

**Передовая практика стран ОЭСР в области  
бюджетирования, ориентированного на  
результат**





## *Предисловие*

Бюджетирование, ориентированное на результат, - это инновационная бюджетная практика, широко распространенная в странах ОЭСР. Сеть руководителей бюджетных ведомств стран ОЭСР неизменно проявляет большой интерес к теме взаимосвязи между инициативами бюджетирования, ориентированного на результат, и управления по результатам. На этом фоне в 2004 году была образована сеть, посвященная исследованию практики стран и обмену опытом в тесно взаимосвязанных сферах программно-целевого бюджетирования, обзоров бюджетных расходов и оценки программ.

В настоящем докладе представлены рекомендации Секретариата ОЭСР относительно принципов хорошей практики и методов бюджетирования, ориентированного на результат. Рекомендации сформулированы на основе результатов нескольких обследований практики в странах-членах ОЭСР, обзоров бюджетов стран ОЭСР, а также обмена информацией между должностными лицами правительств стран ОЭСР в рамках сети по вопросам ориентации на эффективность и результаты, объединяющей руководителей бюджетных ведомств. В докладе учитываются выводы последних работ, опубликованных ОЭСР, Всемирным банком и Международным валютным фондом.

Доклад подготовлен старшим аналитиком по вопросам политики Айвором Бизли под руководством Эдвина Лау, руководителя отдела бюджетирования и государственных расходов Дирекции по государственному управлению, и Йона Рагнара Блондала, специального советника отдела бюджетирования и государственных расходов Дирекции по государственному управлению ОЭСР.



## *Содержание*

<b>Предисловие .....</b>	<b>3</b>
<b>Аббревиатуры .....</b>	<b>7</b>
<b>Резюме.....</b>	<b>9</b>
<b>Введение .....</b>	<b>15</b>
<b>Передовая практика 1. Обоснование и цели бюджетирования, ориентированного на результат, четко документированы и отражают интересы основных заинтересованных сторон.....</b>	<b>25</b>
<b>Передовая практика 2. Бюджетирование, ориентированное на результат, обеспечивает соответствие расходов стратегическим целям и приоритетам правительства. ....</b>	<b>31</b>
<b>Передовая практика 3. Система бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает использование гибкого подхода для учета различного характера мероприятий правительства и сложных взаимосвязей между расходами и конечными результатами. ....</b>	<b>37</b>
<b>Передовая практика 4. Правительство осуществляет инвестиции в развитие людских ресурсов, баз данных и другой инфраструктуры, необходимых для поддержки бюджетирования, ориентированного на результат. ....</b>	<b>43</b>
<b>Передовая практика 5. Бюджетирование, ориентированное на результат, облегчает осуществление систематического контроля парламентом и гражданским обществом, усиливая ориентацию деятельности правительства на конечный результат и повышая подотчетность власти перед обществом. ....</b>	<b>51</b>
<b>Передовая практика 6. Бюджетирование, ориентированное на результат, дополняет другие инструменты, предназначенные для усиления ориентации на результат, включая оценку программ и обзоры бюджетных расходов.....</b>	<b>57</b>
<b>Передовая практика 7. Стимулы, создаваемые в рамках системы бюджетирования, ориентированного на результат, способствуют развитию поведения, ориентированного на результат, и приобретению новых знаний. ....</b>	<b>63</b>
<b>Список использованной литературы .....</b>	<b>71</b>

## **Рисунки**

<b>Рисунок 1. Подходы к бюджетированию, ориентированному на результат .....</b>	<b>19</b>
<b>Рисунок 2. Рейтинг различных мотивов к введению бюджетирования, ориентированного на результат, и эффективность их практической реализации.....</b>	<b>21</b>
<b>Рисунок 3. Канада: система управленческой ответственности.....</b>	<b>29</b>

Рисунок 4. Элементы национальных систем обеспечения результативности, внедренные в странах ОЭСР .....	32
Рисунок 5. Нидерланды: дифференциация подходов в зависимости от взаимосвязи между бюджетными ресурсами и конечными результатами .....	41
Рисунок 6. Устанавливает ли правительство целевые показатели эффективности? .....	45
Рисунок 7. Франция: поступательное сокращение объема информации о результатах деятельности. ....	46
Рисунок 8. Оцененное влияние результатов оценки программ на принятие бюджетных решений .....	59
Рисунок 9. Управление процессом предварительной и ретроспективной оценки программ .....	60
Рисунок 10. Наличие режима управления результативностью лиц, занимающих руководящие должности на государственной службе .....	64
Рисунок 11. Последствия, наступающие в случае низкой эффективности деятельности линейных министерств / ведомств (средняя частота принятия мер).....	66

### Врезки

Врезка 1. Новая Зеландия – изменения, внесенные в 2013 году в законы «О государственных финансах» и «О государственном секторе».....	26
Врезка 2. Нидерланды – реформа, нацеленная на обеспечение ответственного бюджетирования.....	27
Врезка 3. Закон Австралии «О государственном управлении, эффективности деятельности и подотчетности правительства» (PGPA).....	30
Врезка 4. Увязка стратегии и бюджета в Австрии .....	32
Врезка 5. США – координация достижения межведомственных приоритетных целей.....	34
Врезка 6. Австралия – Руководство департамента финансов по формированию качественной информации о результатах деятельности (RMG 131).....	38
Врезка 7. Франция – Органический закон о финансовом законодательстве (LOLF) .....	44
Врезка 8. Австралия – формирование культуры, ориентированной на развитие способностей по измерению результатов деятельности.....	44
Врезка 9. Франция – ключевые национальные показатели эффективности и бюджет .....	47
Врезка 10. Практика управления и распоряжения данными в Дании .....	49
Врезка 11. Содержание консолидированного годового отчета и финансовой отчетности в Великобритании (Министерство образования, 2017-2018 гг.).....	52
Врезка 12. Великобритания - экспертный отдел Палаты общин .....	53
Врезка 13. Канада – электронная база данных Секретариата Казначейского совета (InfoBase) .....	55
Врезка 14. Мексика – портал «Прозрачный бюджет» .....	55
Врезка 15. Чили – система предварительной оценки программ .....	57
Врезка 16. Канада – увязка измерения результатов деятельности и оценки программ.....	61
Врезка 17. США – ежеквартальные обзоры результатов деятельности.....	67
Врезка 18. Новая Зеландия – создание стимулов для достижения сквозных целей .....	68

## Аббревиатуры

АНАО	Счетная палата Австралии
ВПЦ	Ведомственная приоритетная цель
ИПП	Интерфейс прикладных программ
МВП	Межведомственный приоритет
ЦБВ	Центральное бюджетное ведомство
КФОГУ/COFOG	Классификация функций органов государственного управления
СОО	Директор по вопросам текущей деятельности
ЕС	Европейский союз
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ФОУР	Федеральный офис управления по результатам
GAO	Счетная палата США
GPRA	Закон США об эффективности и результатах деятельности правительства
GPRAMA	Закон США «О модернизации Закона об эффективности и результатах деятельности правительства»
LOLF	Органический закон о финансовом законодательстве Франции ( <i>Loi Organique relative aux Lois de Finance</i> )
СПБР	Среднесрочный план бюджетных расходов
ОВМ	Административно-бюджетное управление при Президенте США
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
БОР	Бюджетирование, ориентированное на результат
PGPA	Закон Австралии «О государственном управлении, эффективности деятельности и подотчетности правительства»
СПЭ/PIC	Совет по вопросам повышения эффективности
ПБ/РТР	Прозрачность бюджета ( <i>Transparencia presupuestaria</i> )
РУР	Руководство по управлению ресурсами
ВОФК	Высший орган финансового контроля
SMART	Конкретность, измеримость, достижимость, актуальность, ограниченность во времени
СКС/TBS	Секретариат Казначейского совета Канады





## *Резюме*

Согласно определению ОЭСР, под термином «бюджетирование, ориентированное на результат» понимается систематическое использование информации о результатах деятельности в качестве информационного источника при принятии бюджетных решений (либо с прямым использованием такой информации при принятии решений о распределении средств, либо с использованием ее в качестве контекста при бюджетном планировании), а также в целях повышения прозрачности и подотчетности на всем протяжении бюджетного процесса посредством предоставления информации о целях расходования средств и достигнутых результатах законодательным органам и широкой общественности.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), практикуется с 1960-х годов, однако в странах ОЭСР эта практика начала широко распространяться с 1990-х годов. В течение последнего десятилетия наблюдалось стремительное расширение масштабов введения методов БОР в странах ОЭСР. В результате, согласно данным опроса 2018 года, практика БОР в той или иной форме применяется во всех странах ОЭСР, за исключением четырех.

Бюджетирование, ориентированное на результат, имеет множество разновидностей. В классификации ОЭСР выделяются следующие формы: БОР в презентационных целях; БОР с учетом информации о результатах деятельности; БОР в управленческом контексте; прямое бюджетирование по результатам. При расположении в таком порядке формы отражают нарастающее усиление связи между измерением результатов деятельности и принятием бюджетных решений. Результаты опроса 2018 года показали, что страны более или менее равномерно распределены по трем первым подходам. Ни одна из стран не сообщила об использовании прямого бюджетирования на основе результатов, предполагающего непосредственную увязку бюджетных ассигнований со значениями показателей эффективности. Это подчеркивает ограничения, неизбежно присущие такому технократическому подходу, если принять во внимание политический характер государственного бюджета, а также многочисленные концептуальные и практические проблемы, возникающие при увязке распределения ресурсов с конечными результатами в государственном секторе.

Реформы в сфере бюджетирования, ориентированного на результат, зачастую вызвали разочарование, не оправдывая первоначальных ожиданий. Несмотря на это, почти все страны, изначально внедрившие БОР, продолжали постепенно модифицировать свои подходы на основе полученного опыта. Цель настоящей работы – извлечь самое существенное из приобретенного опыта, определить принципы надлежащей практики, а также привести конкретные примеры хорошей практики в странах ОЭСР. Доклад в основном опирается на работу сети руководителей бюджетных ведомств стран ОЭСР по вопросам ориентации на

эффективность и результаты, которая занимается исследованием практики БОР и распространением соответствующего опыта с 2004 года.

## **Краткое изложение передовой практики**

### ***1. Обоснование и цели бюджетирования, ориентированного на результат, четко документированы и отражают интересы основных заинтересованных сторон.***

- Обоснование, цели и подход к бюджетированию, ориентированному на результат, изложены в стратегическом документе, например, в органическом законе о бюджете или в программе реформирования системы управления государственными финансами.
- Цели и структура системы бюджетирования, ориентированного на результат, отражают интересы и приоритеты многочисленных участников бюджетного цикла.
- Бюджетирование, ориентированное на результат, поддерживается политическими лидерами и осуществляется при содействии со стороны руководителей органов власти.
- Введение бюджетирования, ориентированного на результат, подкрепляется изданием нормативно-правовых актов и методических рекомендаций.

### ***2. Бюджетирование, ориентированное на результат, обеспечивает соответствие расходов стратегическим целям и приоритетам правительства.***

- Предлагаемые проекты бюджета систематически увязываются с соответствующими планами развития, обязательствами в рамках государственных программ и другими заявлениями о стратегических направлениях и приоритетах.
- Многолетние бюджеты содержат реалистичные и достоверные бюджетные параметры для подготовки бюджетов, ориентированных на результат.
- Достижение комплексных целей, требующих межведомственного сотрудничества, поддерживается координацией мероприятий и бюджетов со стороны центрального правительства.

**3. Система бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает использование гибкого подхода для учета различного характера мероприятий правительства и сложных взаимосвязей между расходами и конечными результатами.**

- Виды и объем требуемой информации о результатах варьируют в зависимости от характера программ.
- Правительство использует набор показателей, отражающих многомерный характер эффективности в государственном секторе.
- Структуры программ выстраиваются в соответствии со сферами ответственности и функциями министерств и ведомств по предоставлению государственных услуг.
- Системы классификации и контроля расходов подвергаются пересмотру в целях облегчения управления программами и повышения ответственности за результаты.

**4. Правительство осуществляет инвестиции в развитие людских ресурсов, баз данных и другой инфраструктуры, необходимых для поддержки бюджетирования, ориентированного на результат.**

- Центральное бюджетное ведомство (ЦБВ) обеспечивает развитие потенциала, как внутри своей организации, так и в линейных министерствах, необходимого для функционирования системы бюджетирования, ориентированного на результат, и управления этой системой.
- ЦБВ на регулярной основе проводит анализ и вносит коррективы в функционирование системы БОР в целях повышения ее эффективности.
- Системы измерения результатов деятельности постоянно совершенствуются в целях получения качественных данных на надежной основе.
- При управлении и распоряжении данными об эффективности деятельности они рассматриваются как стратегический актив, и при этом ставится цель обеспечения возможности своевременного обнаружения данных, их функциональной совместимости, стандартизации и доступности.

**5. Бюджетирование, ориентированное на результат, облегчает осуществление систематического контроля парламентом и гражданским обществом, усиливая ориентацию деятельности правительства на конечный результат и повышая подотчетность власти перед обществом.**

- Представляемые в законодательный орган годовой бюджет и отчеты о бюджетных расходах содержат информацию о целевых значениях показателей эффективности и степени их достижения.

- Высший орган финансового контроля (ВОФК) проводит аудит эффективности, в том числе тестирует отчетные данные на предмет их точности и достоверности.
- При поддержке ВОФК парламент рассматривает программно-целевые бюджеты и финансовые отчеты и требует от министров и руководителей высшего звена ответа в случае низкой эффективности деятельности или предоставления недостоверной информации.
- Бюджетные данные и данные о расходах публикуются в машиночитаемом и доступном для понимания формате.

***6. Бюджетирование, ориентированное на результат, дополняет другие инструменты, предназначенные для усиления ориентации на результат, в частности, такие, как оценка программ и обзоры бюджетных расходов.***

- Предварительная оценка новых программ бюджетных расходов проводится в целях совершенствования структуры программ, включая ключевые показатели эффективности, а также для облегчения мониторинга и последующей оценки хода реализации программ.
- Ретроспективная оценка основных программ бюджетных расходов проводится на скользящей основе, и результаты этих оценок систематически учитываются в процессе подготовки бюджетов.
- Обзоры бюджетных расходов проводятся во взаимосвязи с бюджетированием, ориентированным на результат, и предназначены для анализа обоснованности расходов и выявления возможностей для экономии средств. Сэкономленные средства могут быть перенаправлены на поддержку достижения приоритетных целей.

***7. Стимулы, создаваемые в рамках системы бюджетирования, ориентированного на результат, способствуют развитию поведения, ориентированного на результат, и приобретению новых знаний.***

- Центральное правительство продвигает культуру управления, ориентированного на конечный результат.
- Измерение результатов стимулирует сравнение деятельности аналогичных организаций и развивает соперничество между ними как средство повышения результативности и продуктивности работы по предоставлению услуг.
- Назначенные лица и коллективы несут ответственность и отчитываются за достижение целей деятельности.

- Руководители организуют структурированные внутренние обсуждения, на которых в течение года регулярно рассматриваются результаты финансовой и текущей деятельности.
- В мерах, принимаемых в ответ на недостаточную эффективность программ, в центр внимания ставятся анализ полученного опыта и решение проблем, а не индивидуальные финансовые вознаграждения и наказания.



## Введение

### Истоки передовой практики

Сеть руководителей бюджетных ведомств (РБВ) стран ОЭСР проявляет большой интерес к теме реформ в сфере бюджетирования, ориентированного на результат, на протяжении уже более 14 лет. В 2004 году для более глубокого уяснения практики БОР руководители бюджетных ведомств создали сеть по вопросам ориентации на эффективность и результаты. С тех пор ОЭСР провела четыре раунда обследования практики БОР (в 2007, 2011, 2016 и 2018 годах), выполнила фокусные исследования практики отдельных стран, а также проводила регулярные встречи, на которых страны-члены обменивались своим опытом. Благодаря этим процессам, накоплен значительный массив знаний и практического опыта. Кроме того, за счет проведения углубленного анализа бюджетной практики ОЭСР имела возможность детально изучать практику БОР и выявлять примеры передового опыта.

