

Дорожная карта открытой информации

Экономический кризис заставил оперативно адаптировать государственную бюджетную систему к вызовам времени. В условиях, когда приходится находить новые пути для повышения качества и эффективности финансовой системы страны, без масштабных информационных решений высокого уровня осилить подобные задачи уже невозможно.

На протяжении всего 2009 года вопрос исполнения бюджета был одним из самых важных для экономики. Перед Федеральным казначейством стояла задача оперативно представлять информацию по исполнению бюджета в различных разрезах. Именно в кризис остро встали вопросы эффективности расходов и оптимизации деятельности правительства. Необходимо было оперативно адаптировать бюджетную систему к вызовам времени, то есть научиться качественно оказывать услуги в условиях снижения доходов.

Время, когда увеличить объемы и качество услуг за счет того, что бюджетную систему можно было «залить» деньгами, прошло. Теперь нужно находить другие пути. В частности, необходимо дополнить информацию о финансах и исполнении бюджета сведениями о результатах достижения тех целей, на которые были направлены ассигнования. Предстоит изменить подход к контролю, мониторингу и детальной оценке выполнения тех задач, которые стоят перед бюджетными учреждениями. Очевидно, что без ИТ высокого уровня здесь не обойтись.

Но так задача ставится сегодня. В 2005 году, когда Федеральное казначейство появилось как самостоятельная служба, требовалась автоматизация функций, существовавших на тот момент. «Когда эта работа была выполнена, стало понятно, что в Федеральном казначействе имеется значительно больший потенциал, чем тот, что был

описан в функциях и задачах казначейства в 2005 году. В Российской Федерации более чем 30 тыс. бюджетов, поэтому ИТ-инфраструктура Федерального казначейства должна охватывать всю страну, кроме того, необходимо обеспечить быструю обработку информационных потоков по всем бюджетам, оперативно и централизованно представляя эту информацию в различных разрезах и формах для принятия решений на всех уровнях управления бюджетом в РФ. Так у нашей службы появилась информационная роль в развитии финансовой системы страны», — рассказывает Алексей Попов, заместитель руководителя Федерального казначейства.

ШАГИ АВТОМАТИЗАЦИИ

С первого января 2010 года автоматизированная система Федерального казначейства (АСФК) была запущена в промышленную эксплуатацию в управлениях Федерального казначейства по Самарской, Саратовской, Ульяновской и Владимирской областям. Количество пользователей превысило 2 тыс., стало возможным осуществлять информационный обмен более чем с 4 тыс. бюджетных учреждений. В качестве программного ядра АСФК была выбрана ERP-система Oracle E-Business Suite.

«В 2005 году мы выбирали платформу под конкретную структуру текущих бизнес-процессов. Эти процессы не избыточны, а вполне достаточны для того, чтобы работать с ними не только сейчас, но и в дальнейшем. А вот потенциал платформы, при условии вне-

сения в нее изменений, позволяет реализовать все больше бизнес-процессов и поддержать десятки новых задач. Тогда, в 2005 году, были представлены промышленные ERP-решения Oracle и SAP. Других решений не было», — вспоминает Попов.

Требования к системе были вполне традиционными: реализация всех необходимых бизнес-задач, надежность, масштабируемость и пр. Как отметили в казначействе, вместе с приобретением платформы осуществлялось ее внедрение под ключ во всех региональных управлениях. «Мы покупали результат. Если бы мы сначала выбирали платформу, а затем, отдельно, — услуги внедрения, то трудно было бы найти ответственного. Критерий конечного результата был следующий: отказ региональных управлений от текущих ИТ-систем в пользу ERP-системы Oracle. И когда таких управлений будет не три-четыре, а 83, то я скажу, что контракт выполнен, результат достигнут», — признается Попов.

Когда начались установка систем и обучение пользователей на местах, вскрылись различия, обусловленные тем, что участники проекта по-разному понимали и проектировали, и то, какой функционал необходим на местах. Как заметил Алексей Попов, пока ведется разработка, внешние обстоятельства меняются и требования к системе — тоже. В итоге получается, что разработанная система уже не удовлетворяет новым требованиям. «Постепенно, шаг за шагом, мы шли к компромиссу. С одной стороны, тормозили, как могли, вне-

ские обстоятельства, а с другой — сокращали период доработки системы», — вспоминает Попов.

В августе 2009 года был осуществлен первый запуск системы. Она заработала, но конвертировать данные в середине года оказалось крайне затруднительно. Дело в том, что в одной только Саратовской области поддерживалось более 40 баз данных. Фактически каждое отделение казначейства представляло собой отдельную структуру, которая работала в отдельной базе данных и с управлением казначейства обменивалась пакетами информации. Новая ERP-система была призвана объединить все отделения в единую сеть в рамках единой базы и единых правил.

