

Мониторинг и оценка, ориентированные на результаты деятельности

Бюджетное сообщество РЕМРАЛ
4 марта 2014 г.



Группа Всемирного банка

Департамент по снижению уровня бедности
и экономическому управлению
Регион Европы и центральной Азии

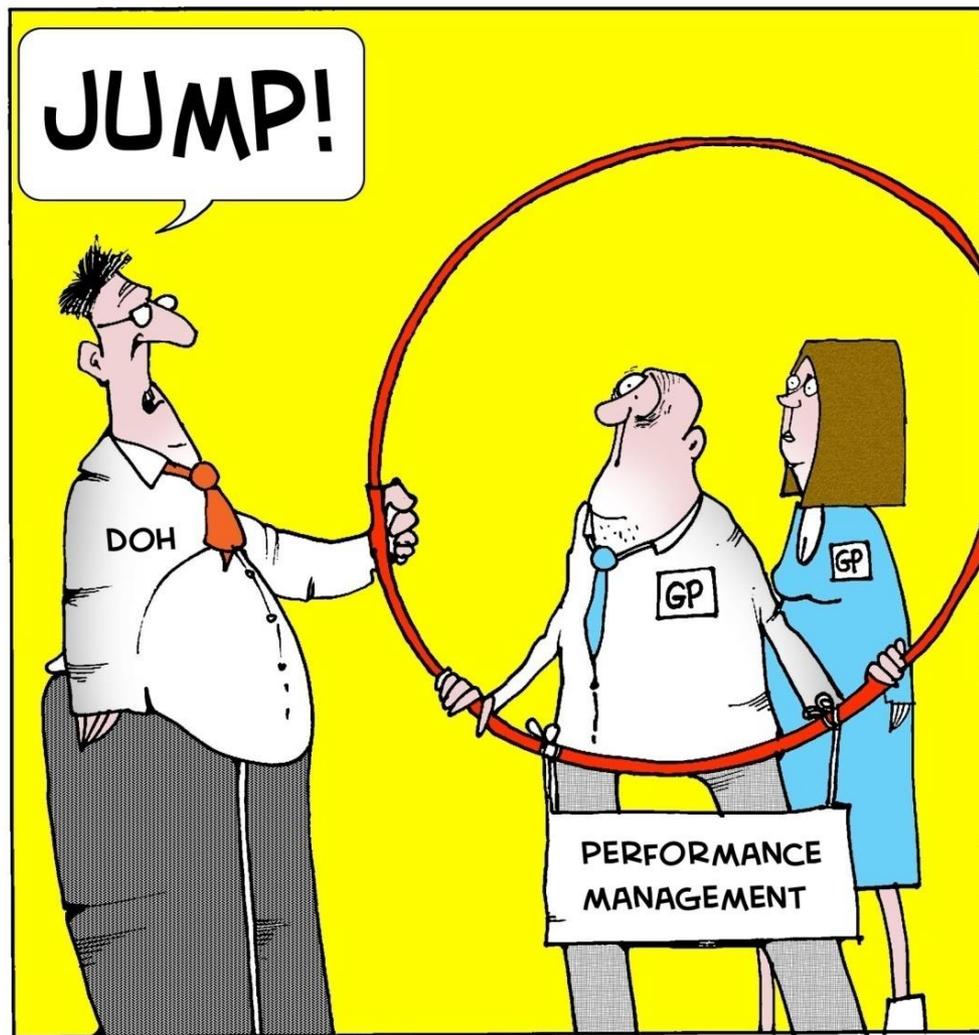
Измерение результатов деятельности правительства

“Если Вы не измеряете результаты, Вам не удастся отличить успех от неудачи»

Дэйвид Осборно и Тед Гэблер в книге 1992 года, «Переосмысление правительства»

“Не все то, что имеет значение, можно сосчитать, и не все то, что можно сосчитать, имеет значение».

