

БОР: зарубежный опыт



Денис Валерьевич БРИЛЬ, член Коллегии Федерального казначейства, начальник Управления ведомственных программ, академик РАЕН, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы» Академии бюджета и казначейства Министерства финансов РФ

В своем Бюджетном послании о бюджетной политике на 2010–2012 годы Президент РФ указал на то, что нам надлежит перейти к режиму жесткой экономии бюджетных средств, предполагающему достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля. При принятии решений о финансировании должен быть ясно определен ожидаемый эффект и установлены индикаторы, позволяющие отслеживать его достижение. В связи с этим в 2009 году Казначейство России продолжило работу по совершенствованию технологий и практики работы по управлению бюджетными средствами, ориентированному на результат.

Бюджетирование, ориентированное на результат, получило достаточно широкое распространение в деятельности государственных органов многих развитых стран. Но наиболее богатый опыт по внедрению БОР наработан в США. В связи с этим стажировку по управлению бюджетными средствами, ориентированному на результат, специалисты Казначейства России проходили именно в этой стране.

Изменение нормативно-правовой базы, и, как следствие, внедрение в сферу деятельности Казначейства России новых бизнес-процессов потребовали подготовки соответствующих специалистов данного ведомства к проведению необходимого комплекса мероприятий по бизнес-реинжинирингу федеральной казначейской системы, учитывающих наиболее современные подходы к управлению бюджетными средствами, ориентированному на результат. В связи с этим в 2009 году было организовано обучение сотрудников центрального аппарата по направлению «Методы бюджетирования». Специалисты, прошедшие этот курс обучения, были направлены на стажировку по теме «Управление бюджетными средствами, ориентированное на результат» в США (г. Вашингтон, г. Нью-Йорк).

США — родина БОР

Надо сказать, что США накопили богатый опыт программно-целевого бюджетирования. Еще в 1949 году предпринимались первые попытки введения в бюджетный процесс элементов ориентации на результат. В настоящее время на фоне финансового кризиса, необходимости повышения эффективности бюджетных расходов и качества деятельности органов государственной власти результативное бюджетирование получило новый импульс развития. Это проявляется в действиях, направленных на углубление инструментария БОР в бюджетной практике США, а именно:

- в структурировании системы оценки бюджетных программ;
- в совершенствовании финансового управления в государственных организациях;
- в развитии методик, позволяющих интегрировать планы и бюджеты, ресурсы и результаты;
- в формировании наглядной, актуальной и обоснованной информации для повышения эффективности принятия управленческих решений с учетом стратегических приоритетов (посредством формирования системы метрик,

индикаторов и в целом сбалансированной системы показателей);

- в развитии аналитического инструментария.

Тематика встреч с представителями государственных ведомств США, а также с консультантами по внедрению БОР затрагивала широкий спектр вопросов: развитие идеологии стратегического управления результатами; проблемы целеполагания в деятельности органов исполнительной власти, особенности формирования системы показателей, их результативности и последующей оценки деятельности; вопросы функционирования финансовых служб в государственных структурах; перспективы развития бюджетных технологий, интегрирующих управление бюджетом и результаты деятельности органов власти, включая особенности применения информационных технологий для целей бюджетирования.

Посещение государственных ведомств США: Административно-бюджетного управления, Казначейства, Департамента планирования и бюджетирования штата Вирджиния позволило комплексно изучить характер и проблемы внедрения БОР на федеральном и региональном уровнях в США и в результате выделить важнейшие, на наш взгляд, подходы. Так, ключевую роль в подготовке бюджета на принципах БОР играет созданное для этих целей при Белом доме Административно-бюджетное управление (ОМВ), глава которого наделен статусом министра и является членом кабинета министров. ОМВ ежегодно уточняет подробную инструкцию о подготовке, представлении и исполнении бюджета, в том числе о составлении стратегического плана и ежегодного плана работы и отчета агентств. Для сбора и обработки данных при подготовке бюджета ОМВ создало и поддерживает информационную систему MAX — базу данных, состоящую из отчетов, отражающих разные разрезы бюджета (и его приложений), которые связаны между собой многочисленными взаимными ссылками для выявления ошибок и несоответствий. Субъекты бюджетного планирования могут вносить (изменять) данные, относящиеся к их деятельности, используя соответствующую систему кодирования.

С 2004 года ОМВ инициировало процесс систематического анализа всех правительственных программ, применяя механизм рейтинговой оценки программ (Program Assessment Rating Tool — PART). Рейтинг определяется на основе опросного листа, заполняемого агентствами, который включает 25 основных вопросов (и дополнительных по отдельным типам программ). В год проверяется 20 % программ, которые классифицируются по семи типам. Таким образом, применение PART позволило выявить проблемы с измерением результатов, проблемы с достоверностью расчетов маржиналь-

ных (предельных) издержек и их влияния на результаты (эффект вложения дополнительных ресурсов), проблемы учета полных расходов на единицу произведенных услуг. В настоящее время Конгресс США не использует эту информацию при принятии бюджетных решений, однако результаты рейтинговой оценки используются в процессе подготовки бюджетов ведомств на федеральном уровне.

