

ИНТОСАИ



Приложение к ИССАИ 3100

Создание функции аудита эффективности

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ХАРАКТЕР И ПРЕИМУЩЕСТВА АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ	4
Что такое аудит эффективности?.....	4
Внешние преимущества	5
Внутренние преимущества	5
ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ	6
Необходимость долгосрочных обязательств руководства	6
Существенное значение соответствующего спектра полномочий.....	6
Важность установления отношений с заинтересованными сторонами ...	6
Необходимость решения организационных вопросов	10
Ключевые факторы успеха.....	10
НАЧАЛО РАБОТЫ	12
Начиная с небольших масштабов, с экспериментального проекта и специализированных вопросов	12
Определение необходимых ресурсов	13
Повышение осведомленности в ВОА	14
Отсутствует необходимость создания проработанных систем и процедур на данном раннем этапе	14
СОЗДАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ ФУНКЦИИ АУДИТА УСТОЙЧИВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ – «ПОДДЕРЖКА ТЕМПА»	15
Оперативный менеджер	15
Набор и подготовка персонала	15
Структура аудита эффективности.....	16
Стратегия информационного обеспечения	19
Контроль за реализацией рекомендаций аудита эффективности	20

ВВЕДЕНИЕ

1. Аудит эффективности значительно расширяет ответственность государственного сектора и позволяет БОА вносить практический вклад в повышение результативности и эффективности государственного управления. Целью настоящего руководства является описание преимуществ для БОА от внедрения аудита эффективности и рассмотрение некоторых из ключевых вопросов, которые необходимо учитывать при введении и проведении аудита эффективности в БОА. Основной аудиторией настоящего руководства является руководитель БОА и его руководящий состав; целью является помочь им понять требования и проблемы, с которыми предстоит столкнуться.
2. Идея состоит в том, чтобы сосредоточиться на стратегических потребностях и общих последствиях внедрения функции аудита устойчивых показателей эффективности. БОА действуют в соответствии с различными полномочиями и моделями, а размеры БОА и административной культуры различны во всем мире. Следовательно, невозможно составить подробные рекомендации, применимые ко всем. Таким образом, в настоящем документе основное внимание уделяется стратегическим проблемам, связанным с процессом внедрения и необходимыми ресурсами. В нем также освещаются ключевые особенности аудита эффективности и его важности для БОА, государственного управления и общества в целом.
3. Значительное число БОА сталкивается с трудностями при внедрении функции аудита устойчивых показателей эффективности. Кроме политических и административных факторов необходимо также признать сложность и задачу проведения аудита эффективности. Опыт показывает, что для разработки этой формы аудита на стабильной основе могут потребоваться годы. Кроме того, наличие сильной функции финансового аудита и аудита соответствия не гарантирует успех аудита эффективности, поскольку аудит эффективности – это совсем другое направление.
4. Настоящие руководящие принципы состоят из четырех основных глав:
 - a) Глава 2: представляет основные принципы аудита эффективности и описывает внутренние и внешние преимущества такого рода деятельности;
 - b) Глава 3: указывает основные проблемы внедрения аудита эффективности;
 - c) Глава 4: освещают ключевые аспекты, которые следует учитывать перед началом проведения аудита эффективности;
 - d) Глава 5: содержит краткое изложение основных вопросов функции аудита устойчивых показателей эффективности.
5. В рамках утвержденного регулярного обслуживания уровня 4 ИССАИ, настоящее Приложение было пересмотрено и после незначительных редакционных изменений включено в обновленный стандарт ИССАИ 3100, утвержденный в 2016 году.

ХАРАКТЕР И ПРЕИМУЩЕСТВА АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ

Что такое аудит эффективности?

6. Аудит эффективности, проводимый ВОА, является независимой, объективной и надежной проверкой того, как функционируют государственные предприятия, системы, операции, программы, организации, какие виды деятельности осуществляются в соответствии с принципами экономичности, продуктивности и результативности, и есть ли возможности для усовершенствования (ИССАИ 3000, пункт 17).
7. Аудит эффективности – это анализ и оценка эффективности государственных программ или услуг. Это деятельность, основанная на использовании информации, которая требует аналитических умений и творческих талантов. В отличие от финансового аудита, аудит эффективности фокусируется на деятельности и результатах, а не на отчетности. И, в отличие от аудита соответствия, он относится главным образом к целям за пределами мер государственного регулирования и понятий экономичности, продуктивности и результативности. Основные вопросы при проведении аудита эффективности:
- а) Были ли выполнены верные действия;
 - б) Если это так, выполняются ли действия правильно;
 - в) Если нет, каковы причины?
8. Охват вопросов и объекты, подлежащие аудиту, различаются, т.е. могут быть проверены отдельные отделы, а также государственные программы и предприятия. Ниже приводятся некоторые из основных различий между аудитом эффективности и финансовым аудитом.

АСПЕКТЫ	Аудит эффективности	Финансовый аудит
Цель	Оценить, были ли предприняты меры государственного регулирования, или действия были выполнены в соответствии с принципами экономичности, продуктивности и результативности	Оценить, проводились ли финансовые операции в соответствии с законодательством и нормативно-правовыми актами, и достоверна ли бухгалтерская и финансовая отчетность, т. е. является ли она надежной.
Область	Политика, программы, организация, деятельность и системы управления.	Финансовые операции, бухгалтерский учет, финансовая отчетность и ключевые процедуры контроля.
Теоретическая основа и соответствующий опыт	Экономика, политология, социология и т. д. Опыт профессиональных исследований или оценок и знакомство с методами, применяемыми в социальной науке, а также другими соответствующими методами/навыками	Бухгалтерия и право. Профессиональные навыки аудита.
Методы	Отличаются в зависимости от аудита.	Стандартизованный формат.
Критерии аудита	Более открыты для решения аудиторов. Уникальные критерии индивидуального аудита.	Менее открыты для решения аудиторов. Стандартизованные критерии, установленные законодательством и нормативно-правовыми актами для всех аудитов.
Отчеты	Специальный отчет публикуется для каждого отдельного случая. Меняющаяся структура и содержание в зависимости от целей.	Ежегодное заключение и (или) отчет. Относительно стандартизованы.

