

Разработка бюджетных программ и показателей результатов деятельности

Льюис Хоук

Всемирный банк

Практикующее сообщество REMPAL
по бюджету

Тирана, 25-27 февраля 2013 года





Начать с конца: кому это надо?

Минимальные условия успеха :

- Кто-то должен требовать это, и*
- Кто-то должен использовать это, и*
- Должны быть последствия*



Функции и обязательства

- Правительство/Парламент
 - *Принимает решения по вопросам политики/законов, осуществляет мониторинг реализации решений*
- Центральное министерство (Минфин/Министерство планирования/офис Премьер-министра)
 - *Устанавливает правила, определения и осуществляет контроль*
- Отраслевое министерство
 - *Применяет меры политики*
- Другие учреждения (Счетная палата, Омбудсмен)
 - *Поддерживают целостность политики/законодательства*



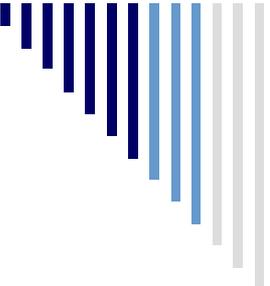
Роли и интересы на практике

Роль	Уровень заинтересованности	Для чего
Парламент	Редко	Подотчетность, Политический выигрыш
Правительство	Редко	Политический выигрыш, эффективность
Центральные министерства	Выборочно	Эффективность
Отраслевые министерства	В основном	Бюджетные ассигнования Сфокусированность персонала Качество услуг
Работники	Иногда	Ясность работы Личное вознаграждение
Общественность и НПО	Иногда	Качество услуг



Источник: Обследование правительственных органов Австралии, ноябрь 2012 года





Дизайн – индикаторы и показатели

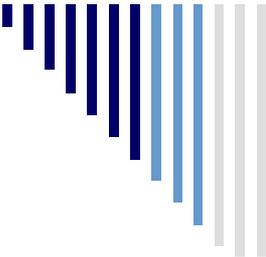
Логическая структура:

Политика/Управление

Причинная связь

- Цели – Чего достигнет политика?
- Последствия – Что изменится?
- Программы – Как это будет достигнуто?
- Результаты – Что будет реализовано?
- Процессы – Какие действия будут выполнены?
- Вводимые ресурсы – Какие необходимы ресурсы?





Ответственность и структура

Компонент политики/управления	Архитектура результатов деятельности	Ответственный
Национальная стратегия	Цели	Правительство
Стратегия отрасли	Результаты	Министры
Организационный план	Программы	Руководители
Меры политики/операционный план	Производимые услуги /результаты	Департаменты/Управления
Бизнес/рабочий план	Производимые услуги /виды деятельности	Подразделение/отдел
Соглашение о достижении поставленных результатов	Цели и задачи	Отдельный сотрудник

