

# Практическое содержание и коммуникация информации об эффективности

## Проект продукта знаний

Айвор Бизли – февраль 2025 г.

# Цели и охват

- На основе опыта стран с высокими результатами предоставить рекомендации по тому, как эффективно и результативно доносить до пользователей сложную информацию об эффективности и передавать им важные сообщения.
- Дать общие рекомендации по эффективному использованию элементов структуры отчетов, стиля повествования и графики для передачи важной информации о целях правительства и фактических результатах, а также для укрепления общественного доверия и уверенности.
- ПЗ предоставляет типовые шаблоны основных отчетов, которые создаются на разных этапах бюджетного цикла:
  - Среднесрочный план обеспечения эффективности/бюджет
  - Годовой план обеспечения эффективности/бюджет
  - Годовой отчет об исполнении плана обеспечения эффективности/бюджета
- Описать ключевые условия, необходимые для подготовки отчетов, в частности: наличие правового мандата, управление данными и использование ИТ-решений, компетенции в области коммуникаций и дизайна, сотрудничество между ключевыми учреждениями.

# Подход – методология

- Кабинетный анализ общедоступных материалов, первичных материалов с правительственных сайтов, научных статей и исследований, а также руководств, подготовленных международными организациями (МВФ, ОЭСР, Всемирным банком).
- Анализ конкретных примеров из 3 стран. Кабинетные исследования, дополненные непосредственным обменом мнениями с высокопоставленными должностными лицами.
  - Эстония
  - Австрия
  - Республика Корея
- Консультации с ИК БС

# Правовые основы подотчетности в отношении эффективности

В законодательстве сформулированы основные требования к отчетности об эффективности. Центральное место в рассматриваемых странах занимает Органический закон о бюджете, но на отчетность об эффективности могут влиять и другие виды законодательных норм. Наиболее важными из них являются законодательство ЕС и законодательство об эффективности и подотчетности (например, в Республике Корея, США, Австралии).

Страна	Органический закон о бюджете	Другие законы
Австрия	<b>Закон о федеральном бюджете (2013 г.)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Среднесрочная программа расходов (СПР) § 12</li><li>Доклад о стратегии § 14</li><li>Годовые планы обеспечения эффективности (предварительные) §§ 41–43</li><li>Годовой отчет об эффективности федерального правительства (по факту) § 68</li></ul>	<b>Федеральная конституция Австрии</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Принципы управления бюджетом (статья 13(3) B-VG) требуют ориентации на эффективность.</li></ul> <b>Пакт ЕС о стабильности и росте (ПСР) и бюджетные правила</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Национальные среднесрочные бюджетные структурные планы</li><li>Ежегодные отчеты о ходе выполнения среднесрочных бюджетных структурных планов (EU 2024/1263)</li></ul>
Эстония	<b>Закон о государственном бюджете</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Стратегия государственного бюджета § 22-25</li><li>Консолидированный отчет государства § 77</li></ul>	<b>Пакт ЕС о стабильности и росте (ПСР) и бюджетные правила</b> <ul style="list-style-type: none"><li>То же, что и для Австрии (см. выше)</li></ul>
Республика Корея	<b>Закон о национальных финансах</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Национальный план управления бюджетом § 85-4</li><li>Годовой план обеспечения эффективности на уровне министерств и отчет об эффективности деятельности за предыдущий год. § 85-7</li><li>Сводный годовой отчет о результатах управления эффективностью. § 85-10</li></ul>	<b>Рамочный закон об оценке эффективности деятельности правительства</b>

# Рекомендации по подготовке отчетов

В рассматриваемых странах законодательство дополняется подробными инструкциями от Минфина/центра правительства для отраслевых министерств относительно содержания их планов обеспечения эффективности и отчетов об эффективности. Качество этих рекомендаций является ключевым фактором, влияющим на качество консолидированных отчетов.

Пример: Федеральное министерство финансов Австрии предоставляет министерствам «Рекомендации по скоординированной подготовке бюджетной информации, ориентированной на результат». Они направлены на обеспечение стандартного формата представления, высокого уровня понятности и сопоставимости информации об эффективности между министерствами.

