



Università degli Studi di Udine
Laboratorio di Ricerca Economica e Manageriale

Проф. Лука Брузати, д.э.н. (brusati@uniud.it)

Организация бюджетного планирования на основе программно- целевых методов в ЕС

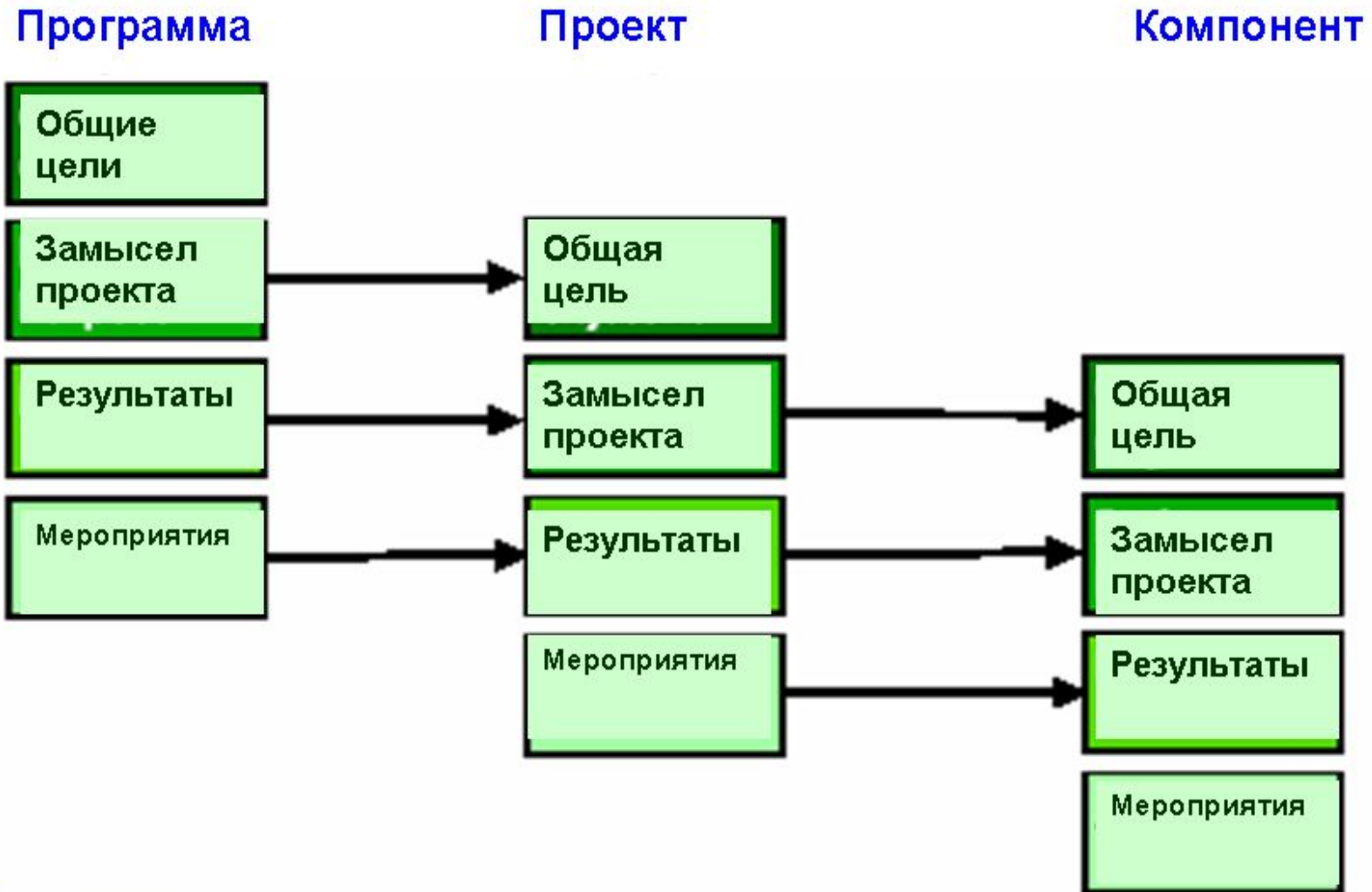
Что мы подразумеваем под термином «проект»?

- Проект – это ряд мероприятий, определенных единым «замыслом проекта»:
 - ✓ взаимосвязанные результаты (итоги)
 - ✓ мероприятия, которые должны проводиться по установленному графику
 - ✓ заранее определенные ресурсы и соответствующие затраты
 - ✓ четко определенная группа бенефициаров

Что мы подразумеваем под термином «программа»?

- «Программа» состоит из ряда проектов, замыслы которых, вместе взятые, содействуют достижению единой общей цели, на отраслевом, национальном и или даже многонациональном уровнях
- Для целей управления проектными циклами программу можно рассматривать как «проект» с одним замыслом проекта = единой общей целью

