



REPUBLIKA SLOVENIJA
SLUŽBA VLADE REPUBLIKE
SLOVENIJE ZA RAZVOJ IN
EVROPSKE ZADEVE

Составление программ, мониторинг и система оценки– пример Словении

Катя Лаутар

Бюджет должен отражать ценности и приоритеты нашего государства и его людей.

[Мэри Ландрё](#)



Бюджет – это «соглашение» (Шик, 2011).

Вилдавски, 1964:

„Конгресс и президент обещают предоставлять денежные средства при определенных условиях, а организации соглашаются использовать их только согласованными способами. Бюджет выдвигает ряд взаимных обязательств и контролирует участвующие стороны... Таким образом, бюджет становится сетью как социальных, так и правовых отношений, в которых обязательства принимают на себя все стороны, и где к санкциям может прибегнуть (хотя необязательно) любая из сторон.

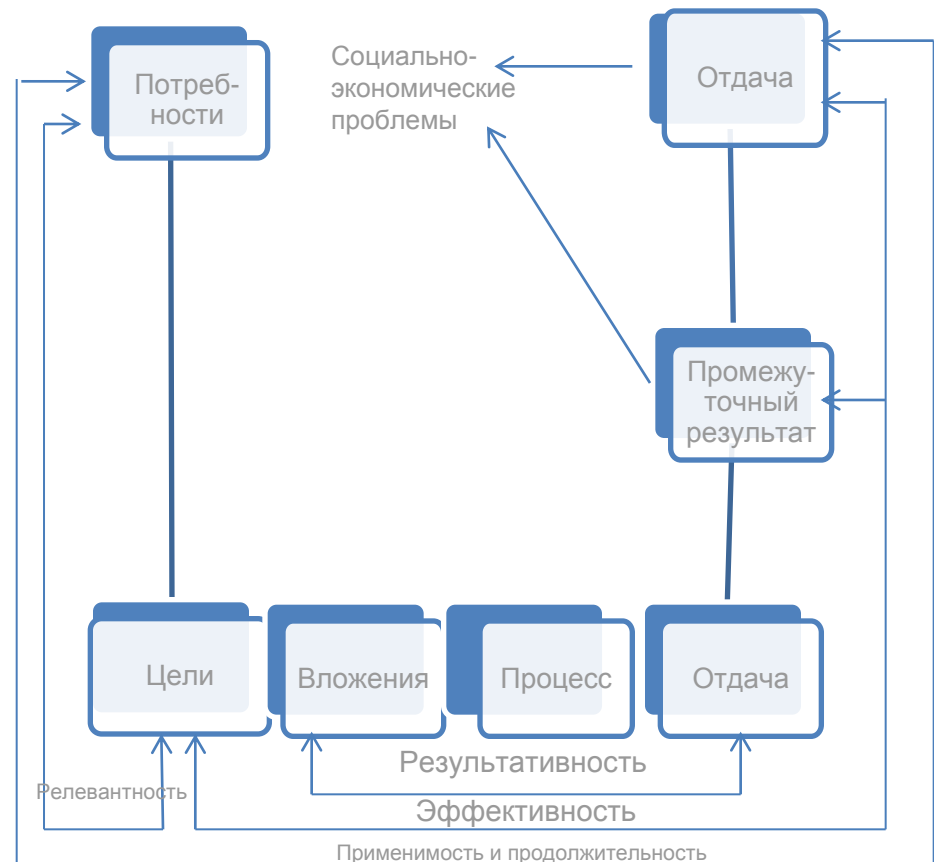
Программное бюджетирование – это такая бюджетная система, которая, в отличие от традиционной системы бюджетирования, описывает и детализирует расходы на каждый процесс или программу, которые осуществляются в рамках бюджета. Поставленные цели, отдача и ожидаемые результаты отображаются в полной мере, так же как и стоимость необходимых для них ресурсов, например, сырья, оборудования и персонала. Совокупность всех процессов и программ формирует Бюджет программы. Таким образом, изучая бюджет программы, можно легко выяснить во всех подробностях, что именно будет сделано, с какими расходами и ожидаемыми результатами.
(Википедия)



Развитие программного бюджетирования в мире и Словении

- ...метод планирования государственных расходов с целью распределения государственных средств между различными государственными службами, в зависимости от их результативности и эффективности.
- Гораздо важнее, чем сбор информации, компетентное бюджетное планирование, подготовка и составление программного бюджета, то есть использование этой информации в целях управления и принятия решений.
- Не существует ни эталонов, ни стандартного определения; ведущие страны составили свои программные бюджеты каждая по своему.