Альберт Эйнштейн



СОДЕРЖАНИЕ

- Часть 1 – Некоторые наблюдения о тенденциях хода реформ
 - Изменяющиеся подходы к бюджетным процессам
 - Задачи и инструменты менеджмента и бюджетирования, ориентированного на результат
- Часть 2 – оценки расходов
- Часть 3 – мониторинг и оценка

Часть 1

ТЕНДЕНЦИИ ХОДА РЕФОРМ

Изменяющиеся подходы к бюджетным процессам

Подходы к управлению бюджетом продолжают эволюционировать

	Традиционное бюджетирование на основе исходных ресурсов	Бюджетирование, ориентированное на результат 1.0	Бюджетирование на основе информации о результативности деятельности 2.0
Принципы	<ul style="list-style-type: none">Акцент на контроле и выполнении => “Слабая привязка к результатам деятельности”Постепенное бюджетированиеОграниченная степень гибкости	<ul style="list-style-type: none">Акцент на результатах => “Гарантированная увязка”Стратегическое бюджетированиеГибкостьВсесторонность	<ul style="list-style-type: none">Акцент на результатах => “Условная привязка”Стратегическое бюджетирование, но признание ограниченийСтруктурированная гибкостьЦелеполагание
Инструменты	<ul style="list-style-type: none">Постатейное распределение и контроль	<ul style="list-style-type: none">Программно-целевое бюджетированиеКонтракты, увязанные с результативностью (модель агентства, модель покупателя – поставщика)Бюджетирование на основе формул	<ul style="list-style-type: none">Анализ расходовОтделы по выполнениюСистемы мониторинга и оценки
Опыт	<ul style="list-style-type: none">Сложности с эффективным использованием ресурсовРастущее давление добиваться и показывать результаты	<ul style="list-style-type: none">Широкое распространение инструментов измерения результативности и составления соответствующей отчетностиНо зачастую ограниченное их использование и незначительное влияние на реальные решения	<ul style="list-style-type: none">Понимание, что больше показателей не означает больше информацииБольше акцента на анализе бюджета и итоговых оценках

Различные инструменты

- *Правительства использовали различные системы результативности, начиная с 1960-х годов*
- *Появляется все больше разнообразного опыта и инструментов для достижения различных целей и урегулирования различных проблем, а также создания различных увязок и систем подотчетности между различными учреждениями и должностными лицами, функционирующими в государственном секторе.*
- *Этот опыт и инструменты не являются взаимоисключающими, отражая относительные акценты различных систем*

Бюджетирование, ориентированное на результаты деятельности

- Различные подходы: программно-целевое бюджетирование (Франция, США, Япония, Корея), бюджетирование по агентствам (Сингапур, Новая Зеландия), подход по секторам (финансирование по числу студентов и пр)
- Различие в акцентах на системах распределения, подотчётности и стимулах повышения результативности деятельности

Анализ расходов

- Периодический либо постоянный, глубинный анализ бюджета либо отдельных приоритетных секторов либо программ
- Различные акценты на эффективности, выявление областей снижения расходов и фискальной консолидации (Канада, Франция, Дания, Австралия, Великобритания)

Мониторинг и оценка результатов деятельности

- Системы, касающиеся всего правительственного уровня, зачастую расположены на центральном уровне (Колумбия, Великобритания, Албания, Южная Африка), на уровне высших органов финансового контроля (аудиты результативности деятельности), либо на секторальном уровне.
- Сочетание постоянного мониторинга и различных видов оценки

Различные задачи

Системы результативности деятельности акцентируют различные цели:

- Стратегическое планирование и распределение ресурсов
- Взаимосвязь с целями общей политики

Подготовка бюджета



Исполнение бюджета

- Стимулы повышения результативности и деятельности
- Эффективное и своевременное обеспечение запланированных результатов



Аудит и оценка

- Выявление и понимание успехов и неудач
- Обучение
- Подотчетность



Part 2

ОЦЕНКИ РАСХОДОВ

Оценки расходов (1)

- Цель – определить области и способы экономии средств для того, чтобы снизить дефицит либо высвободить фискальное пространство для финансирования новых приоритетов
- Как правило, акцент ставится на базовых расходах, например, расходах на существующие программы, а не на новых инициативах, которые проходят регулярную оценку в контексте ежегодного процесса бюджетного планирования («бюджет с ненулевым ростом»)
- Охват – либо весь бюджет, либо отдельные/целевые бюджетные области
- Варианты экономии средств определяются конкретно и целенаправленно, в отличие от неконкретных вариантов экономии средств (примеры последних – снижение финансирования по всем программам, либо дивиденды эффективности)
 - Экономия за счет эффективности, например, «добиваться большего с использованием меньших средств»
 - Экономия за счет итоговых продуктов, например, «делать меньше» за счет устранения неприоритетных областей деятельности и программ
 - Экономия и перераспределение
- Все в большей степени применяется в странах ОЭСР в ответ на давление по направлению фискальной консолидации после мирового финансового кризиса (но представляется полезным и в хорошие времена)