Разбивка сложных вмешательств



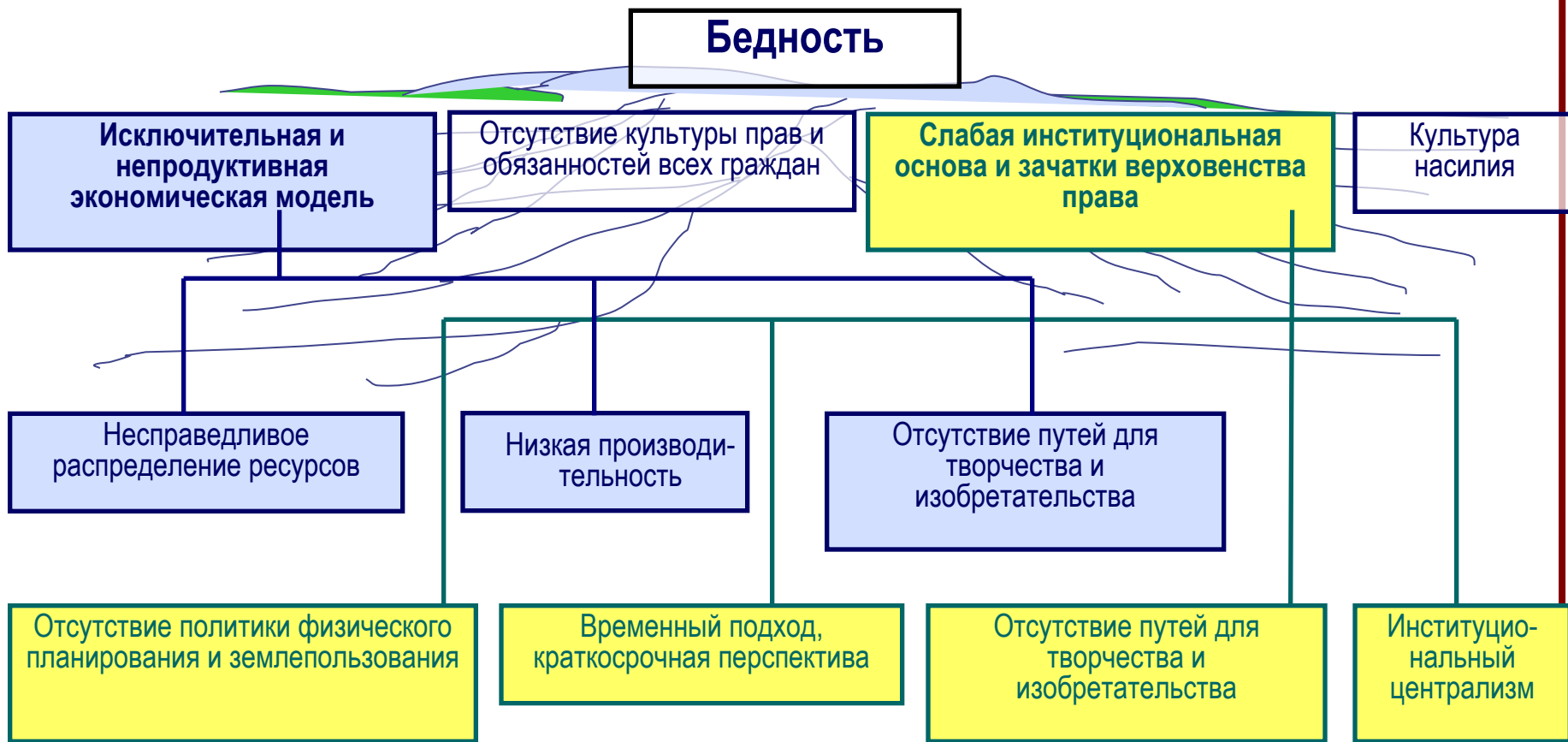
Анализ проблем (1)

- При анализе проблем определяются главные проблемы и путем анализа причин и следствий разрабатывается «дерево проблем»
- Шаги:
 1. Выявить основные проблемы, существующие в данной ситуации (мозговая атака)
 2. Выбрать отдельную исходную проблему
 3. Найти проблемы, связанные с исходной

Анализ проблем (2)

4. Построить иерархию причин и следствий
 - ◆ Проблемы, которые непосредственно вызывают исходную проблему, размещаются ниже
 - ◆ Проблемы, которые являются прямыми следствиями исходной проблемы, размещаются выше
5. Соответствующим образом расставить все остальные проблемы
6. Соединить проблемы причинно-следственными стрелками
7. Проверить схему на предмет правильности и полноты

Дерево проблем



Анализ проблем: практические напоминания

- Проблемы должны быть текущими, существующими, а не будущими или воображаемыми
- Проблема здесь означает не отсутствие решения, а существующую отрицательную ситуацию (и ее следует трактовать как таковую)
- Положение проблемы в иерархии не означает ее важность, а лишь указывает на ее причинно-следственные связи с другими связанными с ней проблемами

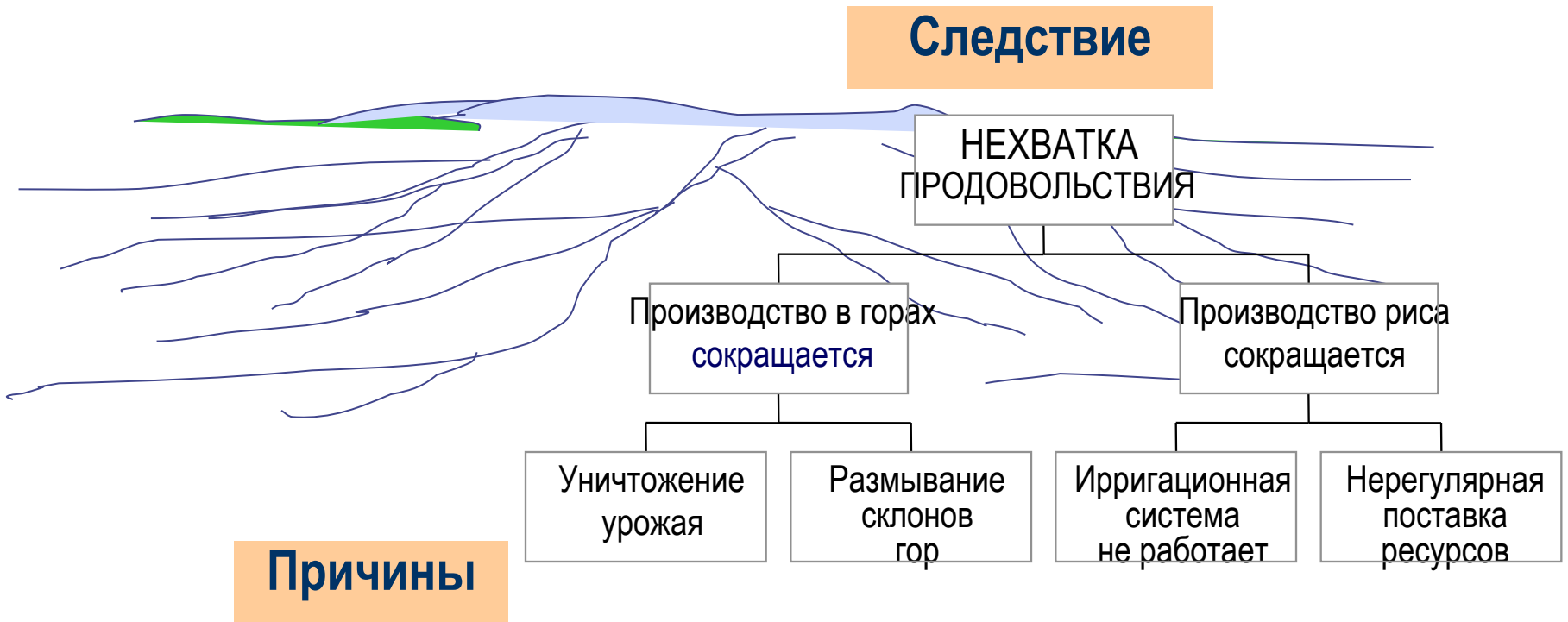
Дерево целей (1)