Схема 1: Метод составления программного бюджета





Составление бюджета с учетом Функциональное бюджетирование, бюджетирование, обусловленное потребностями практической деятельности, бюджетирование, основанное на результатах и направленное на достижение результатов, бюджетирование, обусловленное учетом итогов, приоритетное бюджетирование

- Общий признак – информация по достигнутым результатам собирается и используется.
- ОЭСР (2007) Цель данной реформы - повысить эффективность, усилить средства управления, в некоторых случаях, сделать управление более гибким, все с учетом предоставления населению более качественных услуг.
- Не существует стандартной модели применения программного бюджета, страны должны сформировать систему, разработанную с учетом их потребностей;
- важен весь процесс государственного планирования и предоставления отчетности;
- информация по достигнутым результатам должна быть интегрирована в процесс составления бюджета;
- правительственная система, которая обеспечивает связь между результатами и средствами, не является оптимальной; тем не менее, небольшое оправдание плохому выполнению работы есть;
- информация по результатам требует качественных данных как об достижениях и результатах, так и об эффектах и последствиях;
- весь процесс сбора данных должен происходить без участия министерств, он должен быть беспристрастным, и, по возможности, необходимо привлекать внешних экспертов;
- политическая, так же как и административная, поддержка проекта является принципиально важной;
- крайне важна компетентность министерства финансов и других отраслевых министерств;
- важно разработать средства поощрения для мотивации молодых государственных служащих, чтобы изменить их подход и практическую деятельность.



С учетом методов, целей и использования программных бюджетов, страны, входящие в ОЭСР, могут быть поделены на 3 категории (2007):