9. Дополнительную информацию об определении экономичности, продуктивности и результативности и о том, как аудит эффективности предоставляет новую информацию, см. в Руководящих принципах ИССАИ 3100 по основным принципам аудита эффективности.

Внешние преимущества

10. Аудит эффективности выполняет важные функции в отношении широкой общественности, законодательной власти, правительства и проверяемых организаций.
11. Демократический принцип основан на праве общественности привлекать правительство к ответственности за свои действия посредством всеобщих выборов. Чтобы этот принцип имел значение, общественность нуждается в информации о том, как расходуются государственные ресурсы, и как работают государственные службы. Предоставляя объективную и достоверную информацию по этим вопросам, аудит эффективности способствует прозрачности и подотчетности.
12. Аудит эффективности также играет важную роль в обеспечении информированности законодательной власти о действиях правительства и результатах его собственных решений. Законодательная власть нуждается в достоверной и независимой информации о результатах и последствиях программ и решений. Аудит эффективности представляет собой уникальный источник информации, поскольку он не представляет политических активистов или организации. Правительству также может быть целесообразно получить независимую оценку результатов своих решений, эффективности государственных услуг и причин возможных проблем с эффективностью.
13. Аудит эффективности обеспечивает стимулы для обучения и изменений в государственном секторе посредством предоставления новой информации и привлечения внимания к различным проблемам. В ходе него также рассматриваются проблемы, выходящие за рамки спектра полномочий проверяемого учреждения посредством включения темы политической повестки дня. Это способствует улучшению и реформированию органов государственного управления и правительства. Таким образом, аудит эффективности имеет значение, намного превышающее значение механизма управления.

Внутренние преимущества

14. Аудит эффективности повышает культурное разнообразие, креативность и обучение в БОА, что позволяет аудиторам сосредоточиться на соответствующих социальных, политических и экономических проблемах.
15. Аудит эффективности имеет потенциал, способный сделать БОА более заметными в средствах массовой информации, поскольку вопросы аудита эффективности привлекают более широкую аудиторию. Это может иметь эффект увеличения мотивации аудиторов в рамках БОА из-за видимости их работы.
16. Учитывая, что целью аудита эффективности является выявление потенциальных улучшений в эффективности государственного управления (и, следовательно, для экономии государственных расходов), доверие, полученное в результате такого вида аудита, может обеспечить больший стимул для правительств/законодательных органов выделять людские и финансовые ресурсы для БОА.

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ

17. Существует ряд вопросов, которые должны быть решены руководителем ВОА при разработке устойчивых возможностей для аудита эффективности. Успешная реализация аудита эффективности требует политической поддержки, соответствующего регулирования, руководства и активного участия в управлении. Руководитель ВОА должен обеспечить достаточное финансирование и найти партнеров, которые могут помочь в создании потенциала и контроле качества.

Необходимость долгосрочных обязательств руководства

18. Важно, чтобы руководитель ВОА учитывал, что аудит эффективности является разноплановым, ресурсоемким и требует времени для его реализации. Руководителю ВОА необходимо сообщить четкое видение цели аудита эффективности и достижения желаемых результатов. Внедрение аудита эффективности требует личной поддержки со стороны руководителя ВОА, а также важно активное участие и профессиональное обучение руководства.
19. Опыт доказывает, что внедрение аудита эффективности часто требует изменений в подходах, стиле управления, организационном поведении, практике найма персонала и т. д. Данный вид аудита требует, чтобы руководство публиковало критические отчеты о результатах проведения аудита эффективности, особенно в среде, менее привычной к подобной критике. Требуется решительные действия, чтобы выявить слабые показатели государственных программ или услуг, даже если они подкреплены надежными, объективными и адекватными доказательствами и аргументами. Аудит эффективности требует навыков, которые ВОА с ограниченным опытом или отсутствием опыта в этой области должны будут приобрести.

Существенное значение соответствующего спектра полномочий

20. Руководитель ВОА должен стремиться получить соответствующие юридические полномочия, которые включает следующие критерии:
- а) полномочия на проведение аудита эффективности в области экономичности, продуктивности и результативности государственных программ и организаций;
 - б) свобода выбора предмета аудита, времени и способа проведения, свобода делать выводы и сообщать о результатах;
 - в) свобода размещения результатов аудита в открытом доступе;
 - г) доступ ко всей информации, необходимой для проведения аудита;
 - д) свобода решать, какой персонал нанимать.

Важность установления отношений с заинтересованными сторонами

21. Руководитель ВОА должен быть готов информировать ряд заинтересованных сторон о ценности аудита эффективности. ВОА необходимо определить группы ключевых заинтересованных сторон и установить с ними эффективную двустороннюю связь. Одна из причин этого заключается в том, чтобы ВОА могли получить полное понимание потребностей и ожиданий различных групп для принятия решений на основе знаний о том, каковы эти ожидания. Другая причина заключается в том,

чтобы предоставить БОА возможность объяснить цели аудита эффективности для заинтересованных сторон.