- «Дерево проблем» трансформируется в дерево целей путем переформулирования проблем как целей
- Дерево целей – это зеркальное отображение дерева проблем; оно также является схемой «целей и средств»
- Шаги:
 1. Преобразовать отрицательные ситуации в положительные, которые:
 - ◆ желательны
 - ◆ реально достижимы

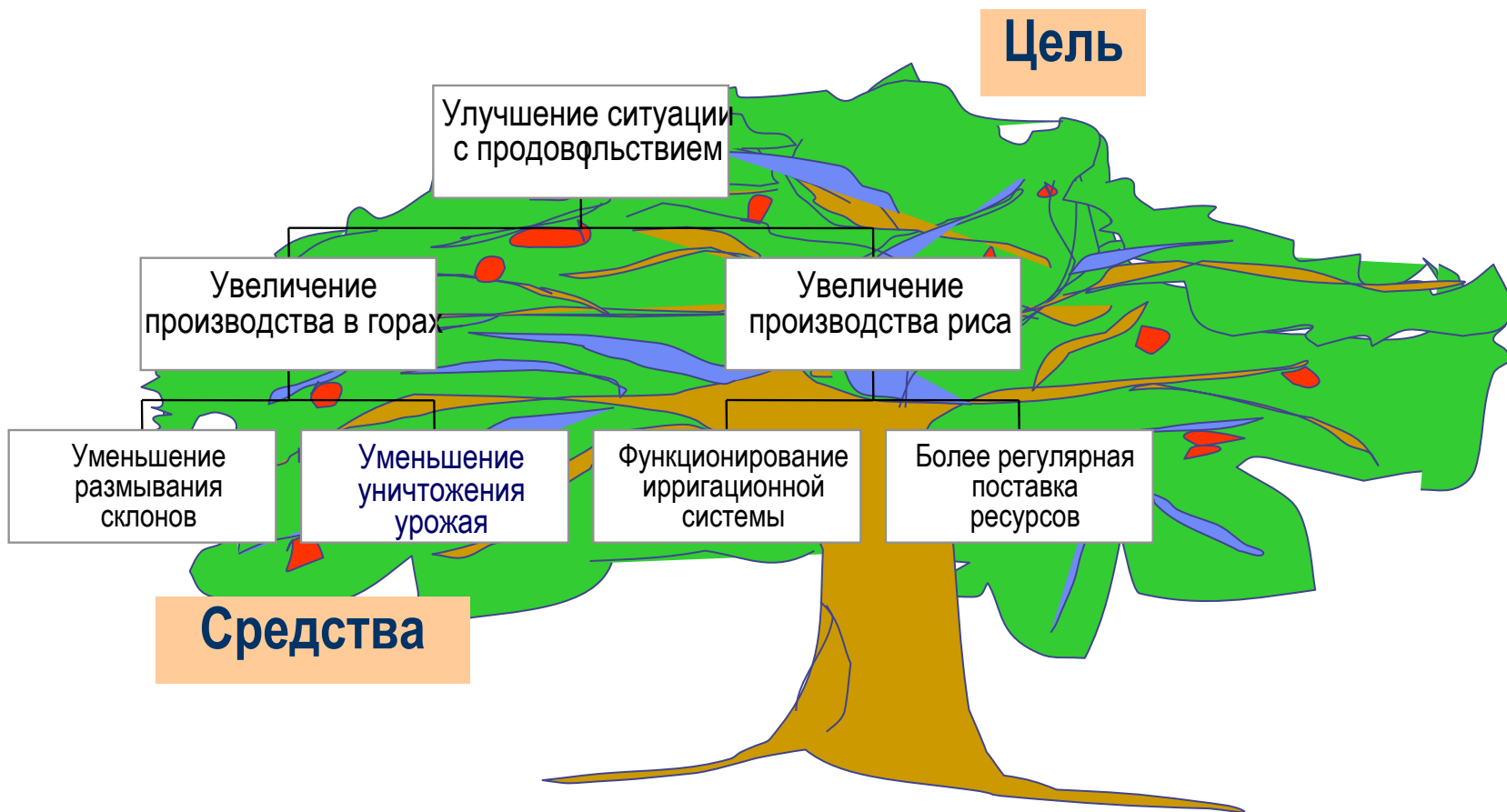
Дерево целей (2)

