

**Системный подход к управлению общественными финансами:
стратегическое планирование, бюджетирование и оценка качества**

Анисимова К.В., аспирант, Московский государственный университет
им. М.В. Ломоносова

Аннотация. Данная статья посвящена проблеме несогласованности трех основных элементов управления общественными финансами (далее – УОФ): стратегическое планирование, бюджетирование и контроль (оценка качества). Принимая во внимание узко-ориентированные теоретические концепции последних десятилетий в области реформирования государственного управления, в данной статье, кроме самого понятия УОФ, рассматривается идея системного подхода, которая заключается в гармонизации стратегического планирования, бюджетирования и контроля, а также в выстраивании внутренних связей между этими элементами УОФ.

Ключевые слова: управление общественными финансами, стратегическое планирование, бюджетирование, оценка качества (контроль), реформа государственного управления, системный подход.

**Systematic approach to public finance management: strategic planning,
budgeting and performance measurement**

Anisimova K.V., Ph.D. student, Lomonosov Moscow State University

Annotation. This article focuses primarily on the problem of congruousness of three major components of public finance management: strategic planning, budgeting, and performance measurement. Taking into consideration many specific relevant theoretical concepts elaborated within previous decades in the field of public administration, in the limits of this article, I will try to develop an idea of systemic

approach aiming at harmonization of strategic planning, budgeting and performance measurement and improvement of their inner relations.

Keywords: public finance management, strategic planning, budgeting, performance measurement (control), public administration reform, systematic approach.

Введение

В настоящее время практически все государственные управленческие структуры находятся под огромным давлением, вызванным различными факторами: растущим спросом на государственные услуги со стороны населения, увеличивающимся дефицитом бюджета, необходимостью придерживаться политики жесткой экономии, осложнением внутренней и (или) внешней политической обстановки.

Безусловно, это далеко не полный перечень вызовов, с которыми государству необходимо бороться, чтобы поддерживать стабильность системы управления. Анализу этих и других факторов, а также установлению причинно-следственных связей между ними было посвящено немало работ. Так, в течение предыдущих лет теоретические концепции в области государственного управления были преимущественно ориентированы на изучение отдельных аспектов УОФ: вопросы бюджетирования (1960-1970е гг.)¹, теории контроля и оценки качества УОФ (1980-1990е гг.)², внедрение стратегического планирования в общественном секторе (1990-2000е гг.)³. В рамках данной статьи хотелось бы остановиться на вопросах гармонизации государственного управления и УОФ в частности.

В самом широком смысле *управление общественными финансами* может быть определено как комплексная система административных процессов по мобилизации финансовых ресурсов и их дальнейшему распределению в

¹ Wildavsky, A. 2001. Budgeting and Governing. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey; Cutt, J. 1974. Planning, Programming, and Budgeting. Praeger Publishers, New York.

² Ed. by Lynden F.J., Miller, E.G. 1978. Public budgeting: program planning and evaluation. Rand McNally College Publishing. Chicago; Robinson., M. 2007. Linking funds and results. Palgrave Macmillan. IMF.

³ Mulgan, G. 2009. The art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for public good. Oxford University Press.

общественном секторе. В этой системе можно выделить несколько ключевых элементов, однако, в первую очередь, хотелось бы коснуться вопросов стратегического планирования, бюджетирования и оценки эффективности (контроля), которые являются потенциальными точками роста. Если эти три элемента будут работать слаженно, то синергетический эффект их взаимодействия окажет благотворное влияние на всю систему государственного управления.

В данной статье последовательно будут рассмотрены основные характеристики каждого из этих элементов (определение, принципы, признаки и т.д.). В качестве заключения будет представлен обзор взаимозависимости данных компонентов УОФ и будут рассмотрены возможности их гармонизации.

I. Стратегическое планирование

Публичное стратегическое планирование (понимаемое как механизм определения долгосрочных целей, а также разработки соответствующих планов достижения этих ориентиров) проистекает из частного сектора. Оно унаследовало те же самые черты: долгосрочность, целеориентированная эффективность, ресурсный анализ, анализ среды, неизбежность организационных изменений.

