛЬНОСТІ

- 81) Багато результатів не можуть бути досягнуті міністерствами, урядовими структурами та агенціями, які працюють ізольовано. Загальнодержавний підхід визнає наскрізний характер цілей і відповідних національних зусиль щодо сталого розвитку, насамперед щодо комплексної державної політики. Такий підхід спрямований на зміщення фокуса діяльності уряду на результати та вплив, яких уряд прагне досягти, а не на діяльність будь-якої окремої програми чи установи. Відповідно, загальнодержавний підхід зміщує одиницю аналізу управління, вимірювання результативності та впливу, звітність та оцінку — від єдиної окремої роботи до більш загальних питань досягнення результату. Таким чином, відображаються пов'язані внески різних програм та ініціатив і встановлюється ступінь узгодженості та координації цих пов'язаних зусиль. Це передбачає розгляд взаємозв'язків між інституційними механізмами, програмами та ініціативами.
- 82) З точки зору систем показників загальнодержавний підхід включає оцінку координації та узгодження перевіреної системи КНП з показниками, що використовуються в різних державних політиках, програмах або заходах. Така узгодженість передбачає використання відповідних показників і подібність їх визначень. Очікується, що урядова політика, програми та заходи будуть використовувати однакові основні припущення та розроблятися в межах тих самих сценаріїв. Узгодженість показників політики має базуватися на аналізі взаємозв'язку державних політик. Наприклад, політики можуть бути протилежними, доповнювати одна одну або дублювати діяльність. Відповідно, значення певних показників також потребують гармонізації. Оскільки всі країни та заінтересовані сторони, діючи як партнери, домовилися про реалізацію Порядку денного у сфері сталого розвитку до 2030 року, система КНП, що використовується, має бути узгоджена з відповідними ЦСР та завданнями як з точки зору визначень показників, так і цільових значень.
- 83) Варто зазначити, що оцінка узгодженості системи КНП з іншими видами діяльності не обов'язково потребує аналізу усіх видів діяльності

уряду в межах одного аудиту. Таке розширення обсягу аудитів може бути визнано недоцільним. У цьому контексті оцінка узгодженості спрямована на те, щоб з'ясувати, чи належним чином функціонує розглянута система вимірювання ефективності та впливу як невід'ємна частина процесу ухвалення стратегічних рішень та їх впровадження. Відповідну модель зрілості можна формалізувати таким чином.

Рівні зрілості	Визначення
Рівень-0: Відсутність показників	Досягнення цілей не характеризується показниками або цілі не узгоджуються з цілями інших заходів або програм уряду
Рівень 1: Послідовні припущення	Різні урядові заходи, програми, політики тощо базуються на однакових припущеннях.
Рівень 2: Злагоджені визначення	<ul style="list-style-type: none"> - КНП, пов'язані з різними державними заходами, програмами, політиками, тощо мають однакові назви та визначення. - КНП, пов'язані з різними державними заходами, програмами, політиками, тощо, мають однакові цінності.
Рівень 3: Узгодженість із ЦСР	<ul style="list-style-type: none"> - Призначення відповідального комітету/організації для забезпечення узгодженості КНП різних програм, що сприяють досягненню мети або ЦСР. - Ступінь узгодженості відповідних зусиль координується відповідно до мети/ЦСР. - КНП, пов'язані з різними державними заходами, програмами, політиками тощо, узгоджені з відповідними ЦСР у визначеннях показників та їх цільових значень.