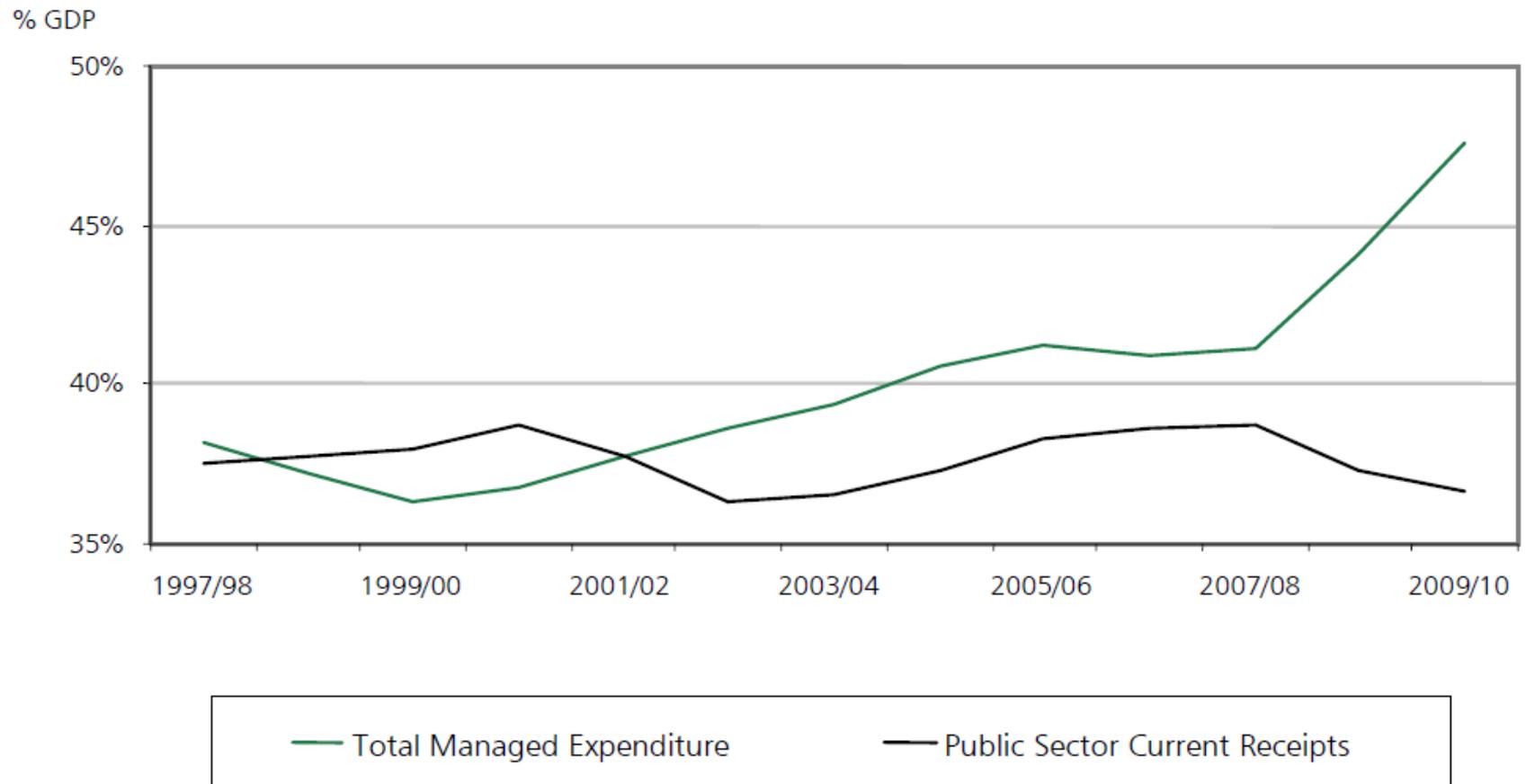
Виды оценки расходов

- *Оценка программ*: в рамках оценки программ проводится анализ конкретных программ (например, конкретных категорий услуг либо трансфертных платежей), что должно привести либо к экономии за счет эффективности, либо экономии за счет итоговых продуктов, либо и к тому, и к другому
- *В рамках оценки функции (или процесса)* осуществляется детальный анализ бизнес процессов, используемых в производстве правительственных услуг (например, процессов закупки, использования систем и практики информационных технологий, а также практики управления кадровыми ресурсами). Цель оценки процессов - экономия за счет эффективности организации, а не за счет итоговых продуктов.
- *В рамках организационной оценки* проводится оценка результативности деятельности всей правительственной организации (министерства либо иного агентства). Эта оценка может в принципе охватить все программы либо и процессы агентства.

Институциональные механизмы и процессы

- Непрерывный процесс (ежегодный либо периодический) или одномоментный процесс
 - Многолетние циклы
- Непосредственная увязка с бюджетным процессом
- Роли Минфина и отраслевых министерств
 - Совместные рабочие группы
 - Внешняя поддержка консультантов или экспертов
- Вовлечение кабинета министров

Оценка расходов – Великобритания 1



Source: HM Treasury⁴

Оценка расходов – Великобритания 2

Table 1: Departmental Programme and Administration Budgets (Resource DEL excluding depreciation¹)

	£ billion					Per cent
	Baseline ²		Plans			Cumulative real growth
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	
Departmental Programme and Administration Budgets						
Education ³	50.8	51.2	52.1	52.9	53.9	-3.4
NHS (Health)	98.7	101.5	104.0	106.9	109.8	1.3
Transport	5.1	5.3	5.0	5.0	4.4	-21
CLG Communities ⁴	2.2	2.0	1.7	1.6	1.2	-51
CLG Local Government ⁵	28.5	26.1	24.4	24.2	22.9	-27
Business, Innovation and Skills	16.7	16.5	15.6	14.7	13.7	-25
Home Office ⁶	9.3	8.9	8.5	8.1	7.8	-23