2. Проверить связи «цели-средства» на предмет правильности и полноты (причинно-следственные связи превращаются в связи между целями и средствами)
3. При необходимости:
 - ◆ пересмотреть формулировки
 - ◆ ввести новые цели, если они представляются значимыми и необходимыми для достижения цели на следующем высшем уровне
 - ◆ удалить цели, которые не представляются подходящими (удобные) или необходимыми

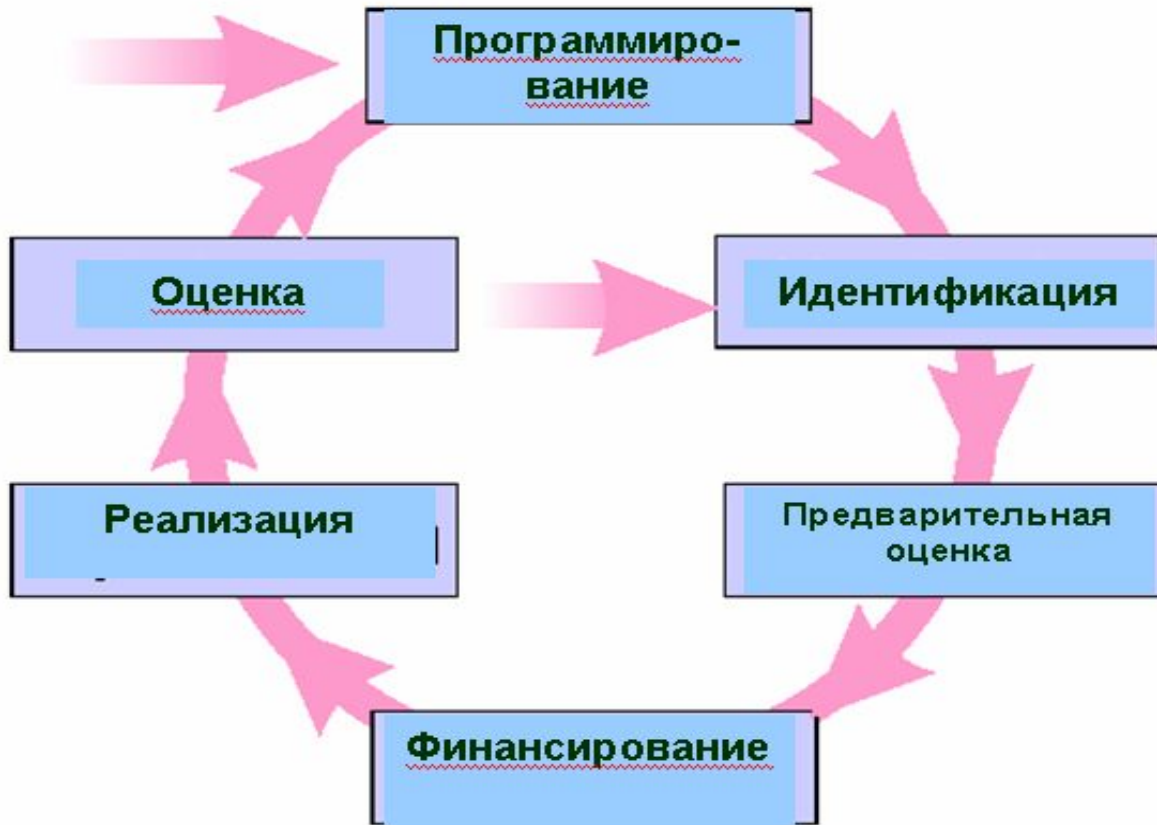
От дерева проблем...



... к дереву целей



Шесть фаз управления циклом программы (УЦП)



Фаза 1: программирование

- При программировании устанавливаются основные принципы сотрудничества на основании анализа проблем и возможностей, с учетом:
 - ✓ приоритетов финансирующих органов
 - ✓ мероприятий, выполняемых или планируемых другими субъектами
 - ✓ возможностей участвующих субъектов
- Согласовывается отраслевой и тематический акцент, широко определяются идеи проекта и программ
- Итог: стратегические документы и индикативные программы

Роль стратегических документов

- Описание целей сотрудничества
- Политическая основа
- Политическая, экономическая и социальная ситуация, в т.ч. устойчивость текущей политики и среднесрочных задач
- Уроки прошлого и текущего сотрудничества, информация о программах других субъектов
- Ответная стратегия (ограниченное число целевых отраслей дополнительно к вмешательствам других субъектов)

Роль индикативных программ

- Конкретные цели, ожидаемые результаты и ключевые итоговые показатели по каждому направлению сотрудничества
- Финансовые пределы по каждому направлению сотрудничества
- Программы, которые должны быть реализованы во исполнение этих целей, планируемые бенефициары, тип помощи
- Идеи проекта и общие критерии их реализации
- Комплексные вопросы (гендер, экология и т.д.)

Фаза 2: идентификация

- Анализ проблем, потребностей и интересов возможных участников
- Определение идей для вмешательств
- Отраслевые и тематические проектные исследования и «предварительные технико-экономическое обоснование» (ТЭО) для определения того, какие дальнейшие исследования могут понадобиться для формулирования проекта
- Итог: предварительное ТЭО и решение о дальнейшем подробном исследовании определенных вариантов

Фаза 3: предварительная оценка

- Исследование всех значительных аспектов идеи
- С активным задействованием основных участников и бенефициаров
- Подробные графики реализации
- Логическая основа с показателями ожидаемых результатов и воздействия
- Итог: технико-экономическое обоснование и решение о том, предлагать ли проект для финансирования или нет

Фаза 4: финансирование

- Оформляется предложение о финансировании, которое рассматривается соответствующим внутренним или внешним комитетом
- Принимается решение о том, финансировать ли проект или нет
- Подписывается официальное соглашение с правительством-партнером или другим субъектом, включая основные договоренности об осуществлении финансирования