6.5 ДОЦІЛЬНІСТЬ ТА ОБҐРУНТОВАНІСТЬ ЦІЛЬОВИХ ЗНАЧЕНЬ ПОКАЗНИКІВ КНП

- 84) Одним із ключових питань при оцінці державних підприємств, систем, операцій, програм, заходів чи організацій є реалістичність поставлених країною цілей. Ті самі досягнуті результати вважатимуться занадто низькими у разі встановлення оптимістичних цілей і дуже високими - у разі консервативних.
- 85) Набір питань у межах області дослідження має на меті з'ясувати, чи були чітко окреслені припущення, використані під час вибору цих цілей та забезпечити наявність базових даних для визначених показників та зв'язок між реалізованими заходами та запланованими результатами. Важливим інструментом аналізу реалістичності та обґрунтованості цільової політики є порівняння очікуваних щорічних змін у значеннях індикаторів із аналогічними випадками в національній та міжнародній практиці. Обґрунтування цільових значень також має включати оцінку значень показників у різних можливих ситуаціях (непередбачуваних обставинах), включаючи зовнішні умови, макроекономічну ситуацію, різні напрями діяльності державних заходів, систем, операцій, програм, реалізації діяльності, тощо. Він також може включати аналіз відповідних ризиків. Відповідну модель зрілості можна формалізувати таким чином.

Рівні зрілості	Визначення
Рівень-0: Відсутність показників	Досягнення цілей не характеризується показниками, або показники не мають цільових значень, або не надається обґрунтування цільових значень показників.
Рівень 1: Явні припущення	Припущення, використані в обґрунтуванні, чітко викладені. Використані статистичні дані є адекватними та надійними. Вихідні дані для показників є неповними.
Рівень 2: Здійснені припущення та обґрунтовані методи	Припущення є обґрунтованими. Методи, використані для прогнозування, є обґрунтованими (наприклад, очікувані зміни значень показників є безпосередньо обчислюваними або узгоджуються з національними чи міжнародними національними або міжнародними показниками).
Рівень 3: Керовані непередбачувані обставини	Непередбачувані обставини належно враховані в обґрунтуванні. Найбільш релевантні ризики належно ідентифіковані, оцінені та керовані.

86) Щоб бути ефективним інструментом управління, КНП необхідно включити до процесу ухвалення стратегічних рішень. Звітність є обов'язковим елементом систем КНП. Вона може надаватися урядом або іншими відповідальними установами. Доступність інформації також дуже важлива. Ці звіти повинні бути доступними для громадськості та можуть публікуватися на офіційних веб-сайтах державних установ. Розвиток і належне функціонування системи КНП (з урахуванням контролю середовища, оцінки ризиків, контрольної діяльності, інформації, комунікації та моніторингу) може сприяти здоровому національному діалогу між громадянами та особами, які ухвалюють рішення, для досягнення належного рівня згоди щодо поточних показників, національного прогресу і відносного становища. Відповідну модель зрілості можна формалізувати таким чином.

- 87) Тим часом аналіз витрат і вигід можна виміряти шляхом порівняння витрат із результатами.

Рівні зрілості	Визначення
Рівень-0:	Моніторинг та оцінка не проводяться або проводяться неофіційно та/або нерегулярно.
Рівень 1:	- Ролі учасників у процесі моніторингу, потоки інформації та джерела даних чітко описані. - Звіти подаються регулярно і містять заздалегідь визначений набір інформації.
Рівень 2:	- Встановлена офіційна процедура оцінки ефективності, яка чітко враховує якість показників (значення показника, точність оцінки тощо). - Встановлена офіційна процедура прийняття рішень у разі виникнення проблем.
Рівень 3:	Процедури, що використовуються, узгоджені з найкращими національними та міжнародними практиками вимірювання ефективності.

6.7 ОЦІНКА ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ

- 88) Однією з ролей ВОА, пов'язаних із роботою з КНП, визначених у Мексиканських угодах, є використання показників для оцінки та звітування про національний прогрес. ВОА можуть використовувати відповідну інформацію, що міститься в КНП, щоб надати «табелю» про стан і прогрес країни в конкретній сфері чи загалом. Згодом ВОА також може використовувати цю інформацію для оцінки тенденцій і порівняння ефективності діяльності країни з показниками інших країн. У цьому відношенні використання ВОА інформації про КНП можна вважати відмінним, але логічним наступним кроком для багатьох ВОА, які все частіше проводять аудити діяльності (ефективності).
- 89) Якщо ВОА вирішує провести оцінку досягнення цілей, він може спиратися на набір показників, що використовуються в межах наявної системи вимірювання ефективності, або на створений для певної мети набір показників. У першому випадку необхідно врахувати всі ризики,