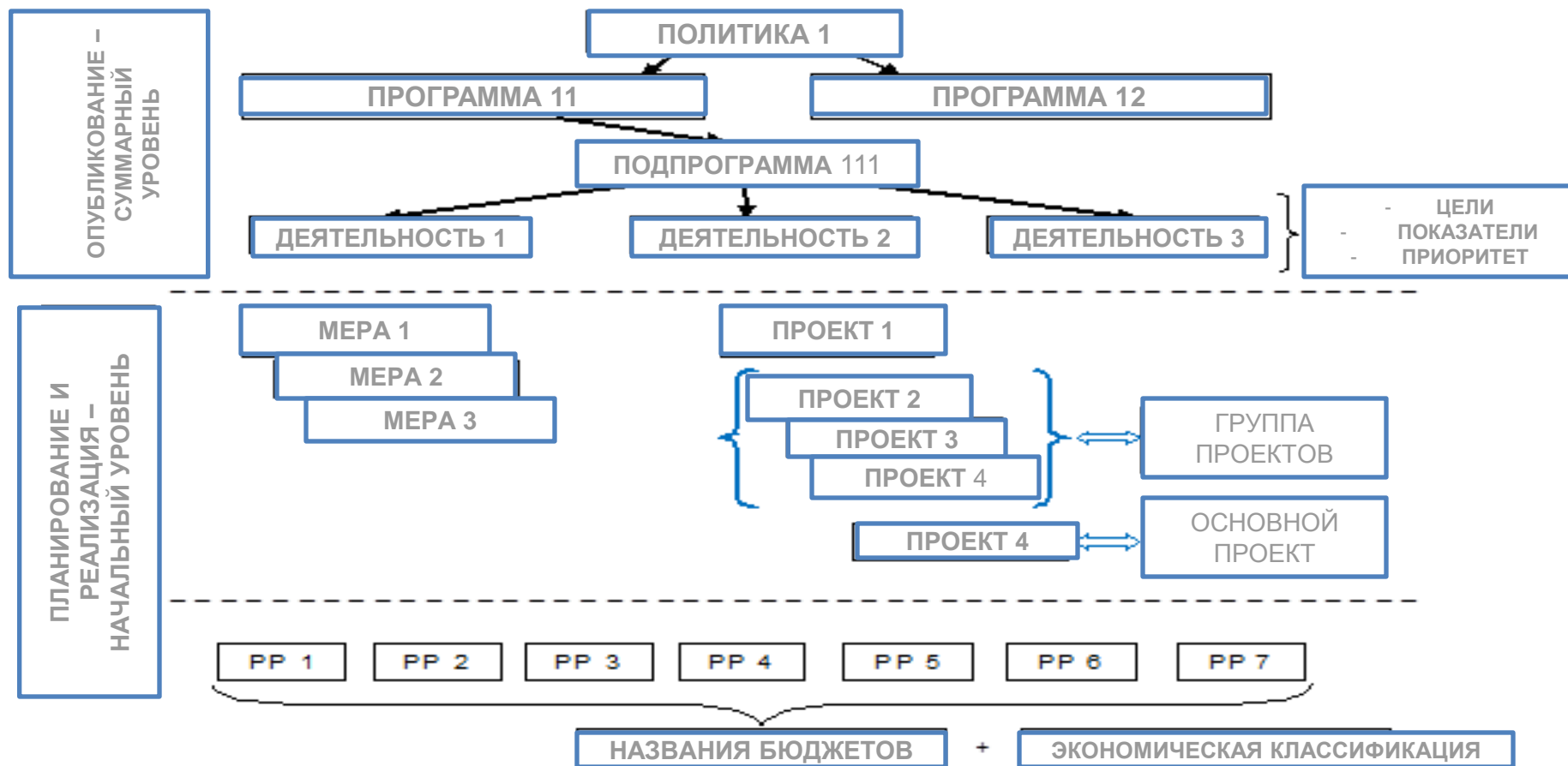
- «Показательные» бюджеты;
- Бюджеты, сформированные на основе информации по достигнутым результатам, косвенно связывающие достижения и средства;
- Косвенные программные бюджеты, предусматривающие прямую связь между задачами, результатами и средствами.



Бюджетное планирование и изменения в подготовке бюджета

- *Закон о государственном бюджете,*
- *Распоряжение о документации по планированию развития и регламентах подготовки государственного бюджета,*
- *Правила процедуры, утвержденные национальной ассамблей.*
- Рабочие группы по планированию развития и подготовке программного бюджета → двухуровневая подготовка

Схема: Классификация программ





МЕРЫ

•это ряд нескольких разных, но взаимосогласованных, действий, преследующих цели, заданные в рамках общей задачи (политики), которые со временем могут быть оценены и сформулированы, так же как и связаны в целевую группу. Мероприятия, включенные в блок мер, формируют определенный, целостный программный модуль, такой как: подготовка основополагающего законодательства, правил его применения, и аналогично, подготовка и внедрение проектов, (обеспечивая) ввод в действие установленных законом обязанностей или нормального функционирования органов и связанных с ним расходов.

ПРОЕКТ

• это экономически неделимая совокупность действий, исполняющих точно сформулированную (техническую - технологическую) функцию и имеющих четко поставленные цели, на основе которых возможно установить, удовлетворяет ли проект предварительно установленным критериям. У проекта есть заранее установленный срок действия, ограниченный датами начала и окончания. Проект – это ряд действий, имеющих конкретную цель, в которых различные средства (ресурсы: финансовые, материальные, человеческие, время и другие ресурсы) используются с целью достижения поставленных целей или выгод.

ГРУППА ПРОЕКТОВ

•состоит из нескольких однотипных проектов; цели определены в рамках общей задачи (политики) и будут осуществлены в течение заданного периода времени.

ОСНОВНОЙ ПРОЕКТ

•может быть проектом, который состоит из серии работ или услуг, предназначенных для независимой реализации неотъемлемой задачи, имеющей точно обозначенную экономическую или техническую природу, с четко поставленными целями, оценочная стоимость которого превышает 25 миллионов евро.