22. При рассмотрении вопроса общения с заинтересованными сторонами в рамках аудита эффективности важно признать, что некоторые заинтересованные стороны будут обычными контактными лицами БОА, напр., законодательные и правительственные органы, но другие могут быть новыми группами, с которыми раньше не взаимодействовали, напр., академические и бизнес-сообщества, граждане и их представители, исследовательские институты, группы по интересам, независимые агентства, такие как неправительственные организации, политики и представители средств массовой информации.
23. В целях развития конструктивных отношений с законодательной властью и правительством глава БОА должен также тесно сотрудничать с этими заинтересованными сторонами. Руководителю БОА необходимо разработать процедуры для общения со средствами массовой информации, проверяемой организацией и другими ключевыми заинтересованными сторонами и, при необходимости, создать системы связи. Некоторые из ключевых групп заинтересованных сторон обсуждаются ниже, но список не является исчерпывающим.

Законодательная власть

24. Законодательный орган должен быть убежден в необходимости проведения аудита эффективности, если от него требуется выделение дополнительных средств, предоставляемых для его введения в БОА. Важно, чтобы руководитель БОА тщательно контролировал ожидания законодательной власти, поскольку аудит эффективности вряд ли принесет немедленные результаты и будет иметь последствия от любого решения инвестировать в аудит эффективности: преимущества ожидаются в среднесрочной и долгосрочной перспективе.
25. Законодательный орган должен быть осведомлен о том, что аудит эффективности заключается в определении возможностей для улучшения экономичности, продуктивности и результативности. Реформа государственного сектора, скорее всего, будет проведена и совершенствование деятельности правительства произойдет, если будет создан парламентский механизм для рассмотрения отчетов аудита эффективности. Законодательному органу необходимо установить четкую процедуру получения и обсуждения отчетов аудита эффективности, чтобы обеспечить принятие соответствующих мер. БОА должны четко указать, что публичная огласка и обвинение лиц не является целью аудита эффективности. Подобные отчеты остаются внутри политической территории.
26. В некоторых случаях БОА должны будут добиваться законодательных изменений, которые позволят им проводить аудит эффективности. В таких случаях БОА, возможно, потребуется использовать различные средства, чтобы помочь законодательному органу осознать ценность этого типа аудита. Это может быть связано с посещением других законодательных органов, презентациями о влиянии работы и встречах с представителями БОА с большим опытом в области аудита эффективности.
27. БОА необходимо будет установить приоритеты для законодательной власти для аудита эффективности в отношении следующего:

- а) совещания для определения вопросов аудита эффективности, представляющих интерес для законодательной власти;
- б) налаживание конструктивных рабочих отношений между законодательным органом и ВОА, которые обеспечат обсуждение отчетов по итогам аудита;
- с) дополнительный инструктаж, который может потребоваться законодательному органу, чтобы те, кто работает с отчетами аудита эффективности ВОА, эффективно взаимодействовали с правительством, например, посредством слушаний комитетов, включая вопросы к должностным лицам проверенных органов и составлению законодательных отчетов.

Вовлечение органов, прошедших аудит

- 28. Отношения между ВОА и правительством являются долгосрочными. Обе стороны должны сотрудничать, чтобы определить конструктивные способы совместной работы. Необходимо прилагать усилия для того, чтобы аудированные органы знали о процедурах, касающихся аудита эффективности.
- 29. При проведении аудита эффективности ВОА стремится добиться значительных изменений в деятельности правительства. Поэтому ВОА поддерживает заинтересованность правительства в том, чтобы помочь ему достичь своих целей. Это не обязательно критика правительства, когда ВОА указывает путь к большей эффективности, потому что постоянно появляются новые возможности для совершенствования.
- 30. Важно обеспечить, чтобы государственные органы были ознакомлены с процедурами, касающимися аудита эффективности, и понимали ключевые требования аудита эффективности.
- 31. В некоторых странах Министерство финансов является ключевым центральным контактным лицом для ВОА, а также потенциальным партнером. Развитие обмена информацией с Министерством финансов в области аудита эффективности позволит ВОА достичь транспарентных воздействий на вопросы аудита эффективности. ВОА будут иметь преимущества от работы в тесном сотрудничестве с Министерством финансов, чтобы усилить поддержку рекомендаций по аудиту эффективности и предложений по системным улучшениям в правительстве. Не менее важно поддерживать хорошие отношения с органами, прошедшими проверку.
- 32. ВОА должны быть адекватными и объективными в общении как с Министерством финансов, так и с проверяемыми органами, чтобы гарантировать и продемонстрировать свою независимость для всех сторон.
- 33. Конструктивный диалог с вовлеченными государственными органами имеет решающее значение для достижения реальных улучшений в правительстве. Хотя ВОА должен сохранять независимость от проверяемой организации, развитие конструктивных и открытых профессиональных отношений, вероятно, облегчит сотрудникам ВОА проведение строгих и эффективных аудитов.
- 34. Это может также увеличить влияние аудита, если будет достигнуто соглашение по выводам между ВОА и проверяемыми органами. Если ВОА демонстрирует, что он признает затруднительные обстоятельства, при которых проверяемый орган должен вести деятельность, и если ВОА желает признать достижения проверяемых органов, а также будущие действия, аудитор, скорее всего, будет более откры-

тым в своем общении с ВОА. Кроме того, ВОА может обнаружить, что проверяемый орган более охотно предоставляет доступ к сотрудникам и данным, необходимым для аудита эффективности. Необходимо уточнить взаимные обязанности в отношении обмена информацией.