ПЗ представляет собой общее руководство по содержанию, стилю и другим аспектам отчетов и рассматривает следующие элементы.

- Структура – резюме, уровень программы, вклад в достижение целей более высокого уровня
- Стиль повествования – лаконичный, простой и избирательный, чтобы эффективно передавать ключевые сообщения и информировать о результатах, не теряя внимания читателя
- Сбалансированность – достоверное представление результатов, включая информацию о неудовлетворительных результатах
- Визуализация – использование различных видов графики для передачи статистической и финансовой информации.

# Среднесрочные планы обеспечения эффективности – структура и содержание

- В отчете следует сообщить о приоритетных целях правительства на следующие 3–5 лет, имеющихся ресурсах для их достижения и о том, как эти ресурсы будут распределены по различным направлениям политики, программам и ведомствам для достижения обозначенных целей.
- Рассматриваемые страны демонстрируют много общего в том, что касается базовой структуры среднесрочных планов.
  - Эстония и Корея объединяют бюджетные и операционные аспекты эффективности в единый консолидированный план. В Эстонии это Стратегия государственного бюджета. В Корее это Национальный план управления бюджетом.
  - В Австрии применяется несколько иная модель. Министерство финансов консолидирует среднесрочные стратегические планы в Отчет о стратегии (Strategiebericht). Это отдельный документ, но он представляется в парламент одновременно со среднесрочным бюджетным планом.
- Министерства готовят среднесрочные планы обеспечения эффективности, но это внутренние документы, которые учитываются при разработке среднесрочной стратегии и годового бюджета.
- ПЗ содержит шаблон для подготовки комплексной среднесрочной стратегии

# Среднесрочный план обеспечения эффективности – способы

## ВИЗУАЛИЗАЦИИ

### Новая Зеландия – Заявление об ожидаемых результатах

Ожидаемые доходы и предлагаемые расходы	2023/24 Оценка фактической суммы, млн долл.	2024/25 Бюджет, млн долл.*
<b>Операционные доходы</b>		
Доходы – финансирование из бюджета	486	533
Прочие доходы	0	0
<b>Общая сумма операционных доходов</b>	<b>486</b>	<b>533</b>
Общая сумма операционных расходов	705*	533
<b>Профицит/(дефицит)</b>	<b>(219)</b>	<b>0</b>

\*Примечание: включает сумму в 56 млн долл. в виде финансирования и расходов на борьбу с COVID-19.

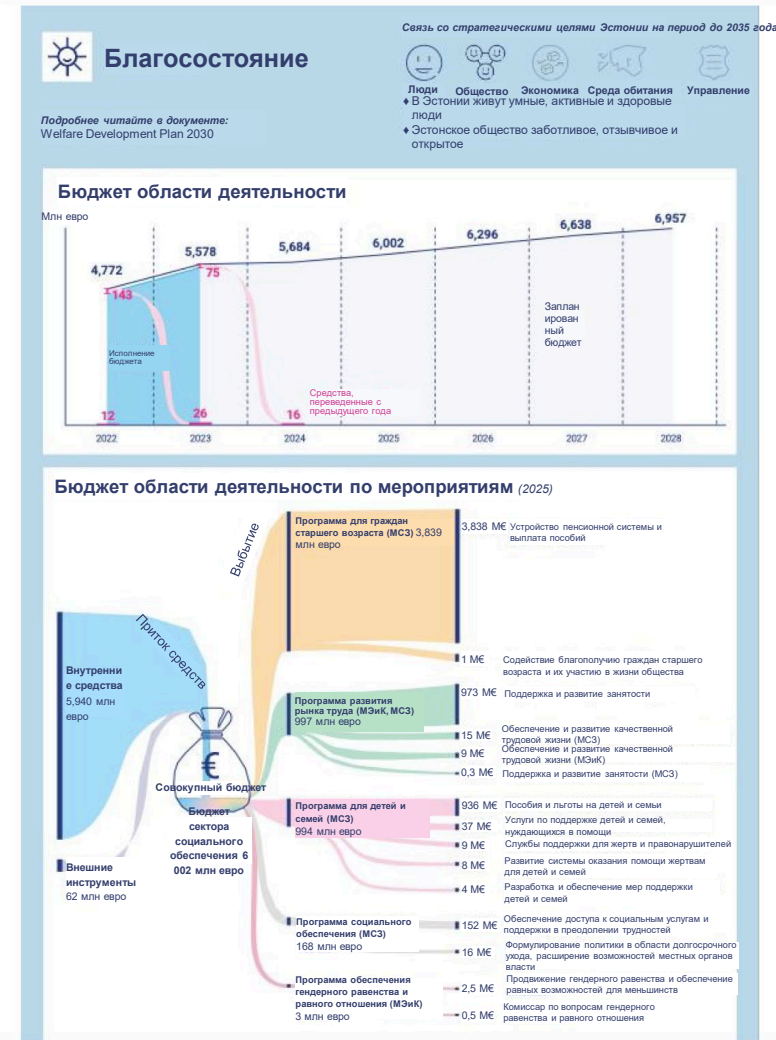
\*Примечание: включает израсходованные или списанные средства для борьбы с COVID-19 на сумму 203 млн долл.

