

Executive summary (English)

EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF BUDGET EXPENDITURES: ANALYSIS OF BUDGET REQUESTS OF THE MINISTRY OF HEALTH OF UKRAINE

Executive summary

Life expectancy in Ukraine is lower than in EU member states, while the mortality rates from noninfectious diseases, e.g. diseases of circulatory system and cerebrovascular diseases, are much higher. This is partially explained by the low efficiency and effectiveness of healthcare system in Ukraine. Most care is provided at more expensive secondary level, while primary level remains undeveloped. Preventive and health promotion measures are nearly absent. Low access to quality health care pushed the Government to start the healthcare reform. In particular, in the beginning of December 2016 it approved the Concept of health financing reform, according to which each individual will be provided with the list of financed health assistance free of charge.

The elaboration of the guaranteed package of health care will be the next essential challenge faced by the Government as available public financing is very restricted. Therefore, it is important to ensure increase in efficiency and effectiveness of spending in healthcare sector. At the same time, the assessment of the effectiveness requires clearly defined key performance indicators (KPI) of the Ministry of Health (MoH), as well as of each budget program financed through the Ministry.

Today, the Government Regulation on the MoH does not envisage the strategic goal of the Ministry's activities, while defined tasks reflect the operational work of the MoH rather than an attempt to reach a goal. Besides, the strategic goals of the healthcare system are also not defined.

Recommendation. In the Regulation on the MoH it is important to define strategic goal of the Ministry's performance. Tasks of the MoH should be clearly formulated and be oriented on the achievement of the goal. It is essential to clearly define KPIs of the MoH. The Strategy of healthcare development, which is to be approved, should define long-term goals, the annual analysis of which would allow monitoring and assessing the Ministry's performance.

Budget requests of the MoH (as well as of other Ministries) rarely comply with the criteria defined in the orders of the Ministry of Finance and best international practice. The major drawbacks and deficiencies of current budget requests include:

- Insufficient detail and often lack of appropriate justification of budget programs;
- Definition of goal as a process rather than as a strategic goal;
- Definition of tasks as the process of implementation of ongoing activities rather than the process focused on achieving results;
- Wrong performance indicators that often do not assess the efficiency of budget program.

In particular, **the goals** of many budget programs are oriented on the **process** rather than on the achievement of a result. These are ensuring the process of activities, creating conditions for activities, etc. Besides, programs sometimes have very different goals. It is important to attempt to define one strategic goal for each program, which defines the expected result from the program financing. The **tasks** should clearly define activities, which are directed towards ensuring the **achievement of strategic goal** of the program.

Performance indicators often do not allow the assessment of the efficiency and effectiveness of a particular budget program. Many indicators relate primarily to the resources and product indicators, which are defined for a particular budget program rather than for a separate task. This makes assessment more complicated. Moreover, such indicators as numbers of executed requests and answered letters as well as rented premises (and the rent value) are not informative indicators.

The section of budget requests on *Assessment of result* usually provides information on the budget spending on a particular program rather than assessment of KPIs defined in budget programs for a particular year. In some programs the information in this section is absent.

Budget requests of the MoH **are not always informative** and thus do not allow to assess the efficiency of budget program implementation. In particular, requests do not provide more detailed description of expenditures. They lack information on the list of institutions and organisations, which are subordinated to the MoH and are financed within a particular program.

Recommendation. The Ministry of Health would benefit from clear identification of strategic goal of each budget program. The tasks should envisage activities, which would allow to reach this goal. Clear-cut KPIs should be elaborated for each task, envisaged in budget program, which would enable the assessment of the efficiency of the program. Besides, it is important to provide the description of each budget program and define the list of organizations and institutions, the activities of which are financed within a program. The Government would benefit from involvement of civil society and health professionals to the process of KPIs elaboration.

Currently, Ukraine does not have medium-term public expenditure framework (MTEF). This results in low efficiency of budget spending, high level of uncompleted projects. Besides, budget process becomes very sensitive to political shocks. Therefore, it is essential to **introduce full-scale MTEF**, which would allow the transparency and predictability of future financing, increase efficiency of financing, reduce impact of budget approval on the health financing.

Recommendation. The Government should introduce full-scale medium-term public expenditure framework. In particular, the Ministry of Finance should elaborate the Major guidelines of budget policy for 2018-2020 and publish it for public discussion in February 2017.

The Institute for Economic Research and Policy Consulting prepared this analysis of the budget requests of the Ministry of Health within the project "Public Spending in Ukraine: How to Achieve More at Fewer Costs?" implemented by the Institute for Economic Research and Policy Consulting and the Centre for Economic Strategy (CES) in cooperation with the "Support to the reform of public finances" Project realized on behalf of German and Great Britain Governments by the federal enterprise Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Executive summary (Ukrainian)

АНАЛІЗ ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ НА ПРИКЛАДІ БЮДЖЕТНИХ ЗАПИТІВ МІНІСТЕРСТВА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Резюме

Очікувана тривалість життя є нижчою в Україні порівняно із країнами ЄС, тоді як рівень смертності від таких неінфекційних хвороб, як хвороби серцево-судинної системи, рак, цереброваскулярні захворювання, є суттєво вищим. Це частково пов'язано із незадовільністю роботи системи охорони здоров'я, в якій медичну допомогу сьогодні переважно надають на більш дорогому вторинному рівні, тоді як первинний рівень залишається нерозвиненим, а профілактичні заходи є радше відсутніми. Низька доступність якісної медичної допомоги спонукала уряд почати реформу системи охорони здоров'я. Так, на початку грудня 2016 року уряд ухвалив Концепцію реформи фінансування охорони здоров'я, відповідно до якої кожен громадянин матиме право на безоплатне отримання певного пакету медичної допомоги.