Важна координация сверху вниз и последовательность

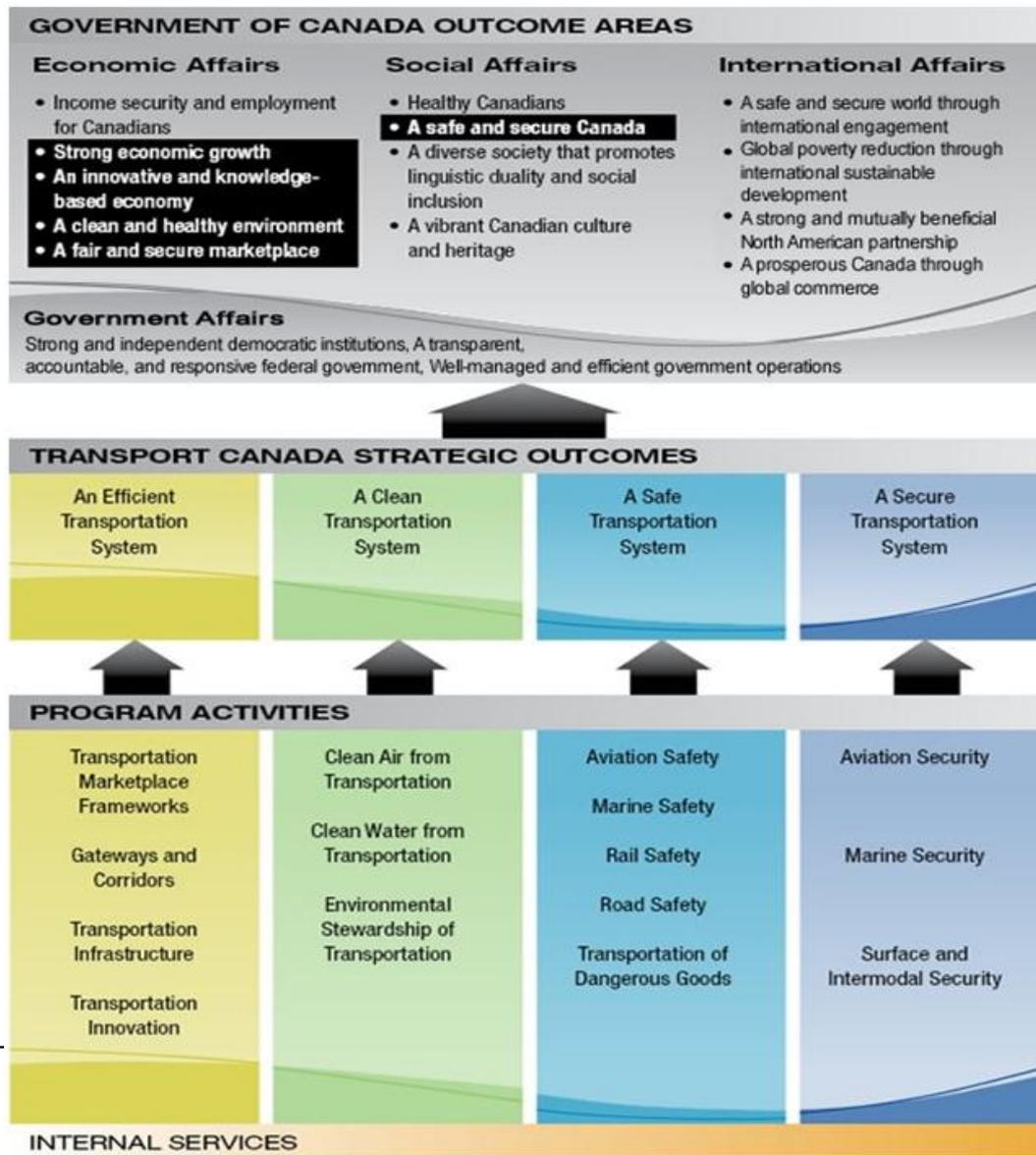


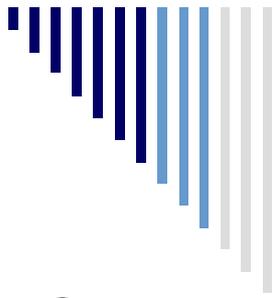
Пример структуры

ТРАНСПОРТ КАНАДА

Основные моменты:

- Общие внутренние услуги по различным программам
- Программы увязаны по результатам транспортного сектора
- Результаты транспортного сектора увязаны с результатами деятельности Правительства
- Финансирование по ведомствам и по видам расходов - операционным, капитальным, трансфертам, др. ассигнованиям, предусмотренным законом





1.4.4 Summary of Performance Tables, by Strategic Outcome and Internal Services Strategic Outcome 1: An Efficient Transportation System

Performance Indicators	Targets	2011-12 Performance
Transportation sector productivity level (Index)	Increase by 2.5 percent to 5 percent relative to 2009 baseline (Productivity Index > 113 in 2014)	Transportation business-sector productivity increased by 3.9 percent from 2009 to 2010. (For-hire trucking was not included, as figures are being updated). This was primarily due to an increase in transportation output as demand returned following the reduction in economic activity in 2009.
Transportation sector cost level (Index)	Growth in unit costs does not exceed 11 percent over a 5-year horizon (Cost Index < 111 in 2014)	Unit costs for the same subset decreased by 1.1 percent. The decrease was due to a reduction in the unit cost of capital as well as other materials and services.

Program Activity	2010-11 Actual Spending (\$ millions)	2011-12 (\$ millions)				Alignment to Government of Canada Outcomes
		Main Estimates	Planned Spending	Total Authorities	Actual Spending	
Transportation Marketplace Frameworks	10	9	9	10	10	A fair and secure marketplace
Gateways and Corridors	243	541	544	542	200	Strong economic growth
Transportation Infrastructure	282	291	334	384	366	Strong economic growth
Transportation Innovation	11	14	14	15	11	An innovative and knowledge-based economy
Total*	546	854	901	951	587	

* Due to rounding, columns may not add to the totals shown.