Показатель эффективности	Связь	2022/23 Исходный уровень	2023/24 Факт	2023/24 Целевой показатель	2024/25 Целевой показатель (общий)
Процент полностью вакцинированных детей в возрасте 24 мес.	HT VH	Новый показатель <sup>1</sup>	Новый показатель	Новый показатель	84% (95%)
Процент полностью вакцинированных детей в возрасте 8 мес.	VH	Маори 69,4% Тихоок. 82,4% Европ./проч. 89,8% Всего 83,8%	Маори 66,8% Тихоок. 80,7% Всего 82,7%	95%	95%
Процент полностью вакцинированных детей в возрасте 5 лет	VH	Маори 70,7% Тихоок. 79,7% Европ./проч. 85,1% Всего 80,8%	Маори 60,7% Тихоок. 79% Всего 80,5%	95%	95%
Процент мужчин и женщин в возрасте 9–26 лет, полностью вакцинированных от ВПЧ	VH	Маори 32% Тихоок. 33% Азиаты 33% Европ./проч. 36% Всего 35% (1 кв. 2023/24)	Маори 30,4% Тихоок. 35,3% Всего 38,3%	75%	75%
Процент лиц в возрасте до 65 лет, получивших по меньшей мере одну дозу вакцины от гриппа	VH	Маори 54% Тихоок. 52% Азиаты 53% Европ./проч. 65% Всего 62%	Маори 57% Тихоок. 57% Всего 64,3%	75%	75%
Процент женщин в возрасте 45–69 лет, прошедших обследование на рак молочной железы в течение последних 2 лет	GPS	Маори 59,4% Тихоок. 62,3% Азиаты 59,6% Европ./проч. 67,8% Всего 65,3%	Маори 62,3% Тихоок. 67,6% Азиаты 61,7% Европ./проч. 72,2% Всего 69,1%	70%	70%

<sup>1</sup> Значение в знаменателе этого показателя теперь берется из Новозеландского реестр иммунизации (AIR), который формируется на основе информации из базы данных Национального идентификатора здоровья (NHI), в связи с чем этот показатель рассматривается как новый.

Заявление об ожидаемых результатах по сектору здравоохранения Новой Зеландии на 2024/25 финансовый год