Justice	8.3	8.1	7.7	7.4	7.0	-23
Law Officers' Departments	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	-24
Defence	24.3	24.9	25.2	24.9	24.7	-7.5
Foreign and Commonwealth Office	1.4	1.5	1.5	1.4	1.2	-24
International Development	6.3	6.7	7.2	9.4	9.4	37
Energy and Climate Change	1.2	1.5	1.4	1.3	1.0	-18
Environment, Food and Rural Affairs	2.3	2.2	2.1	2.0	1.8	-29
Culture, Media and Sport ⁷	1.4	1.4	1.3	1.2	1.1	-24

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/203826/Spending_review_2010.pdf

Оценка расходов – Великобритания 3

Примеры экономии (реформирование системы социального обеспечения)

- Сэкономить £2.5 миллиарда в 2014-2015 гг за счет отмены пособия на ребенка для семей, уровень оплаты налогов которых расположен в верхних скобках, с тем, чтобы люди с более низкими уровнями доходов не субсидировали семьи с более высоким уровнем доходов.
- Ограничить выплату пособий на семью начиная с 2013 г. в размере £500 в неделю для домохозяйств, состоящих из пары или одного родителя и £350 в неделю для домохозяйств, состоящих из одного взрослого, с тем, чтобы ни одна семья, не задействованная на рынке труда, не получала пособие большего размера, чем средний заработок после вычета налогов, который получает среднестатистическая работающая семья.
- Ограничение до одного года пособия по трудоустройству для поддержки тех, кто входит в группу «деятельности, связанной с работой», с тем, чтобы создать стимулы для трудоустройства и в то же время обеспечить защиту наиболее нетрудоспособных слоев и слоев с наименьшими уровнями доходов. Эта мера позволит сэкономить £2 миллиарда в год в 2014-15 гг;
- Принять на вооружение радикально новый подход к решению проблемы злоупотреблений и ошибок, связанных с пособиями. Для этого обеспечить работу со всеми департаментами, с тем, чтобы добиться значительного сокращения незаконных выплат социальных пособий как в рамках Министерства Труда и социального обеспечения, так и в рамках Государственного управления ее Величества по налоговым и таможенным сборам.