Граждане

35. Важно учитывать интересы граждан при проведении аудита эффективности. Граждане являются источником идей для аудита эффективности, источником спроса на аудит эффективности и пользователями отчетов аудита эффективности. С ними можно связаться напрямую или через неправительственные организации, которые их представляют.
36. ВОА должен будет рассмотреть вопрос о том, как лучше всего наладить контакт с общественностью. В зависимости от обстоятельств, в стране ВОА может быть использовано сочетание интервью со СМИ, статей в различных публикациях, листовок в общественных местах, таких как библиотеки, и использование веб-сайта ВОА. ВОА может использовать эти средства массовой информации для объяснения нового подхода к аудиту эффективности и того, как это позволит ВОА проверить, что деньги налогоплательщиков экономически, результативно и эффективно используются правительством. Веб-сайт ВОА может также включать уведомления о будущих аудитах эффективности, предлагая лицам, у кого есть особые интересы, передать в ВОА свои сообщения, в частности, о предоставлении услуг.

Средства массовой информации

37. Также важно, чтобы ВОА имел хорошие связи со средствами массовой информации. Они могут служить «мостом» к гражданам и взглядам граждан на общественные услуги. Иногда общественное мнение, выраженное СМИ, обеспечивает дополнительную поддержку и влияние на темы аудита и аудиторские отчеты.

Прочие ключевые заинтересованные стороны

38. Прочими важными внешними заинтересованными сторонами являются представители научного сообщества. Они обладают экспертными знаниями в конкретных областях аудита и могут обеспечить более объективное представление, менее ограниченное личными интересами. Таким образом, ученые могут служить подходящими партнерами для обсуждения, со-рецензентами, а иногда и консультантами на всех этапах аудита. Кроме того, ученые часто являются подходящими потенциальными новыми участниками для функции аудита эффективности ВОА. Национальное и международное профессиональное сообщество по аудиту эффективности также является источником ресурсов. Бывают случаи, когда деловое сообщество может также предоставлять экспертные знания для конкретных тем аудита эффективности.
39. Неправительственные организации могут быть полезным источником идей. Они, например, провели собственное исследование с помощью изучения и анализа практических примеров и могут иметь ряд актуальных контактов. Гражданское общество может быть мотивировано, чтобы оказывать давление на законодательную власть для выполнения действий, особенно если ВОА предоставляет материалы, получившие широкую огласку, которые представляют для них интерес.

Необходимость решения организационных вопросов

40. Аудит эффективности – это деятельность, основанная на знаниях, и высокое качество работы имеет большое значение. Благодаря своим особенностям данный вид аудита требует специальных компетенций. Это исследовательская дисциплина, которая требует гибкости, воображения и аналитических навыков. Чрезмерно детализированные процедуры, методы и стандарты могут фактически препятствовать успешному проведению аудита эффективности.
41. Важнейшим фактором является способность набирать нужный персонал. ВОА с большим опытом аудита эффективности отлично понимает, что проведение аудита эффективности требует навыков, отличных от необходимых для финансового аудита. Следовательно, необходим соответствующий процесс найма.
42. Обычно требуется, чтобы аудиторы эффективности имели высшее образование. Опыт квалифицированной следственной/оценочной работы является преимуществом. Жизненно важны личные качества, такие как креативность, восприимчивость, профессиональная этика, устные и письменные навыки. Необходимо также знать методы, применяемые в социальных науках, а также другие соответствующие методы/навыки. Хорошее знание организационного управления также помогает обеспечить, чтобы аудиторы эффективности делали реалистичные и достижимые предложения относительно улучшений.
43. Важно обеспечить постепенное наращивание компетентности и стимулирование обмена знаниями и обучения в организации. Привлечение компетентного оперативного менеджера также является стратегической задачей. Менеджер является ключевым фактором устойчивого развития потенциала. В долгосрочной перспективе следует рассмотреть вопрос о том, как развивать потенциал для методологической, аналитической и профессиональной подготовки внутри организации. Определения условий, стандартов и руководящих принципов, которые будут обеспечивать качество и устойчивость, также являются вопросами, которые необходимо будет решить. Сюда включается отлаженный процесс для успешного создания отчетов аудита эффективности

Ключевые факторы успеха

44. В общем, ниже представлены некоторые из ключевых факторов успеха для разработки аудита устойчивых показателей эффективности:

Участие руководства

- a) Определить четкое представление о целях и установить задачи аудита эффективности;
- b) Понимать, что аудит эффективности является ресурсоемким, отличается от финансового аудита и аудита соответствия и требует времени для его реализации;
- c) Иметь в виду, что могут потребоваться изменения в стиле управления и организационном поведении;
- d) Активно привлекать руководство и организовывать его профессиональное обучение;
- e) Справляться с решением вопросов неэффективно работающих программ

или услуг, если они подкреплены надежными, объективными и адекватными доказательствами и аргументами.

Внешние связи

- a) Получить политическую поддержку и достаточные юридические полномочия;
- b) Обеспечить устойчивое финансирование;
- c) Обеспечить, чтобы государственные органы понимали ключевые требования аудита эффективности;
- d) Выстраивать отношения с учеными, неправительственными организациями и другими заинтересованными сторонами;
- e) Разработать стратегии для общения со средствами массовой информации, аудиторами, гражданами и другими заинтересованными сторонами;
- f) Создавать интересные, актуальные, обоснованные и ориентированные на читателя отчеты, которые повышают эффективность, способствуют лучшему расходованию средств и результатам, а также получают широкую оценку.

Институциональные вопросы

- a) Подбор компетентного персонала и получение компетентного оперативного менеджера, готового к работе;
- b) Сделать процесс найма более подходящим для аудита эффективности;
- c) Постепенное наращивание компетенции и стимулирование обмена знаниями и обучение;
- d) Развитие потенциала для методологического, аналитического и профессионального обучения внутри организации;
- e) Определение условий, стандартов и руководящих принципов, которые обеспечат качество и устойчивость, включая отлаженный процесс для успешного проведения аудитов эффективности;
- f) Оказание профессиональной поддержки в области статистики, информационных технологий, редакционной работы, коммуникаций.