### Эстония – Стратегия государственного бюджета



# Годовой план обеспечения эффективности и бюджет

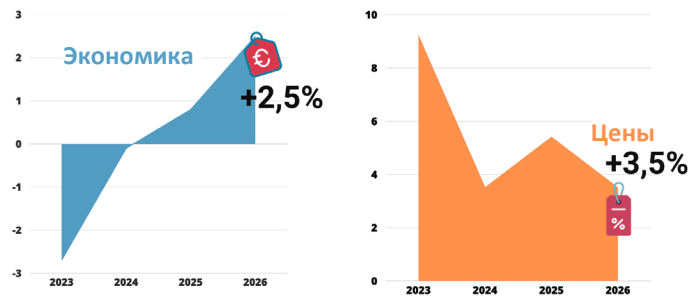
- Годовой план обеспечения эффективности является документом, дополняющим годовой бюджет.
- В Эстонии и Республике Корея годовые планы обеспечения эффективности и годовые бюджеты объединены в единый план.
- В Австрии консолидированный план обеспечения эффективности составляется отдельно, но он привязан к бюджету.
- В Эстонии разные форматы обеспечивают разный уровень детализации для разных типов пользователей. Средства визуального оформления помогают эффективно передавать информацию.
- ПЗ содержит шаблоны интегрированных и неинтегрированных годовых планов.

# Эстония – годовой бюджет и план обеспечения эффективности

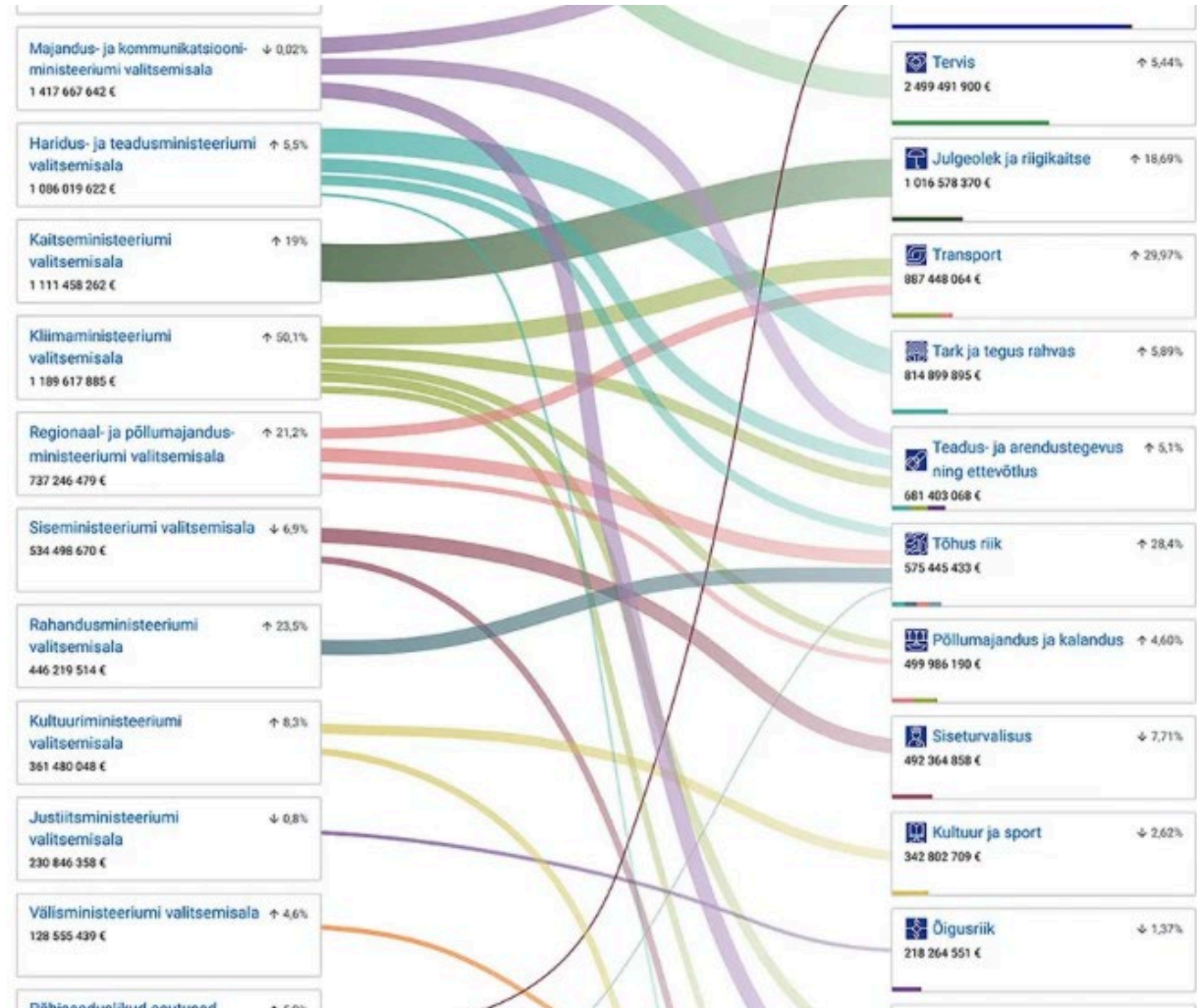
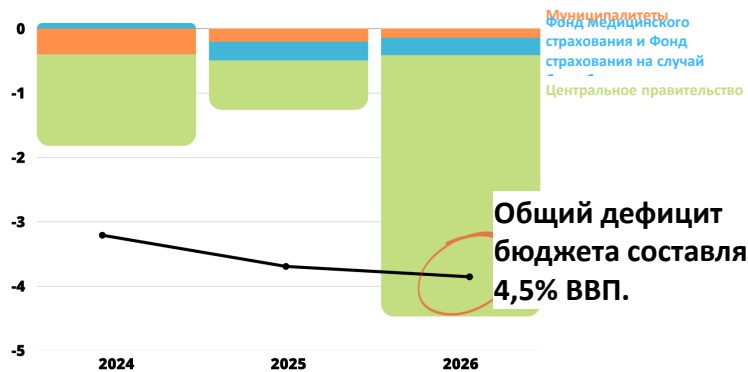
## Информационная панель бюджета