Схема: Иерархия целей, новая структура

ПОЛИТИКА

1-ый уровень программной классификации

• ПРОГРАММА

- 2-ой уровень программной классификации

ПОДПРОГРАММА

3-ий уровень программной классификации

• МЕРЫ, ГРУППА ПРОЕКТОВ, ОСНОВНОЙ ПРОЕКТ

- 5-ый уровень программной классификации

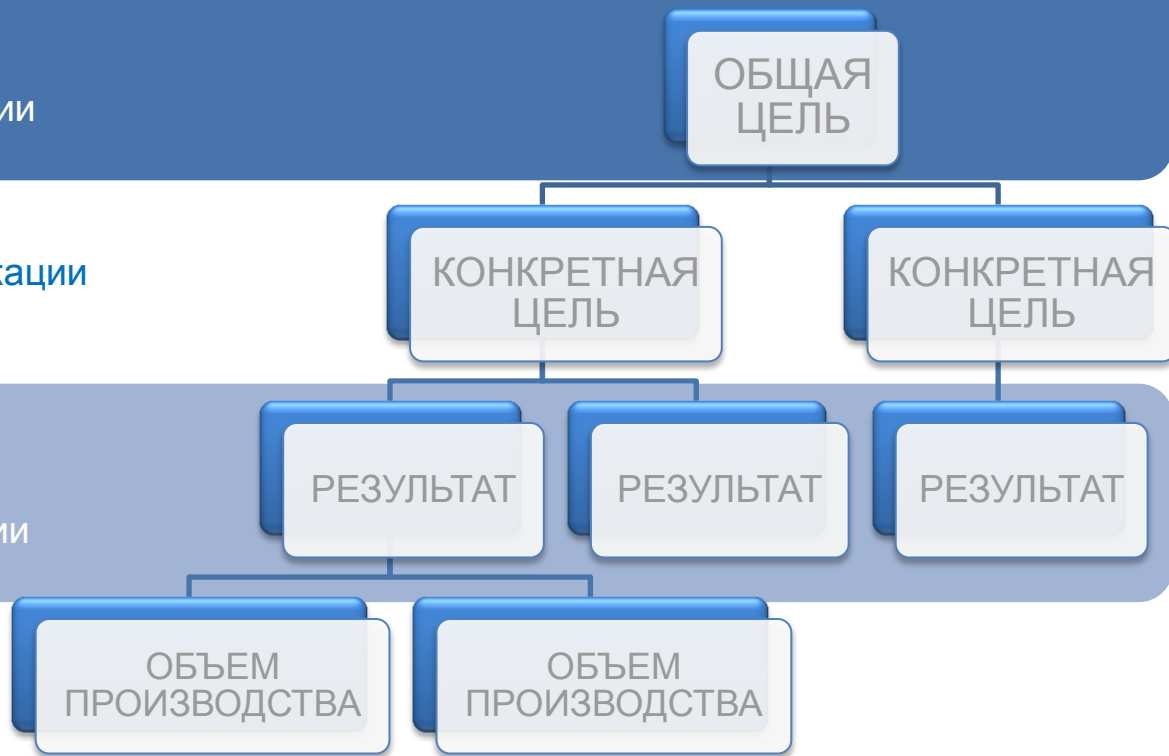




Схема: Иерархия целей и показателей



Политика поощрения предпринимательства и конкуренции:

подпрограмма Туризм



REPUBLIKA SLOVENIJA
SLUŽBA VLADE REPUBLIKE
SLOVENIJE ZA RAZVOJ IN
EVROPSKE ZADEVE

- Отрасль, которая усиливает региональное развитие, повышает экономическую ценность природного и культурного наследия и способствует улучшению социального благосостояния.
- Четвертая крупнейшая экспортная отрасль в мире.
- Доходы от посещения страны международными туристами в 2010 году достиг 935 миллионов евро (почти на 7% больше по сравнению с 2009 годом); в 2010 году, международный туризм принес 693 миллиарда евро (5% повышение по сравнению с 2009 годом); вклад туризма в ВВП (прямое влияние) по всему миру оценивается в 5%; туризм предоставляет рабочие места 6-7% мирового населения (Всемирная организация по туризму).
- На сессии, состоявшейся 11 мая 2010 года, правительство Словении обозначило туризм, как один из важнейших экономических/стратегических секторов.
- Всемирный комитет по путешествиям и туризму подсчитал, что в целом туризм приносит до 12% ВВП Словении.
- За последние пять лет (2005-2011) доход от экспорта туристических услуг вырос на 33%, от посещения страны туристами на 26% и от приезда гостей на сутки на 18%.
- В 2009 году, количество рабочих мест в секторах общественного питания и туризма выросло на 1,200.
- В то же время, это важная экспортная индустрия, которая представляет собой более 40% сервисного экспорта в платежном балансе Словении (Банк Словении).
- Согласно данным Всемирного ежегодного справочника конкурентоспособности 2011 года, опубликованного Швейцарским институтом развития менеджмента, относящимся к оценке доли дохода, приносимого в ВВП туристической отраслью, Словения заняла высокую позицию – 10 место среди 59 стран (в общем рейтинге Словения заняла 51-ое место).

Практическая демонстрация измерения задач и результатов например в подпрограмме «Туризм»

Объяснение бюджета на примере программы,
до внесения изменений:

Схема: Использование денежных средств на
подпрограмму «Туризм», с разбивкой на годы

Leto 2010

1403 - Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva

Opis glavnega programa

Turizem povezuje številne gospodarske dejavnosti in zaradi svojega izjemnega multiplikativnega učinka predstavlja ta dejavnost v zadnjih desetletjih ključni sektor v svetovnem gospodarstvu in pomeni vir gospodarskega razvoja za večino držav.

Po podatkih Svetovnega potovalnega sveta (WTTC) turizem v letu 2009 predstavlja 9,4 % delež v BDP svetovnega gospodarstva. V dejavnostih povezanih s turizmom je v letu 2009 v svetu zaposlenih 219.810.000 oseb. V slovenskem gospodarstvu je turizem ena najbolj perspektivnih in najuspešnejših dejavnosti s pomembnimi multiplikativnimi učinki na mnoge druge dejavnosti. Po strokovnih ocenah ustvarja približno 12 % bruto domačega proizvoda Slovenije (po podatkih WTTC).

V letu 2008 je Slovenijo obiskalo skupno 2.766.194 turistov (kar je 3 % več kot v letu 2007), ki so ustvarili 8.411.688 nočitev (od tega je bilo 57,6 % tujih nočitev) (Glede na leto 2007 je bilo v letu 2008 2 % več turističnih nočitev). V zadnjih nekaj letih beležimo v Sloveniji konstantno rast turističnega obiska in nočitev. V času od leta 2005 – 2008 je število turistov, ki prenočijo v Sloveniji naraslo za 15,5 %, število prenočitev pa se je v tem obdobju povečalo za 11 %. V letu 2008 so prilivi iz naslova potovanja znašali 1,93 milijarde EUR, kar je 16 % več kot v letu 2007. V času od 2005 do 2008 se je priliv iz naslova potovanja nerezidentov (tujcev, ki obiščejo Slovenijo) povečal za 33 %.

Turizem je tudi zelo pomembna izvozna dejavnost, ki v plačilni bilanci Slovenije predstavlja dobrih 40 % izvoza storitev. Uspešen razvoj turizma in povečanje števila turistov ter prilivov iz naslova turizma je odraz pravilno zastavljene in vodene turistične politike ter izvajanja ukrepov zastavljenih v Razvojnem načrtu in usmeritvah slovenskega turizma.

V zadnjem času (v obdobju 2004 - 2009) se je v slovenskem turizmu veliko investiralo in zaposlovalo. Nadpovprečno uspešno smo na področju turizma tudi črpali sredstva Evropskih strukturnih skladov (ESRR), s čimer je bilo realiziranih 112 novih investicij, ustvarjenih 7.774 novih turističnih ležišč in odprtih 1.789 novih delovnih mest. Skupno je v obdobju od leta 2003 do 2008 v turizmu investirano na kadih v turizmu nastalo kar za 81 %.