Оценка расходов – Великобритания 4

	£ million			
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Welfare measures³	320	2,555	5,990	7,040
<i>Contributory Employment and Support Allowance: time limit for those in the Work Related Activity Group to one year</i>	0	1,025	1,530	2,010
<i>Housing Benefit: increase age limit for shared room rate from 25 to 35</i>	0	130	225	215
<i>Total household benefit payments capped on the basis of average take-home pay for working households</i>	0	0	225	270
<i>Disability Living Allowance: remove mobility component for claimants in residential care</i>	0	60	130	135
<i>Savings Credit: freeze maximum award for four years from 2011-12</i>	165	215	260	330
<i>Support for Mortgage Interest: extend temporary changes to waiting period and capital limit until January 2012</i>	-70	-20	0	0
<i>Cold Weather Payments: increase rate permanently to £25 from November 2010</i>	-50	-50	-50	-50
<i>Council Tax Benefit: 10% reduction in expenditure and localisation</i>	0	0	485	490
<i>Child Benefit: remove from families with a higher rate taxpayer from January 2013</i>	0	590	2,420	2,500
<i>Working Tax Credit: freeze in the basic and 30 hour elements for three years from 2011-12</i>	195	415	575	625
<i>Working Tax Credit: reduce payable costs through childcare element from 80% to 70% restoring 2006 rate</i>	270	320	350	385
<i>Child Tax Credit: increase the child element by £30 in 2011 and £50 in 2012</i>	-190	-510	-545	-560
<i>Working Tax Credit: increase working hours requirement for couples with children to 24 hours</i>	0	380	385	390

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/203826/Spending_review_2010.pdf

Оценка расходов – дополнительные примеры из ОЭСР

	Голландия	Канада	Австралия	Дания	Великобритания	Франция
Названия процесса оценки расходов	Всеобъемлющая оценка расходов	Стратегическая и операционная оценка	Всеобъемлющая оценка расходов	Специальные исследования	Всеобъемлющая оценка затрат	Генеральная ревизия общественных политик (RGPP)
Последняя оценка	2010	2011	2008–10	2011–12	2010	2010–11
Контекст фискальной политики	Фискальная консолидация	Фискальная консолидация	Фискальная консолидация	Фискальная консолидация	Фискальная консолидация	Неясно
Охват	Отдельные области	Полномасштабный	Полномасштабный	Выборочный	Полномасштабный	Полномасштабный
Основная задача	Сократить общий уровень расходов	Сократить общий уровень расходов	Сократить общий уровень расходов	Сократить общий уровень расходов	Сократить общий уровень расходов	Сократить общий уровень расходов
Улучшение результативности деятельности	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Да
Плановые показатели экономии средств	Да	Да	Нет	Да	Нет	Да
Предварительный отбор тем областей оценки	Кабинет правительства	Не применимо	Правительственный комитет	Правительственный комитет	Не применимо	Не применимо
Выявление вариантов экономии	Совместные рабочие группы	Распорядители бюджетных средств	Распорядители бюджетных средств Минфин	Совместные рабочие группы	Распорядители бюджетных средств Минфин	Минфин
Использование показателей результативности деятельности	Да	Да	Да	Да	Да	Да

Часть 3

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Мониторинг и оценка, основанные на результатах

Мониторинг и оценка – это взаимодополняющие процессы

Мониторинг

- Непрерывный процесс сбора и анализа информации, с целью понять, в какой степени проект, программа либо политика позволяет добиться запланированных по ней результатов
- Регулярность отчетности, содержащей информацию как финансового, так и нефинансового характера
- Постоянное управление программами
- “Корректировка курса”
 - Подотчетность

Оценка

- Детальная оценка продолжающейся либо завершившейся деятельности в целях определения ее актуальности, эффективности, влияния и устойчивости
- В отличие от оценки (анализа) расходов, процедура «оценки» нацелена больше на определение социально-экономического эффекта от программы (в отличие от экономии затрат, которые являются целью оценок затрат)
 - Определение эффективности
 - Корректировка разработки политики и программ
 - Подотчетность

Различные ожидания

У различных пользователей систем результативности деятельности различные ожидания