Фаза 5: реализация

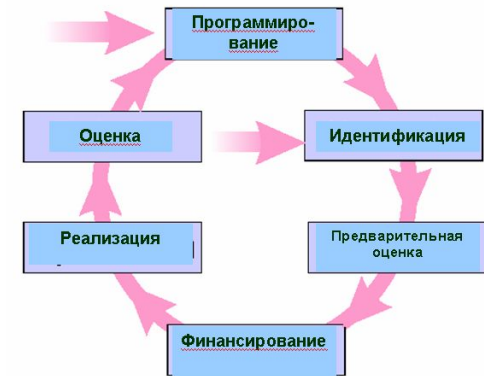
- Согласованные ресурсы используются для реализации замысла проекта и, таким образом, для достижения более широких общих целей
- Подписываются контракты на исследования, техническую помощь, поставки и т.д.
- Регулярно подаются отчеты о ходе реализации, производится оценка с целью корректировки в соответствии с изменившимися обстоятельствами (⇒ мониторинг)
- В конце реализации должно быть принято решение о закрытии или продлении проекта (⇒ оценка)

Фаза 6: оценка

- Оценка текущего или завершенного проекта, программы или стратегии, его (ее) структуры, реализации и результатов
- Задача – определить уместность замысла проекта и уровень его реализации, эффективности, действенности, влияния и устойчивости для развития
 - ✓ в ходе реализации («среднесрочная оценка»)
 - ✓ в конце («окончательная оценка»)
 - ✓ после завершения («фактическая оценка»)

Основные предположения, на которых строится УЦП

- Ключевые решения, информационные потребности, обязанности определяются в каждой фазе
- Фазы в этом цикле последовательны: для успешного выполнения следующей фазы необходимо завершить предыдущую
- Каждый новый цикл заимствует оценку для накопления опыта как часть процесса «институционального обучения»



Что такое «метод логической основы»?

- МЛО – процедура системного планирования с целью управления полным циклом проекта
- Это метод решения задач, в котором учитываются мнения всех участников
- Предполагается также согласование критериев успешности проекта и перечисляются главные предположения

Матрица логической основы

	Логика вмешательства	Объективно проверяемые показатели	Источники проверки	Предположения
Общие цели				
Замысел проекта				
Результаты				
Мероприятия		Средства	Стоимость	
				Предв. условия

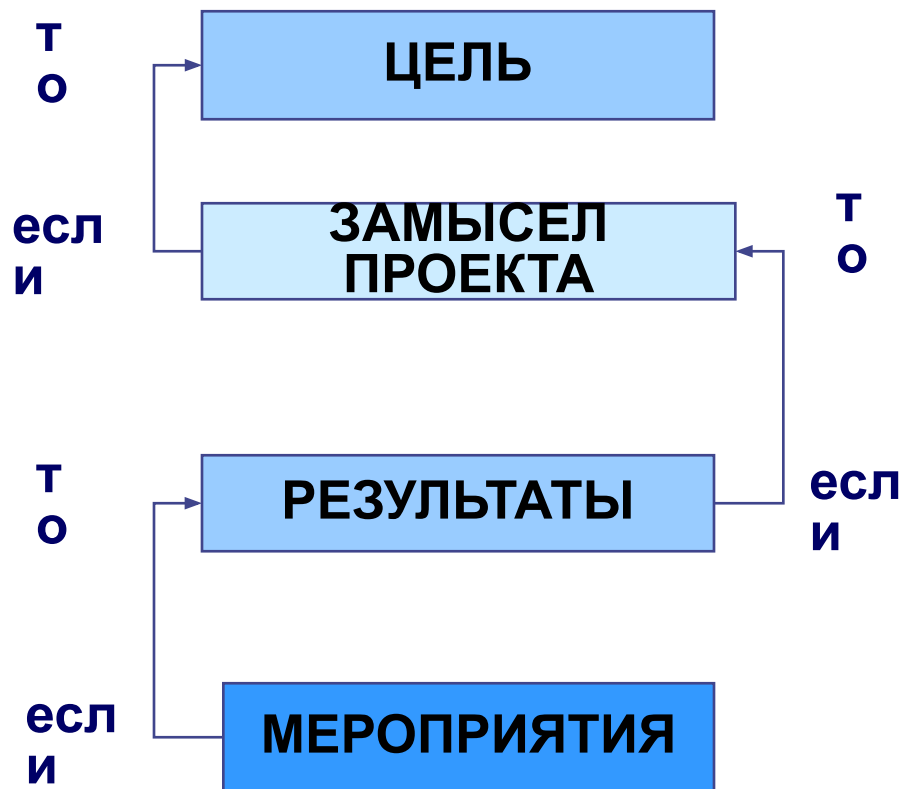
Основные свойства матрицы логической основы

- Матрица логической основы – инструмент предполагающего участие планирования, мониторинга и оценки
- Это всеобъемлющая основа, лучше всего используемая для содействия разработчикам и участникам программы в резюмировании основных особенностей программы
- Ее сила и полезность зависят от степени, в которой в нее включен весь спектр мнений планируемых бенефициаров и других участников разрабатываемой программы

Функции, выполняемые матрицей ЛОГИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ

- Средство планирования логической совокупности вмешательств
- Краткое изложение данного проекта или программы
- Средство оценки документа по данному проекту или программе
- Средство мониторинга хода выполнения с точки зрения получения результатов и реализации мероприятий
- Средство оценки влияния результатов программы, т.е. хода осуществления замысла и достижения цели

Базовая концепция: причина и следствие



Определения

- Общая цель = цель более высокого уровня, в достижение которой проект должен внести вклад (на благо целевых групп)
- Замысел проекта = эффект, который должен быть достигнут в результате проекта
- Результаты = итоги, которые должно суметь гарантировать управление проектом (на благо целевых групп)
- Мероприятия = мероприятия, которые должны быть осуществлены в рамках проекта для достижения результатов