Оказалось, вспоминает Попов, что невозможно объединить 40 с лишним разнородных систем в одну, обеспечив при этом конвертируемость старых данных. Поэтому было принято решение с января запустить систему с чистого листа (поскольку все старые данные остались в архивах). «С нового года мы существенно ужесточили правила работы в прежних системах. После внедрения нового ИТ-решения мы поняли, что и в текущих системах должны учитывать данные в более строгом режиме. Кроме того, выявились такие вещи, о которых мы никогда бы не узнали», — отмечает Попов.

Сегодня в планах Федерального казначейства на 2010–2011 годы — реализация завершающей стадии проекта, включающая тиражирование ERP-системы по всем территориальным отделениям, а также внедрение автоматизированной системы в центральном аппарате Федерального казначейства. В 83 регионах тиражируется решение, которое будет актуально в любом из управлений, в центральном же аппарате внедряется специальное решение.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ АСФК

По данным экспертов Счетной палаты РФ, проводивших в прошлом году в Федеральном казначействе аудит на предмет эффективности применения ИТ, сейчас автоматизировано порядка 70–80% функций.

Многие методики и стандарты, пришедшие к нам из западной практики, в отечественной бизнес-среде оказываются малоприменимыми или не очень эффективными, а применительно к государственным учреждениям и вовсе не выдерживают критики. И все же,

по мнению Попова, без этих составляющих ИТ-проект не будет эффективен: «Мы же не можем начинать строить дом без чертежей и плана работ и постоянного аудита строительства. Аудит, проведенный Счетной палатой, был первой подобной проверкой. Думаю, будет правильно, если подобные сторонние аудиты станут регулярными. Это помогает задуматься о культуре реализации ИТ-проектов. Необходимо применять проектный подход в соответствии хоть с каким-то стандартом. Должна быть некая ИТ-стратегия, должен быть аудит эффективности ее реализации. Должна регулярно проводиться оценка рисков».

Для управления постоянно продолжающимся процессом адаптации информационных систем в Федеральном казначействе утверждена процедура, которая определяет, каким образом любое изменение (в том числе и внешнее) согласовывается с изменениями информационно-технического комплекса: инициация, оценка, включение в планы, аудит прохождения, отчетность и пр. Сейчас на местах внедряется та версия, которая актуальна на момент внедрения, при этом идут два параллельных процесса. Первый — это постоянный выпуск новых версий и размещение их в фонде алгоритмов и программ Федерального казначейства. Такое случается раз в два-три месяца, в дальнейшем предполагается перейти на полугодовой цикл. Второй процесс — внедрение на местах той версии, которая размещена в фонде алгоритмов и программ. Территориальные органы могут использовать только то, что размещено в этом фонде. На основании приказа по Федеральному казначейству территории должны в течение двух недель перейти на обновленную версию системы и отчитаться об этом.

Как бы там ни было, основная ценность АСФК — в качестве данных представленных в ней, считает Попов. «У нас 30 тыс. муниципальных образований, все они представлены в единой базе данных. Нам удалось добиться высочайшей детализации данных, оперативности их консолидации по различным признакам и их доступности. Подобная детализация требует еще и управленческих навыков работы. Данные об исполнении бюджета четко структурированы и понятны, а вот данные о загрузке наших собственных сотрудников и об эффективности их работы получить сложнее.

Для этого должна быть создана специальная структура».

Все знают, что любые задачи решаются не только при помощи ИТ, но и при непосредственном участии людей. По словам Попова, в Федеральном казначействе есть список всех операций, которые могут совершаться исполнителями. С другой стороны, есть список сотрудников в системе, который привязывается к списку операций. Ведется счетчик операций и исполнителей. Следится за тем, что успел сделать сотрудник за свой рабочий день, — в результате выявляются те, кто перегружен, и те, кто явно не перетрутился. На основании этих данных удастся оценить не только загрузку персонала, но и трудовые затраты на те или иные операции, чтобы потом их оптимизировать.

«Благодаря внедрению ИТ высвобождается ресурс, который мы готовы направить на решение новых задач. На мой взгляд, управлять подобной структурой в масштабах страны очень помогло бы наличие общероссийского порталного решения. Все подведомственные структуры должны иметь не только свои информационные системы, но и непременно быть представлены в единой информационной системе и работать по ее правилам. Правила и порядки устанавливает оператор этой центральной системы на федеральном уровне. Тогда мы уйдем от понятий «муниципальный», «субъектовый», «федеральный» и придем к понятию «общероссийский», — считает Попов.

Портал госуслуг — это первый шаг на пути к настоящему «народному» информационному обществу, а информационная система Минфина России — общероссийский портал «Финансы». Открытость такой информации обеспечивает колоссальный общественный контроль за расходованием бюджетных средств.

Модель Федерального казначейства предполагает, что для получения финансирования на следующий период нужно отчитаться за предыдущий, в том числе разместить информацию о достигнутых результатах и освоенных средствах на публичном информационном ресурсе. Без этого не будет финансирования следующего этапа. «Мы не будем проверять объем и качество выполненных работ, это не задача Федерального казначейства. Кому предстоит контролировать это на местах, должно решать гражданское общество», — поясняет Попов. **CIO.RU**