Кабинет министров

- Определяет основные цели и приоритеты политики правительства
- Приводит бюджет в соответствие этим приоритетам
- Выполняет «обещания»

Министерство Финансов

- “Выполнить больше за меньшие затраченные средства»
- Выступает в роли медиатора, приводящего секторальные и программные запросы в соответствие с бюджетными ограничениями
- Обеспечивает, чтобы государственные ресурсы давали запланированные результаты

Отраслевые министерства

- Внутренне управление в целях обеспечения услуг и результатов
- Создают стимулы эффективного использования ресурсов, в том числе и в рамках провайдеров услуг (больниц, школ, налоговых органов и пр)

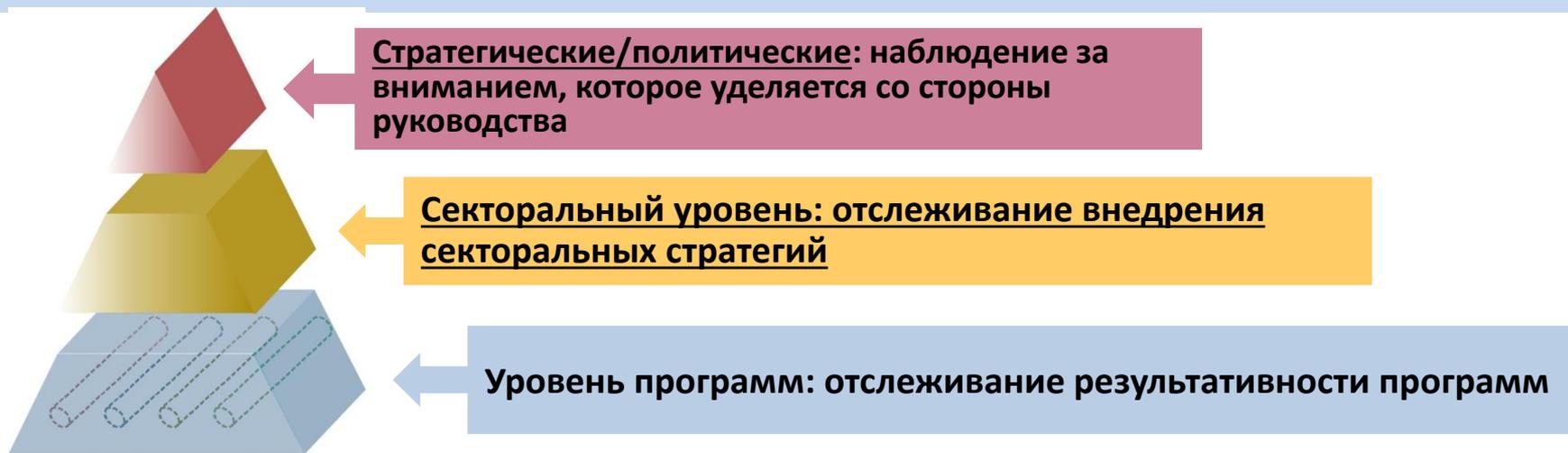
Законодательный орган

- Обеспечение надзора за бюджетом, обеспечение эффективного использования ресурсов
- Демонстрация результатов для округов

Граждане

- Внимание на отдельных областях, таких как таблицы рейтингов (эффективности) в тех или иных областях, в которых предоставляются услуги, например, результаты школьных тестов, списки ожидания на лечение в больницах и пр.

Системы мониторинга



- Мониторинг результативности по всему уровню правительства все более распространен в странах ОЭСР и развивающихся рыночных экономиках
 - Канада, Великобритания, Южная Африка, Колумбия, Албания
- Институциональные механизмы отличаются
 - Министерство финансов
 - Центральный уровень правительства
- Сбор данных с использованием информационных и коммуникационных технологий
- Правильная расстановка акцентов с тем, чтобы избежать чрезмерного количества показателей результативности
 - В Великобритании число показателей результативности деятельности было сокращено с >300 в 1998 до <30 в 2010
 - Отдел по обеспечению услуг обеспечивает подотчетность
- Приведение информационных потоков в соответствие с реальными потребностями