Однако говоря о стратегическом планировании на национальном уровне, следует принимать во внимание возрастающую комплексность системы стратегического планирования. Тем не менее, вне зависимости от масштаба базовые принципы СП остаются неизменными⁴:

- рациональное финансирование;
- устойчивость;
- максимизация общественной полезности;
- управляемость;

⁴ Joyce P., Bryson, J. M., and Holzer, M. 2014. Developments in strategic and public management: studies in the US and Europe. New York: Palgrave Macmillan.

– стратегический контроль (контроль входа + текущий контроль + перспективный контроль + чрезвычайный контроль).

На основе данных принципов формируется один из главных продуктов стратегического планирования – стратегический план. В целом, при его создании необходимо учитывать следующие условия⁵:

Во-первых, все направления стратегического развития должны быть четко определены (предпочтительно, в измеряемых величинах и исходя из принципов специфичности, достижимости, соответствия сущностным и временным параметрам);

Во-вторых, стратегическая дорожная карта (понимаемая как набор отдельных целей и промежуточных результатов) должна быть разработана в целях следования стратегическому курсу.

Таким образом, эффективная стратегия должна отвечать на пять вопросов, которые представляют собой своеобразную проверку качества готовящегося документа:

- зачем? – набор целей;
- где? – анализ окружающей среды;
- куда? – направления следования;
- как? – набор действий;
- все ли в порядке? – подведение итогов и извлечение уроков из предыдущего опыта⁶.

Что касается стратегического планирования в государственном управлении, то президент или правительство (в зависимости от устройства политической системы) должны быть ответственными за развитие и исполнение национальной стратегии, которая включает в себя стратегические планы органов государственной власти. Следует отметить, что факт личной

⁵ Moore, Mark Harrison. 1995. Creating public value : strategic management in government. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

⁶ Mulgan, G. 2009. The art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for public good. Oxford University Press.

ответственности первых лиц государства не препятствует формированию специального органа, уполномоченного на исполнение отдельных функций.

В качестве примера можно привести Центр стратегического анализа во Франции (преемник Главного комиссариата по планированию), который учрежден при офисе премьер-министра в целях консультирования по вопросам создания и исполнения экономической, социальной, экологической и культурной политики, а также в целях подготовки прогнозов для основных реформ общественного сектора.

II. Бюджетирование

Как было уже сказано, стратегическое планирование должно учитывать ресурсную базу, которая находится в распоряжении правительства. Иначе стратегические инициативы не воплотятся в жизнь. На практике зачастую наблюдается отсутствие достаточного финансирования целей, которые были амбициозно (а порой безответственно) поставлены государством.

Именно поэтому организации бюджетного процесса должно быть уделено не меньше внимания, чем стратегическому планированию. Более того, они взаимозависимы, поэтому они должны быть проработаны в соответствии друг с другом.

Одним из ярких примеров признания такой взаимозависимости является концепция «Планирование-программирование-бюджетирование» (далее - ППБ), апробирование которой состоялось в Соединенных Штатах Америки в 1960-х годах⁷. Этот подход использовался в качестве инструмента управления при разработке и реализации экономической политики, где главным приоритетом являлась рационализация распределения ресурсов и ответственности между административными учреждениями⁸.

Основываясь на положительном опыте внедрения ППБ подхода в Министерстве обороны США, президент США Линдон Джонсон в 1965 году принял решение о применении ППБ в масштабах всего федерального

⁷ Schick, A. 1966. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform, *Public Administration Review* 26 (4): 243–58.

⁸ Anisimova, K. 2016. *Public Finance Management: the scope for improvement*. Yale University. New Haven, CT. Online Fox Policy Brief Series.