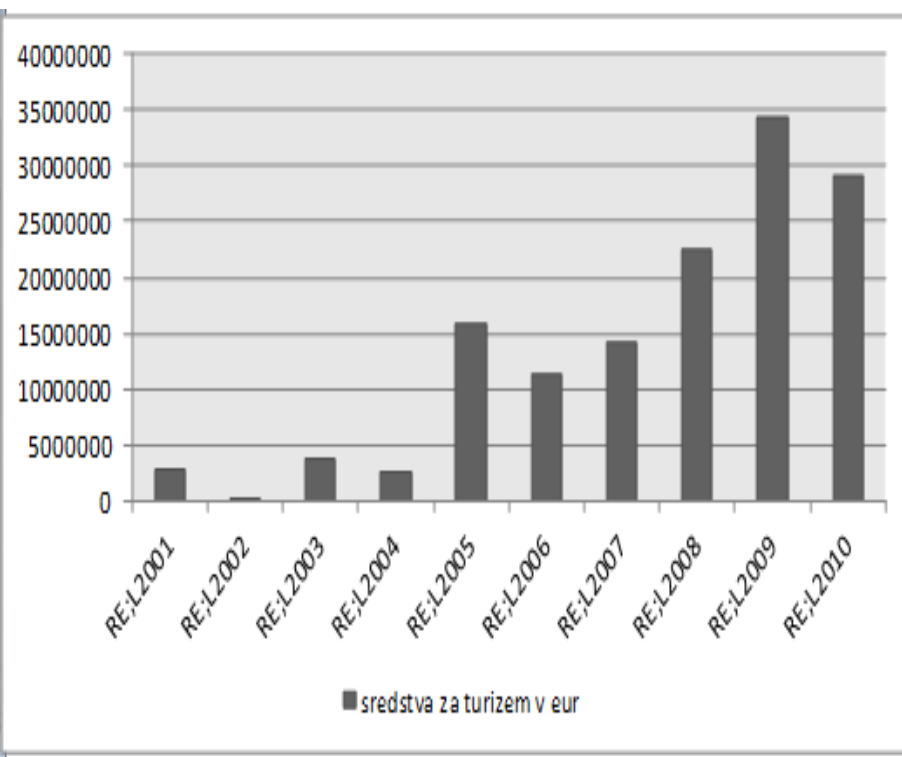




Схема: Действующая иерархия задач подпрограммы «Туризм»