НАЧАЛО РАБОТЫ

Начиная с небольших масштабов, с экспериментального проекта и специализированных вопросов

45. ВОА не должны выполнять большие объемы в сжатые сроки. Аудит эффективности требует большого количества времени, тем более для начинающих. Чтобы организовать проведение аудита эффективности, рекомендуется стремиться к быстрым результатам в одной или двух областях, которые могут представлять особый интерес для заинтересованных сторон, и в которых у ВОА есть некоторый опыт и уверенность. Такие аудиты не должны быть слишком сложными для обработки и не слишком объемными, но при этом могут повышать эффективность деятельности предприятия.
46. ВОА может рассмотреть возможность проведения экспериментального аудита эффективности. Это может быть сделано без привлечения общественности, чтобы имелось «безопасное пространство», где могут быть сделаны ошибки и получен опыт.
47. Возможно, было бы полезно рассмотреть тему для первоначального аудита эффективности. Это позволяет ВОА приобретать опыт, выполняя действия структурированным образом. Кроме того, тематический подход позволяет выявлять аналогичные проблемы в государственном управлении и использовать опыт из одной области для проведения новых аудитов в другой области. Это, в свою очередь, может оказать положительное влияние на эффективность производства. Это обеспечит возможности для целенаправленного наращивания потенциала.
48. Разумеется, общее требование состоит в том, что проблемы можно исследовать с помощью имеющихся методов и что процессы могут влиять, то есть известна передовая практика, и, вероятно, производительность может быть повышена, либо средства могут быть сэкономлены.
49. Примеры возможных тем для первоначального аудита эффективности могут включать:
 - a) Управление эффективностью: например, качество постановки целей и задач, а также мониторинг и оценка результатов;
 - b) Управление временем и ресурсами: например, эффективность организационных процессов и затраты-последствия для пользователей услуг и общества;
 - c) Системы проверок и контроля: например, сосредоточены ли системы на значительных организационных рисках, таких как коррупция, а не на соблюдении процедур более низкого уровня;
 - d) Стратегические функции и процессы государственных закупок;
 - e) Предоставление услуг;
 - f) Окружающая среда, изменение климата и устойчивое развитие;
 - g) Производительность и навыки;
 - h) Эффективность;
 - i) Личная безопасность.

Определение необходимых ресурсов

Финансовые ресурсы

50. Начальный малый масштаб позволит БОА с ограниченными ресурсами начать аудит эффективности. Следует учитывать затраты, связанные с созданием необходимой компетенции. Расходы по персоналу будут оцениваться в соответствии с установленными методами расчета затрат (например, расходы на зарплату плюс основные накладные расходы, распределенные как доля от общего времени в месяц или год). Прочие расходы могут включать в себя поездки, консультации и печатные расходы, которые должны быть легко оценены как часть процесса планирования.
51. Для обеспечения надлежащей практики составления бюджета важно, чтобы функция аудита эффективности имела центр возникновения затрат, отличный от других видов деятельности БОА с самого начала, и что бюджеты для индивидуальных аудитов эффективности и других ключевых показателей аудита эффективности, таких как поездки, печать и использование консультантов, определялись и контролировались отдельно, это также относится к расходам на персонал.
52. После того, как функция аудита эффективности станет более сформировавшейся, необходимо будет учесть затраты на разработку административных систем, таких как поддерживающие политики и процедуры, на аудиторскую отчетность и обеспечение качества. Можно было бы использовать такую информацию от БОА с существующими функциями аудита эффективности и аналогичными уровнями затрат и подходами.
53. Требуется тщательная оценка дополнительных расходов, необходимых как в отношении кадровых ресурсов, так и в подготовке кадров, а также их обсуждение с законодательным органом. Тогда законодательный орган может рекомендовать улучшения для бюджета БОА с целью отразить необходимость увеличения ресурсов.

Персонал

54. Вполне возможно провести компетентный первоначальный аудит эффективности с использованием 3-5 эквивалентов полных штатных единиц (хотя, если функция аудита эффективности должна быть устойчивой, число должно увеличиться с этой базовой точки). Цель может заключаться в том, чтобы число сотрудников, проводящих аудит эффективности, выросло до 15 человек в течение 18-36 месяцев. Для того чтобы функция аудита эффективности имела достаточный профессиональный вес, целесообразно привлечение еще большего числа сотрудников.
55. Первоначальные аудиты эффективности могут проводиться экспертами, которые в настоящее время занимаются финансовым аудитом или аудитом соответствия. В то время как некоторые из элементов обучения бухгалтерскому учету очень важны для аудита эффективности, такие как методология оценки инвестиций и расчеты затрат, аудит эффективности – это самостоятельная дисциплина, с ее собственными особыми требованиями к квалификации. Со временем БОА сможет набирать людей с солидным опытом аналитической работы и (или) в области исследований. В конечном итоге функция аудита эффективности может состоять из людей с академическими знаниями из разных дисциплин.

56. Поэтому стоит подумать о том, как можно добиться более широкого круга навыков. При доступности финансирования ВОА может рассмотреть вопрос о привлечении одного или двух человек с опытом в области оценки, социальных наук или консультирования по вопросам управления. В качестве альтернативы, более краткосрочные обязательства состоят в том, чтобы привлечь такие навыки путем заключения контрактов с фирмами-консультантами.