Иерархия целей

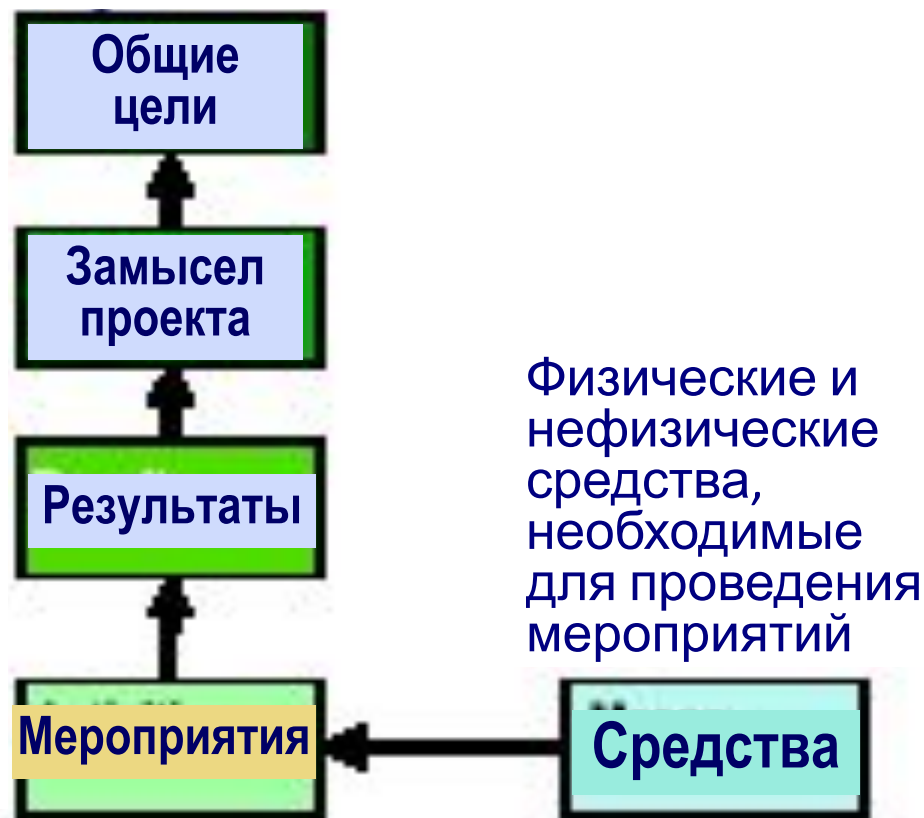
Цели высокого уровня, достижению которых проект способствует

Главная цель проекта с точки зрения устойчивых выгод для целевых групп как части бенефициаров

Результаты проведенных мероприятий

Задачи, выполняемые в рамках проекта для достижения его результатов

ЛОГИКА ВМЕШАТЕЛЬСТВА



Упорядочение во времени

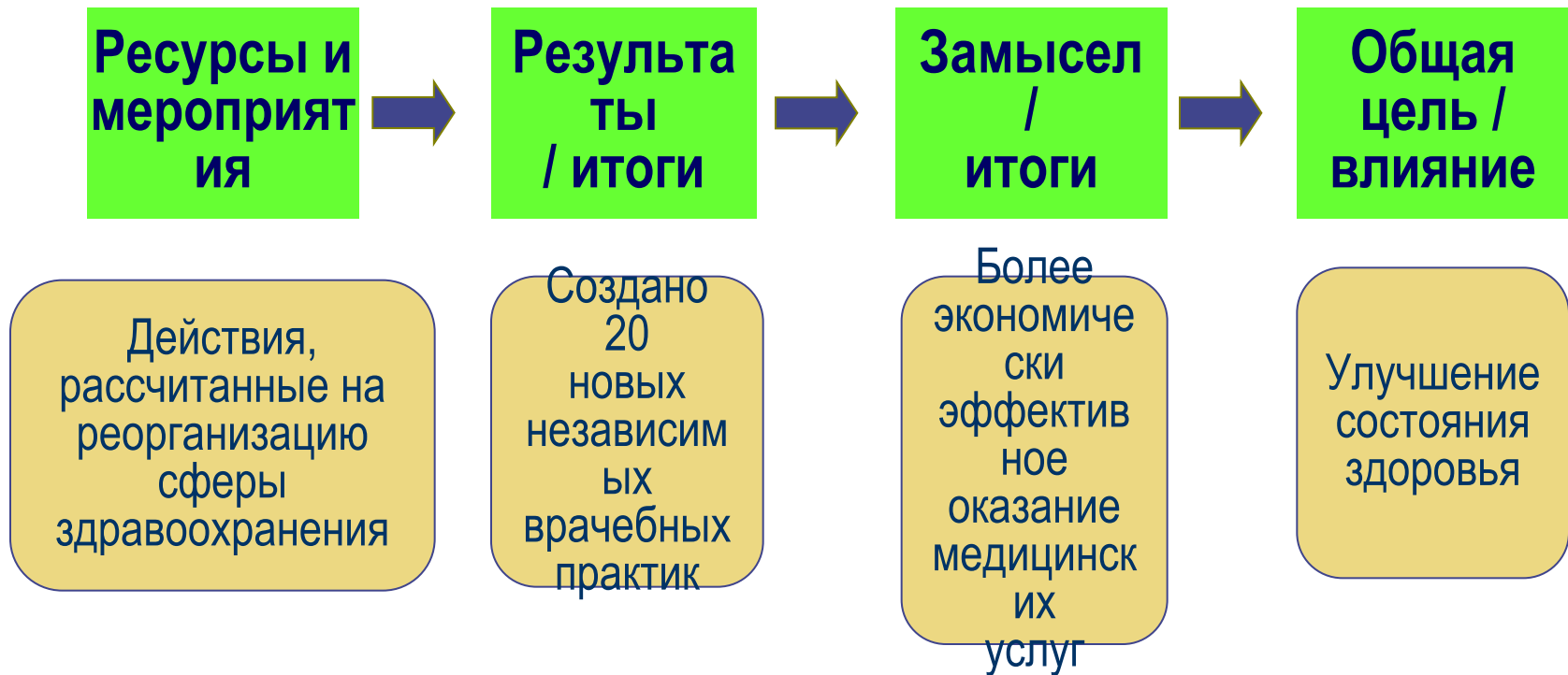
- Мероприятия следует представить как логическую последовательность, чтобы уточнить взаимозависимости и выявить узкие места; это, в свою очередь, позволяет:
 - ✓ подготовить четкий график мероприятий
 - ✓ поставить реальные контрольные точки
 - ✓ подготовить соответствующий график обеспечения ресурсами
- Мероприятие $a.b$ должно начинаться не позже, чем мероприятие $a.(b+1)$
- Если результат предусматривает другие группы мероприятий, имеет смысл сформулировать отдельные результаты, привязанные к завершению мероприятий в каждой группе