Визначення гарантованого пакету медичної допомоги буде наступним дуже важливим завданням, яке стоїть перед урядом, з огляду на обмеженість бюджетного фінансування. Тому питання підвищення ефективності обмежених видатків є надзвичайно важливим на сьогодні. Водночас для оцінки ефективності потрібно чітко визначити ключові показники ефективності як Міністерства охорони здоров'я, так і кожної окремої бюджетної програми.

На сьогодні Положення про МОЗ не визначає мету діяльності Міністерства, а визначені завдання радше відображають проведення поточної діяльності, а не орієнтовані на досягнення стратегічних цілей. Також не визначено стратегічні цілі роботи самої галузі охорони здоров'я.

Рекомендація. У Положенні про МОЗ варто визначити стратегічну мету діяльності Міністерства. Завдання Міністерства повинні бути сформульовані чітко і вони повинні визначати практичне спрямування його діяльності. Але до того, варто переглянути функції Міністерства з огляду на суспільну важливість їх виконання та неможливість делегувати або децентралізувати виконання відповідних функцій. Також важливо чітко визначити ключові показники ефективності (KPI) роботи Міністерства. Необхідно ухвалити Стратегію розвитку галузі, в якій передбачити довгострокові цільові показники, оцінка виконання яких дозволить здійснювати моніторинг та оцінку роботи Міністерства.

Бюджетні запити Міністерства охорони здоров'я (а також інших міністерств) переважно не відповідають критеріям, визначеним у відповідних нормативних актах Міністерства фінансів, а також кращій світовій практиці. Основними недоліками бюджетних запитів є:

- Недостатня деталізація і часто відсутність обґрунтування відповідних бюджетних програм;
- Визначення мети як процесу, а не як стратегічної цілі;
- Визначення завдань як процесу впровадження поточної діяльності, а не процесу, орієнтованого на досягнення результату;
- Невірний вибір результативних показників, які часто не дозволяють оцінити ефективність впровадження бюджетної програми.



Implemented by:
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



INSTITUTE
FOR ECONOMIC RESEARCH
AND POLICY CONSULTING

Так, **мету** більшості бюджетних програм МОЗ орієнтовано **на процес**, а не на досягнення результату. Йдеться про забезпечення процесів, створення умов для проведення діяльності. При цьому, в програмах іноді визначено різні цілі. Для кожної програми варто було б спробувати сформулювати єдину мету, в якій йшлося б про очікуваний результат від фінансування певної програми. **Завдання** повинні визначати діяльність, орієнтовану на **досягнення стратегічної цілі** програми.

Результативні показники часто сформульовано в такий спосіб, що оцінити ефективність впровадження програми та фінансування стає нетривіальним завданням. Більшість показників стосуються саме численних показників затрат та продукту, які визначено загалом для окремої програми, а не для окремого завдання, що ускладнює аналіз ефективності. Зокрема, такі показники як виконання доручень, опрацьована кореспонденція, здані приміщення в оренду (та вартість оренди) не є інформативними показниками.

В розділі «Аналіз результатів» представлено дані щодо показників виконання бюджетних видатків за напрямками, а не виконання результатів, визначених у бюджетній програмі на відповідні роки. В окремих програмах взагалі відсутня інформація щодо аналізу результатів.

Бюджетні запити МОЗ **не завжди є достатньо інформативними** для аналізу. Зокрема, в бюджетних запитах не представлено детального опису статей видатків (такої інформації часом бракує і в бюджетних паспортах). Зокрема, переважно відсутня інформація щодо переліку підпорядкованих Міністерству установ та інституцій, які отримують фінансування в рамках відповідної бюджетної програми.

Рекомендація. Міністерству охорони здоров'я варто визначати чітку стратегічну мету кожної бюджетної програми. Завдання повинні передбачати діяльність, яка допомагає досягти цієї мети. Необхідно розробити чіткі ключові показники ефективності виконання передбачених у бюджетних програмах завдань, що дозволить оцінювати їх ефективність. Також варто представляти опис відповідної бюджетної програми та перелік установ, діяльність яких фінансується в межах відповідних заходів. Для розробки ключових показників ефективності уряду необхідно залучити громадськість та експертні організації.

На сьогодні в Україні не впроваджено середньострокове бюджетне планування. Це призводить до неефективності бюджетних видатків, великої частки незавершених проектів. Також бюджетний процес є чутливим до політичних шоків. Тому надзвичайно важливо **запровадити повноцінне середньострокове бюджетне планування**, що забезпечить прогнозованість подальшого фінансування, підвищить ефективність фінансування, знизить вплив бюджетних циклів на фінансування галузі. Крім того, уряду варто запровадити повноцінне програмно-цільове бюджетування.

Рекомендація. Уряду варто запровадити середньострокове бюджетне планування. Зокрема, Міністерству фінансів варто розробити Основні напрямки бюджетної політики на 2018-2020 роки і представити їх на громадське обговорення вже в лютому 2017 року.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій підготував цей аналіз бюджетних запитів Міністерства охорони здоров'я в рамках проекту «Державні видатки в Україні: як досягти більшого, витративши менше?», який виконує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) та Центр економічної стратегії (ЦЕС) у співпраці із проектом «Підтримка реформ державних фінансів», що виконує Федеральне підприємство Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH за дорученнями урядів Німеччини та Великої Британії.