Основные представления ОЭСР о бюджетировании, ориентированном на результат, изложены в Рекомендациях по управлению бюджетом, изданных в 2015 году. В этом документе в число десяти принципов современного бюджетирования включен принцип, предусматривающий, что «эффективность, оценка и соотношение цены и качества являются неотъемлемыми элементами бюджетного процесса». В частности, Рекомендации призывают правительства «на постоянной основе включать в бюджетные отчеты информацию о результатах деятельности таким образом, чтобы она служила информационным источником и полезным контекстом для распределения финансовых средств; при этом подчеркивается, что такая информация должна прояснять процессы подотчетности и контроля, а не затруднять их понимание и не препятствовать им». Далее в документе рекомендуется «в этой связи использовать такую информацию о результатах, которая: (i) ограничена небольшим количеством актуальных показателей для каждой программы или направления политики; (ii) является ясной и доступной для понимания; (iii) позволяет отслеживать достижение целевых значений показателей, а также проводить сравнения с международными и иными ориентирами; (iv) четко демонстрирует связь с общенациональными стратегическими целями». В настоящем докладе принимаются во внимание другие исследования по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, в частности, публикация Всемирного банка 2016 года «Путь к следующему поколению практики программно-целевого бюджетирования», а также растущий пласт научной литературы по этой теме, в т.ч. массив публикаций в журнале ОЭСР *Journal on Budgeting*. Выводы настоящего доклада также согласуются с данными последнего сводного обзора работы Всемирного банка в области эффективности государственного сектора (2018 г.).

В настоящем докладе о передовой практике Рекомендации ОЭСР берутся в качестве отправной точки, и проводится детальный анализ способов применения принципов, сформулированных в рекомендациях. Примеры передовой практики следует понимать как лучшие примеры, известные ОЭСР исходя из знаний организации о действующей практике, включая ряд примеров, предложенных странами ОЭСР по собственной инициативе. Приведенные примеры не обязательно идеальны, поскольку ни в одной стране нет идеальной системы. Их необходимо рассматривать в контексте конкретных условий, в которых сформировалась соответствующая практика.

### Что такое бюджетирование, ориентированное на результат?

Бюджетирование, ориентированное на результат, определяется как «систематическое использование информации о результатах деятельности в качестве информационного источника при принятии бюджетных решений (либо с прямым использованием такой информации при принятии решений о распределении средств, либо с использованием ее в качестве контекста при бюджетном планировании), а также в целях повышения прозрачности и подотчетности на всем протяжении бюджетного процесса посредством предоставления информации о целях расходования средств и достигнутых результатах парламенту и широкой общественности». Более коротко БОР можно определить так: «Любой бюджет, в котором представлена информация о том, что государственные ведомства сделали или намереваются сделать с помощью выделенных им средств» (Schick).

Более широкое определение бюджетирования, ориентированного на результат, включает обзоры расходов и оценку программ, а также подготовку годового бюджета с использованием информации о результатах деятельности. Однако в настоящем докладе о передовой практике затрагиваются преимущественно ключевые процессы формирования, исполнения, мониторинга бюджета и отчетности о его исполнении. Предварительная оценка воздействия государственной политики, обзоры расходов и ретроспективная оценка программ рассматриваются только с точки зрения их взаимосвязи с БОР. В работе не приводятся примеры надлежащей практики обзоров расходов и предварительной или последующей оценки программ. Доклад преимущественно сосредоточен на подходах к обеспечению эффективности, принятых внутри органов исполнительной власти, которые (подходы) не превосходят роли высшего органа финансового контроля в ретроспективном анализе результатов деятельности.

Внедрение практики БОР подразумевает смещение акцента в бюджетировании с управления исходными ресурсами на управление результатами расходования средств и на достижение целей государственной политики. Это предполагает радикальное изменение характера бюджетного процесса, который из традиционно закрытой, ориентированной на цифры сферы ведения специалистов по бюджету трансформируется в более открытый, прозрачный и междисциплинарный процесс, подразумевающий активное вовлечение центрального правительства, линейных министерств, законодателей и граждан. Один из ключевых моментов, который многим странам необходимо учитывать в этом процессе, - это увязка



бюджетирования с «политической программой» правительства, реализация которой зачастую координируется через центральный аппарат правительства. Обеспечение соответствия между политическими приоритетами и финансовыми средствами крайне важно для эффективного выполнения правительством своего предназначения. Системе бюджетирования, ориентированного на результат, свойственны следующие характерные черты:

- Решения об осуществлении расходов, принимаемые при подготовке проекта бюджета, учитывают приоритетные цели государственной политики, а также результаты реализации программ за прошлые периоды.
- Бюджет представляется в законодательный орган в виде набора программ. Программная классификация может быть дополнительной к административной и экономической классификации или заменять собой административную и экономическую классификацию.
- Нефинансовые показатели деятельности и соответствующие целевые значения, отражающие запланированные цели бюджетных расходов, представляются в бюджете и увязываются с программами расходов.
- В процессе исполнения бюджета распорядители бюджетных средств имеют право самостоятельно распоряжаться финансовыми ресурсами, при этом предоставленная им самостоятельность уравновешивается возложением на них ответственности за достижение намеченных результатов.
- Информация о результатах деятельности предоставляется руководителям вместе с данными об исполнении бюджета, что позволяет им вести мониторинг эффективности работы и повышать качество расходования средств.
- Отчеты об исполнении бюджета, представляемые в парламент, включают в себя информацию о результатах деятельности вместе с пояснением причин невыполнения или перевыполнения запланированных показателей.

На практике страны ОЭСР сильно различаются между собой по акценту на достижении результатов и по степени замены более традиционных форм бюджетирования практикой БОР. Первые три черты из перечисленных выше характерны для большинства систем, а управленческие аспекты, описанные в пунктах 4 и 5 маркированного списка, встречаются реже. ОЭСР классифицирует различные подходы к БОР, зафиксированные в странах-членах организации, следующим образом:

### ***Презентационная форма бюджетирования, ориентированного на результат***

В этой форме показатели непосредственных результатов, конечных результатов и эффективности деятельности представляются отдельно от основного бюджетного документа. Реализовать такую форму относительно легко, и ее целесообразно использовать, когда цель ограничена демонстрацией того, что бюджетные

ассигнования и фактические расходы согласуются со стратегическими целями правительства и приоритетами политики. С другой стороны, при разделении информации о результатах и бюджетных данных затрудняется обеспечение увязки между ними.

### ***Бюджетирование с учетом информации о результатах деятельности***

Эта форма предполагает включение метрик эффективности деятельности в бюджетный документ и подразумевает реструктуризацию бюджетного документа на программной основе. Реализация такого подхода требует значительных усилий, и его целесообразно использовать тем правительствам, которые ставят перед собой более масштабные цели, такие как, например, пересмотр приоритетности расходов с учетом достигнутых результатов и расширение передачи функций по бюджетному контролю руководителям программ. Такая форма БОР принята во многих странах ОЭСР.

### ***Бюджетирование по результатам в управленческом контексте***

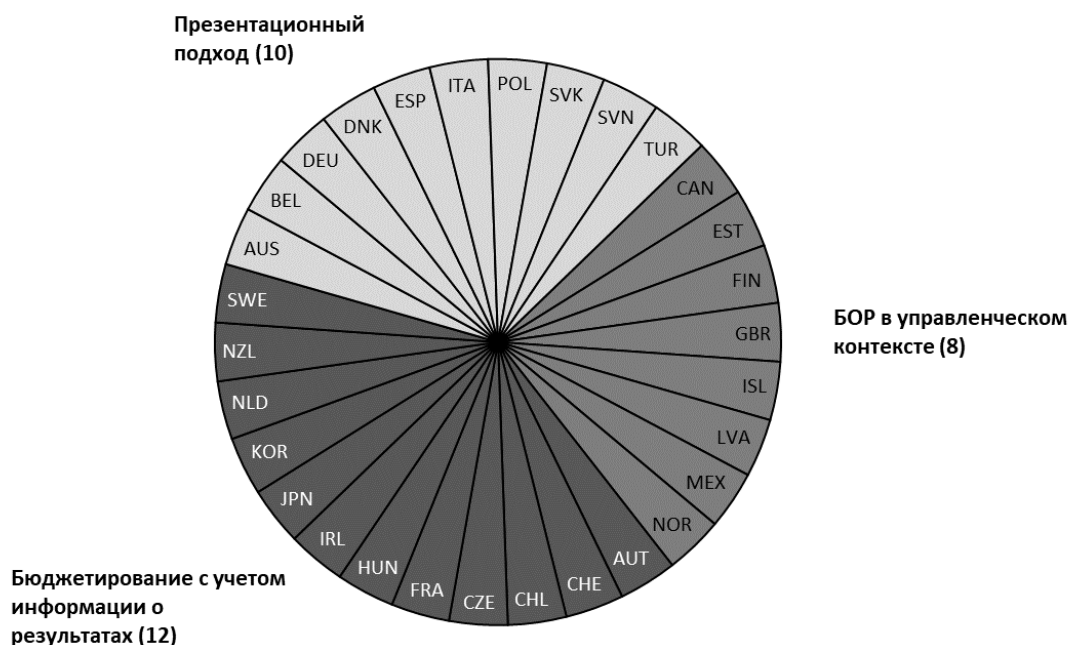
БОР в управленческом контексте представляет собой вариант БОР с учетом информации о результатах деятельности. В этом подходе акцент делается на управленческих аспектах и изменениях в поведении организаций, достигаемых за счет комбинированного использования бюджетной информации и сопутствующей информации о результатах. Возможность использования подобного подхода зависит от существования в правительстве культуры ориентации на результат, и если такая культура не развита, реализация подхода потребует определенного времени.

### ***Прямое бюджетирование по результатам***

Эта форма предполагает прямую связь между результатами и ресурсами, что, как правило, подразумевает создание механизмов контрактного типа, прямо увязывающих бюджетные ассигнования с достижением определенных результатов. При этом предполагается реакция со стороны бюджета на перевыполнение или невыполнение показателей эффективности деятельности.

Доли стран ОЭСР, внедривших практику бюджетирования с ориентацией на результат, распределены примерно одинаково между первыми тремя подходами (рисунок 1).

Рисунок 1. Подходы к бюджетированию, ориентированному на результат



*Примечания.* Греция, Люксембург и Португалия сообщили об отсутствии системы бюджетирования, ориентированного на результат.

Данные по Израилю и США отсутствуют.

*Источник:* ОЭСР (2018), Обзор практики бюджетирования, ориентированного на результат, в странах ОЭСР.

Ни одна из стран ОЭСР не идентифицирует себя как страну, использующую в качестве общего подхода прямое бюджетирование по результатам. Вместе с тем предоставление финансирования на оказание некоторых видов услуг, например, отдельные платежи организациям по оказанию медицинских услуг, напрямую увязаны с результатами деятельности этих организаций.

### В чем важность бюджетирования, ориентированного на результат?

Бюджетирование, ориентированное на результат, создает целый ряд потенциальных преимуществ, привлекательных для различных заинтересованных сторон. Центральному правительству БОР дает возможность усилить связь между решениями о выделении бюджетных средств и приоритетами государственной политики, тем самым увеличивая шансы на то, что правительству удастся выполнить свои важные обещания. Парламенту практика БОР позволяет более четко уяснить цели расходования средств и то, какие продукты и услуги будут предоставлены в обмен за ресурсы, за которые парламент проголосовал. Кроме того, для парламента БОР служит средством, с помощью которого он может призывать должностных лиц к ответу за достижение запланированных результатов. Министерство финансов благодаря БОР получает новые виды информации, позволяющие принимать решения о распределении ресурсов на основе

фактических данных, подтверждающих, что действительно работает, а также получает инструменты для усиления ответственности линейных министерств за результативность и эффективность использования средств. Для линейных министерств БОР становится инструментом совершенствования внутренних процессов принятия решений, а также возможностью представлять в правительство более убедительные обоснования в поддержку своих бюджетных предложений. Руководителям программ БОР помогает лучше выполнять свою работу, отслеживать эффективность деятельности, а также осуществление расходов. Для граждан и организаций гражданского общества БОР открывает перспективы повышения прозрачности и ответственности за целевое использование и результаты использования государственных средств. Кроме того, благодаря открытию «черного ящика» бюджета БОР укрепляет основы для прямого участия граждан в бюджетном процессе.

Практика бюджетирования, ориентированного на результат, постоянно подвергается инновационным преобразованиям. При том что в настоящее время многие страны сообщают о существенных выгодах от БОР, реализовать эти выгоды удалось только после длительного периода экспериментирования и адаптации. У других стран результаты пока не оправдывают ожиданий. В поведении стран сохраняется достаточно убедительная логика: вместо отказа от следования принципам ориентации на результат многие из стран, давно внедривших БОР, перестроили свои подходы с бюджетирования на основе информации о результатах на бюджетирование с учетом такой информации или же сместили акцент с принятия решений по центральному бюджету на управление по результатам в линейных министерствах. Многие страны неоднократно модифицировали определения и классификацию ключевых концепций, в частности, конечных и непосредственных результатов, а также способы использования этих концепций при представлении и рассмотрении бюджетных заявок. Другие страны изменили первоначальный фокус БОР как инструмента для принятия бюджетных решений и стали использовать его как средство классификации и представления решений, принятых во время формирования бюджета. Для многих стран БОР служит полезным инструментом увязывания бюджета с более широкими представлениями о благосостоянии граждан и эффективности и результативности деятельности правительства, предназначенным для обеспечения достижения более высоких результатов в интересах граждан.

Снизив планку ожиданий и адаптировав свои подходы, правительства стран ОЭСР в настоящее время наблюдают преимущества, появляющиеся благодаря этим преобразованиям. Основываясь на анализе различных аспектов результативности, страны ОЭСР в ходе опроса сообщили, что самые весомые результаты получены в части повышения прозрачности и подотчетности в сфере бюджета, тогда как в отношении распределения ресурсов и прогресса в развитии культуры ориентации на результат воздействие было более слабым (рисунок 2).

**Рисунок 2. Рейтинг различных мотивов к введению бюджетирования, ориентированного на результат, и эффективность их практической реализации**



*Примечание.* Данные по Израилю и США отсутствуют.

*Источник:* ОЭСР (2018), Обзор практики бюджетирования, ориентированного на результат, в странах ОЭСР.

Отображенные на рисунке скромные средние показатели скрывают сильные различия между странами в том, как они воспринимают уровень эффективности практики БОР в достижении поставленных целей. Некоторые страны добились значительного успеха в использовании механизмов типа БОР благодаря признанию того, что ориентация на результат должна быть встроена в культуру и системы управления в государственном секторе, особенно в стратегические процессы и цели правительства, а также благодаря осознанию того, что благодаря БОР в масштабах всего правительства создается прочная инфраструктура, поддерживающая формирование и использование информации о результатах деятельности.

### **БОР в рамках системы управления по результатам**

БОР следует рассматривать как один из компонентов широкого комплекса поддерживающих друг друга реформ, направленных на формирование государственного сектора, ориентированного на результат и подотчетного обществу. Это можно описать как экосистему ориентации на результат. Опыт стран ОЭСР позволяет предположить, что система БОР будет с большей вероятностью успешно развиваться и эффективно функционировать в тех случаях,

когда она является составляющей всеобъемлющей системы управления по результатам. Для полноценного выполнения своего предназначения подобная система управления по результатам должна подкрепляться надлежащим управлением фактическими данными, а также систематическими попытками сбора и интерпретации данных. При реализации в виде изолированной инициативы бюджетирования, ориентированное на результат, вряд ли сможет привести к тем изменениям в поведении, которые зачастую ожидаются. Следовательно, при разработке подхода к БОР необходимо уделить пристальное внимание состоянию других процессов, относящихся к эффективности деятельности, и другим инициативам реформирования, включая следующее:

- стратегическое планирование как на национальном, так и на отраслевом уровне;
- управление данными и подтверждающей информацией, включая интеллектуальный анализ данных, мобилизацию административных данных и открытых данных;
- среднесрочные планы бюджетных расходов;
- обзоры бюджетных расходов;
- проведение индивидуальной оценки работы персонала в рамках процесса управления кадрами;
- введение контрактной системы и системы платежей, ориентированных на результат;
- проведение предварительной и ретроспективной оценки программ;
- аудит эффективности.

В идеальном случае разработка системы БОР должна координироваться с другими реформами, направленными на усиление ориентации на результат, или, по крайней мере, осуществляться с учетом информации о таких реформах.

### Учет вопросов, связанных с разным состоянием развития систем БОР

Реформы в сфере бюджетирования, ориентированного на результат, зачастую носят импровизационный и эволюционный характер. Почти все страны ОЭСР, внедрившие системы БОР, периодически пересматривали свои подходы, и поскольку лишь единицы стран полностью удовлетворены своими системами, можно с уверенностью предположить, что процесс их эволюции продолжится и далее. Поэтому бюджетирование, ориентированное на результат, можно скорее считать непрерывным движением, а не пунктом назначения. Страны, находящиеся в начале пути, могут использовать настоящий доклад о передовой практике в качестве подспорья для всего процесса – от проектирования системы БОР до ее внедрения, функционирования и контроля над системой. Страны, уже внедрившие системы БОР, сравнивая свою практику с примерами передовой практики, могут почерпнуть для себя идеи для улучшений.