Основные элементы и требования к организации системы БОР определены в Федеральном законе США 1993 года «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» — Government Performance Results Act (GPRA). Так, GPRA определяет следующие цели в области государственной политики бюджетных расходов:

- укрепление доверия народа к федеральному правительству;



- совершенствование процедур выработки программных целей, измерения социальной и экономической эффективности реализации программ, совершенствование отчетности об их выполнении;
- повышение социальной эффективности программ и усиление ответственности государственных органов за результаты их осуществления;
- помощь руководителям федеральных министерств в налаживании работы с учетом ориентации на конечный результат;
- повышение качества законодательных решений;
- совершенствование государственного управления на федеральном уровне.

Для регионального уровня (на примере штата Вирджиния) наиболее существенными являются следующие особенности результативного бюджетирования:

- применение практики двухгодичного бюджета на основе базового бюджета с возможностью переноса бюджетных ассигнований между годами;

- существование персональной ответственности губернатора и должностных лиц — глав агентств за исполнение бюджета, при этом дефицит в принципе не разрешен.

Также следует отметить, что при внедрении БОР в государственных органах регионального уровня прослеживаются различия между ведомствами, оказывающими услуги, и ведомствами, выполняющими функции. Для каждого из вышеуказанных типов ведомств ставится задача использования своих способов оценки результативности и эффективности деятельности. В области совершенствования бюджетного планирования формируются инициативы стратегического планирования, используются опытные (пилотные) проекты с показателями оценки, разработана отдельная система определения качества предоставляемых бюджетных услуг, при этом капитальные затраты имеют шестилетний горизонт планирования (шестилетний план).

Секрет успеха

Встречи с представителями экспертного сообщества показали, что вопросы дальнейшего развития инструментария БОР во многом зависят от продуктивного диалога общественности и государственной власти, от подходов, которые используются в практической реализации методологии БОР, с точки зрения интеграции ресурсов и результатов. Централизованно развиваются и распространяются лучшие практики, используется формат пилотных проектов, для дальнейшего внедрения результативного бюджетирования формируется среда непрерывного (постоянного) улучшения.

В частности, сотрудники глобальной службы бизнес-консалтинга ИБМ (Global Business Services) **Д. Каменски** (John Kamensky) и **К. Моравиц** (Carl Moravitz), эксперты в области БОР и финансового управления в государственном секторе, в своих выступлениях подчеркивали, что внедрение БОР должно основываться на стратегическом планировании. При этом реализация стратегических планов предполагает увяз-

Внедрение БОР должно основываться на стратегическом планировании. При этом реализация стратегических планов предполагает увязку индикаторов и их исполнения, контролируемого по системе сбалансированных показателей, с группировкой затрат на программы

ку маркеров (индикаторов) и их исполнения, контролируемого по системе сбалансированных показателей, с группировкой затрат на программы (проекты), которая, как, например, в США (для федеральных агентств), может структурироваться по трем уровням: агентствам, сегментам ответственности, продуктам сегмента (центрам затрат). Эксперты также подчеркивали, что в США, как и в целом для мировой практики внедрения БОР, важнейшим вопросом является структурирование бюджетных данных и их привязка к результатам. Отмечалось, что в бюджетной практике США отрабатываются различные подходы к обеспечению взаимосвязи между планами

и бюджетами. Например, связь программной деятельности с показателями результативности или со стратегическими целями, или, как вариант, с общими задачами деятельности ведомств. Другой вариативный ряд включает разработку взаимосвязи бухгалтерского учета либо с показателями результативности, либо со стратегическими задачами, либо с общими задачами (конкретного временного периода).

Обсуждались и вопросы «нового содержания» прозрачности, подотчетности и гибкости в деятельности органов государственной исполнительной власти. Акцентировалось, что прозрачность в условиях бюджетирования по результатам и финансово-экономического кризиса предусматривает повышение доверия граждан правительству, реализацию принципа создания новых ценностей, устойчивость стандартов и структуры бюджета. Подотчетность в новых условиях предполагает наличие соответствующих полномочий по управлению бюджетом, соблюдение принципа сочетания бюджетирования и вознаграждения, основанных на ответственности. Вклад менеджмента государственных структур в контексте БОР рассматривается через использование сценариев бюджетных решений, интегрированное управление рисками, мониторинг эффективности деятельности в реальном времени. В вопросах развития БОР должна повышаться роль подразделений, обеспечивающих внедрение его инструментов в практику работы, которые становятся независимой частью ведомств и призваны формировать методологию оценки условий принятия и непосредственно управленческих решений.

Д. Экссон (David Axson), автор книги «Лучшие мировые практики по планированию и оценке результатов деятельности» («Best Practice in Planning and Performance Management»), в своем выступлении дополнительно выделил новые акценты управления по результатам в условиях финансового кризиса. А именно: оценка результативности должна осуществляться не только на основе критических факторов успеха, но с учетом и даже на основе критических факторов неудач.