пов'язані з недоліками у функціонуванні системи КНП, описаними в попередніх розділах. В останньому випадку запропонований набір показників необхідно переглянути за допомогою тих самих питань, що й існуюча система КНП. У будь-якому разі набір показників та їх значення, що використовуються для оцінки досягнення цілей, повинні, відповідно до принципів ISSAI 300, вимог ISSAI 3000 і GUID 9020, бути доведені до відома аудитованих або оцінюваних об'єктів та, за необхідності, передбачуваних користувачів аудиторських або оціночних звітів. Згідно з GUID 9020 під час оцінювання досягнення цілей політики також можуть знадобитися відповідні статистичні та економетричні методи для врахування можливих факторів, що можуть призводити до хибного бачення.

- 90) У деяких випадках визначення цілей та оцінка прогресу в їх досягненні можуть розглядатися як такі, що знаходяться поза межами повноважень ВОА і належать до компетенції обраних посадових осіб та керівників програм. В такому разі ВОА може обмежити свою участь узагальненням інформації про показники для надання огляду національного прогресу, дозволяючи особам, які ухвалюють рішення, використовувати цю інформацію для оцінки національної позиції та прогресу. У будь-якому разі рішення ВОА щодо того, чи виконувати роботу, пов'язану з КНП, і як саме, має впливати виключно з його унікальної ситуації, включаючи повноваження та можливості ВОА, а також національні потреби та пріоритети.

ДОДАТОК А – ВИЗНАЧЕННЯ

Аудит відповідності	Аудит відповідності являє собою незалежне оцінювання того, чи відповідає певний предмет аудиту застосовним керівним вимогам, які визначено як критерії. Аудит відповідності проводиться шляхом оцінювання того, чи відповідають діяльність, фінансові операції та інформація керівним вимогам, що регулюють об'єкт аудиту, в усіх суттєвих аспектах. (відповідно до ISSAI 400)
Економічність	Принцип економічності передбачає зведення до мінімуму вартості ресурсів. Ресурси, що використовуються, повинні бути доступні в належний час, у належній кількості й належної якості, та за найкращою ціною. (відповідно до ISSAI 300)
Результативність	Принцип результативності стосується досягнення встановлених цілей та передбачуваних результатів. (відповідно до ISSAI 300)
Ефективність	Принцип ефективності означає одержання максимальної віддачі від наявних ресурсів. Він стосується взаємозв'язку між залученими ресурсами та кінцевими продуктами з точки зору кількості, якості та строків. (відповідно до ISSAI 300)
Оцінка	Оцінка державної політики — це експертиза, спрямована на визначення корисності цієї політики. Вона аналізує її цілі, імплементацію, результати, наслідки та вплив найбільш систематично, вимірює її ефективність, щоб визначити її корисність. Таким чином, оцінювання набуває все більшого значення для публічних дебатів, оскільки політичним лідерам необхідно ухвалювати рішення на основі доказів. (відповідно до GUID 9020)
Показник	Показник — це кількісний або якісний вимірник, який описує економічний, екологічний, соціальний, культурний чи інший стан у період часу.

Вхідні дані (показники витрат)	Показники витрат відображають рівень ресурсів — матеріалів, енергії, зусиль та грошей, використаних для виробництва продукції.
Ключові національні показники	Набір показників, що використовуються урядом для встановлення цілей, моніторингу прогресу та оцінки досягнення цілей, а також вимірювання ефективності урядових заходів, програм, політик, операцій або ініціатив.
Результати (показники результатів)	Показники результатів вимірюють зміни, які мають безпосереднє значення для суспільства, наприклад, рівень освіти.
Наслідки (показники наслідків)	Наслідки вимірюють зміни в обсязі наданих продуктів або послуг, наприклад, кількість арештів або вжитих примусових заходів. Ці типи показників є важливими, оскільки проміжні результати зазвичай створюються з надією на зміну кінцевого результату.
Аудит діяльності (ефективності)	Аудит діяльності (ефективності) — це незалежне, об'єктивне й надійне оцінювання того, чи державні підприємства, системи, операції, програми, заходи чи організації функціонують згідно з принципами економічності, ефективності та результативності, та чи існує в цій сфері можливість удосконалення.
Прогрес	Прогрес означає, що життя суспільства стає кращим, як його визначають члени цього суспільства. Прогрес також може бути визначений як успіх у досягненні або наближенні до цілей, встановлених через політичний процес або інший вид громадянської активності. Прогрес є багатовимірним і зазвичай включає економічні, соціальні та екологічні фактори, а також інші сфери, які люди вважають важливими для життя (наприклад, культура або якість управління). Хоча прогрес передбачає зміни на краще, будь-яка оцінка прогресу повинна також включати оцінку регресу.