Правительствам, рассматривающим подходы к реализации БОР, следует уделить пристальное внимание соотношению затрачиваемых усилий и потенциальных выгод. Введение новой системы бюджетирования, которая зачастую функционирует параллельно с уже существующей системой, создает существенную дополнительную нагрузку на бюджет и персонал. Если в результате внедрения новой системы не произойдет изменений в порядке принятия решений, доверие к

реформе может быть утрачено. Поэтапный подход может быть предпочтительнее метода «большого взрыва», особенно если имеются существенные ограничения, например, в части навыков персонала или качества данных о результатах деятельности. Постепенный подход предполагает первоначальную пилотную апробацию практики БОР в небольшой группе министерств с последующим тиражированием в масштабах всего центрального правительства. Вслед за этим программно-целевые бюджеты могут постепенно вводиться в агентствах и местных правительствах, где на первом этапе такой бюджет может представляться в качестве дополнительной информации. Последовательный подход может также начинаться с внедрения презентационной формы БОР с последующим переходом к бюджетированию с учетом информации о результатах и включением результатов реализации программ в бюджет, утверждаемый законодательным органом. На дальнейшем этапе развития министерства будут на постоянной основе планомерно использовать информацию о результатах в процессе разработки программ, бюджетирования и управления.





## Передовая практика 1. Обоснование и цели бюджетирования, ориентированного на результат, четко документированы и отражают интересы основных заинтересованных сторон.

- Обоснование, цели и подход к бюджетированию, ориентированному на результат, изложены в стратегическом документе, например, в органическом законе о бюджете или в программе реформирования системы управления государственными финансами.
- Цели и структура системы бюджетирования, ориентированного на результат, отражают интересы и приоритеты многочисленных участников бюджетного цикла.
- Бюджетирование, ориентированное на результат, поддерживается политическими лидерами и осуществляется при содействии со стороны руководителей органов власти.
- Введение бюджетирования, ориентированного на результат, подкрепляется изданием нормативно-правовых актов и методических рекомендаций.

### Обоснование, цели, подход

Бюджетирование, ориентированное на результат, - это пластичная концепция, предлагающая широкий спектр потенциальных преимуществ, и при этом подразумевающая значительные финансовые затраты и издержки неиспользованных возможностей. На рисунке 2 выше наглядно показан диапазон потенциальных выгод и степень их реализации по восприятию самих стран.

Опыт стран ОЭСР свидетельствует, что повышение прозрачности и уровня вовлеченности парламента – это наиболее легко достижимые цели системы БОР, в целом соответствующие «презентационному подходу». В то же время страны, практикующие БОР в течение длительного времени, добились улучшений в области усиления подотчетности и совершенствования распределения ресурсов, укладывающихся в русло управленческого подхода. Хотя в целом бюджетирование, ориентированное на результат, оказалось несколько менее эффективным инструментом для целей контроля и оценки, а также для развития культуры ориентации на результат, для некоторых стран эти цели, вполне возможно, остаются весьма актуальными. По этой причине представляется важным, чтобы лица, отвечающие за принятие решений, определились со своими ожиданиями, а также уравновесили ожидаемые выгоды с затратами на введение новой системы бюджетирования.

Изменения, внесенные в 2013 году в законы Новой Зеландии «О государственных финансах» и «О государственном секторе», служат примером четкого изложения целей, поставленных перед системой бюджетирования, ориентированного на результат (врезка 1).

**Врезка 1. Новая Зеландия – изменения, внесенные в 2013 году в законы «О государственных финансах» и «О государственном секторе»**

В Новой Зеландии общие рамки бюджетирования, ориентированного на результат, заданы двумя основными законодательными актами – законом «О государственных финансах», в котором устанавливается порядок санкционирования бюджетных ассигнований, а также соответствующие требования к отчетности о результатах; и законом «О государственном секторе», в котором (среди прочего) определяются сферы ответственности руководителей исполнительных органов (глав министерств).

**Изменения, внесенные в указанные акты в 2013 году, были призваны:**

- улучшить способность системы в целом обеспечивать достижение результатов за счет преодоления разобщенности в поведении (синдрома «шахты»); установления «восприимчивости к коллективным интересам правительства» как прямо выраженной обязанности руководителей исполнительных органов; а также введения новых видов ассигнований, охватывающих несколько категорий, с целью создания общего «зонтика» для различных потоков финансирования;
- стимулировать повышение качества услуг/ оптимизацию соотношения цены и качества за счет расширения возможностей руководителей исполнительных органов по делегированию функций и полномочий в целях налаживания тесных партнерских отношений с другими организациями для повышения качества предоставления услуг;
- укреплять руководство на системном, отраслевом и ведомственном уровне за счет определения четкой роли Комиссара государственной службы по осуществлению контроля над государственными службами и профессиональному развитию руководителей высшего звена, а также посредством расширения сферы ответственности руководителей исполнительных органов с включением вопросов ответственного управления ресурсами и обеспечения финансовой устойчивости;
- поддерживать предоставление более содержательной информации, позволяющей парламенту и гражданам лучше понимать, что достигнуто за счет средств налогоплательщиков, и как государственные ведомства продвигаются в реализации приоритетов, за счет усиления акцента на отчете о том, что ведомства намереваются достичь, и что уже достигнуто; усиления стратегического фокуса деклараций о намерениях; а также повышения внимания к гибким механизмам отчетности.

*Источник:* Казначейство Новой Зеландии (2018).

## **Интересы и приоритеты основных заинтересованных сторон**

Интересы различных заинтересованных лиц определяют характер и фокус системы бюджетирования, ориентированного на результат. В ряде стран, например, во Франции и Австралии, большую роль в инициировании реформ сыграли национальные законодательные органы, требовавшие предоставления более

содержательной информации о том, что было сделано по итогам их голосования с точки зрения услуг для граждан. В других странах, например, в Великобритании, первый импульс реформам дало центральное правительство, которое стремилось найти средство для обеспечения соответствия между бюджетом и предвыборными обещаниями, данными гражданам. В некоторых странах, например в США, бюджетирование, ориентированное на результат, задумывалось скорее как управленческий инструмент, призванный улучшить конечные результаты и предусматривающий концентрацию внимания руководителей программ на предоставлении услуг и результатах деятельности. Со временем страны могут пересматривать свои приоритеты и ожидания. К примеру, последние преобразования в Австралии (врезка 2) были нацелены на стимулирование использования руководителями данных об эффективности деятельности, а в Нидерландах (врезка 3) в недавно принятом законодательстве акцент был сделан на ответственности за достижение результатов.

#### **Врезка 2. Нидерланды – реформа, нацеленная на обеспечение ответственного бюджетирования**

Реформа «Ответственное бюджетирование» была введена при подготовке бюджетных документов на 2013 год и была нацелена на решение ряда стойких проблем, встречающихся при осуществлении БОР в Нидерландах. Среди таких проблем были ограниченная полезность бюджетов и годовых отчетов для проведения финансового анализа, а также неясность ответственности за результаты, особенно в отношении конечных результатов государственной политики. Введенные изменения были предназначены для обеспечения возможности более детального контроля над расходами со стороны парламента, а также для усиления внутреннего контроля в Министерстве финансов и линейных министерствах. В этих целях после проведения единообразной классификации инструментов финансовой политики и категорий расходов организаций была представлена детализированная финансовая информация. Кроме того, в отношении использования информации о проводимой политике (показатели эффективности и тексты нормативно-правовых актов с описанием целей политики) были ужесточены требования в части точного определения роли и сферы ответственности правительства. Такое смещение акцента обуславливалось тем, что информация о результатах в бюджетах за прошлые периоды была в большей степени нацелена на установление легитимности финансирования и соблюдение действующих правил, чем на формирование полезных аналитических выводов для контроля или извлечения уроков и совершенствования. Что касается последней цели, необходимо отметить, что использование информации о результатах не обязательно происходит циклическим образом на годовой основе, а с большей вероятностью имеет место после ретроспективной оценки за многолетний период. По этой причине анализу извлеченных уроков по итогам оценок было отведено более существенное место в бюджетных документах.

*Источник: de Jong, M., I. van Beek; R. Posthumus (2013).*

Основные заинтересованные стороны процесса включают министерство финансов (как правило, возглавляет процесс реформ), аппарат президента или премьер-министра, законодательный орган, линейные министерства и высший орган аудита. Качественная разработка процесса должна предусматривать консультации со всеми

этим заинтересованными сторонами. Поиск баланса между потребностями и вопросами, вызывающими озабоченность у различных сторон, может подразумевать нахождение компромиссов между различными интересами и целями. В этом процессе неизбежно возникает напряженность, например, в связи с тем, что парламент стремится призывать исполнительную власть к ответу, а исполнительная власть хочет получить больше свободы в распоряжении бюджетными средствами для достижения поставленных целей.

## Политическая и бюрократическая поддержка

Введение бюджетирования, ориентированного на результат, - это многоплановая реформа, предполагающая изменение культуры, а также преобразование процессов. Для ее успешной реализации требуются как политическое лидерство, так и неуклонная техническая поддержка со стороны государственных служащих. Опыт стран ОЭСР свидетельствует, что исключительно технократические усилия имеют лишь ограниченный эффект, особенно в отношении относительно трудных решений, например, тех, что касаются изменений в процессе распределения средств между министерствами и направлениями политики, а также изменений в формах предоставления государственных услуг в целях повышения продуктивности и качества услуг.

Для чиновников бюджетирование, ориентированное на результат, зачастую подразумевает радикальное изменение менталитета со смещением фокуса внимания с соблюдения правил и исполнения бюджета на достижение конечных результатов, эффективность и гибкий подход к использованию средств в целях достижения результатов. Для формирования культуры ориентации на результат необходима политическая приверженность тому, чтобы требовать от руководителей и министров ответа за достижение результатов. Для этого нужны четкие сигналы со стороны политических лидеров о важности результатов, а также политическая поддержка в принятии трудных решений, касающихся изменений в распределении ресурсов, реформирования систем оказания услуг, а также наделения руководителей программ необходимыми полномочиями.

Примером надлежащей практики формирования системы подотчетности служит подход, принятый в правительстве Канады. Система управленческой ответственности (Management Accountability Framework - MAF) определяет общие ожидания в отношении эффективности деятельности руководителей и служит основой для обеспечения подотчетности департаментов/ведомств Казначейскому совету (рисунок 3). Систему MAF можно рассматривать с трех точек зрения: как видение добросовестного управления с заданными рамками ответственности; как процесс (оценка, участие, диалог, отчетность); а также как аналитический инструмент, предназначенный для выявления сильных и слабых сторон в структуре департаментов и в масштабах всего правительства. С помощью системы MAF проводится оценка деятельности департаментов в сравнении с набором индикаторов и метрик, позволяющих, среди прочего, оценивать качество управления, ресурсов и структуры результатов; способность проводить оценку программ и использовать результаты их оценки; а также общее качество отчетов, представляемых в парламент. В ходе обсуждений между руководителями высшего звена выявляются приоритеты в области управления – этот процесс привлекает внимание к проблемам структурированным образом и может приводить к улучшениям.

Рисунок 3. Канада: система управленческой ответственности



Источник: OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland, Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders, 2015 // Обзоры систем государственного управления в странах ОЭСР. Эстония и Финляндия: укрепление стратегического потенциала в правительствах и трансграничное оказание цифровых услуг.

Кроме того, крайне важно поощрять департаменты за хорошие результаты в достижении конкретных целей, а также создавать стимулы для повышения эффективности деятельности правительства в целом. Процесс реформ, ориентированных на результат, который в значительной степени связан с политической повесткой, может быть подорван при смене правительства. Например, в Великобритании после прихода к власти нового лейбористского правительства была отменена система соглашений о предоставлении государственных услуг.

### Нормативно-правовая база бюджетирования, ориентированного на результат

Основа для выделения бюджетных ассигнований и форма представления бюджета для утверждения законодательным органом определяются в основном законе или нормативном акте о бюджете. Изменения, вносимые в такие законы и подзаконные акты, создают прочную базу для бюджетирования, ориентированного на результат. Сильная форма правового регулирования обязательств – это система, в которой бюджетные ассигнования выделяются на основе программ с включением в бюджет, утверждаемый парламентом, соответствующих показателей эффективности и целевых ориентиров. При более слабой форме регулирования информация о

программах и результатах представляется в законодательный орган в виде дополнительной бюджетной информации.

Вопросы БОР могут быть регламентированы либо в законодательстве об эффективности деятельности, либо в законодательстве, касающемся только бюджетного процесса. Один из примеров регламентации бюджета, ориентированного на результат, - французский Органический закон о финансовом законодательстве 2001 года (*Loi Organique relative aux Lois de Finance* - LOLF). Примером хорошей практики законодательного регулирования общих вопросов эффективности деятельности, включая внесение изменений в бюджетный процесс, служит Закон Австралии 2013 года «О государственном управлении, эффективности деятельности и подотчетности правительства» (PGPA).

### **Врезка 3. Закон Австралии «О государственном управлении, эффективности деятельности и подотчетности правительства» (PGPA)**

Закон Австралии «О государственном управлении, эффективности деятельности и подотчетности» объединяет и уточняет положения предыдущих законов об управлении финансами и вводит концепцию эффективности в законодательство, регулирующее деятельность государственных ведомств. Закон преследует следующие цели:

- формирование четкой системы управления и подотчетности, единой для всех субъектов Содружества;
- установление рамочных основ эффективности деятельности для всех субъектов Содружества;
- установление требования, что Содружество Австралии и субъекты Содружества должны:
  - удовлетворять высоким стандартам управления, эффективности и подотчетности;
  - предоставлять содержательную информацию парламенту и широкой общественности;
  - надлежащим образом осуществлять использование и управление государственными ресурсами;
  - сотрудничать с другими субъектами для достижения общих целей;
- установление требования о соответствии высоким стандартам управления, эффективности и подотчетности в отношении компаний Содружества.

Закон уточняет обязанности ответственных органов власти и должностных лиц и предоставляет субъектам возможности для устранения бюрократических проволочек в использовании и распоряжении денежными средствами. Кроме того, закон требует, чтобы все субъекты Содружества готовили 4-летние планы, в необходимых случаях увязанные с ключевыми приоритетами правительства, а также готовили ежегодные отчеты о результатах своей деятельности.

*Источник:* Правительство Австралии; Федеральный реестр законодательства (2013).

## Передовая практика 2. Бюджетирование, ориентированное на результат, обеспечивает соответствие расходов стратегическим целям и приоритетам правительства.

- Предлагаемые проекты бюджета систематически увязываются с соответствующими планами развития, обязательствами в рамках государственных программ и другими заявлениями о стратегических направлениях и приоритетах.
- Многолетние бюджеты содержат реалистичные и достоверные бюджетные параметры для подготовки бюджетов, ориентированных на результат.
- Достижение комплексных целей, требующих межведомственного сотрудничества, поддерживается координацией мероприятий и бюджетов со стороны центрального правительства.

### Увязка со стратегическими планами

Общий побудительный мотив к введению БОР – укрепление связи между бюджетом и приоритетами государственной политики. Приоритеты политики закрепляются в многочисленных, хотя и не всегда согласующихся между собой документах, в том числе в национальных планах развития и регулятивных актах и стратегиях, относящихся к конкретным секторам, а также в предвыборных обещаниях.

Из рисунка 3 видно, что хотя большинство стран ОЭСР имеют четкий набор конечных национальных целей, некоторые страны их не имеют. Связи с ключевыми национальными индикаторами и системами статистической отчетности в большинстве стран ОЭСР тоже не имеют систематического характера. На практике процессы стратегического планирования и бюджетирования нередко осуществляются отдельно друг от друга, при этом национальные стратегические планы разрабатываются без учета ресурсных ограничений, а формирование бюджетов слабо увязано со стратегическими целями политики. Зачастую приоритеты не вполне ясны, планы частично дублируют друг друга или не согласуются между собой, а показатели эффективности и целевые ориентиры плохо сформулированы или вовсе отсутствуют.

**Рисунок 4. Элементы национальных систем обеспечения результативности, внедренные в странах ОЭСР**



*Примечание.* Данные по Израиллю и США отсутствуют.

*Источник:* ОЭСР (2018), Обзор практики бюджетирования, ориентированного на результат, в странах ОЭСР.