Партнерские отношения с другими ВОА и учеными

57. Национальные организации иногда могут быть осторожны в отношении рисков финансирования нового предприятия, и в таких случаях на первоначальном этапе международная поддержка может быть наилучшим вариантом. Это связано с тем, что другие ВОА имеют обширный опыт и могут давать рекомендации относительно факторов, которые важны при внедрении аудита эффективности. Международные спонсоры также могут внести вклад, например, путем основания ВОА, которые имеют опыт аудита эффективности, для оказания поддержки.
58. Другим потенциальным источником поддержки является местное научное сообщество. Научные учреждения будут обладать значительным опытом, например, в области оценки политики и проведения социальных исследований. Такие учреждения могут быть готовы работать в партнерстве с ВОА, возможно, путем прикомандирования ученых в ВОА.

Повышение осведомленности в ВОА

59. Если аудит эффективности должен укорениться в ВОА, важно повысить осведомленность, интерес и энтузиазм. Одним из ключевых посылов, которые необходимо передать персоналу, является то, что руководитель ВОА считает, что разработка аудита эффективности является важным приоритетом. Это может быть сделано с помощью любых внутренних средств коммуникаций. Эти каналы могут включать прямые брифинги от высшего руководства. Важно отметить, что для успешного внедрения и текущих преимуществ аудита эффективности, которые должны быть реализованы, эти сообщения также должны поддерживаться текущими действиями, в том числе описанными в настоящем руководстве.

Отсутствует необходимость создания проработанных систем и процедур на данном раннем этапе

60. ВОА не должны бояться «окупиться с головой» в аудит эффективности до того, как у них будет готова подробно разработанная система планирования и проведения аудита эффективности. Работа над разработкой руководств по аудиту, наборов инструментов и механизмов обеспечения качества может быть проведена на более позднем этапе, поскольку такая задача может быть непомерно сложной, и гораздо важнее вкладывать первоначальные ресурсы в фактическую попытку. Приближение к первым аудитам эффективности с «экспериментальным менталитетом» может быть весьма полезным с точки зрения понимания всеми сторонами того, что нужно изучать, и что могут быть допущены ошибки.

СОЗДАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ ФУНКЦИИ АУДИТА УСТОЙЧИВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ – «ПОДДЕРЖКА ТЕМПА»

61. Аудит эффективности является постоянно меняющейся функцией внутри БОА, даже для тех, кто имеет надежную профессиональную квалификацию на протяжении ряда лет. После того, как БОА начал проводить аудит эффективности, важно сохранить темп для реализации всех преимуществ. Предполагается постепенное наращивание основного потенциала аудита эффективности в течение ряда лет для обеспечения того, чтобы работа на раннем этапе могла перерасти в устойчивый продукт. При этом следует учитывать способ получения первоначального опыта, чтобы улучшить процесс в будущем, а также то, как эта функция может быть развита в полноценную функцию аудита эффективности. Данные соображения, разумеется, будут отличаться для краткосрочных, средних и долгосрочных целей, однако независимо от проблемы или сроков ключи к успеху будут заключаться в реалистичности ваших амбиций и гибкости вашего подхода. Ниже приводится изложение на высоком уровне некоторых вопросов, которые БОА необходимо будет учитывать, поскольку он работает для создания возможностей проведения аудита эффективности.

Оперативный менеджер

62. Ключевым фактором устойчивости функции аудита эффективности в БОА будет создание роли оперативного менеджера, отвечающего за разработку и контроль над этой функцией. Среди его обязанностей могут быть управление различными вопросами, изложенными в настоящем руководстве, и обеспечение надлежащего рассмотрения и продвижения таких областей, как набор персонала, подготовка кадров и разработка системы аудита эффективности.
63. В идеале роль оперативного менеджера и функция аудита эффективности должны поддерживаться членом Исполнительного директора БОА, который может действовать как менеджер с ответственностью за эту функцию, так и как «ответственный исполнитель», чтобы способствовать приобретению преимуществ и обеспечить наличие необходимых ему ресурсов, с целью достижения постоянного успеха.

Набор и подготовка персонала

64. Качество персонала, проводящего аудиты эффективности работы, будет значительным вкладом в успех этой функции. Хотя вначале БОА, возможно, пожелает или должен будет использовать аудиторов с опытом в существующих функциях финансового аудита и (или) аудита соответствия, со временем этот состав должен быть пересмотрен. Аудит эффективности охватывает весь спектр государственно-го управления, и поэтому важно, чтобы навыки и компетенция персонала отражали это. Лица с:
- а) академической квалификацией в социальной науке или более широкой области по расследованию и оценке;
 - б) личные качества, включая честность, креативность, суждение, аналитические навыки и навыки устной и письменной коммуникации;
65. Часто являются теми, кто выбран для набора БОА в рамках своей функции аудита эффективности. Использование людей с этими и другими навыками и применение гибкого подхода к использованию ресурсов во всем БОА, чтобы позволить perso-

налу, имеющему соответствующий опыт, работать в рамках аудитов, где этот опыт лучше всего используется, поможет BOA развить возможности аудита эффективности. Также возможен выбор специалистов среднего звена для усиления аудита эффективности и подготовки работы с более широким управленческим опытом в государственном секторе.