Основные моменты:

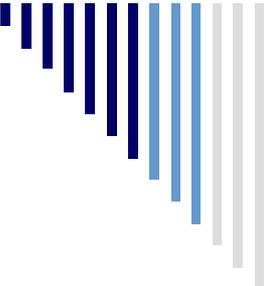
• задачи высокого уровня
С измеримыми результатами

• Запланированные расходы в сравнении с фактическими

• Связь с запланированными результатами Правительством

(объяснение недостатков здесь не представлено)





Пример 2: Южная Корея: Иерархия структуры программы

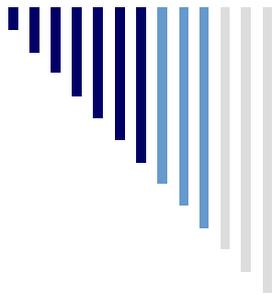
- Сектор → Подсектор → Стратегическая задача → Программа → Подпрограмма → Мероприятия
- 12 секторов
 - Каждый сектор состоит из различных министерств
- Подсектор
 - Соответствует каждому отраслевому министерству
- Стратегическая задача
 - 3-5 задач у каждого министерства, каждая из которых соответствует определенному подразделению внутри министерства
- Задача по результатам деятельности (Программа)
 - Соответствует каждому управлению внутри каждого министерства
- Подпрограмма
 - Относится к каждому департаменту внутри каждого министерства
- Мероприятие



Какие результаты деятельности?

- Основные результаты (краткосрочные результаты, долгосрочные результаты, целевые показатели)
- Экономика – сколько это стоит?
- Эффективность – удельная стоимость
 - Например, стоимость медицинских процедур
- Результативность – усилия для достижения результата
 - Например, насколько успешно сокращается количество смертей в результате политики повышения дорожной безопасности
- Справедливость – относительное воздействие на целевые группы, эффект для целевых групп
 - Например, для наиболее бедных групп населения, создание новых возможностей для женщин и т.п.





Здравоохранение в Новой Зеландии

Ключевые моменты:

- Конкретная величина, качество и своевременность
- Некоторые являются более конкретными, чем другие
- Достигнуты, не достигнуты и частично достигнуты – последствия???

Performance measure	Budget Standard	Actual
National Alcohol Action Plan		
Development of interagency action plans to guide Government responses to reducing alcohol related harm	Quantity: <ul style="list-style-type: none"> • A new National Alcohol Action Plan • A new action plan focusing on Foetal Alcohol Spectrum Disorder 	Not achieved ^a
	Quality: Develop a draft action plan and undertake public consultation prior to seeking Cabinet agreement	Not achieved ^b
National Cancer Programme		
Implementation of work plan for reducing cancer wait times	Quantity: Wait time indicators for medical oncology and surgery are developed, medical oncology and radiation wait time measures are monitored, and future sector capacity requirements to reduce wait times are identified	Achieved All DHBs reported radiation oncology wait time data to the Ministry on a monthly basis. This data was used to determine achievement against the target. Criteria for medical oncology services were developed, and DHB medical oncology wait times monitored quarterly
	Quality: All relevant DHBs are supported to collect and report data reliably	Achieved
National Immunisation Programme		
a. Deliver the National Immunisation Programme	Quantity: 87% of 2-year-olds fully immunised by July 2010 (95% by July 2012)	Achieved 87% of 2-year-olds were fully immunised
b. Review the design of the National Immunisation Register	Quality: Ministry and DHBs agree to a set of functions needed and the division between national and district functions	Not achieved ^c
c. Simplify and streamline contracts for immunisation services	Timeliness: c) Agreed set of functions by 30/12/2009, new contracts in place by 30/3/2010	

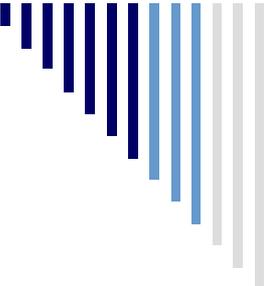




Идеальные характеристики целевых показателей

- S** – конкретные
- M** – измеряемые
- A** – достижимы
- R** – актуальные
- T** – привязанные ко времени





Как классифицировать результаты деятельности?