Внедрение БОР дает возможность повысить качество планирования и разрабатывать бюджетные планы с обеспечением увязки целей стратегического планирования с процессами выделения ресурсов в среднесрочной перспективе. Практика Австрии (врезка 4) демонстрирует хороший пример того, как можно на систематической основе увязывать бюджетный процесс со стратегическими целями политики.

#### **Врезка 4. Увязка стратегии и бюджета в Австрии**

В Австрии система БОР требует, чтобы установленные в разделах бюджета конечные цели были согласованы с международными стратегиями (например, со Стратегией ЕС-2020), а также с Программой федерального правительства и отраслевыми стратегиями (например, стратегией развития научных исследований, технологий и инноваций). В годовом бюджете содержится детальное описание каждой конечной цели. Линейные министерства обязаны представлять обоснование выбора той или иной цели и по возможности описывать связь между выбранной целью и общими стратегиями. Например, в разделе бюджета 20 «Рынок труда» установлено несколько целей по сокращению конкретных форм безработицы. Цели и показатели для измерения эффективности увязаны с национальными целевыми ориентирами, установленными в Стратегии ЕС-2020.

В ходе подготовки бюджета Федеральный офис управления по результатам (ФОУР), входящий в состав Федерального министерства государственной службы и спорта, проводит контроль качества предложенных целей и показателей, в том числе проверяет их на предмет соответствия целей национальным и отраслевым стратегиям. Если цели и индикаторы не удовлетворяют критериям качества, ФОУР выносит линейным министерствам рекомендации по внесению изменений на этапе подготовки проекта бюджетного предложения. Кроме того, после проведения ретроспективной оценки информации о результатах ФОУР публикует результаты



такой оценки в открытом доступе.

*Источник:* Федеральная канцелярия Австрии (2012).

Ведущая роль в обеспечении увязки министерствами своих бюджетных предложений с национальными и отраслевыми стратегиями, как правило, принадлежит центральному бюджетному ведомству (ЦБВ). Без централизованного обеспечения стратегической направленности по принципу «сверху вниз» бюджетирование, ориентированное на результат, скорее будет использоваться для обоснования существующего статус-кво или продвижения новых расходов, а не как инструмент перераспределения ресурсов в поддержку стратегических приоритетов правительства.

### Среднесрочный план бюджетных расходов

Среднесрочный план бюджетных расходов (СПБР) представляет собой структурированный подход к интегрированию бюджетно-налоговой политики и бюджетирования в среднесрочном горизонте, в рамках которого увязываются бюджетный прогноз, цели бюджета или бюджетные правила и планирование многолетних бюджетных проектировок. В отличие от национальных рамочных основ обеспечения результативности, среднесрочные планы бюджетных расходов широко практикуются: о наличии такого инструмента сообщили 88% стран ОЭСР.

СПБР может способствовать повышению эффективности использования государственных средств за счет того, что расходы увязываются с национальными приоритетами, а государственные ведомства получают больше уверенности в наличии ресурсов на протяжении многолетнего периода. Это позволяет более эффективно осуществлять перспективное планирование и обеспечивать ресурсами меры политики, реализация которых требует расширенного временного горизонта, в частности крупных проектов капитального строительства, новых программ, и структурной перестройки организаций. Примерно в 50% стран из тех, что используют среднесрочные планы расходов, устанавливаются лимиты расходов по программам и лимиты расходов по организациям.

Устойчивость подобных рамочных систем сильно варьирует по странам ОЭСР. Она зависит от степени закрепления систем в законодательстве; от того, кем принимаются решения: исполнительными или законодательными органами; а также от того, кто впоследствии осуществляет мониторинг: законодательный орган или независимые институты. Чаще всего «потолки» расходов устанавливаются по общим совокупным расходам. Однако в некоторых странах (в Австрии, Германии, Италии, Южной Корее, Нидерландах и Новой Зеландии) устанавливаются дополнительные лимиты по программам, секторам и/или организациям. Чтобы инструмент СПБР был эффективным, должны быть созданы механизмы мониторинга и обеспечения исполнения, предполагающие представление органами исполнительной власти отчетов о соблюдении установленных требований в парламент или независимый институт бюджетной политики. Таким образом, разработка эффективного процесса СПБР с включением потолков расходов на уровне программ может считаться первым этапом процесса бюджетирования, ориентированного на результат.

## Координация комплексных и сквозных программ

Одна из распространенных проблем в бюджетировании, ориентированном на результат, состоит в том, что некоторые из наиболее важных стратегических целей правительства относятся к комплексным или «тяжелым» вопросам. Характер этих проблем таков, что они трудно поддаются решению и зачастую требуют скоординированных мер со стороны нескольких ведомств. Например, снижение смертности на дорогах в результате ДТП требует широкого диапазона мер – от проектирования и строительства дорог, надзора за дорожным движением, установления стандартов и инспектирования состояния транспортных средств до просвещения и информирования населения и т.д. Вместо передачи всех соответствующих сфер ответственности одному ведомству (что, как правило, не представляется практически возможным), стандартным решением является организация нескольких программ в различных ведомствах, каждое из которых будет вносить свой вклад в достижение результатов высокого уровня. В то же время структура организаций не должна диктовать структуру программ, а акцент на результатах может помочь выявлять места, где будет оправданной некоторая реорганизация. Обеспечение эффективной координации в целях достижения конечных результатов требует межведомственной координации и мониторинга. Примером институциональных механизмов, призванных способствовать координации в процессе достижения межведомственных целей, служит подход, принятый в США (врезка 5).

### Врезка 5. США – координация достижения межведомственных приоритетных целей

Закон 2010 года «О модернизации Закона об эффективности и результатах деятельности правительства» (GPRAMA) требует, чтобы Административно-бюджетное управление при Президенте США (OMB) координировало с ведомствами процесс разработки межведомственных приоритетных целей (МПЦ). МПЦ представляют собой рассчитанные на 4 года, ориентированные на конечный результат цели, охватывающие несколько комплексных или сопряженных с высоким риском вопросов управления и миссии правительства.

#### Примеры межведомственных целей и деклараций целей

##### Примеры межведомственных приоритетных целей и деклараций целей

	<p><b>Обслуживание клиентов</b></p> <p>Повышение удовлетворенности граждан и содействие формированию положительного опыта взаимодействия с федеральным правительством</p>		<p><b>Инвестиции в рабочие места</b></p> <p>Стимулирование ПИИ за счет совершенствования федеральных инвестиционных инструментов и ресурсов при одновременном усилении межведомственной координации.</p>
	<p><b>Открытые данные</b></p> <p>Повышение продуктивности и эффективности деятельности правительства за счет раскрытия ценности государственных данных</p>		<p><b>Люди и культура</b></p> <p>Внедрение инноваций за счет раскрытия полного потенциала имеющихся трудовых ресурсов и развития людских ресурсов, которые потребуются в будущем.</p>

Административно-бюджетное управление и Совет по повышению эффективности

(PIC) создали структуру управления целями в составе руководителей ведомств, которая проводит на высшем уровне регулярные обзоры хода достижения межведомственных целей. ОМВ и PIC на постоянной основе оказывают поддержку группам, ответственным за достижение сквозных целей, в частности, помогают им определять контрольные точки и показатели эффективности. ОМВ и PIC также обеспечивают методическое руководство для помощи ответственным группам в управлении процессом достижения межведомственных целей и соблюдении требований к отчетности, установленных в законе GPRAMA. Согласно информации, представленной этими группами в Счетную палату США (Главное бюджетно-контрольное управление - GAO), установление сквозных целей повысило внимание руководства и улучшило межведомственное сотрудничество по соответствующим вопросам.

*Источник:* Счетная палата США GAO-15-509.



### **Передовая практика 3. Система бюджетирования, ориентированного на результат, предполагает использование гибкого подхода для учета различного характера мероприятий правительства и сложных взаимосвязей между расходами и конечными результатами.**

- Виды и объем требуемой информации о результатах варьируют в зависимости от характера программ.
- Правительство использует набор показателей, отражающих многомерный характер эффективности в государственном секторе.
- Структуры программ выстраиваются в соответствии со сферами ответственности и функциями министерств и ведомств по предоставлению государственных услуг.
- Системы классификации и контроля расходов подвергаются пересмотру в целях облегчения управления программами и повышения ответственности за результаты.

#### **Выбор надлежащего набора показателей эффективности**

В Рекомендациях ОЭСР по управлению бюджетом надлежащие показатели характеризуются так:

- показатели ограничены небольшим количеством по каждой программе и направлению политики;
- четко сформулированы и доступны для понимания;
- позволяют отслеживать результаты в сравнении с целевыми значениями показателей и международными и другими ориентирами;
- четко демонстрируют связь с общенациональными стратегическими целями.

Общая проблема, стоящая перед многими странами ОЭСР, - определение сбалансированного набора показателей, отражающих многомерный характер эффективности деятельности в государственном секторе. Основные аспекты эффективности, которые необходимо учитывать: достижение ключевых целей государственной политики; предоставление высококачественных государственных услуг; эффективность использования государственных средств (соотношение цены и качества); а также соблюдение внутренних правил ведения деловых операций.

Подход, принятый во Франции, предусматривает использование индикаторов продуктивности, результативности и качества, при этом указанные параметры рассматриваются в ракурсе их восприятия индивидуумом как налогоплательщиком, гражданином и потребителем государственных услуг. Далее на примере программы развития системы правосудия иллюстрируется применение этих различных ракурсов:

1. Продуктивность с точки зрения налогоплательщика: например, количество судебных дел, рассматриваемых одним судьей в год.
2. Социально-экономическая эффективность с точки зрения гражданина: например, уровень рецидивной преступности как индикатор эффективности системы правосудия и службы исполнения наказаний.
3. Качество услуг с точки зрения потребителя: например, время, затрачиваемое на получение судебного решения, или на лечение в государственной системе здравоохранения.

Аналогичным образом необходимость определения набора показателей, дающих содержательную картину эффективности, подчеркивается в руководстве по формированию качественной информации о результатах деятельности, подготовленном департаментом финансов Австралии (врезка 6). Издание руководства подкрепляется оказанием государственным органам практической поддержки и методического содействия по этой теме.

**Врезка 6. Австралия – Руководство департамента финансов по формированию качественной информации о результатах деятельности (RMG 131)**

В апреле 2015 года Департамент финансов издал для государственных органов руководство по формированию качественной информации о результатах деятельности, позволяющей получить полноценную картину, демонстрирующую степень выполнения тем или иным субъектом своего предназначения посредством осуществляемой им деятельности. Основное назначение руководства и изданного впоследствии краткого справочника (июль 2016 года) – поддержка в подготовке качественной отчетности о результатах деятельности, включая следующее:

- формирование общего понимания целей организации и видов деятельности, с помощью которых эти цели достигаются;
- определение набора качественных и количественных показателей, демонстрирующих результативность деятельности по достижению целей;
- выбор надлежащих методов сбора и анализа информации об эффективности деятельности; а также
- представление информации о результатах для создания ясной и точной картины эффективности деятельности.

Система консультирования и обеспечения уверенности также помогает организациям в формировании информации об эффективности деятельности. Например, департамент финансов оказывает поддержку в составлении документации о результатах деятельности, комитет по аудиту каждой организации рассматривает показатели эффективности на предмет их приемлемости, а Счетная палата Австралии (ANAO) периодически проводит аудиторские проверки системы.

*Источник:* Правительство Австралии, Департамент финансов (2015).

Другие примеры хорошей практики выбора надлежащих показателей эффективности демонстрируют Секретариат Казначейского совета Канады ([www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/guide-developing-performance-measurement-strategies.html](http://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/guide-developing-performance-measurement-strategies.html)) и

Совет по повышению эффективности деятельности, который оказывает содействие администрации США в реализации закона «О модернизации Закона об эффективности и результатах деятельности правительства» (<https://pic.gov/>).

## Структура программ

Одна из важных проблем при проектировании системы БОР, – это определение параметров программ. При этом все правительства сталкиваются со следующими вопросами:

- Насколько обширными должны быть программы, и в какой степени следует их разбивать на составляющие элементы меньшего размера (например, подпрограммы и мероприятия)?
- На каком уровне необходимо определять показатели эффективности и целевые значения (например, на уровне программы, подпрограмм, мероприятий)?
- В какой степени программы должны соответствовать существующим административным структурам?
- Все ли расходы следует включать в структуру программы?

Программу можно определить как комплекс мероприятий, объединенных для достижения конкретной цели государственной политики или конечного результата. Качественная архитектура программы должна соответствовать целям государственной политики и увязывать эти цели с финансовыми ресурсами, выделенными на их достижение. Программы также дают возможность правительству возложить ответственность за достижение результатов на назначенных руководителей программ и таким образом повысить подотчетность.

Общий принцип подразумевает, что программы должны строиться вокруг конечных результатов, отражающих предоставление основных общественных товаров и услуг. В то же время, исходя из практической целесообразности, бюджетные ресурсы выделяются организационным подразделениям, наделенным полномочиями для осуществления расходов и обладающим компетенцией оказывать конкретные услуги. При том что между организационными структурами и структурами программ, как правило, наблюдается высокая степень соответствия, связь между ними не всегда характеризуется простым отношением один к одному. Например, одна программа может охватывать несколько организационных подразделений. Также могут разрабатываться сквозные программы для решения комплексных задач, требующих скоординированных действий нескольких ведомств, например, программы по улучшению психического здоровья населения. Такие масштабные программы требуют тесной координации внутри правительства для управления рисками, сопряженными с координацией бюджетов и операций, также с обеспечением коллективной ответственности.

На уровне выше программ могут быть определены направления политики или главные цели (миссии), объединяющие в группы несколько программ, которые могут относиться к компетенции разных министерств. Программы можно разделять на подпрограммы, используя ту же логику и характеристики, что и в отношении программ. В некоторых случаях может возникнуть интерес в определении мероприятий или вмешательств на уровне ниже подпрограмм. Вместе с тем на уровне ниже программы следует избегать чрезмерной детализации.

Бюджеты всех организаций, непосредственно подведомственных министерству, должны быть включены в программы соответствующего министерства. Таким образом, при постановке целей должны быть проанализированы и приведены в соответствие друг с другом роли и вклад различных организаций. В рамках программы должны быть сгруппированы все ресурсы, вносящие вклад в достижение ее целей, включая фонд оплаты труда, товары и услуги, субсидии и трансферты, инвестиции, а также расходы, финансируемые за счет собственных средств организаций, включенных в программу (формирование валового бюджета).

При том что разделение фонда оплаты труда по различным программам представляется желательным, это может оказаться затруднительным. То же самое касается общих служб и вспомогательных функций, в частности, юридической службы, связи, управления кадрами, информационно-технологического обеспечения, коммунальных услуг и т.д., которые нельзя легко и содержательно распределить между конкретными программами. В таких случаях целесообразно создать общую «вспомогательную» программу, а не строить сложные и, вполне возможно, неточные механизмы для распределения совместных затрат.

### Дифференцированные подходы

Методология бюджетирования, ориентированного на результат, должна предусматривать гибкий подход для учета весьма разнообразного характера видов деятельности, финансируемых из государственного бюджета, а также различных взаимосвязей, существующих между финансовыми ресурсами и результатами. Вместо использования универсального подхода для всех программ, правительствам необходимо в зависимости от видов программ использовать дифференцированные подходы, отражающие взаимосвязь между бюджетными затратами и результатами. Например, в тех случаях когда правительство непосредственно отвечает за предоставление государственных услуг (например, выдачу виз), строительство дорог или предупреждение преступности, целесообразно установить тесную связь между бюджетными расходами и конечными результатами. Напротив, бюджеты программ социальной защиты определяются в соответствии со строго регламентированными обязательствами, и в таком случае будет уместно использовать показатели, характеризующие эффективность управления и удовлетворенность граждан стандартами оказания услуг. Можно четко дифференцировать следующие типы программ бюджетных расходов:

1. Прямое предоставление услуг, например, полицейских услуг, услуг в сфере образования.
2. Программы социальных благ, например, выплата пенсий, выплаты по социальному страхованию.
3. Трансферты, гранты и субвенции, например, финансирование государственных услуг на местном уровне.
4. Инвестиции, например, строительство дорог и мостов.
5. Программы по реализации государственной политики, например, в сфере международных отношений, внешней торговли.
6. Финансирование текущих расходов.

Еще один аргумент в пользу дифференцированного подхода состоит в том, что применение универсального подхода, например, требующего устанавливать



показатели конечных результатов для всех программ, приводит к выполнению надуманной, бесполезной работы. «Умная» система признает, что взаимосвязь между бюджетными ресурсами и конечными результатами сильно отличается по различным видам деятельности правительства, и предоставляет департаментам определенную степень свободы при сохранении общего последовательного подхода.