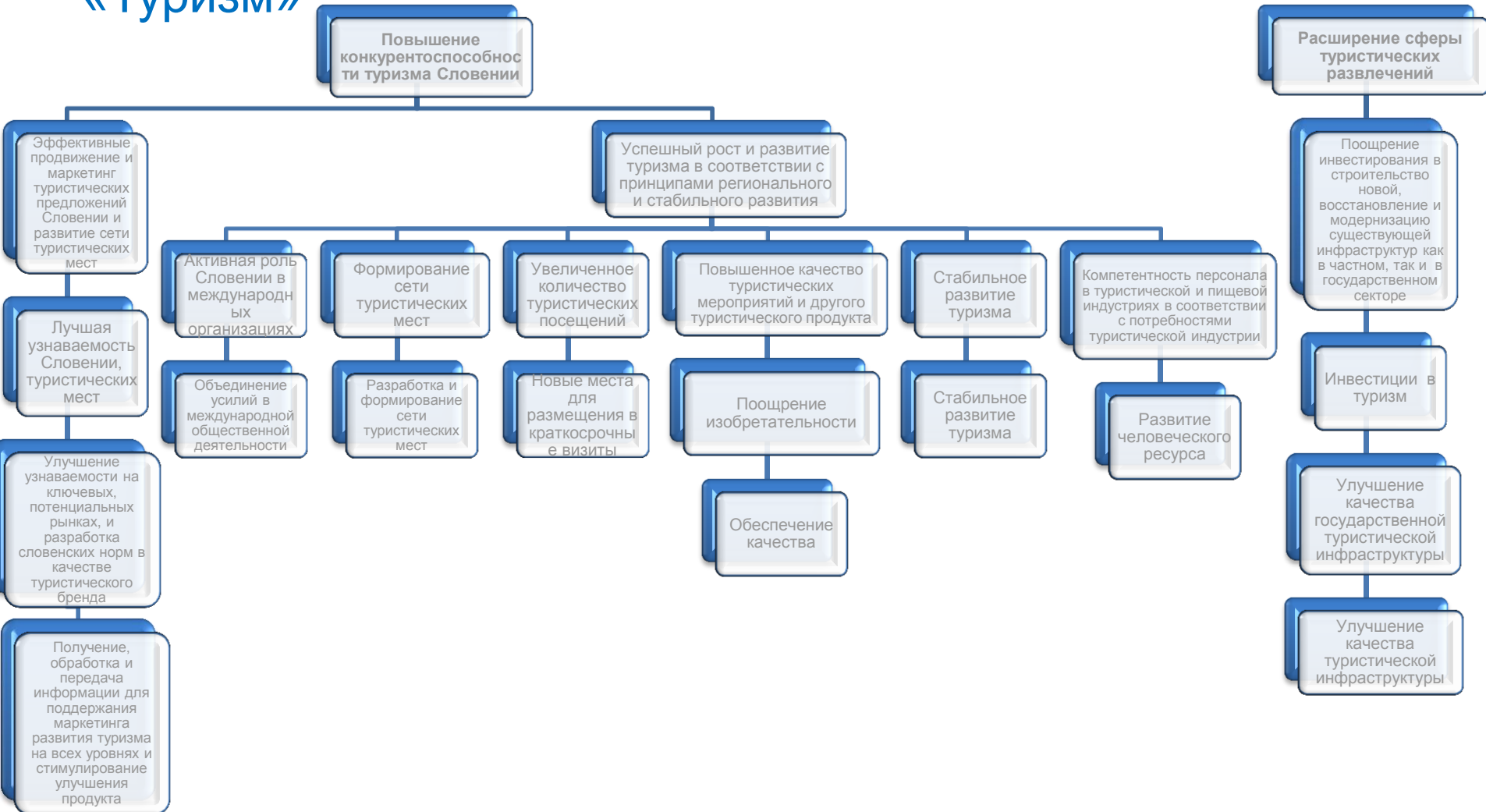
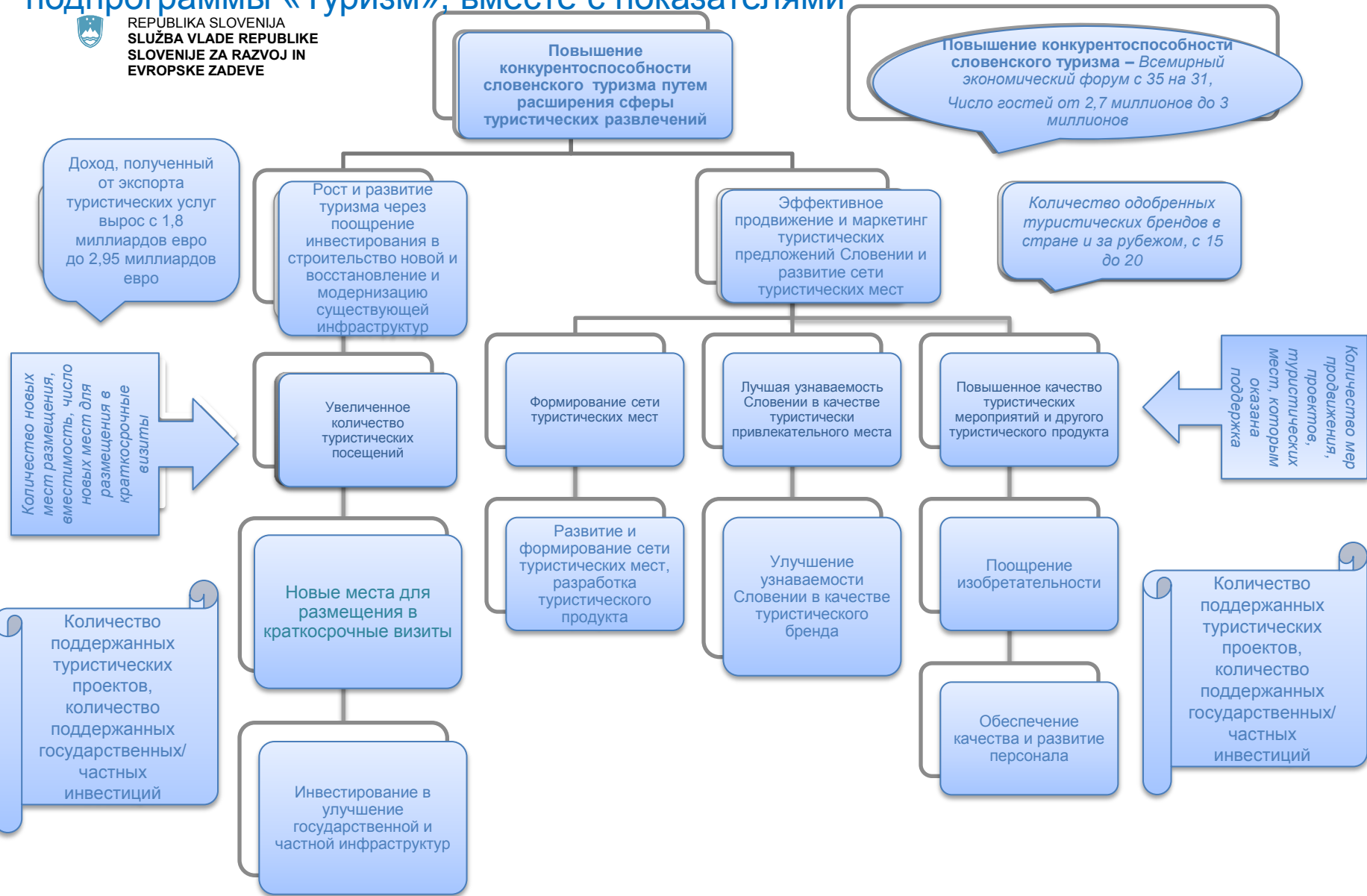