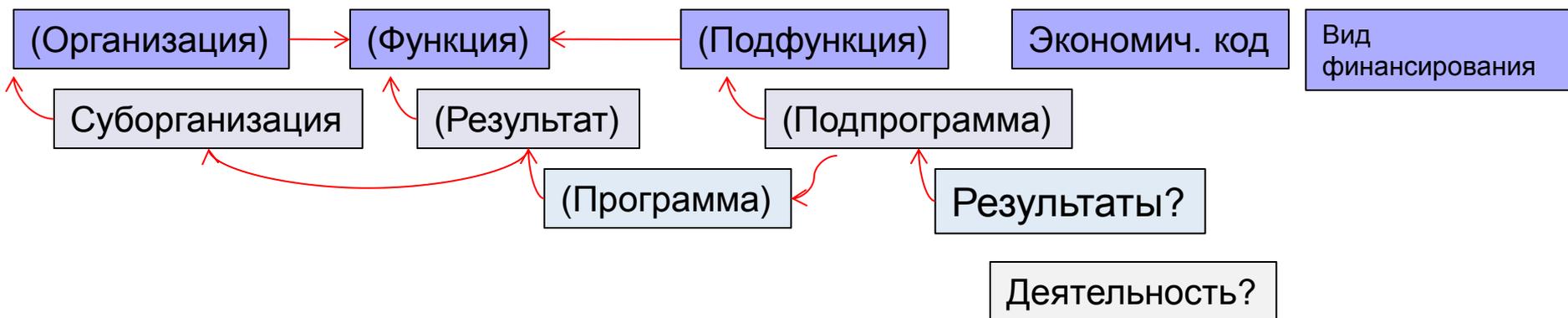
- Увязывать с функциями и подфункциями предоставления услуг государственными организациями
- Увязывать с организационными структурами
- Увязывать с кодами доходов и расходов

Компромисс: кому это важно?



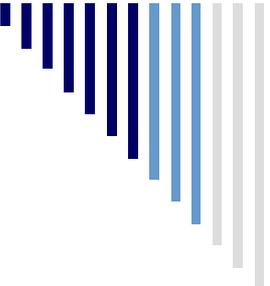
Бюджетная классификация данных о результатах деятельности :

Бюджетная классификация – Возможные компоненты Плана Счетов:



В случаях уникальных взаимоотношений 1:1 между элементами, код может быть упрощен для пользователей



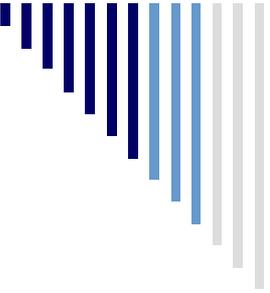


Информация о результатах деятельности и бюджеты *

1. **Презентационное бюджетирование по результатам:** при котором представляется информация о результатах деятельности - справочная, но не целенаправленно для принятия решений
2. **Бюджетирование на основе информации о результатах деятельности:** информация о результатах деятельности связана с бюджетными ассигнованиями и используется наряду с другой информацией при принятии решений.
3. **Бюджетирование на основании формулы:** ассигнование ресурсов основано исключительно на отдельных параметрах прошлых и планируемых результатов. Используется только в определенных секторах, например, в образовании и здравоохранении.
 - Например, студенческие ваучеры (Швеция), смешанные услуги в области здравоохранения (Австралия)



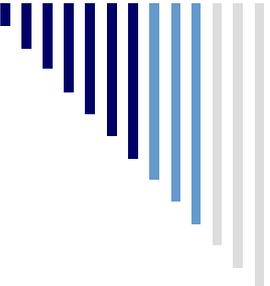
* Классификация ОЭСР



Показатели результатов деятельности – это только часть дела

- Дополняются анализом расходов :
 - В Ирландии и Великобритании комплексный анализ
 - В Австралии стратегический анализ
 - В Нидерландах и Чили централизованные системы оценки
 - Ведомства США /анализы ОМВ (Office of Management and Budget)





Какую роль играет аудит?

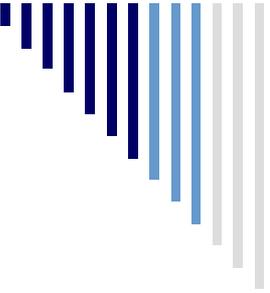
□ Внутренний аудит

- Соответствие политике
- Структура и спецификация
- Данные и системы
- Качество отчетности
- Использование информации о результатах деятельности

□ Внешний аудит

- Соответствие политике
- Качество и надежность финансов и оценок
- Эффективность и результативность
- Адекватность



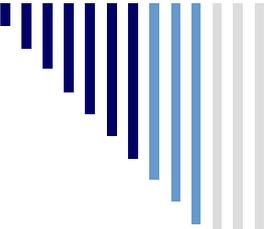


Польза

- Отчетность (пассивное)
- Мониторинг (пассивное)
- Анализ и оценка (пассивное)
- Применение (активное)

Самое большое значение имеет применение





Общие проблемы:

- Никому нет дела (не используется, нет последствий)
- Отсутствие ясной политики /целей
- Соблюдение без обязательств
- Слишком трудно определять количественно/затраты
- Никто не несет ответственности /неясная подотчетность
- Цели дезориентируют /деформируют поведение
- Нехватка подготовленных сотрудников
- Недостаточный бюджет
- Обстоятельства /правительства меняются