Подобный гибкий подход характерен для США, где департаменты и агентства наделены широкой свободой действий при определении показателей в рамках общей рамочной системы эффективности. Закон 2010 года «О модернизации Закона об эффективности и результатах деятельности правительства» требует, чтобы каждое ведомство разрабатывало свой стратегический план и определяло приоритетные цели деятельности, увязанные с федеральными приоритетными целями. Административно-бюджетное управление выполняет надзорную функцию, оказывает поддержку и консультирует департаменты и агентства по методологии, отслеживает процесс достижения приоритетных целей администрации и принимает меры в случае неудовлетворительных результатов. Проблема, связанная с таким видом подхода, состоит в том, что трудно готовить единый согласованный отчет об исполнении бюджета для парламента.

В Нидерландах создана аналитическая система для дифференцирования программ, при этом министерства должны определить степень своего контроля над достижением конечного результата политики. Различаются три отдельных уровня вовлеченности (рисунок 5).

**Рисунок 5. Нидерланды: дифференциация подходов в зависимости от взаимосвязи между бюджетными ресурсами и конечными результатами**



Источник: D. Moynihan and I. Beazley (2016).

### Системы бюджетной классификации и контроля

Введение бюджетирования, ориентированного на результат, требует от правительств пересмотра систем бюджетной классификации и финансовой отчетности. Программная структура бюджета должна быть формализована в виде «программной» классификации, составляющей отдельный сегмент Плана счетов. В сочетании с другими видами классификации (экономической, административной, по источникам, функциональной (КФОГУ/COFOG)) программная структура характеризует все финансовые транзакции.

Важный принцип, лежащий в основе бюджетирования, ориентированного на результат, заключается в том, что руководители программ наделены большей свободой распоряжения бюджетными средствами по сравнению с традиционной формой бюджетирования. Это подразумевает значительное ослабление традиционного бюджетного контроля с сокращением количества бюджетных позиций.

Однако полный отказ от постатейного контроля по отдельным позициям несет в себе риск потери управляемости. Большинство стран сохранили определенную степень постатейного контроля, осуществляя его на основе упрощенной классификации. Не исключено, что правительства захотят сохранить такие ключевые виды контроля, как защита капитального бюджета и сдерживание увеличения фонда оплаты труда. Хорошие примеры изменения классификации бюджета на основе преимущественно программных критериев демонстрируют Австралия, Франция, Нидерланды, Швеция и Великобритания.

## Передовая практика 4. Правительство осуществляет инвестиции в развитие людских ресурсов, баз данных и другой инфраструктуры, необходимых для поддержки бюджетирования, ориентированного на результат.

- Центральное бюджетное ведомство (ЦБВ) обеспечивает развитие потенциала, как внутри своей организации, так и в линейных министерствах, необходимого для функционирования системы БОР и управления этой системой.
- ЦБВ на регулярной основе проводит анализ и вносит коррективы в функционирование системы БОР в целях повышения ее эффективности.
- Системы измерения результатов деятельности постоянно совершенствуются в целях получения качественных данных на надежной основе.
- При управлении и распоряжении данными об эффективности деятельности они рассматриваются как стратегический актив, и при этом ставится цель обеспечения возможности своевременного обнаружения данных, их функциональной совместимости, стандартизации и доступности.

### Развитие потенциала центрального бюджетного ведомства

Центральное бюджетное ведомство (ЦБВ) обычно принимает на себя ведущую роль в разработке системы бюджетирования, ориентированного на результат. Эта работа начинается с формулирования концепции БОР и планирования реформы бюджетирования, модернизации бюджетной классификации, форматов бюджетной отчетности и средств бюджетного контроля, а в дальнейшем предполагает оказание поддержки линейным министерствам в процессах разработки программ, выбора показателей эффективности и установления целевых ориентиров.

Эти сложные задачи требуют аналитических навыков и знаний процессного менеджмента, выходящих за рамки обычных финансовых и экономических знаний, имеющихся у специалистов традиционного бюджетного департамента. Для эффективного взаимодействия с линейными министерствами бюджетным аналитикам необходимо более глубокое понимание отраслевой политики, логики мер воздействия в виде государственных программ, а также знание теории измерения результативности. Все это подразумевает осуществление значительных инвестиций в обучение персонала. Хорошей практикой считается создание специального подразделения в ЦБВ с аналогичными группами в линейных министерствах, которые будут заниматься разработкой и тиражированием новой системы в течение нескольких лет. Пример хорошо спланированного и обеспеченного ресурсами процесса внедрения новой системы, выстроенного на базе Органического закона о финансовом законодательстве (*Loi Organique Relative aux Lois des Finances - LOLF*), демонстрирует Франция (врезка 7).

### **Врезка 7. Франция – Органический закон о финансовом законодательстве (LOLF)**

Введение программно-целевого бюджетирования было центральным элементом реформы системы управления государственными финансами. Стартом для реформы послужило принятие Органического закона о финансовом законодательстве (LOLF).

Реформы начались в 2001 году и продолжались в течение пяти лет. Они охватывали разработку программной структуры бюджета, ослабление постатейного бюджетного контроля, введение новой информационной системы управления государственными финансами (CHORUS), обширную программу обучения персонала, а также активную коммуникационную кампанию о введении изменений.

Новая система была внедрена только в 2006 году после пяти лет интенсивной подготовки и пилотной апробации и с тех пор в целом функционирует стабильно.

*Источник: D. Moynihan and I Beazley (2016).*

Обучение должно охватывать большое количество специалистов, включая бюджетных аналитиков ЦБВ и линейных министерств, руководителей программ и аудиторов. Другие заинтересованные лица, в том числе комитеты по бюджету и счетные комитеты парламента, министры, высокопоставленные государственные служащие, а также гражданское общество тоже должны быть в поле зрения новой системы. Переход к программно-целевому бюджетированию зачастую сопряжен с изменениями в культуре и менталитете, формирование которых требует длительных усилий. В Австралии толчком к действиям по повышению потенциала правительства в области отчетности о результатах своей деятельности стал Закон 2013 года «О государственном управлении, эффективности деятельности и подотчетности правительства» (PGPA). Эти действия поддерживались информационно-разъяснительными мероприятиями, методическими консультациями и стимулированием систематического анализа извлеченных уроков (врезка 8).

### **Врезка 8. Австралия – формирование культуры, ориентированной на развитие способностей по измерению результатов деятельности**

Ранее качество отчетов о результатах деятельности в правительстве Австралии было весьма неравномерным.

В этой связи одним из ключевых аспектов укрепления рамочных основ обеспечения эффективности в соответствии с законом PGPA 2013 года стало введение обширной программы информационно-разъяснительной работы. Эта программа состояла из следующих компонентов:

- Подготовка серии руководств по управлению ресурсами с охватом различных аспектов рамочных основ, включая ведомственное планирование, подготовку ежегодных докладов о результатах деятельности, а также определение критериев качественной информации о результатах.
- Мероприятия практикующего сообщества по вопросам эффективности с участием должностных лиц организаций, вовлеченных в оценку результатов

деятельности. Участники этих мероприятий имели возможность обмениваться опытом друг с другом и с департаментом финансов.

- Ежегодная подготовка отчетов о результатах анализа полученного опыта с освещением примеров хорошей практики, выявленной департаментом финансов по итогам рассмотрения корпоративных планов организаций и их годовых отчетов.

В поддержку мероприятий департамента финансов Счетная палата Австралии регулярно проводит аудиторские проверки действующих в организациях систем и практики оценки результатов деятельности, а также проводит аудит общей системы обеспечения эффективности. Это дает правительству и парламенту уверенность в том, что система измерения результатов формирует содержательную информацию.

*Источник:* Правительство Австралии, Департамент финансов (2015)

### Постоянный анализ систем

Во многих странах ОЭСР становление систем БОР и достижение ими зрелого уровня заняло много лет. После внедрения системы центральное бюджетное ведомство должно регулярно проводить анализ ее функционирования, повышать качество бюджетных программ и поддерживать ориентацию на результаты. На практике страны ОЭСР по-прежнему испытывают трудности при определении качественных показателей и установлении целевых ориентиров на систематической основе по секторам и программам. Рисунок 6 наглядно подтверждает этот момент, иллюстрируя, например, что только в 18 странах ОЭСР последовательно устанавливаются целевые показатели по всем или большинству программ.

**Рисунок 6. Устанавливает ли правительство целевые показатели эффективности?**

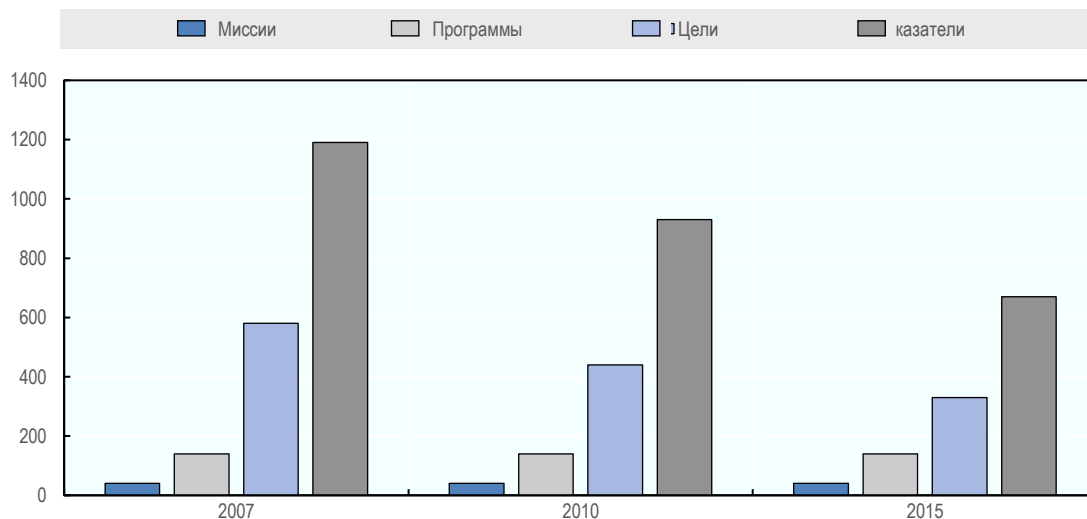


*Примечание.* Данные по Израилю и США отсутствуют.

*Источник:* ОЭСР (2018), Обзор практики бюджетирования, ориентированного на результат, в странах ОЭСР.

Общая проблема – информационная перегрузка, возникающая из-за стремительно растущего количества программ и показателей эффективности, зачастую разбитых на подпрограммы и мероприятия. Страны, накопившие наибольший опыт в области БОР, со временем стали неуклонно сокращать количество программ и показателей. Эти меры стали ответом на рост административной нагрузки в связи с подготовкой отчетности и нехватку свободного времени у высшего руководства на мониторинг эффективности программ. Франция, например, сократила количество показателей, включаемых в бюджет, с 1 173 до 677, отдав приоритет тем, которые отражают стратегические цели, представляют основные направления бюджетных расходов и входят в число признанных мировых индикаторов эффективности (рисунок 7).

**Рисунок 7. Франция: поступательное сокращение объема информации о результатах деятельности.**



*Источник:* расчеты автора.

## Повышение качества данных о результатах деятельности

Качество данных о результатах деятельности – это предмет, вызывающий озабоченность во многих странах, где функционируют системы программно-целевого бюджетирования. Результаты обзора ОЭСР (Обзор практики БОР стран ОЭСР 2018 года) показывают, что низкое качество показателей эффективности и их недостаточная актуальность по отношению к национальным и отраслевым целям по-прежнему считаются существенным препятствием.

Выбор высококачественных показателей осуществляется в рамках итеративного процесса на основе предложений линейных министерств, которые в деталях знают специфику своих отраслей. При этом центральное бюджетное ведомство должно обеспечить, чтобы показатели эффективности были «умными» (конкретными, измеримыми, достижимыми, актуальными и ограниченными во времени, т.е.

соответствовали параметрам, характеризуемым английской аббревиатурой S.M.A.R.T.), и чтобы целевые значения показателей отражали амбициозные цели.

Важный аспект качества данных – соответствие национальным и международным стандартам данных. В максимально возможной степени источником данных о результатах деятельности должно быть национальное статистическое ведомство. Использование таких показателей предпочтительно, поскольку стандарты измерения определяются международными институтами, в частности, ОЭСР и ООН, что облегчает сравнение и анализ полученного опыта. Франция, например, интегрировала в структуру своего бюджета показатели финансового положения и благополучия, сопоставимые в международном масштабе (врезка 9).

#### **Врезка 9. Франция – ключевые национальные показатели эффективности и бюджет**

Франция демонстрирует пример обеспечения тесной увязки между показателями эффективности, установленными на национальном уровне, и бюджетами. Органический закон Франции о бюджете (*Loi organique relative aux lois de finances - LOLF*) предусматривает группировку расходов по миссиям правительства, охватывающим смежные программы, связанные с целями политики высокого уровня и показателями эффективности. В результате последних реформ усилен акцент на оптимизации показателей с тем, чтобы сделать их более понятными для членов парламента и граждан. В частности, в 2015 году во Франции был принят закон, требующий от правительства представления иных, нежели уровень ВВП, индикаторов финансового благосостояния и благополучия, чтобы стимулировать дебаты о воздействии, оказываемом государственной политикой. Опираясь на систему LOLF, французское правительство разрабатывает стратегическое информационное табло с использованием небольшого набора показателей, сопоставимых в международном масштабе, включая следующие:

- показатели экономического развития, в частности, индикаторы ПИИ (ОЭСР) и показатели исследования «Ведение бизнеса» (Всемирный банк);
- показатели социального развития, в частности, такие как ожидаемая продолжительность здоровой жизни в возрасте 65 лет среди мужчин и женщин (ОЭСР); доля молодых людей в возрасте 18-24 лет, которые не имеют квалификации и не проходят профессиональную подготовку (France Stratégie/Евростат); коэффициент нищеты (Всемирный банк);
- показатели устойчивого развития, в частности, объем выбросов парниковых газов на единицу ВВП (Европейское агентство по окружающей среде/Евростат).

*Источник:* D. Moynihan and I. Beazley (2016).

## **Управление данными о результатах деятельности как стратегическим ресурсом**

Распространение данных – это основополагающий элемент добросовестного программно-целевого управления. Легкий доступ к качественным данным представляет собой один из ключевых факторов функционирования всех основных компонентов системы бюджетирования, ориентированного на результат:

постановки целей, мониторинга эффективности, оценки, подотчетности и контроля. Обеспечение надежных источников данных для управления по результатам требует соблюдения следующих правил:

- *Управление и распоряжение данными как активом.* Если правительство намеревается использовать данные о результатах деятельности как стратегический актив, предназначенный для поддержки и укрепления программно-целевого бюджетирования, ему необходимо создать устойчивые управленческие механизмы для сбора, обработки, обмена, контроля, публикации и многократного использования данных.
- *Возможность обнаружения данных организациями государственного сектора и доступность данных для организаций государственного сектора* с обеспечением права доступа к ним.
- *Четкое определение прав собственности на информацию и функций по оперативному управлению данными* с тем, чтобы организации госсектора и заинтересованные лица ясно понимали, кто отвечает за сбор, управление, качество и достоверность данных о результатах деятельности.
- *Обеспечение интероперабельности (функциональной совместимости) данных* в соответствии со стандартами и руководствами по стандартизации данных (например, в отношении семантики, уникальных идентификаторов) по всей цепочке создания информационной ценности.
- *Определение средств контроля и аудита данных* для обеспечения целостности данных о результатах деятельности по всей цепочке создания информационной ценности.
- *Обеспечение возможности доступа к данным в режиме реального времени* (например, через интерфейсы прикладных программ (ИПП)) для обеспечения непрерывного обмена данными между различными действующими лицами. Модель обмена и управления данными о результатах деятельности может развиваться, например, от централизации массивов данных до создания «федерации» множества источников данных, которая может служить информационным источником для принятия решений в государственном секторе.

В свете вышеизложенного, успех управления по результатам будет зависеть не только от способности организаций государственного сектора выявлять и обмениваться теми информационными источниками, которые критически важны для измерения результатов в госсекторе, но и от способности правительства создать условия, в которых информация займет центральное место в цикле управления по результатам с обеспечением надлежащего управления и распоряжения информацией.