### Гражданский бюджет

Экономическая среда, определяющая государственный бюджет



1% ВВП



# Годовые отчеты об эффективности

## Пример Эстонии

### Консолидированные годовые отчеты государства

Министерство финансов отвечает за правильность Консолидированного годового отчета государства и его своевременное представление. Отчет охватывает все государственные ведомства и всесторонне оценивает их финансовое положение и результаты деятельности за прошедший год.



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ

Консолидированные годовые  
отчеты государства

Консолидированный отчет описывает финансовое положение государственного сектора и эффективность государственных планов действий, а также содержит оценку внутреннего контроля.

Консолидированный отчет государства состоит из двух частей:

- ✦ Отчет руководства, в котором описывается экономическое развитие государства, включая развитие публичного и государственного секторов, достижение целей, установленных в планах действий государства, и результаты деятельности. В отчете дается заключение о системах внутреннего контроля государства и организации внутреннего аудита;
- ✦ Консолидированная и неконсолидированная годовая отчетность государства, которая описывает финансовые результаты и финансовое состояние государства, в т.ч. финансовые данные исполнения государственного бюджета;
- ✦ Также представлена сводная информация о финансовых результатах деятельности и финансовом положении органов местного самоуправления, публичного и государственного секторов.

Ежегодно Министерство финансов до 31 августа представляет сводный отчет правительству и Рийгигогу. Правильность отчета и его соответствие закону оценивает Национальное управление аудита, которое представляет свои позиции и предложения, после чего отчет утверждается Рийгигогу.

## 1. Отчет руководства

### 1.1. Финансовый обзор сектора государственного управления

#### 1.1.1. Ключевые экономические и финансовые показатели в 2023 г.

Таблица 1. Ключевые экономические и

Финансовые показатели	2023	2022
Ежегодный рост реального ВВП	-3,0%	-0,5%
Безработица	6,4%	5,6%
Инфляция	9,2%	19,4%
Рост заработной платы	11,5%	11,6%
Доходы сектора государственного управления	14 734 млн евро	13 699 млн евро
Расходы сектора государственного управления	15 130 млн евро	13 256 млн евро
Результаты бухгалтерского учета в секторе государственного управления	-397 млн евро	443 млн евро
Номинальная бюджетная позиция сектора государственного управления	-3,4% ВВП	-1,0% ВВП
Структурная бюджетная позиция сектора государственного управления	-1,3% ВВП	-1,1% ВВП
Долговая нагрузка сектора государственного управления	19,6% ВВП	18,5% ВВП
Консолидированные финансовые резервы сектора государственного управления	9,3% ВВП	11,1% ВВП

Источник: Статистическое управление Эстонии; Консолидированный годовой отчет государства за 2023 год. Статистическое управление Эстонии регулярно пересматривает и ретроспективно обновляет экономические и финансовые показатели, поэтому детали могут меняться.