Постановка более разумных целей

Цели должны быть:

- Конкретными *ясными, четкими, понятными*
- Измеримыми *количественно и, возможно, качественно*
- Свойственными *связанными с четкими обязанностями*
- Разумными *предполагающими возможность действия*
- Привязанными ко времени *достижимыми в заданный срок*
- Оцененными
- Пересмотренными

Понятие «объективно проверяемых показателей» (ОПП)



Роль объективно проверяемых показателей

- Количественные, качественные и привязанные ко времени меры, являющиеся доказательством степени, в которой достигнуты цели
 - ✓ Показывают, как признать успех на каждом уровне цели
 - ✓ Помогают уточнить и детализировать цели
 - ✓ Способствуют мониторингу и осуществлению корректирующих действий в случае необходимости
 - ✓ Способствуют оценке по завершении программы с целью определения факта получения результатов и прогресса в достижении цели и осуществлении замысла

Четыре уровня иерархии объективно проверяемых показателей

- Общая цель – прямые или косвенные меры, предназначенные для того, чтобы проверить, в какой степени достигнута цель
- Замысел проекта – прямые или косвенные меры, предназначенные для того, чтобы проверить, в какой степени осуществлен замысел
- Результаты – прямые или косвенные меры, предназначенные для того, чтобы проверить, в какой степени обеспечены результаты
- Ресурсы – вещи, люди и услуги, необходимые для осуществления мероприятий

Объективно проверяемые показатели (1): результаты

- Они измеряют непосредственные и конкретные последствия осуществленных мероприятий и объем использованных ресурсов
- Примеры:
 - ✓ Количество построенных лечебных учреждений
 - ✓ Количество подготовленных медсестер
 - ✓ Количество живущих с ВИЧ/СПИД людей, проходящих антиретровирусную терапию
 - ✓ Количество подготовленных рекомендаций по пересмотренным симптомам

Объективно проверяемые показатели (2): ИТОГИ

- Они измеряют краткосрочные достижения на уровне бенефициаров
- Примеры:
 - ✓ Процент привитых детей
 - ✓ Процент беременных, спящих под пропитанными сетками от комаров
 - ✓ Процент семей, имеющих доступ к чистой питьевой воде
 - ✓ Процент больных туберкулезом, проходящих краткосрочный курс лечения под медицинским контролем

Объективно проверяемые показатели (3): влияние

- Они измеряют степень, в которой достигнуты общие цели, т.е. долгосрочные последствия итогов, например, в плане национального развития, сокращения бедности или эпидемиологических показателей
- Примеры:
 - ✓ Уровни детской смертности
 - ✓ Заболеваемость данной болезнью
 - ✓ Коэффициенты выживаемости больных данной болезнью

Предположения и риски (1)

- Метод логической основы требует явного задания всех гипотез, предположений и рисков
- Косвенно это требует рассмотрения возможности (и, при необходимости, осуществления) соответствующего действия до возникновения проблем
 - ✓ Насколько важны предположения?
 - ✓ Насколько велики риски?
 - ✓ Следует ли перепланировать программу?
 - ✓ Следует ли отказаться от каких-либо элементов предлагаемой программы?

Предположения и риски (2)

- Если причина и следствие – ключевая концепция хорошей разработки программы, то выводом являются необходимые и достаточные условия
- Предварительные условия = *необходимые* условия (важные события и решения вне контроля руководства проекта, необходимые для запуска проекта)
- Предположения = *достаточные* условия (важные события и решения вне контроля руководства проекта, которые необходимо отслеживать: достижение целей проекта и общих целей зависит от того, выполняются ли предположения и не возникают ли риски)

Пример таблицы результатов

ОБЩАЯ ЦЕЛЬ: улучшить качество услуг первичной медицинской помощи, улучшить ее влияние на состояние здоровья, содействовать здоровому образу жизни в новых независимых государствах и странах Центральной и Восточной Европы, чтобы способствовать переориентации на первичную медицинскую помощь в этих странах