Примеры практики Дании демонстрируют, как можно эффективно управлять и распоряжаться государственными данными в целях облегчения их совместного использования организациями государственного сектора (врезка 10). Эту практику можно перенести в сферу программно-целевого управления для повышения ценности информационных активов в государственном секторе посредством дальнейшей интеграции данных и совместного их использования.



**Врезка 10. Практика управления и распоряжения данными в Дании*****Дания: подход, принятый в масштабах всего правительства***

В 2010 году правительство Дании приняло политику управления государственными данными и информацией, направленную на обеспечение в масштабах всей администрации коллективной приверженности повышению открытости информации и стимулированию многократного использования государственных данных. Политика основывалась на том принципе, что формирование реестров высококачественных данных приведет к их многократному использованию всеми субъектами в государственном секторе, а также будет способствовать повышению эффективности государственного сектора в целом.

Первые попытки разработки реестров данных были скорее сосредоточены на вопросах соблюдения законодательных требований и не учитывали потребности пользователей данных. В связи с этим правительство Дании ввело программу по формированию базовых реестров данных (2013-2016 годы) в целях «пересмотра системы управления данными в государственном секторе, включая внесение изменений в законодательство для уточнения сфер ответственности и повышения качества данных и расширения их использования». В программе был сделан акцент на обеспечении функциональной совместимости данных, моделировании и семантике данных. Она позволила правительству сформировать во всей администрации соответствующую культуру и общую повестку, при этом вопросы управления данными, их качества, использования и обмена были выдвинуты на передний план в реформах, проводимых по ключевым направлениям политики, в частности, в сферах занятости населения, налогообложения и охраны окружающей среды.

*Источник: ОЭСР (2016), Обзор системы открытых государственных данных в Мексике (Open Government Data Review of Mexico).*



## **Передовая практика 5. Бюджетирование, ориентированное на результат, облегчает осуществление систематического контроля парламентом и гражданским обществом, усиливая ориентацию деятельности правительства на конечный результат и повышая подотчетность власти перед обществом.**

- Представляемые в законодательный орган годовой бюджет и отчеты о бюджетных расходах содержат информацию о целевых значениях показателей эффективности и степени их достижения.
- Высший орган финансового контроля (ВОФК) проводит аудит эффективности, в том числе тестирует отчетные данные на предмет их точности и достоверности.
- При поддержке ВОФК парламент рассматривает программно-целевые бюджеты и финансовые отчеты и требует от министров и руководителей высшего звена ответа в случае низкой эффективности деятельности или предоставления недостоверной информации.
- Доступные для понимания форматы представления информации, такие как, например, интернет-порталы результатов деятельности и бюджеты для граждан, помогают гражданам, организациям гражданского общества и СМИ контролировать результаты деятельности правительства.

### **Годовые отчеты о результатах деятельности**

Регулярная отчетность о результатах деятельности – неотъемлемая составляющая программно-целевого бюджетирования, поддерживающая подотчетность и процесс принятия решений. Информация о достигнутых результатах должна представляться вместе с финансовой информацией в составе годового бюджета, представляемого в парламент. Передовой практикой считается та, в которой информация о результатах интегрирована в основной бюджетный документ, служащий основой для выделения ассигнований. В альтернативном варианте информация о результатах представляется в виде дополнительной информации, сопровождающей бюджет.

В конце года готовится итоговый отчет об исполнении бюджета, в который включаются как финансовые итоги, так и отчет о результатах деятельности. Хорошей практикой считается подготовка консолидированного годового отчета и финансовой отчетности министерствами Великобритании. Эта документация включает в себя отчеты о результатах деятельности, финансовую отчетность, а также доклад об обеспечении подотчетности и детальную информацию о

результатах министерств по достижению целевых показателей устойчивости (врезка 11).

**Врезка 11. Содержание консолидированного годового отчета и финансовой отчетности в Великобритании (Министерство образования, 2017-2018 гг.)**

<b>ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</b>	
Рассмотрение постоянным секретарем	8
Рассмотрение ведущим независимым членом совета	11
Обзор результатов деятельности	13
Обзор финансовых результатов по итогам года	45
<b>ДОКЛАД ОБ ОТЧЕТНОСТИ</b>	
Отчет о корпоративном управлении	55
Отчет о механизмах управления	64
Отчет о фонде оплаты труда и численности персонала	80
Отчетность перед парламентом и заключение аудиторов	97
<b>ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ</b>	
Сводный отчет о совокупных чистых расходах	119
Сводный отчет о финансовом положении	120
Сводный отчет о движении денежных средств	121
Сводный отчет об изменениях капитала налогоплательщиков	123
Отчеты министерств и агентств об изменениях капитала налогоплательщиков	124
Примечания к счетам	125

*Источник:* Министерство образования Великобритании (2018 год).

## Аудит эффективности

Как официальный контролер целевого использования государственных средств, действующий от лица законодательного органа, высший орган финансового контроля играет важную роль в функционировании системы бюджетирования, ориентированного на результат. Как минимум, внешние аудиторы должны рассматривать результаты реализации программ, зафиксированные в государственных отчетах, и подтверждать достоверность отчетных результатов.

Многие высшие органы финансового контроля придерживаются более широкого взгляда на аудит эффективности. Например, по мнению Счетной палаты США, аудит эффективности дает объективный анализ, результаты которого могут использоваться руководителями и лицами, отвечающими за управление и надзор, для повышения эффективности программ и совершенствования операций, сокращения затрат, облегчения принятия решений и усиления подотчетности власти перед обществом. Национальные органы аудита все чаще используют аудит эффективности для более глубокого уяснения сложных проблем и рисков, таких как, например, модернизация устаревших систем финансового регулирования и обеспечение общественной безопасности. Подобные проблемы пронизывают все государственные программы, уровни государственного управления и все секторы экономики.

## Парламентский контроль

В ряде стран ОЭСР парламент сыграл и продолжает играть большую роль в поддержке системы бюджетирования, ориентированного на результат. Как видно

из первого примера передовой практики, в нескольких странах законодатели отстаивали БОР как инструмент повышения прозрачности целей и результатов расходования бюджетных средств.

Рассматривая и обсуждая программно-целевые бюджеты и финансовые отчеты, парламент может играть не менее важную роль в обеспечении ответственности правительства за результаты использования бюджетных средств. Как правило, эту работу ведут специализированные комитеты, занимающиеся бюджетом и финансовой отчетностью, но ее следует распространять и на отраслевые комитеты. Экспертный отдел Палаты общин Великобритании - специализированный отдел, помогающий парламентским комитетам проводить анализ расходов и полученных результатов, - представляет собой хороший пример того, как парламент может укреплять свою роль в обеспечении подотчетности исполнительной власти (врезка 12).

#### **Врезка 12. Великобритания - экспертный отдел Палаты общин**

Экспертный отдел Палаты общин оказывает поддержку специальным комитетам в изучении расходов и эффективности деятельности правительства, а также взаимосвязи между расходами и реализацией конечных результатов. В рамках этой задачи экспертный отдел акцентирует важность увязывания изучения расходов с изучением конечных результатов, помогает комитетам в анализе структур расходов наряду с эффективностью, а также стимулирует правительство к повышению качества доступной информации и продвигает интересы парламента в части требования отчета от исполнительной власти. В частности, экспертный отдел:

- подготовил для комитетов руководство по повышению качества финансовой экспертизы, в котором настоятельно рекомендуется проводить анализ расходов и конечных результатов на протяжении всего срока реализации программ и приводятся характеристики хорошей практики;
- готовил материалы о финансовых показателях и эффективности деятельности для расследований, проводимых комитетам, включая информационные справки, вопросы, отчеты и анализ оценок воздействия политики;
- на основе опубликованных показателей проводил анализ и информировал комитеты о расходах и тенденциях в эффективности правительства на установочных встречах, организованных к слушаниям в комитетах с участием министров, посвященных рассмотрению годовых отчетов и финансовой отчетности министерств;
- проводил работу во исполнение рекомендации комитета по составлению полугодовых отчетов, а также
- взаимодействовал с правительством в процессе разработки предложений по совершенствованию и упрощению правительственных отчетов в интересах парламентариев, использующих эти отчеты.

*Источник: ОЭСР (2016).*

### Публичный доступ к программно-целевым бюджетам

Интернет-порталы результатов деятельности и централизованные порталы открытых государственных данных помогают гражданам, организациям гражданского общества и средствам массовой информации призывать правительство к ответу за результаты своей деятельности. Для функционирования таких порталов требуется доступ к машиночитаемым форматам данным, пригодным для многократного использования, что обеспечивается принятием официальной политики в отношении открытых государственных данных. Публикация бюджетов для граждан тоже помогает обеспечивать доступность и понятность данных для указанных групп пользователей. Внутри правительства представление сравнительных данных, например, рейтингов эффективности ведомств, может развивать дух соперничества и способствовать повышению эффективности работы. Канадская система InfoBase (врезка 13) иллюстрирует, как можно на систематической основе увязывать данные о расходах и эффективности в целях улучшения публичного доступа к информации и данным о результатах деятельности.

### Вох 13. Канада – электронная база данных Секретариата Казначейского совета (InfoBase)

Интерактивная инфографика и интерактивные данные помогают канадцам понимать федеральное правительство. Информационная система Секретариата Казначейского совета InfoBase ([www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#start](http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#start)) дает возможность парламентариям и гражданам Канады получать авторитетную информацию о том, как правительство расходует государственные средства, управляет своим персоналом и планирует достигать намеченные результаты. Система InfoBase объединяет информацию и данные, которые ранее были рассредоточены по почти 100 годовым отчетам (ведомственным планам), в рамках единого инструмента на основе использования больших данных. Благодаря включению этих данных в систему InfoBase, канадцы и члены парламента теперь имеют возможность понимать, что министерства стремятся достичь, и как используются ресурсы для достижения намеченного.

Кроме того, система InfoBase трансформирует способ предоставления финансовой информации и информации о результатах гражданам Канады. Объединяя данные и информацию, извлеченные из «разобренных» ведомственных отчетов, InfoBase позволяет пользователям изучать в горизонтальном разрезе информацию о различных аспектах операций правительства.

*Источник:* Правительство Канады (2018a), сайт InfoBase: <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about>

Аналогичным образом функционирует мексиканский портал прозрачности бюджета (врезка 14). Портал предназначен для обеспечения публичного доступа к бюджетной информации, включая информацию о результатах деятельности. Используемые инструменты представления и визуализации данных облегчают понимание информации и облегчают доступ к ней для широкой общественности.

### Врезка 14. Мексика – портал «Прозрачный бюджет»

С 2011 года в федеральном правительстве функционирует портал «Прозрачный бюджет» (*Portal de Transparencia Presupuestaria* - РТР), на котором информация о деятельности правительства представлена таким образом, что благодаря использованию инфографики и размещению информации с географической привязкой пользователи могут интерпретировать ее, не обладая глубокими знаниями о бюджетных процессах и бюджетной информацией. На портале также размещено несколько открытых баз данных, которыми могут пользоваться аналитики и исследователи.

Мексика стала первой страной, официально принявшей открытую спецификацию пакета бюджетных данных, которую продвигают секретариат Глобальной инициативы по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (GIFT), международная сеть организаций Open Knowledge и Всемирный банк. Федеральное правительство Мексики также официально применяет Стандарт публикации открытых данных по государственным контрактам и недавно ввело в эксплуатацию портал открытых данных по государственным контрактам. Портал

создан в рамках участия страны в Инициативе по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях.

Стратегия правительства Мексики также предусматривает размещение информации и данных на интернет-сайте правительства <https://transparenciapresupuestaria.gob.mx>, распространение информации в социальных сетях, проведение обучения государственных служащих и других заинтересованных лиц в области БОР, а также использование и интерпретацию информации о результатах деятельности и вовлечение организаций гражданского общества в целях стимулирования использования такой информации.

*Источник:* Правительство Мексики: [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/)

GIFT: [www.fiscaltransparency.net/use/mexico-became-the-first-country-to-formally-adopt-the-open-fiscal-data-package/](http://www.fiscaltransparency.net/use/mexico-became-the-first-country-to-formally-adopt-the-open-fiscal-data-package/)



## Передовая практика 6. Бюджетирование, ориентированное на результат, дополняет другие инструменты, предназначенные для усиления ориентации на результат, включая оценку программ и обзоры бюджетных расходов.

- Предварительная оценка новых программ бюджетных расходов проводится в целях совершенствования структуры программ, включая ключевые показатели эффективности, а также для облегчения мониторинга и последующей оценки хода реализации программ.
- Ретроспективная оценка основных программ бюджетных расходов проводится на скользящей основе, и результаты этих оценок систематически учитываются в процессе подготовки бюджетов.
- Обзоры бюджетных расходов проводятся во взаимосвязи с БОР и предназначены для анализа обоснованности расходов и выявления возможностей для экономии средств. Сэкономленные средства могут быть перенаправлены на поддержку достижения приоритетных целей.

### Предварительная оценка программ

Качество бюджетирования, ориентированного на результат, можно повышать посредством систематического проведения предварительной экспертизы новых программ бюджетных расходов. Такая оценка должна охватывать определение целей программ и их соответствие стратегическим целям, объяснение логики программ, а также определение затрат и индикаторов ожидаемого воздействия программ, включая исходные и целевые значения показателей. Подобный анализ предназначен для улучшения качества структуры программ и отсеивания менее эффективных программ. Он также создает основу для последующего мониторинга хода реализации и оценки воздействия программ. Пример хорошей практики обеспечения систематического подхода к предварительной оценке программ демонстрирует Чили (врезка 15).

#### Врезка 15. Чили – система предварительной оценки программ

В Чили процесс предварительной оценки программ стартовал в 2008 году. В ходе этого процесса формируется информация о структуре новых и переработанных программ, а также готовятся материалы для формулирования проекта бюджета.

Конкретные задачи оценки программ:

- Пояснение по каждой программе:
  - общественной проблемы, требующей решения;
  - адресных групп населения;

- стратегии, которая будет использоваться;
- товаров и/или государственных услуг, которые будут предоставлены, и ожидаемых результатов.
- Облегчение последующего мониторинга и оценки результатов финансируемых программ.
- Обеспечение внутренней согласованности Программы предоставления государственных услуг.
- Повышение прозрачности распределения государственных средств и управления ими.

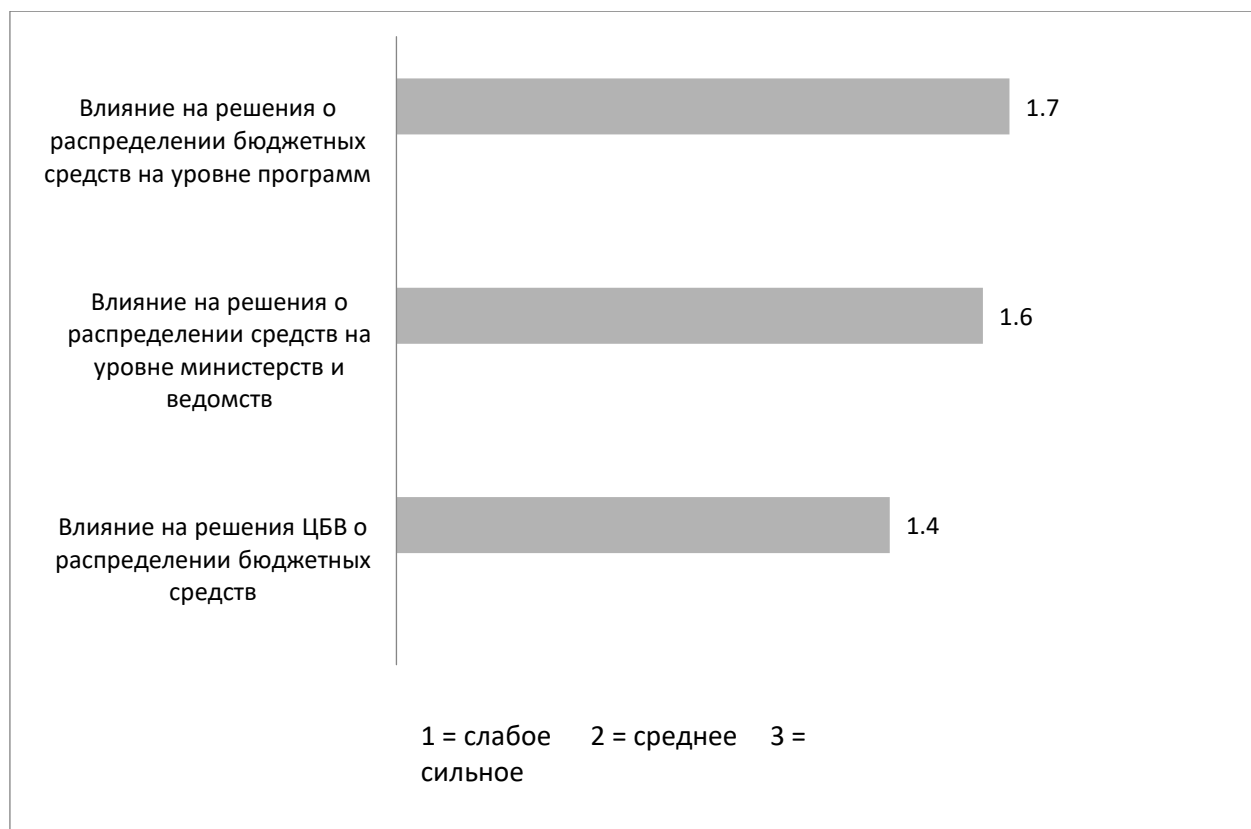
*Источник: Правительство Чили (2016).*

### Ретроспективная оценка

Эффективность государственных расходов и степень, в какой налогоплательщики получают оптимальное соотношение цены и качества, - это вопросы, которые постоянно беспокоят правительство и общество. В идеальном случае оценку программ нужно проводить на продвинутом этапе их реализации или по завершении. Результаты ретроспективной оценки следует принимать во внимание в процессе принятия стратегических решений по бюджету. Одновременно наличие таких результатов способствует повышению прозрачности и ответственности за управление государственными средствами.