# Образец шаблона отчета

## Модель отчетности об эффективности отдельных программ. – Пример: социальное обеспечение

### Обзор программы

- Цель этого раздела: дать краткое описание цели программы, стратегического контекста, целевых групп и правовой базы. Это ориентирует читателей и обеспечивает единообразие в отчетности министерств. Включает в себя:
- Название программы
- Ответственное министерство / ведомство
- Описание правовой базы (например, Закон о социальном обеспечении, правительственная программа)
- Цель программы – одна четкая формулировка
- Целевые группы — кто и каким образом получает выгоды
- Связь с национальной стратегией – код + область политики
- Контекстуальные изменения в отчетном году (например, демографические тенденции, экономические ограничения, изменения в законодательстве).

Пример изложения: «Программа социального обеспечения направлена на обеспечение адекватной защиты доходов уязвимых домохозяйств и предоставление доступных социальных услуг. В 2023 году на программу повлиял повышенный спрос на экстренную помощь из-за роста стоимости жизни».

### Основные события в течение года

Цель: кратко изложить основные события, влияющие на эффективность программы. Включает в себя:

- Описание новых законов или реформ
- Описание внешних факторов, влияющих на результаты (например, приток мигрантов, инфляция)
- Описание кризисов/сбоев (например, пандемия, забастовки)
- Описание проектов реорганизации или цифровизации

Как формулировать изложение: описать, почему произошли изменения, и как они повлияли на полученные результаты.

### Выполненные мероприятия программы

Цель: показать, что было сделано фактически, с привязкой к непосредственным результатам. Структура (рекомендуемая):

Как формулировать изложение: описать основные инициативы и мероприятия, а не подробности операционной деятельности. Объяснять отклонения от плана, например, задержки, ускорения, масштабирование.

### Показатели эффективности

#### Показатели итоговых результатов

Цель: оценить, обеспечивает ли программа достижение своих долгосрочных общественных целей. Этот раздел должен включать:

- Определения показателей
- Исходное значение
- Целевое значение на год
- Фактический результат
- Оценка (выполнено / частично достигнуто / не достигнуто)
- Пояснительная часть

Показатель итогового результата	Исходный уровень	Целевое значение (год)	Факт	Статус	Пояснение
Уровень бедности среди взрослых инвалидов	32%	2023: 28%	30%		
Мероприятие	Описание	Достиженные результаты	Комментарии		
A1	Например, предоставление социальных субсидий	Обработано 425 тыс. заявлений	Увеличение числа заявок, представленных в электронном виде		
A2	Предоставление услуг по уходу на местном уровне	12 400 получателей			

**Рекомендуемая графика:** график тренда для ключевых показателей результатов за последние 5–10 лет. Демонстрирует улучшение, стагнацию или ухудшение.

# Образец шаблона отчета – продолжение

## Финансовые результаты

Цель: дать информацию по уровням исполнения бюджета и причинам отклонений.

Таблица исполнения бюджета

Категория	Утвержденный бюджет	Фактические расходы	Исполнение (%)	Объяснение расхождений
Операционные расходы	120 млн	118 млн	98%	Более низкое, чем ожидалось, потребление услуг
Трансферты (пособия)	310 млн	332 млн		

**Рекомендуемая графика.** Гистограмма: запланированные и фактические результаты по категориям затрат. Диаграмма с областями: тенденции многолетних расходов. Круговая диаграмма: доля расходов в ключевых компонентах

**Как формулировать изложение:** отразить эффективность, влияние роста затрат, экономию средств или причины исключительных расходов.