66. Этот набор кадров должен дополняться первоначальной подготовкой в области аудита эффективности (и процессов BOA) и постоянным обучением в областях, которые будут развивать навыки аудиторов и улучшать возможности аудита эффективности BOA. Такое обучение может быть реализовано с помощью комбинации внутренних и внешних моделей и охватывать как навыки аудита, такие как аудиторские опросы, так и технические навыки, такие как анализ данных. С точки зрения устойчивости, развитие сбалансированного внутреннего учебного потенциала, который охватывает методологические, аналитические и профессиональные области, будет способствовать созданию сильной учебной базы. Чем скорее может быть разработана и продвигаться в BOA культура обучения, тем лучше можно будет использовать более широкий внутренний обмен знаниями, чтобы совершенствовать как навыки и опыт персонала, так и общее качество аудиторских проверок эффективности.
67. Внедрение аудита эффективности также может принести пользу стимулированию обмена знаниями между BOA. С разработкой новой функции аудита BOA следует сохранять преимущества, которые могут быть получены от всех функций аудита (финансового аудита, аудитов соответствия и эффективности), извлекать выгоду из работы друг друга (например, риски или проблемы, которые были выявлены), используя опыт других, чтобы помочь в разработке лучшего продукта. Хотя каждый из них охватывает отдельный аспект аудита, в совокупности они позволяют BOA представить мощный и более полный анализ проверяемых организаций и государственного управления.
68. Аналогичным образом, чтобы лучше использовать внутренние навыки и опыт BOA, многие из методов, применяемых в аудите эффективности, находятся в рамках академических областей, таких как социальные и экономические исследования. Соответственно, развитие отношений и сотрудничества с опытными внешними исследователями с течением времени может привнести дополнительный независимый вклад в работу, способствующий качественному проведению аудита эффективности.

Структура аудита эффективности

69. Наличие полноценной и устойчивой функции аудита эффективности в BOA предполагает разработку системы, которая поддерживается руководствами, политиками и процессом обеспечения качества. Эта структура должна постепенно развиваться, поскольку деятельность по аудиту эффективности, проводимая BOA, также совершенствуется. В рамках этой структуры можно использовать как опыт, полученный по результатам аудита эффективности, так и информационные ресурсы, такие как ИНТОСАИ, IDI и другие BOA с уже созданным потенциалом аудита эффективности.

Руководства, политика и процедуры

70. Разработка и внедрение руководств, политик, процедур и других вспомогательных инструментов будет играть важную роль в укреплении и получении законного ста-

туса аудита эффективности в ВОА в долгосрочной перспективе. Поскольку ВОА адаптируется к внедрению возможностей аудита эффективности и определяет, как он хочет разработать и использовать эту функцию, можно рассмотреть возможность стандартизации подхода и методов, используемых с помощью таких средств, как руководство по политике аудита эффективности.

71. Форма документов, будь то руководство, политика или серия политик, которые устанавливают рамки и описывают процесс аудита эффективности от концепции до реализации, часто используются ВОА с уже разработанной функцией аудита эффективности. Помимо того, что такой документ является общим справочным документом для персонала, он может повышать эффективность деятельности благодаря: определению ясности цели и последовательности в процессе; обеспечение соблюдения законодательства и других полномочий, таких как стандарты аудита, предоставляя обзор аудита эффективности для новых сотрудников и повышая эффективность работы.
72. Пример структуры высокого уровня, которая может быть использована для разработки руководства по политике аудита эффективности, приведен ниже:
- a) Предисловие или введение
 - b) Полномочия и законодательная база ВОА
 - c) Структура функции аудита эффективности
 - d) Стратегическое планирование аудита эффективности (критерии отбора)
 - e) Планирование индивидуальных аудитов эффективности
 - f) Управление аудитом и отношениями с проверяемыми организациями
 - g) Проведение аудита
 - h) Отчетность и обсуждение
 - i) Парламентский обзор
 - j) Последующие меры
 - k) Прочие продукты и услуги
 - l) Обеспечение качества
73. После разработки настоящая документация затем должна периодически пересматриваться по мере проведения аудитов эффективности и развития функции.

Процессы контроля и обеспечения качества

74. Процесс контроля качества (КК) должен проводиться перед проведением каждого аудита эффективности, чтобы свести к минимуму риски ошибки и согласованность действий при проведении. Этот процесс должен быть документирован и должен включать, например, различные этапы процесса аудита, проверки, которые необходимо предпринять (например, экспертная оценка проекта работы и редакционный обзор окончательных отчетов) и предоставление к размышлению вопросам, выявленных в ходе аудита аудиторскими группами, менеджерами по аудиту и Исполнительным директором. По сути, процесс контроля качества может быть рассмотрен в «контрольном перечне», который менеджеры по аудиту должны заполнять при проведении аудита. Этот процесс должен быть неотъемлемой частью общей структуры контроля качества ВОА, как указано в ИССАИ 40 (Контроль качества для ВОА).

75. Кроме того, при разработке надежной системы аудита эффективности ВОА должен стремиться внедрить структурированный процесс обеспечения качества (ОК) для всех аудитов эффективности. Процесс контроля качества позволяет проводить независимую оценку аудитов на постоянной основе по конкретным критериям после их завершения. Выполнение процесса контроля качества, описанного выше, будет одним из шагов, которые будут рассмотрены в процессе контроля качества, и ВОА может разработать свои собственные критерии на основе конкретных обстоятельств с примерами вопросов, основанных на таких критериях, включая:
- a) Насколько четко отчет описывает финансовый, административный и управленческий контекст, в рамках которого проводится проверка в исследуемой области?
 - b) Насколько хорошо структурирован и написан отчет, содержится ли в нем результативный сводный отчет?
 - c) В какой степени графика и статистика были надлежащим образом представлены и использованы?
 - d) Насколько четко изложено обоснование содержания отчета?
 - e) Четко ли изложена методология аудита?
 - f) В какой степени выводы и рекомендации отчета были объективными, логичными, последовательными и подкрепленными доказательствами?
 - g) В какой степени аудит был успешным в достижении его цели и предоставлении полезной информации для повышения качества государственных услуг?
76. Учитывая ключевую роль процесса обеспечения качества при разработке возможностей аудита эффективности, исполнительный директор ВОА должен участвовать в разработке критериев и четком определении их ожиданий относительно того, что представляет собой результативный и успешный аудит эффективности с высоким качеством.
77. Независимо осуществлять ОК могут старшие члены группы по проведению аудита эффективности (без вмешательства в проведение аудита) или сторонние специалисты, например, ученые из университетов и бизнес-школ. Использование внешнего ОК дает возможность ВОА продемонстрировать свою подотчетность перед заинтересованными сторонами. После проверок ОК ВОА может распространять примеры успешной практики подготовки отчетов аудита эффективности в ВОА в интересах всех аудиторов. Если выясняется, что аудиторские отчеты по результатам проведения аудита эффективности необходимо качественно улучшить, члены старшего руководящего персонала должны провести работу с аудиторскими группами с целью анализа полученного опыта и возможностей для обучения, наставничества и проведения тренингов в конкретных областях.