Несмотря на широкое распространение практики проведения как предварительных, так и ретроспективных оценок, данные обследований ОЭСР указывают на то, что оценки всех видов оказывают ограниченное воздействие на принятие бюджетных решений. При этом самое сильное воздействие зафиксировано на уровне программ, а воздействие на принятие решений центральным бюджетным ведомством оказалось слабее, что позволяет предположить, что результаты оценки программ в меньшей степени влияют на распределение ресурсов по организациям правительства (рисунок 8).

**Рисунок 8. Оцененное влияние результатов оценки программ на принятие бюджетных решений**



*Примечания.* По Австралии, Дании, Греции, Италии, Португалии и Турции данные о воздействии процессов оценки на принятие бюджетных решений отсутствуют.

Данные по Израилю и США отсутствуют. Информация о данных по Израилю доступна здесь: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

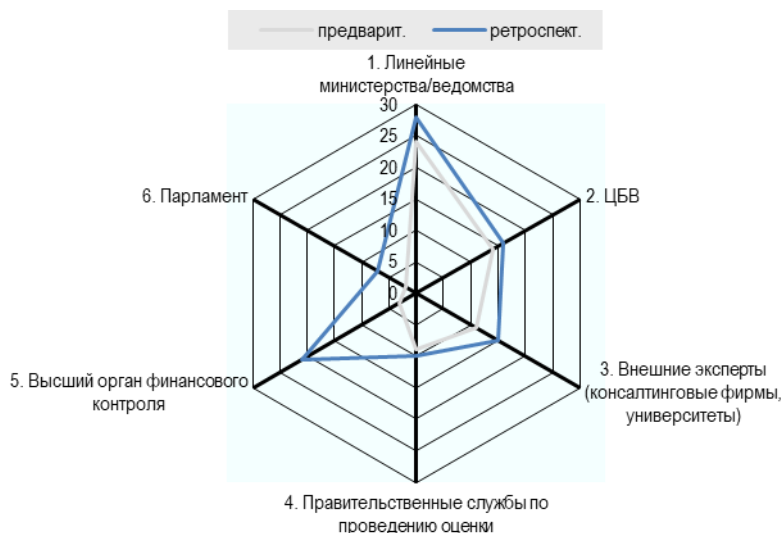
*Источник:* ОЭСР (2018), Обзор практики бюджетирования, ориентированного на результат, в странах ОЭСР; Вопрос 34; ОЭСР, Париж.

Тот факт, что ретроспективная оценка, как правило, охватывает несколько лет и при этом проводится отдельно от годового бюджетного процесса, затрудняет обеспечение того, чтобы результаты оценок влияли на принятие будущих решений о бюджетных расходах. Кроме того, к моменту завершения оценки внимание и усилия правительства уже сосредоточены на будущих мерах политики и новых инициативах в части расходов. Проблема состоит в том, как обеспечить актуальность результатов оценок и использование их как информационного источника при принятии бюджетных решений.

В странах ОЭСР оценка программ обычно проводится линейными министерствами (рисунок 9), хотя активную роль в этом процессе играют и многие другие учреждения, в т.ч. ЦБВ, высший орган финансового контроля и внешние организации, в частности, университеты и консалтинговые компании. На практике в большинстве стран ОЭСР оценка эффективности программ проводится на основе общего методического руководства в той или иной форме. Вместе с тем процесс оценки программ регламентирован законодательно менее чем в половине стран, а

во многих странах нет ни законодательных требований, ни методологического сопровождения.

**Рисунок 9. Управление процессом предварительной и ретроспективной оценки программ**



*Примечание.* Данные по Израилу и США отсутствуют.

*Источник:* ОЭСР (2018), Обзор практики бюджетирования, ориентированного на результат, в странах ОЭСР.

Вследствие сложной взаимосвязи между бюджетными ресурсами и результатами в проведении оценки должны участвовать как технические специалисты, так и эксперты по бюджету. Недовыполнение или перевыполнение запланированных показателей может быть обусловлено выбором государственной политики, структурой программы, характером управления программой, а также внешними факторами, находящимися вне сферы контроля руководства, или неправильным выбором показателей, неточно отражающих эффективность деятельности. Все эти факторы должны быть проанализированы в целях определения надлежащих корректирующих действий.

Хорошей считается та практика, когда в бюджетном законодательстве установлено требование проведения оценки всех программ бюджетных расходов на скользящей основе. Приоритет следует отдавать дорогостоящим программам, программам с высоким уровнем риска и политически важным программам. Центральное бюджетное ведомство должно в централизованном порядке предоставлять методическое руководство в отношении политики и стандартов проведения оценки. Хорошая практика также диктует необходимость учета результатов оценки в процессе принятия бюджетных решений. Например, в Чили бюджетное законодательство требует, чтобы результаты оценок считались частью бюджетного процесса. В Канаде министерствам рекомендуют представлять фактические данные, полученные по итогам оценок, в Казначейский совет (врезка 16). В составе представляемой документации предусмотрен раздел «Фактические подтверждения», куда могут включаться результаты оценок, исследования, аудиторские отчеты и т.д.

**Врезка 16. Канада – увязка измерения результатов деятельности и оценки программ**

В Канаде политика, регламентирующая оценку государственных программ, действует с 1977 года. В 2016 году в стране была принята новая политика ориентации на результаты, направленная на совершенствование процессов планирования, измерения, оценки результатов и отчетности о полученных результатах в департаментах и ведомствах (т.е. министерствах).

В рамках новой политики проводится разграничение между результатами на уровне ведомств (они обобщаются в рамках ведомственной системы достижения результатов) и результатами программ, которые фиксируются в отдельном реестре программ. Новая политика предусматривает ослабление ранее действовавшего законодательного требования о том, что все прямые программы должны проходить оценку каждые 5 лет. Теперь вместо следования принципу периодической оценки всех программ расходы департаменты правительства составляют график проведения оценок с учетом уровня риска и других соображений. Кроме того, Казначейский совет имеет право инициировать проведение оценки независимо от линейных министерств.

Департаменты обязаны публиковать в открытом доступе не только материалы проведенных оценок, но и обоснования своих решений не проводить оценку других программ.

*Источник:* Правительство Канады (2018b).

**Обзоры бюджетных расходов**

В настоящее время обзоры расходов широко практикуются в странах ОЭСР и доказали свою ценность как компонента программно-целевого метода бюджетирования. Двудеятельная задача обзора расходов – анализ целей и значимости расходов в рамках существующих программ и повышение их эффективности или создание бюджетного пространства для новых инициатив по осуществлению расходов. Чтобы обзоры расходов были эффективными, они должны обеспечиваться надлежащими полномочиями для преодоления сил инерции и укоренившихся интересов и обеспечения существенного перераспределения ресурсов и/или повышения эффективности в тех случаях, где это оправдано.

Структура и порядок проведения обзоров разнятся от страны к стране и год от года, отражая политическую чувствительность таких мероприятий и необходимость сокращения утвержденных бюджетов. По этой причине, как правило, трудно установить систематическую связь между обзорами расходов и программно-целевым бюджетированием. Однако общий принцип ясен: результаты любого проведенного обзора расходов служат важнейшей информацией в бюджетном процессе. Аналогичным образом, бюджетная информация, формируемая в процессе БОР, включая определение программ, индикаторов и целевых значений эффективности, крайне полезна для тех, кто проводит обзоры расходов и стремится выявить недостаточно эффективные программы и неоптимальное соотношение цены и качества.



## **Передовая практика 7. Стимулы, создаваемые в рамках системы бюджетирования, ориентированного на результат, способствуют развитию поведения, ориентированного на результат, и приобретению новых знаний.**

- Центральное правительство продвигает культуру управления, ориентированного на конечный результат.
- Измерение результатов стимулирует сравнение деятельности аналогичных организаций и развивает соперничество между ними как средство повышения результативности и продуктивности работы по предоставлению услуг.
- Назначенные лица и коллективы несут ответственность и отчитываются за достижение целей деятельности.
- Руководители организуют структурированные внутренние обсуждения, на которых в течение года регулярно рассматриваются результаты финансовой и текущей деятельности.
- В мерах, принимаемых в ответ на недостаточную эффективность программ, в центр внимания ставятся анализ полученного опыта и решение проблем, а не индивидуальные финансовые вознаграждения и наказания.

### **Культура управления, ориентированного на результат**

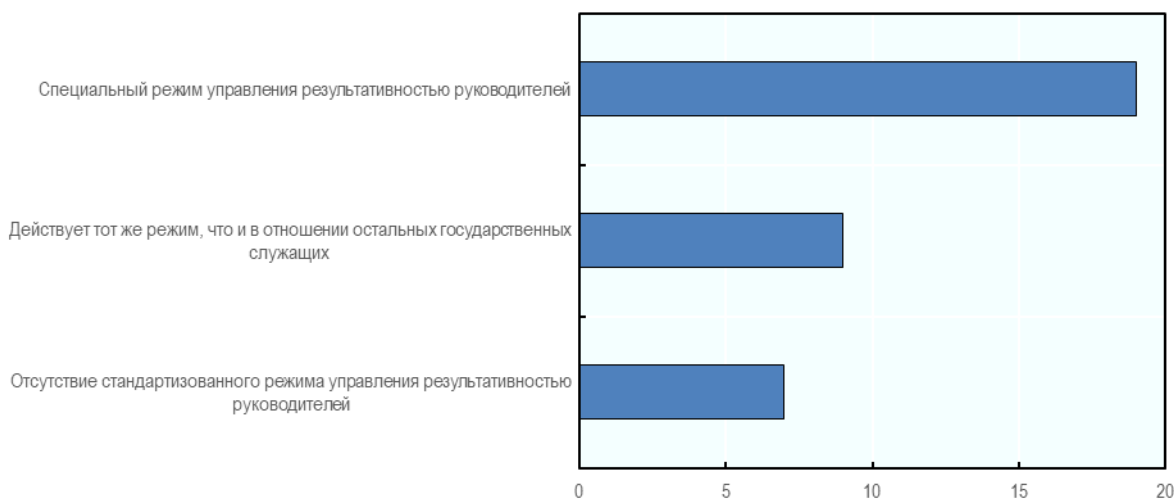
Основная цель усилий по развитию БОР в странах ОЭСР – поддержка формирования духа ориентации на конечный результат, подразумевающего, что государственные служащие инстинктивно действуют в соответствии с приоритетами государственной политики, постоянно повышают качество государственных услуг и стремятся оптимизировать соотношение цены и качества в интересах общества.

При том что процесс БОР может создавать видимость такого духа, изменение глубоко укоренившихся установок и поведения и стимулирование серьезного углубленного обмена идеями о том, как можно улучшить фактические результаты, представляют собой сложнейшую задачу. Правительство, практикующее БОР, должно воспринимать себя как субъекта, инвестирующего в процесс долговременных культурных изменений и развития профессионализма.

## Режим управления по результатам в отношении высокопоставленных государственных служащих

Большинство стран ОЭСР заявляют о наличии той или иной формы специального режима управления результативностью руководителей в системе государственной службы. Ряд стран указали, что существующий режим управления по результатам одинаков и для руководства, и для рядовых служащих. Всего семь стран сообщили об отсутствии режима управления результативностью, применимого к государственным служащим руководящего звена.<sup>1</sup> Результаты обследования со всей очевидностью показывают, что руководители считаются важными действующими лицами в системе управления по результатам, и многие страны находят целесообразным разрабатывать специальные инструменты кадровой политики для лиц, занимающих руководящие должности, в целях улучшения качества их работы.

**Рисунок 10. Наличие режима управления результативностью лиц, занимающих руководящие должности на государственной службе**



*Источник:* ОЭСР (2016). *Исследование практики стратегического управления кадрами в центральных/федеральных правительствах стран ОЭСР* (не опубликовано).

Результаты исследования показывают, что наиболее распространенными инструментами кадровой политики, относящимися к результативности, являются заключение с министрами и высокопоставленными государственными служащими трудовых соглашений, предусматривающих достижение определенных результатов (результативных контрактов), оценка индивидуальных результатов деятельности, а также оплата труда с учетом результатов работы. Каждый из упомянутых инструментов применяется более чем в половине стран ОЭСР. Заключение срочных контрактов пользуется несколько меньшей популярностью. Согласно результатам исследования, среди высокопоставленных государственных служащих вероятность увольнения в случае низкой эффективности работы гораздо выше, чем вероятность повышения по службе при достижении высоких результатов. Этот результат однако не вызывает удивления, поскольку он может быть обусловлен



тем, что любой вид вертикального продвижения по служебной лестнице требует организации открытого конкурса, особенно в должностной модели государственной службы.

Наличие конкретных инструментов кадровой политики, направленных на повышение результативности, отнюдь не означает, что они обязательно работают на практике. Исследование ОЭСР выявило существенные риски, связанные с этим подходом, и продемонстрировало, что мотивационная ценность схем оплаты труда по результатам, как правило, оказывается ниже ожиданий. Однако процессы, сопровождающие систему оплаты труда с учетом достигнутых результатов, принесли позитивные плоды, дав толчок к совершенствованию целеполагания, изменению организационной культуры и управленческим инновациям, и благодаря этому привели к повышению эффективности деятельности.<sup>2</sup>

### Меры, принимаемые в ответ на низкую эффективность деятельности

Для обеспечения упомянутых изменений в поведении правительствам необходимо продемонстрировать, что невыполнение или перевыполнение запланированных показателей будет иметь ощутимые последствия. Однако существует риск, что слишком прочная связь между данными о результатах и бюджетом в действительности может тормозить процесс изменений в культуре поведения, поскольку информацию о результатах будут рассматривать скорее как угрозу, чем возможность для анализа уроков и совершенствования.

В худшем случае, если система создает сильные индивидуальные или коллективные стимулы к достижению показателей эффективности, это может привести к пагубным изменениям в поведении в виде желания переиграть систему. Это несет в себе риск серьезного политического урона, который может быть несоизмеримо весомее реальной проблемы. Хотя такие ситуации редки, и их трудно предусмотреть заранее, все же отмечались случаи манипулирования данными, которые привлекли к себе интенсивное внимание со стороны политиков и СМИ и вызвали обеспокоенность общественности. Например, негативный общественный резонанс, вызванный манипуляциями с листами ожидания на оказание медицинских услуг, в начале 2000-х годов привел к серьезным затруднениям в правительстве Великобритании, а в США во время второго срока администрации президента Обамы в подобной ситуации подал в отставку Секретарь Агентства по делам ветеранов США. Большинство граждан больше волнуют такие единичные неблагоприятные случаи, чем положительные результаты деятельности администрации по другим направлениям политики. Хотя и менее резонансные, но все же серьезные проблемы возникают в тех случаях, когда линейные министерства выборочно используют данные для обоснования своих предложений о бюджетных расходах.