Правильная расстановка акцентов – отдел по обеспечению услуг

- Отдел при офисе Премьер министра, прямая поддержка Премьера
- Состоит из 40-50 госслужащих, но возглавляет его авторитетный внешний представитель
- Полномочия – надзор за выполнением 30-и основных договоров об общественных услугах (в области здравоохранения, образования, уголовной юстиции и транспорта)
- Четкие и амбициозные цели по предоставлению основных услуг (включенных в 30 договоров о предоставлении общественных услуг). Министры несут персональную ответственность за выполнение этих договоров.
- Отдел предоставляет экспертизу и методологию. Работает с министерствами с тем, чтобы оговорить «траектории» выполнения договоров о предоставлении общественных услуг.
- Определяет соответствующие показатели для измерения прогресса
- Система перенята в Индонезии, Малайзии, Румынии

Правильная расстановка акцентов – отдел по обеспечению услуг

Prime Ministers' Delivery Unit DELIVERY REPORT

Dept	July 2004	Assessment Criteria				Overall Judgement	Rank (out of 21)
		Degree of challenge	Quality of planning, implementation and performance management	Capacity to drive progress	Stage of Delivery	Likelihood of Delivery	
A	PSA 1	L	G	G	3	G	} = 1
B	PSA 2	L	G	AG	2	G	
C	PSA 3	H	AG	AG	3	G	3
D	PSA 4	H	G	AG	3	AG	4
A	PSA 5	VH	G	AG	2	AG	5
B	PSA 6	H	AG	AG	3	AG	6
C	PSA 7	H	AG	AG	2	AG	} = 7
D	PSA 8	H	AG	AG	3	AG	
A	PSA 9	H	AG	AG	2	AG	= 7
B	PSA 10	VH	AG	AG	2	AG	} = 10
C	PSA 11	VH	AG	AG	2	AG	
D	PSA 12	H	AR	AG	3	AG	12
A	PSA 13	VH	AR	AG	2	AR	13
B	PSA 14	VH	AG	AR	2	AR	} = 14
C	PSA 15	VH	AG	AR	2	AR	
D	PSA 16	VH	AR	AR	2	AR	= 16
A	PSA 17	VH	AR	AR	2	AR	= 16
B	PSA 18	H	AG	AR	3	R	} = 18
C	PSA 19	H	AG	AR	2	R	
D	PSA 20	VH	AG	AR	3	R	20
A	PSA 21	VH	R	R	2	R	21

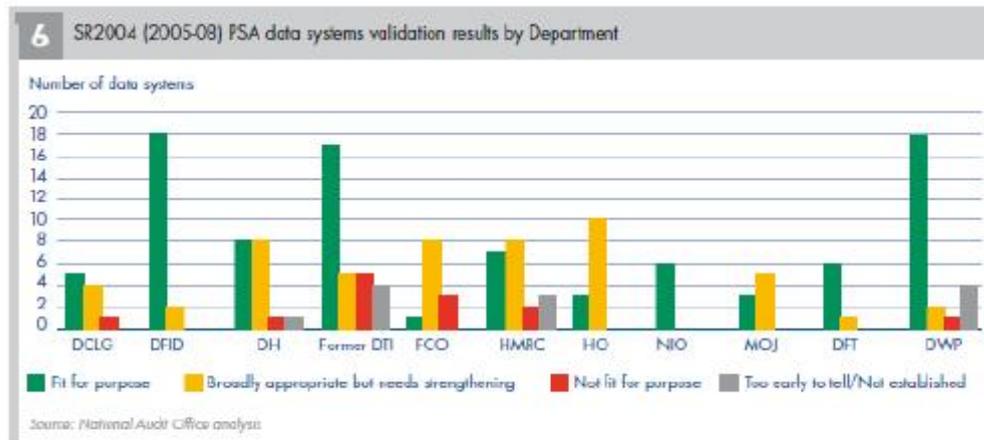
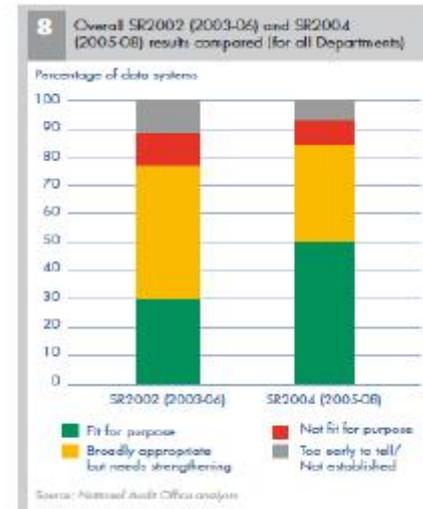
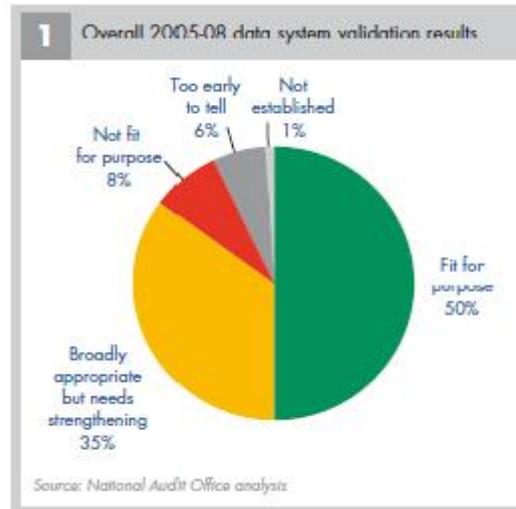
Виды оценки