Планирование

78. Аудит эффективности должен постепенно интегрироваться в общую стратегию ВОА и поэтому должен отражаться в планировании ВОА (например, годовых и стратегических планах) и последующем распределении ресурсов. Различные формы аудитов, проводимых ВОА, должны дополнять друг друга таким образом, чтобы общая информация, предоставляемая ВОА, способствовала всестороннему пониманию государственных функций.

79. Если ВОА может выбрать темы аудита эффективности, разработка системы для определения сбалансированного портфеля аудитов эффективности поможет обеспечить адекватное освещение государственных функций. Первоначально, хотя небольшое число аудитов эффективности выполняется ежегодно, может быть установлено относительно простое политическое руководство для аудита эффективности. Оно может включать в себя, например, концентрацию внимания на экономичности, в то время как компетенции основаны на продуктивности и результативности; или выбор некоторых тем более высокого уровня, таких как сокращение чрезмерных бюрократических процедур в целях повышения прозрачности, результативности и эффективности государственного управления.
80. Важность наличия стратегического плана, лежащего в основе программы аудита эффективности, будет возрастать по мере увеличения числа запланированных кадров и аудитов. При определении программы аудита эффективности проблемы могут включать следующее:
- a) Оценка государственных программ на основе анализа рисков или проблем;
 - b) Обсуждение с законодательным органом вопроса о том, что они хотели бы видеть в ежегодной программе аудита эффективности;
 - c) Определение ключевых тем, которые могут регулировать выбор тем аудита – некоторые возможные примеры подробно изложены в пункте 49.

Стратегия информационного обеспечения

81. Публикация отчетов аудита эффективности способствует прозрачности управления государственным сектором и демонстрирует, как аудит эффективности может способствовать повышению эффективности работы государственного руководства и органов управления. Соответственно, наличие на месте процесса передачи результатов ключевым аудиториям, таким как законодательный орган, заинтересованные стороны и средства массовой информации, имеет первостепенное значение. На базовом уровне это должно повлечь за собой разъяснение того, какие заинтересованные стороны должны получать информацию (и в каком порядке) и какую информацию следует предоставлять.
82. ВОА использует множество различных способов публикации отчетов аудита эффективности. Например, некоторые ВОА применяют весьма очевидный подход и разрабатывают пресс-релизы и (или) проводят пресс-конференции, в то время как другие полагаются на более осторожный подход и обеспечивают, чтобы отчеты по аудиту были легкодоступны законодательным органам, заинтересованным сторонам, средствам массовой информации и широкой общественности.
83. Независимо от метода коммуникации важно учитывать конкретные сообщения, которые должны быть переданы, и соответствующий стиль и язык. Основное внимание следует уделять стратегическим вопросам, связанным с государственным управлением, которые заслуживают внимания или являются лучшей практикой, а не недостатками в одной работе. Следует также подробно рассмотреть информацию, подлежащую публикации. Например, в некоторых случаях может возникнуть необходимость в обеспечении анонимности, например, когда общее раскрытие информации запрещено законами или правилами в зонах национальной безопасности.

Различия в функциях аудита

84. Преимущество внедрения аудита эффективности – это новый «объектив», который привлекается для изучения аспектов государственного управления. Однако с этим преимуществом возникает риск того, что новый аспект аудита не всегда обязательно согласуется с результатами финансового аудита и (или) аудита соответствия. Поэтому важно, чтобы БОА сообщал своим заинтересованным сторонам различия между целями аудиторских функций, и почему выводы могут отличаться.
85. В зависимости от полномочий БОА, он может занять позицию, которая с одной стороны подчеркивает различия между функциями аудита и представляет собой выводы, которые не обязательно совпадают; а с другой стороны поощряет совместную работу, направленную на защиту аудируемых лиц, получающих разные послы, и БОА, публикующего противоречивую информацию.

Контроль за реализацией рекомендаций аудита эффективности

86. После публикации отчета об аудиторской проверке эффективности и любых обсуждений, проводимых законодательным органом, проверяемой организации может потребоваться представить БОА или законодательному органу отчет о выполнении рекомендаций аудита эффективности.
87. В тех случаях, когда считается, что выводы и (или) рекомендации аудита эффективности требуют дальнейшего рассмотрения, для БОА может быть целесообразным проконтролировать исполнение рекомендаций по отчету. Соответственно, БОА должен иметь систему, которая фиксирует результаты аудита и (или) рекомендации и меры, применяемые проверяемой организации, в связи с этими рекомендациями. Затем, по прошествии соответствующего периода времени, БОА может провести дальнейшую оценку прогресса проверяемой организации, прореагировав на выводы аудита и выработав рекомендации и сообщив об этом посредством следующей проверки.
88. Последующие меры также важны для целей оценки преимуществ, которые возникли в результате проведения аудита эффективности. Это помогает оценить результат аудита эффективности с точки зрения совершенствования государственных услуг и повышения их эффективности и будет полезным в случае потребности БОА изыскать дополнительные средства для проведения аудита эффективности.