На встрече с директором глобальной службы бизнес-консалтинга ИБМ в области федерального управления финансами **С. Уотсоном** (Steve Watson) особый интерес вызвали задачи внедрения финансового менеджмента и его инструментария в деятельность государственных органов, создание институциональных условий реализации стратегий финансового управления на уровне ведомств, преимущества и проблемы целенаправленного законодательного упорядочения функций финансового управления. Конкретизируя выступление С. Уотсона, следует указать на выделенное им событие, предопределившее развитие финансового менеджмента на ведомственном уровне, — принятие Закона о финансовых директорах в государственном секторе (1990 г.). Этот закон фактически сопоставил роль государственных служащих (руководителей финансовых ведомств) с аналогичными позициями в частном секторе, учредил со-

вет финансовых директоров крупных федеральных агентств и их заместителей для обеспечения общегосударственной ответственности на уровне финансового управления, стимулировал развитие законодательской деятельности, направленной на улучшение качества финансового управления на федеральном уровне. После принятия закона качество финансового управления в государственном секторе повысилось, о чем свидетельствуют экспертные мнения со стороны независимых аудиторов, а также показатели, свидетельствующие о снижении недостатков внутреннего контроля.

Реализация данного закона обозначила и ряд проблем финансового менеджмента: сложности с предоставлением актуальной информации для принятия управленческих и бюджетных решений, низкую скорость перехода к консолидированному формату финансового управления (в США для этого предусмотрено создание совместных центров финансовых услуг и центров компетенций), сложности в управлении активами.

В особую группу были выделены вопросы качества деятельности органов исполнительной власти в условиях внедрения БОР. Эксперты подчеркивали, что повышение качества деятельности государственного сектора предполагает последовательный переход от управляемой деятельности к деятельности, приносящей дополнительные результаты, к использованию «наследуемой» информации для формирования прогнозируемого видения по «центрам ответственности» в принятии бюджетных решений. Так, процесс (деятельность) государственных органов в условиях БОР требует четкости и определенности, автоматизации, с тем чтобы внутренняя деятельность была сосредоточена на достижении заявленных целей. Формализация процесса (деятельности) и его автоматизация позволяет перейти от ежедневных рутинных операций к управлению внутренними ресурсами, переориентироваться в сторону аналитики выполнения и проверки отчетности. Кроме того, повысить качество разработки бюджета, распространить процесс постоянного развития на мониторинг систем и деятельности, усилить подотчетность и ответственность, в том числе ответственность за использование ресурсов и достижение результатов.

Итоги стажировки

Обзор лучших практик по использованию бюджетирования по результатам на примере ведомств США показал, что вектор развития внутреннего менеджмента государственных организаций направлен на стандартизацию и оптимизацию правил и процедур, интеграцию информационных потоков, расширение аналитических возможностей систем принятия решения (работа с «контрольными точками», выделение актуального потока задач и процессов, применение к ним аналитического инструментария). Грамотное управление оказывает позитивное влияние на оптимизацию поддержки принятия решений: позволяет добиться concentra-

ции аналитической деятельности на анализе неординарных случаев, корректировки ключевых индикаторов результативности и при создании центров компетенции для получателей бюджетных услуг.

Безусловно, важным во внедрении БОР является параллельная реализация как механизмов, обеспечивающих результативность использования выделяемых средств, так и технологий их эффективного использования для достижения этих результатов (через систему государственных закупок). При этом большое практическое значение имеет использование в практике результативного бюджетирования в государственном секторе современных информационных технологий, которые позволяют на другом качественном уровне решать многие задачи, например такие, как:

Развитие инструментария БОР во многом зависит от продуктивного диалога общественности и государственной власти, от подходов, которые используются в практической реализации методологии БОР

- сопоставление стратегических и годовых планов с бюджетом и его исполнением;
- обеспечение гарантированного качества и точности финансовых данных для принятия управленческих решений;
- обеспечение объективной оценки эффективности достижения стратегических целей, представление вариативности реализации прогнозных сценариев и подготовки скользящих прогнозов;
- внедрение системы непрерывного планирования на ежемесячной, еженедельной и даже ежедневной основе;
- осуществление привязки будущего распределения бюджета к достижению определенных целей;
- увязка цели в рамках программ с бюджетными ресурсами, проведение оценки бюджета на базе predetermined метрик (индикаторов);
- отслеживание (мониторинг) достижения целей в соответствии с заданными ключевыми показателями эффективности.

Кроме того, важнейшим аспектом результативности собственного инструментария БОР является повышение заинтересованности государственных служащих в его внедрении, обоснованная необходимость его реализации. Среди факторов успеха по использованию инструментария БОР доминируют поддержка высшего руководства, формирование независимой инфраструктуры, обеспечивающей практическую реализацию механизмов БОР, постоянная оценка соотношения затрат на их внедрение и использование с результатами этой работы, а также соответствующее обучение персонала. Иными словами, внедрение БОР обуславливает необходимость развития кадрового потенциала, стимулирование сотрудников (государственных служащих), что в целом направлено на эффективное использование трудовых, а как следствие, и всех других ресурсов. ●