Актуальність

Актуальність політики — це відповідність її цілей соціальним, економічним або екологічним потребам, на задоволення яких спрямована політика. (відповідно до GUID 9020)

Корисність

Корисність стосується питання про те, чи була політика корисною, беручи до уваги всі її прямі ефекти (результати) та непрямі ефекти (впливи), навіть непередбачувані або неочікувані, з одного боку, та потреби, на задоволення яких спрямована ця політика, з іншого боку. (відповідно до GUID 9020)

ДОДАТОК В – АВТОРИТЕТНІ ДЖЕРЕЛА

1. Зусилля ООН з організації досягнення ЦСР визначають орієнтир у формуванні та використанні КНП на міжнародному та національному рівнях. Глобальна система показників для Цілей сталого розвитку та завдань Порядку денного у сфері сталого розвитку на період до 2030 року була узгоджена на 48-ій сесії Статистичної комісії ООН, що відбулася у березні 2017 року.

2. Суттєвого прогресу в розробці методології вимірювання прогресу суспільства і добробуту людей досягнуто в межах Ініціативи добробуту Організації економічного співробітництва та розвитку. Ключові поняття викладені в:

- Hall, J. та ін. (2010), «Система для вимірювання прогресу суспільства», Статистичні робочі документи ОЕСР, 2010/05, ОЕСР Публікація.
- OECD/EU/JRC (2008), Посібник із побудови композитних індикаторів: методологія та посібник користувача, OECD Publishing, Париж.
- ОЕСР (2013), Рекомендації ОЕСР щодо вимірювання суб'єктивного благополуччя, видавництво ОЕСР, Париж.
 - ОЕСР (2016), Вищі органи аудиту та належне врядування: нагляд, розуміння та передбачення, Огляди державного управління ОЕСР, Публікація ОЕСР, Париж.

3. Важливе уявлення про макроекономічну та фінансову стабільність, а також про використання показників для оцінки стабільності на національному рівні можна отримати з дослідження макропруденційного регулювання Міжнародного валютного фонду. Серед відомих документів:

- «Макропруденційна політика: організаційна основа» (2011).
- «Ключові аспекти макропруденційної політики — фоновий документ» (2013).

4. Розроблено різні набори критеріїв для оцінки якості показників для моніторингу впровадження політики, включно з показниками RACER, представленими в Інструментарії Європейської Комісії для кращого регулювання (2017).

5. Окрім зазначених публікацій, є кілька інструментів, які допомагають аудиторам, насамперед у встановленні критеріїв аудиту та визначенні кращої практики. Ці інструменти впроваджено для всіх тем аудиту, відповідно, їх також можна використовувати для формування та використання КНП. Інструменти, які найбільше використовуються, включають:

- Базу даних аудитів EUROSAI, що містить аудиторські звіти на різні теми від членів EUROSAI (<https://www.eurosai.org/en/databases/audits/>).
- Досвід формування систем КНП, з яким можна ознайомитися в рамках Benchmarking International Exchange Project — BIEP (<https://biep.nku.cz/>). Цей інструмент може слугувати платформою для ефективної співпраці та спілкування між аудиторами по всьому світу».
- Базу знань про основні національні показники. Джерело інформації Робочої групи INTOSAI з ключових національних показників (kniknowledgebase.org).