## Оценка эффективности программы

**Цель:** дать всестороннюю текстовую оценку эффективности программы в целом. Включить описание:

- Основных достижений
- Недостатков и препятствий
- Внешних факторов, влияющих на эффективность
- Оценки полезности, эффективности, актуальности
- Сравнения с предыдущими годами
- Общесистемных проблем, влияющих на результаты деятельности (например, ИКТ, кадровое обеспечение, правовые ограничения)

**Пример повествования:** «Благодаря программе удалось расширить охват услугами по уходу на местном уровне, но ограничивающими факторами для дальнейшего прогресса в деле сокращения масштабов бедности стали состояние экономики и стагнация на рынке труда».

## Перспективные действия и рекомендации

**Цель:** определить улучшения, которые можно внести в следующий цикл. Они могут включать в себя:

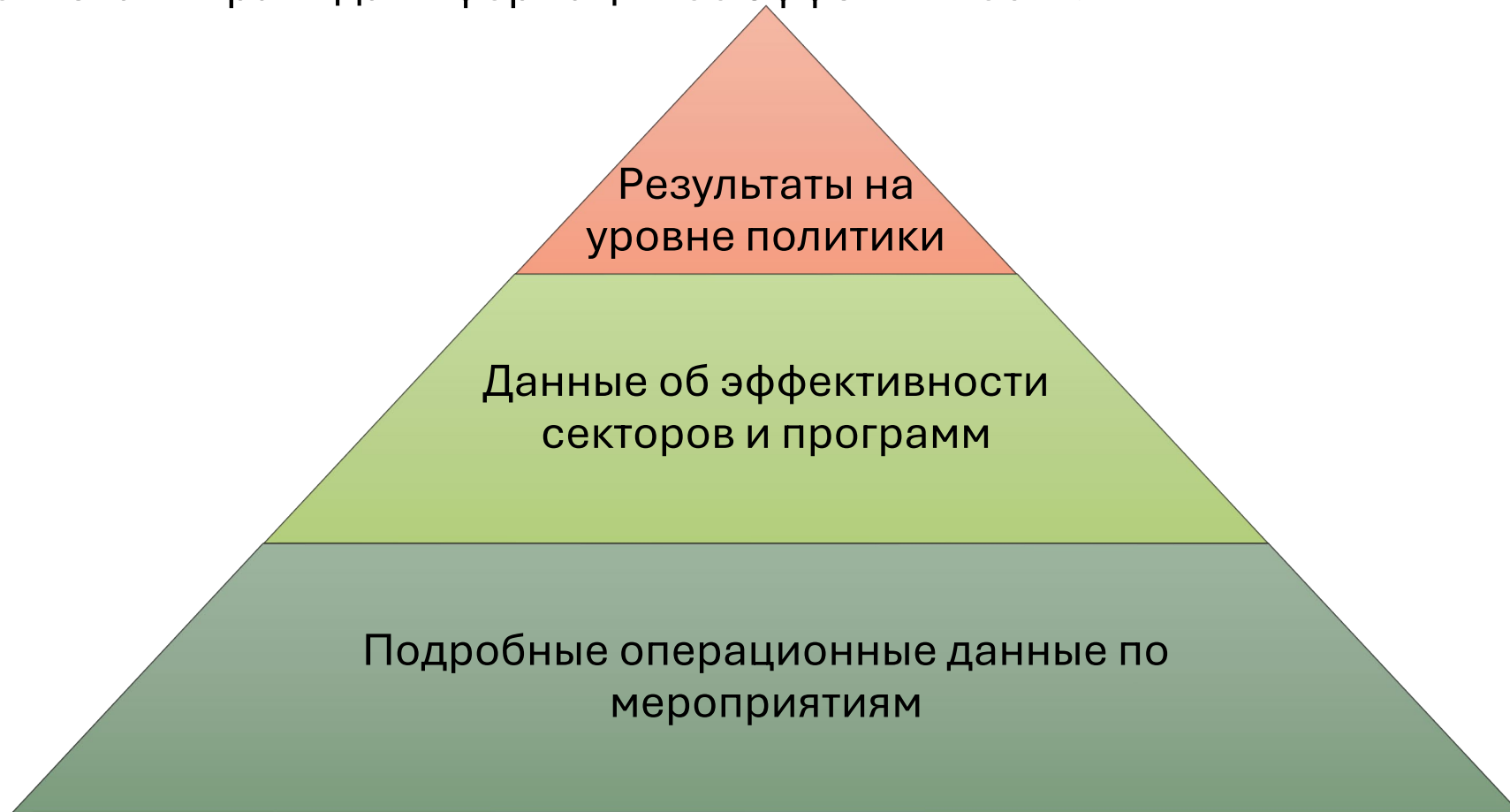
- Планируемые реформы
- Необходимые изменения в законодательстве
- Необходимые корректировки бюджета
- Меры по наращиванию потенциала или цифровизации