Цели	Итоговые показатели	Методология (срок)	Показатели результатов	Методология (срок)
<p><u>Цель 1:</u> Расширить возможности оказания качественных услуг ПМП в целевых группах</p>	1.1. К-во созданных типовых центров ПМП	1.1. Структурированное наблюдение (2003 фин. год)	К-во открытых центров ПМП К-во учебных человеко-дней по вопросам, связанным с ПМП К-во человеко-дней обменов	Документы АИХА (ежеквартально) Отчеты партнеров (ежемесячно) База данных о командировках АИХА (ежеквартально) Отчеты партнеров (ежемесячно) Отчеты партнеров (ежемесячно) Статистические отчеты (ежемесячно) Отчеты партнеров (ежегодно)
	1.2. К-во новых созданных услуг – <i>показатель применим не ко всем регионам</i>	1.2. Структурированное интервью (2003 фин. год)	К-во проведенных курсов обучения К-во слушателей К-во посещений пациентов ПМП К-во врачей и медсестер, оказывающих услуги	
<p><u>Цель 2:</u> Повысить уровень знаний, квалификации и навыков специалистов ПМП</p>	2.1. % of врачей и медсестер, показывающих надлежащее применение навыков ПМП, полученных при обучении по программам партнерства 2.2. % визитов самостоятельно работающих медсестер по причине ПМП	2.1. Структурированное наблюдение / стандартный пациент (2003 фин. год) 2.2. Отчеты партнеров (ежемесячные)	К-во учебных человеко-дней по вопросам, связанным с ПМП К-во слушателей К-во проведенных курсов обучения К-во визитов самост. медсестер К-во инструкторов, подготовленных по ПМП К-во разработанных учебных программ	Отчеты партнеров (ежемесячно) Отчеты медсестер (ежемесячно) Отчеты партнеров (ежемесячно)
	2.3. К-во новых образовательных программ, созданных для специалистов ПМП партнерскими учреждениями АИХ – <i>показатель применим не ко всем регионам</i>	2.3. Отчеты партнеров (ежегодные)		

<p><u>Цель 3:</u> повысить уровень удовлетворенности пациентов услугами ПМП</p>	<p>3.1. % пациентов, удовлетворенных услугами центров ПМП</p>	<p>3.1. Сравнение удовлетворенности пациентов в ряде центров ПМП АИХА и других (осень 2002 г.)</p>	<p>К-во опрошенных пациентов К-во учреждений, которые ввели опросы об удовлетворенности пациентов как инструмент повышения качества</p>	
<p><u>Цель 4:</u> Обеспечить эффективную адаптацию и внедрение руководящих принципов клинической практики ПМП</p>	<p>4.1. % больных астмой с максимальным объемом выдоха >80% прогнозируемого 4.2. % пациентов с артериальной гипертензией, держащих кровяное давление на уровне ниже 140/90 мм рт.ст. 4.3. % диабетиков, держащих уровень сахара натощак 6-7 ммоль/л 4.4. К-во учреждений, имеющих процедуры пересмотра типовой практики</p>	<p>4.1. - 4.3. Отчеты партнеров (ежемесячные) 4.4. Интервью/опросы (ежегодные)</p>	<p>К-во заседаний Консультативного комитета АИХА по РПКП К-во учебных человеко-дней по темам, связанным с РПКП К-во продуктов, разработанных по инициативам РПКП (руководства, пособия) К-во проведенных пересмотров типовой практики</p>	<p>Документы АИХА (ежегод.) Отчеты партнеров (ежемесячно) Документы АИХА (ежегод.)</p>
<p><u>Цель 5:</u> Повысить уровень осведомленности целевых групп о здоровом образе жизни</p>	<p>5.1. К-во рекламных медиа-мероприятий / кампаний / сообщений по тематическим направлениям 5.2. К-во санитарно-просветительских и профилактических программ и курсов по тематическим направлениям</p>	<p>5.1. Отчеты партнеров (ежемесячные) 5.2. Отчеты партнеров (ежемесячные)</p>		
<p><u>Цель 6:</u> Расширить участие общественности в улучшении состояния здоровья населения</p>	<p>6.1. К-во партнерств в сфере ПМП с действующими общественными инициативами 6.2. К-во НПО, участвующих в партнерской деятельности по ПМП</p>	<p>6.1. Отчеты партнеров (ежегодные) 6.2. Отчеты партнеров (ежегодные)</p>	<p>К-во созданных общественных советов и коллегий по здравоохранению К-во учебных программ по мобилизации общественности К-во представителей общественности, подготовленных по мобилизации общественности К-во созданных клубов и групп поддержки пациентов</p>	<p>Опрос партнеров (ежегодно) Отчеты партнеров (ежемесячно) Опрос партнеров (ежегодно)</p>

The Project Implementation Plan

Activities	Time Schedule (Months, Weeks, Days)												Human Resources	Material Resources	Costs	Organisation responsible	Person responsible	Comments	
Activity 1																			
Activity 1.1																			
Activity 1.2																			
Activity 1.n																			
Activity 2.1																			
Activity 2.n																			
Activity 3.1																			
Activity 3.n																			
...																			
Activity N.n																			

Project budget

INPUT	BUDGET LINE	TOTAL BUDGET	YEAR 1	YEAR 2	YEAR 3
CTA/PM	11.02	432.000	144.000	144.000	144.000
Area managers	11.0x	523.200	174.400	174.400	174.400
National support staff	13.0X	129.600	43.200	43.200	43.200
Consultants	17.0x	400.200	123.000	140.600	136.600
Mission/travel	15.0x	386.300	107.300	150.800	128.200
Sub contracts	21.0x	384.600	168.200	108.200	108.200
Sub projects	22.0x	4.668.800	2.040.000	2.040.000	588.800
Training	31.0x	105.000	30.000	60.000	15.000
Workshops	32.0x	161.500	53.833	53.833	53.833
Internships	33.0x	-			
Procurement	45.0x	212.000	160.000	26.000	26.000
Miscellaneous	53.0x	257.200	80.200	97.000	80.000
<i>Programme Expenditures Sub total</i>		7.660.400	3.124.133	3.038.033	1.498.233
<i>Overhead (8,25%)</i>		631.983	257.741	250.638	123.604
TOTAL EXPENDITURES		8.292.383	3.381.874	3.288.671	1.621.838

Мудрые слова

- «Плох тот план, который нельзя изменить»
(Публилий Сир)
- «Тот, кто ненавидит ошибки, ненавидит людей»
(Плиний Младший)
- «Слишком много думая, вы можете утратить
возможность» (Публилий Сир)
- «Верь опытным» (Вергилий)
- «Смелым помогает судьба» (Теренций)