Схема: Предложение по модернизации программного бюджета на уровне подпрограммы «Туризм», вместе с показателями



REPUBLIKA SLOVENIJA
SLUŽBA VLADE REPUBLIKE
SLOVENIJE ZA RAZVOJ IN
EVROPSKE ZADEVE



Источник: Собственное предложение



Бюджет – это «соглашение»...

- *Налогово-бюджетное соглашение, посредством которого налогоплательщики должны быть оповещены относительно рисков, которые они на себя берут, и иметь четкое понимание того, как добиться стабильности государственного бюджета (фактически, налогово-бюджетная структура – это «рекомендации» в отношении того, как достичь долгосрочной стабильности государственного бюджета).*
- *Общественное соглашение, через которое граждан необходимо заставить осознать проблемы стареющего населения, возрастающих расходов, как и тот факт, что обязательства, которые были взяты ранее, не являются долгосрочными (изменения в пенсионном законодательстве, долговременная медицинская помощь). Важно заниматься проблемами в более широком контексте (синхронизировано) с планированием развития, подготовкой среднесрочной структуры в соответствии с налоговыми законами и подготовкой бюджета и с соответствующими структурными и институциональными изменениями.*
- *Соглашение о введении в действие в соответствии с задачами, в котором необходимо обозначить разницу между макро и микро уровнями, а цели должны быть правильно сформулированы.*

Макиавелли: „ ...все суровые меры должны быть приняты в самом начале...“

«Программный бюджет»:

- (1) это новый подход к осмыслению государственного планирования;
- (2) это не только теоретическое построение, но также и реальный метод составления бюджета;
- (3) упоминается разными известными людьми, в литературе делают различие между бюджетом, обусловленным учетом итогов, и функциональным бюджетом;
- (4) имеет реальное влияние на решения, касающиеся распределение средств между конкурирующими государственными распорядителями – организациями, министерствами и программами, поэтому стоит проводить дальнейшие теоретические исследования;
- (5) олицетворяет победу теории над (бюджетными) процессами до такого уровня, когда влияния/преимущества и связанные с ними расходы определяют, как количество денежных средств X должно быть распределено на мероприятия А и В.

- Изменения в мониторинге и осуществлении, так же как и бюрократическом аппарате?