# Анализ потребностей пользователей

Аудитория	Потребности	Основные продукты
<b>Парламент и комитеты</b>	Подробное описание, графики и таблицы, показатели эффективности, анализ рисков.	Многолетние бюджетные сметы и обязательства по эффективности, годовой бюджет и обязательства по эффективности, отчет о результатах по итогам года.
<b>Экспертное сообщество – НБНУ, ВОА и исследовательские организации</b>	Открытые данные, анализ, историческая информация и прогнозы	Портал данных с возможностью поиска, пояснительные технические примечания, детализированный доступ к исходным наборам данных
<b>Широкая общественность, СМИ</b>	Краткие, простые пояснения, наглядное оформление, цитаты	Гражданский бюджет, карточки в социальных сетях, анимация

# Организация данных

Многоуровневая пирамида информации об эффективности.



# Пример из опыта Эстонии: структурирование программной информации



# Эстония – структурирование данных и связь с услугами

2. Государственные услуги  
100% бюджетных затрат  
связаны с конкретными  
услугами



1. Программно-целевой бюджет  
Упорядоченное стратегическое  
планирование и бюджетирование во  
всех сферах деятельности государства  
и всех государственных ведомствах.

3. Расчет затрат на оказание услуг  
Учет затрат на оказание услуг в  
министерствах и ведомствах.  
Ведомства могут выбирать между  
традиционной методикой расчета и  
расчетом затрат по видам  
деятельности.

Единая система планирования результатов и бюджетирования – информационная система управления финансами и программное обеспечение для расчета затрат доступны всем ведомствам.

# Использование информационных технологий



# Функции и обязанности

«Центр правительства» – лидерство в вопросах политики относительно результатов деятельности и лидерство в вопросах законодательства об эффективности

Минфин – руководство разработкой отчетов, обеспечением качества данных и ИТ-систем, методические рекомендации для министерств

Сотрудничество между ключевыми действующими лицами – кто и что должен делать?

Парламент/ВОА – повышение качества отчетности об эффективности

ЕС – наднациональные стандарты отчетности об эффективности (Европейский семестр)

# ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- Следует сосредоточить усилия на качестве ограниченного набора основных публичных отчетов – среднесрочной стратегии, годового плана обеспечения эффективности и годового отчета об эффективности
- Важно обеспечивать максимально тесную связь с бюджетом, в идеале – объединять бюджетные и операционные планы и результаты в одном документе
- Следует давать рекомендации отраслевым министерствам по форме и содержанию отчетов, которые интегрируются в отчеты Минфина, при этом подавать информацию нужно лаконично и ясно и сосредоточиться на нескольких стратегических приоритетах
- Странам – членам ЕС и странам-кандидатам следует приводить содержание и структуру отчетов в соответствие с требованиями ЕС, чтобы сэкономить время и средства
- Информацию следует представлять в различных форматах для удовлетворения потребностей разных пользователей
- Следует инвестировать в качество данных и информационные системы, чтобы повысить качество представления информации и удовлетворить потребности продвинутых пользователей, например, с помощью инструментов детализации и доступа к исходным наборам данных.

Спасибо за внимание!

[ivorbeazley@icloud.com](mailto:ivorbeazley@icloud.com)