- Как правило, оценка призвана измерить результативность / эффективность той или иной программы
- Часть программного цикла
 - Выбор программы
 - Привлечение внешней поддержки – исследователи, консультанты
- Различные виды
 - Оценка процесса: оценка результативности деятельности в рамках программ, задач, административных процессов и использования ресурсов в целях измерения, исполняются ли основные вехи и запланированные результаты в установленные сроки (исходя из системы мониторинга)
 - Анализ выгод и затрат и оценка рентабельности – оценка того, стоят ли выгоды, которые принесла программа, затраченных на нее ресурсов
 - Оценка влияния: оценка, призванная определить эффект от программы, без учета всех посторонних факторов
 - Все чаще в целях оценки влияния используются выборочные контрольные тесты
 - Распределение программ методом случайной выборки
 - Сравнение с контрольной группой (схожей по всем видимым параметрам)
 - Примеры из области политики по здравоохранению, образованию и рынку труда

Аудит результативности деятельности

- Аудит результативности деятельности получил широкое распространение в работе высших органов аудита в странах ОЭСР
- Высшие органы аудита расположены в стратегически важных точках, что позволяет им внести значимый вклад в повышение результативности деятельности, но это требует значительных изменений в подходах и распределении ресурсов
- Отсутствие экспертизы в технических областях и в области бюджетной политики налагает определенные ограничения при проведении аудитов результативности деятельности
- Высшие органы аудита могут осуществлять оценку бюджетирования, ориентированного на результат, по всему правительственному сектору (например, в Австралии проводится оценка использования информации о результативности деятельности, в Великобритании – оценка данных, на которых основаны договора о предоставлении общественных услуг, оценка программы PART)

Аудит результативности деятельности



NOTES

- 1 MOJ was formerly DCA.
- 2 DTI's PSAs have transferred to BERL and DIUS.
- 3 Appendix 3 contains results for individual data systems.

Резюме

- Концепция «результативности деятельности» остается важным компонентом государственной политики
 - Существуют достоверные данные, доказывающие, что акцент на «результативность» может повысить (но не автоматически повышает) результативность
- Смена акцента в сторону «использования информации о результативности деятельности»
 - Бюджетирование, ориентированное на результат, не может заменить глубинной оценки программ и анализа политики
- Использование различных инструментов для достижения различных целей
 - Анализ бюджета и оценка расходов
 - Мониторинг
 - Оценка эффективности (политики, программ, функций)
- Содействие диалогу о результативности деятельности. Наиболее продуктивным способом использования информации о результативности деятельности является содействие целенаправленному диалогу между центральными органами власти (офис Премьер Министра, Министерство финансов) и пользователями бюджета о том, как можно улучшить распределение и использование ресурсов.
- Надежная система обратной связи, направленная на решение проблем, а не на поощрение и наказание, является крайне важной для обеспечения результативности деятельности.
- Выборочное использование инструментов с тем, чтобы не перегружать систему