Исследования вопросов использования информации о результатах деятельности в государственных организациях указывают на то, что такая информация наиболее явно влияет на принятие решений в тех учреждениях, где существует организационная культура, в которой ценятся инновации и стремление принимать на себя риск (Kroll 2015) – то есть те характеристики, которые по своей сути не ценятся в бюджетном процессе. Данные обследования по странам ОЭСР (рисунок 11) подтверждают мнение о том, что управленческие меры более мягкого типа легче реализуются, чем относительно жесткие бюджетные меры в виде урезания финансирования или ликвидации программ. Вместе с тем результаты

обследования демонстрируют, что общий уровень реакции на неудовлетворительную эффективность низкий, и наиболее распространенной реакцией по-прежнему является вариант «оставить все без изменений», что позволяет предположить, что у стран есть немало возможностей для улучшения работы в этом отношении.

**Рисунок 11. Последствия, наступающие в случае низкой эффективности деятельности линейных министерств / ведомств (средняя частота принятия мер)**



*Примечание.* Данные по Израилю и США отсутствуют.

*Источник:* ОЭСР (2018), Обзор практики бюджетирования, ориентированного на результат, в странах ОЭСР.

## Структурированные обсуждения результатов деятельности

Данные анализа практики отдельных стран подтверждают, что страны, практикующие программно-целевое бюджетирование в течение длительного времени (например, Австралия, Нидерланды и США), начали в той или иной степени отказываться от попыток прямой увязки результатов деятельности с увеличением или сокращением бюджетных ассигнований. Вместо этого они сосредоточились на стимулировании линейных министерств и ведомств к более планомерному использованию информации о результатах и бюджетных данных в целях совершенствования управления программами.

В США Закон «О модернизации Закона об эффективности и результатах деятельности правительства» (GPRAMA) требует, чтобы руководители высшего и среднего звена проводили регулярные совещания, как минимум, один раз в квартал для рассмотрения полученных данных и стимулирования прогресса в достижении ключевых целей деятельности и других приоритетов по совершенствованию управления. Руководители агентств не реже, чем раз в квартал проводят обзоры по каждой приоритетной цели агентства для оценки достигнутого прогресса, определения риска того, что цель не будет достигнута, а также разработки стратегий по улучшению результатов. Проведенные исследования подтверждают, что обзоры на основе фактических данных, в ходе которых информация о результатах регулярно обсуждается в целях улучшения управления, являются весьма действенными (врезка 17).

### **Врезка 17. США – ежеквартальные обзоры результатов деятельности**

Еще один важный аспект Закона США 2010 года «О модернизации Закона об эффективности и результатах деятельности правительства» состоит в том, что закон требует регулярного проведения официальных совещаний сотрудников ведомств для обсуждения полученных данных. Агентства обязаны проводить ежеквартальные обзоры (иногда называемые «обзорами на основе анализа данных») хода достижения приоритетных и других существенных целей агентства. Такие совещания проходят под руководством директора агентства. Старшие руководители и лица, ответственные за достижение конкретных целей, подробно рассказывают о прогрессе в достижении каждой цели. Лица, ответственные за достижение конкретных целей, обязаны отслеживать конечные результаты, уяснять, почему растут или снижаются соответствующие показатели, и организовывать работу по внесению улучшений.

- Рассмотрение вместе с руководителем, ответственным за достижение конкретной цели, прогресса, достигнутого за последний квартал, данных об общих тенденциях, а также вероятности достижения запланированного уровня результатов.
- Требование от ответственных руководителей отчета относительно того, осведомлены ли они о том, наблюдается ли по показателям эффективности движение в правильном направлении и с приемлемой скоростью, и если такой динамики нет, понимают ли они, почему это происходит, и имеют ли план действий для ускорения прогресса в направлении к цели.
- Требование от ответственных руководителей понимания уровня качества соответствующих данных, наличия при необходимости плана действий по повышению их качества, а также предоставления критических важных подтверждений или восполнения других информационных пробелов.
- Требование от ответственных руководителей выявления примеров эффективной практики посредством изучения литературных источников, поиска ориентиров для сравнения, а также анализа дезагрегированных данных для нахождения позитивных, выпадающих из общей картины значений среди производственных единиц.
- Требование от ответственных руководителей отчета о подтверждении действенности перспективной практики с демонстрацией ее тиражирования или других методов, основанных на фактических данных.
- Анализ колебаний в тенденциях эффективности по подразделениям организации и партнерам по оказанию услуг, выявление возможных причин по каждому случаю колебаний показателей и уяснение того, указывают ли точки вариаций на использование перспективной практики или на наличие проблем, требующих повышенного внимания.
- Вовлечение персонала, отвечающего за проведение оценок, для распространения и анализа информации о результатах и выводов по итогам оценок; более глубокое уяснение проблем, связанных с эффективностью, в решении которых может помочь проведение оценок и исследований; уточнение метрик и показателей эффективности.
- Привлечение при необходимости соответствующих членов персонала (внутри и вне агентства), вносящих вклад в достижение каждой приоритетной цели агентства (или других приоритетов).

- Оказание поддержки ответственным руководителям в обеспечении ожидаемого вклада в достижение приоритетных целей агентства (или других приоритетов) со стороны других организаций и программ.
- Выявление приоритетных целей агентства (или других приоритетов), по которым существует риск недостижения запланированного уровня результатов и проведение с ответственными руководителями работы по определению стратегий, направленных на повышение эффективности.
- Стимулирование ведения содержательного диалога о том, что реально работает, что не работает, и как лучше всего двигаться в направлении достижения основных приоритетов организации с использованием широкого набора приемлемых аналитических и оценочных методов.
- Формирование среды, способствующей анализу извлеченных уроков и открытому обмену информацией об успехах и проблемах.
- Согласование на каждом совещании дальнейших действий и отслеживание своевременного принятия согласованных мер.

*Источник:* Белый дом, Административно-бюджетное управление (2018).

В Канаде руководители департаментов учета и финансовой отчетности несут персональную юридическую обязанность выступать перед парламентскими комитетами и отвечать на вопросы, относящиеся к сферам управленческой ответственности своего департамента. Аналогичные требования к руководителям департаментов финансовой отчетности предъявляются в Ирландии. Кроме того, в Ирландии подписывается годовое соглашение между руководителем департамента и соответствующим министром, в котором фиксируются цели в отношении эффективности деятельности. В Новой Зеландии, согласно результатам последних исследований, действенным инструментом достижения результатов в рамках сквозной программы «Улучшение результатов в области оказания государственных услуг» (врезка 18), реализация которой осуществлялась пятым национальным правительством (2008-2017 годы), оказалось возложение коллективной, а не индивидуальной ответственности за эффективность деятельности.

#### **Врезка 18. Новая Зеландия – создание стимулов для достижения сквозных целей**

Результаты последних исследований в Новой Зеландии демонстрируют, что при решении вопросов, касающихся сфер ответственности, относящихся к компетенции нескольких ведомств, установление коллективной ответственности исполнителей за улучшения в предоставлении государственных услуг оказалось более эффективным, чем акцент на индивидуальной ответственности. В период с 2012 года по 2017 год в Новой Зеландии осуществлялась реализация программы «Улучшение результатов в области оказания государственных услуг». В программе было установлено 10 ключевых целей, касающихся сокращения зависимости от социальных пособий, защиты прав социально уязвимых детей, стимулирования развития профессиональных навыков и занятости населения, снижения уровня преступности, а также улучшения взаимодействия граждан с правительством. Опыт Новой Зеландии показывает, что назначение индивидуальных руководителей для руководства деятельностью каждой из пяти групп, созданных для реализации четко сформулированных социальных результатов, привело к чрезмерному акцентированию роли этих ответственных руководителей, в результате чего

снизилось ощущение своей ответственности остальными членами группы. Смещение акцента на коллективную ответственность с выплатой премий по результатам коллективной работы, хотя теоретически облегчало возможность кому-то выиграть за счет чужого труда, на практике привело к улучшению результатов, подталкивая каждого в отдельности стремиться к тому, чтобы группа в целом добилась чего-то ценного. По завершении первого пятилетнего срока программы были зафиксированы кардинальные улучшения по всем 10 направлениям, хотя некоторые целевые значения остались недостижимыми. Например, количество непривитых детей первого года жизни сократилось на две трети. Другие проблемы удалось уменьшить в два раза, например, количество детей, не охваченных дошкольным образованием, и количество лиц, страдающих от ревматической лихорадки. Численность граждан трудоспособного возраста, получающих социальные пособия, за три года сократилось в общей сложности на 40 000 человек благодаря более интенсивному ведению клиентов (служб занятости) на индивидуальной основе и активному развитию партнерств между государственными органами и местным бизнесом.

*Источник:* R. Scott and R. Boyd (2016).

В Великобритании постоянные секретари с давних пор выполняют функции руководителей департаментов бухгалтерского учета министерств и несут персональную ответственность за продуктивность, экономность и эффективность использования средств в своих организациях. Недавно были добавлены новые функции по управлению результативностью: должность высшего должностного лица по деятельности всего правительства, а также дополнительные функции по обеспечению ориентации на результат, возложенные на руководителей финансовых департаментов всех министерств-распорядителей бюджетных средств.

Во Франции руководитель каждой программы назначается министром. Руководители программ являются ключевым звеном новой системы государственного управления и функционируют на стыке политической и управленческой ответственности. Руководители программ подотчетны министру и помогают определять стратегические цели вверенных им программ. Они служат гарантом того, что оперативные планы будут реализованы, и принимают на себя обязательство обеспечивать достижение соответствующих целей. Обязательства руководителей программ закрепляются в годовых планах деятельности, где излагаются стратегии и цели по каждой программе, а также представляемое в парламент обоснование выделения средств и персонала. Руководители программ организуют управленческий контроль, при этом они получают под свой контроль общую сумму средств. Соответственно они располагают большой свободой выбора относительно того, куда направлять и как распределять финансовые и людские ресурсы, выделенные им в распоряжение для достижения поставленных целей. Сделанный руководителями выбор и полученные результаты отражаются в годовых отчетах о результатах деятельности.

## Сноски

1. ОЭСР (2016). Исследование практики стратегического управления кадрами в центральных/федеральных правительствах стран ОЭСР (не опубликовано). Исследование охватывало 35 стран ОЭСР.
2. OECD (2005), Performance-related Pay Policies for Government Employees, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264007550-en> (Политика оплаты труда государственных служащих с учетом результатов деятельности).

### Список использованной литературы

- Australian Government, Department of Finance and Deregulation (2012), *Is Less More? Towards Better Commonwealth Performance*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government, Department of Finance (2015), Resource Management Guide No. 131: Developing good performance information, [www.finance.gov.au/sites/default/files/RMG%20131%20Developing%20good%20performance%20information.pdf](http://www.finance.gov.au/sites/default/files/RMG%20131%20Developing%20good%20performance%20information.pdf)
- Australian Government, Federal Register of Legislation (2013), Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, No. 123, 2013, [www.legislation.gov.au/Details/C2013A00123](http://www.legislation.gov.au/Details/C2013A00123)
- Austrian Federal Chancellery (2012), Performance Management: At the federal level of government in Austria, Vienna, [www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/berichte\\_service/Folder\\_Wo\\_Steuerung\\_EN.pdf?63hw8q](http://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Folder_Wo_Steuerung_EN.pdf?63hw8q)
- Behn, R. (2007), What All Mayors Would Like to Know about Baltimore's CitiState Performance Strategy, IBM Center for the Business of Government, Washington, DC.
- Beschel, Robert P. Cameron, Blair James; Kunicova, Jana; Myers, C. Bernard. 2018. Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-Agency Coordination (English). Global Report Public Sector Performance. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/Improving-Public-Sector-Performance-Through-Innovation-and-Inter-Agency-Coordination>
- Curristine, T. (2003), "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5/2, <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art13-en>.
- Curristine, T. (2006), "Government Performance: Lessons and Challenges", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5/1, <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art6-en>.
- de Jong, M., I. van Beek and R. Posthumus (2013), "Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 12/3, <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k455r12vs37>.
- Downes, R. and S. Nicol (2016), "Review of budget oversight by parliament: Ireland", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 16/1, <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jlv0r0g8zd7>.
- French Ministry of Finance website on performance (managed by the Budget Directorate) (2015), some documents in English. [www.performance.gouv.fr](http://www.performance.gouv.fr).
- Gilmour, J. B. (2006), Implementing OMB's Programme Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance, IBM Center for the Business of Government, Washington, DC.
- GIFT (2018), [www.fiscaltransparency.net/use/mexico-became-the-first-country-to-formally-adopt-the-open-fiscal-data-package/](http://www.fiscaltransparency.net/use/mexico-became-the-first-country-to-formally-adopt-the-open-fiscal-data-package/)

- Government of Canada (2018a), TBS Infobase website, [www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about](http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about)
- Government of Canada (2018b), Policy on Results, [www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300](http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300)
- Government of Chile (2016), Evaluación Ex Ante Programa Nuevo : Instructivo para completar información en la plataforma de los programas nuevos, Ministerio de Desarrollo Social, [www.programassociales.cl/pdf/Instructivos/Instructivo\\_Programas\\_Nuevos.pdf](http://www.programassociales.cl/pdf/Instructivos/Instructivo_Programas_Nuevos.pdf)
- Government of Mexico, Transparencia Presupuestaria (2018), [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/)
- Hawke, L. (2007), "Performance Budgeting in Australia", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7/3, <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art17-en>.
- Kroll, A. (2015), "Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research", *Public Performance and Management Review* 38 (3): 459–86.
- Kroll, A., and D. P. Moynihan (2015), "Does Training Matter: Evidence from Performance Management Reforms", *Public Administration Review* 75 (3): 411–20.
- Mordacq, F. (2006), *La LOLF: un nouveau cadre pour réformer l'Etat*, LGDJ, Lextenso Editions, Paris.
- Mordacq, F. (2011), "Premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre", *Revue Française de Finances Publiques*, numéro 116,
- Moynihan, D. and I. Beazley (2016), *Toward Next Generation Performance Budgeting*, World Bank, Washington D.C., <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2>
- Moynihan, D. P. and A. Kroll (2016), "Performance Management Routines that Work: An Early Assessment of the GPRA Modernization Act", *Public Administration Review* 76 (2): 314–23.
- Moynihan, D. P. and S. Lavertu (2012), "Does Involvement in Performance Reforms Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA and PART", *Public Administration Review* 72 (4): 592–602.
- New Zealand Treasury (2018), 2013 Amendments to the Public Finance Act 1989 and Crown Entities Act 2004, <https://treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/cross-agency-initiatives/2013-amendments-public-finance-act-1989-and-crown-entities-act-2004>
- New Zealand State Services Commission (2013), State Sector Act 1988: Explanation of Amendments in 2013, Wellington, <http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/statesectoract2013amendments.pdf>
- OECD (2008), Performance Budgeting: A User's Guide, OECD Policy Brief, [www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf)
- OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>.
- OECD (2015), Recommendation of the Council on Budgetary Governance, [www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf)
- OECD (2016), OECD Journal on Budgeting, Volume 2015 Issue 2, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/budget-v15-2-en>.
- OECD (2016<sub>[1]</sub>), Open Government Data Review of Mexico. Available at: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data-review-of-mexico-9789264259270-en.htm> .



- OECD (2017), *Performance Budgeting, Evaluation and Spending Review in OECD Countries Highlights*, [www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf)
- OECD (2018), International Performance Budgeting Database, <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=593d28f2-6f88-4dd1-b59e-f997c3b34c6e>
- OECD (2016), Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries, not published
- Performance.gov, Official website of the United States Government (2018), <https://www.performance.gov/>
- Robinson M., J. Brumby (2005), "Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature", *IMF Working Paper* WP/05/210
- Robinson, M. (2014), "Spending reviews", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13/2, <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.
- Schick, A. (2003), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not". *OECD Journal on Budgeting – Volume 3 – No. 2*, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/39168822.pdf>
- Schick, A. (2014), "The metamorphoses of performance budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13/2, <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>.
- Scott R. and R. Boyd (2016), *Results, Targets and Measures to Drive Collaboration: Lessons from the New Zealand Better Public Services Reforms*, Australian National University Press,
- Steger, G. (2010), "Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 10/1, <https://doi.org/10.1787/budget-10-5kmh5hcrx924>.
- United Kingdom, Department for Education (2018), Consolidated Annual Report and Accounts: for the year ended 31 March 2018, London, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/728074/DfE\\_annual\\_reports\\_and\\_accounts\\_17\\_to\\_18\\_-\\_WEB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728074/DfE_annual_reports_and_accounts_17_to_18_-_WEB.pdf)
- The White House, Office of Management and Budget (2018), OMB Circular A-11, 2013a, [https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/circulars\\_a11\\_current\\_year\\_a11\\_toc](https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/circulars_a11_current_year_a11_toc)
- US Government Accountability Office (2016), Managing for Results, GAO-15-509, <https://www.gao.gov/assets/680/677368.pdf>