правительства. Однако впоследствии эта общегосударственная инициатива была официально отвергнута уже в 1971 году. Тем не менее, ППБ применялся в Министерстве обороны США еще в течение 30 лет. Этот факт позволяет сделать вывод о том, что некоторые учреждения в большей степени подходят для реализации такого подхода, чем другие.

Эксперты утверждали, что отказ от внедрения ППБ за пределами Минобороны объясняется большими потребностями в ресурсах (несоразмерными временными затратами, нехваткой персонала с достаточным уровнем квалификации, недостаточным финансированием для проведения реформ), а также организационной инертностью.

Что касается возможных причин неудачи ППБ, то необходимо признать, что *отсутствие систематизированного стратегического планирования в федеральных органах власти* может рассматриваться как основное препятствие, и в результате оно свело на нет все потенциально плодотворные инициативы по реформированию УОФ.

Фактически, обоснованная система стратегического планирования способна улучшить практически все недостатки программно-ориентированного бюджетирования, которые, как отмечалось выше, были инициированы в ходе бюджетной реформы 1965 года в США и привели к ее провалу в 1971 году. Именно поэтому Минобороны США, которое на тот момент имело самую передовую систему стратегического планирования в силу своей тесной связи с мощнейшими научно-исследовательскими центрами (например RAND), а также специфики своей деятельности, сильно зависящей от планирования и подотчетности, сумело удержать концепцию ППБ на плаву на протяжении нескольких десятилетий.

В заключении этого раздела хотелось бы подчеркнуть, что стратегическое планирование является эффективным средством включения оперативных целей в годовой бюджет, который помогает сбалансировать желаемые результаты и

имеющиеся ресурсы, а также повысить их измеримость⁹. В свою очередь, бюджетирование (понимаемое как процесс выделения ресурсов не только в годовом, но и в среднесрочном плане) служит ориентиром для специалистов по стратегическому планированию в вопросах финансирования и определения параметров бюджета в рамках стратегического плана.

III. Контроль и оценка качества

Как уже упоминалось в первом разделе, один из итеративных вопросов стратегического планирования касается того, идет ли все правильно или необходимо внести определенные изменения. Иными словами, речь идет об оценке результатов, которая представляет собой управленческую деятельность, направленную на сбор, анализ и представление информации о результативности рассматриваемого процесса и (или) системы (будь то стратегическое планирование, бюджетирование или что-то иное).

Регулярный мониторинг промежуточных результатов и контроль показателей закладывают основу для анализа эффективности и результативности той или иной деятельности¹⁰. Популярная в западной литературе концепция «4-CP» описывает процесс оценки результатов деятельности как 4-ступенчатый цикл:

1. Проверить текущее положение дел (Check Position);
2. Донести информацию до руководства (Communicate Position);
3. Соотнести и подтвердить приоритеты (Confirm Priorities);
4. Внести изменения/закрепить положительный результат (Compel Progress)¹¹.

Кроме того, хорошо проработанная система измерения результативности помогает обеспечить успешное государственное стратегическое планирование и бюджетирование, оперативно выявляя недостатки планов и программ на

⁹ Акмаева, Р. И. Бюджетирование как современный управленческий инструмент стратегического и текущего планирования / Р. И. Акмаева, Е. В. Стаханова // Вестник Астраханского государственного технического университета. - 2006. - №6. - С. 283-288.

¹⁰ West, W. F. 2011. Program Budgeting and the Performance Movement: The Elusive Quest for Efficiency in Government. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

¹¹ Joyce P., Bryson, J. M., and Holzer, M. 2014. Developments in strategic and public management: studies in the US and Europe. New York: Palgrave Macmillan.

первых этапах их реализации. В то же время четко определенные стратегические приоритеты и прозрачный финансовый план правительства облегчают проведение контроля и значительно повышают его эффективность.

В совокупности эти три компонента составляют самодостаточный механизм управления государственными финансами. Каждый элемент проходит четыре этапа: «планирование» – «реализация» – «оценка» – «корректировка»¹². Действительно, разработав четкий стратегический план с измеримыми и достижимыми целями, следует разработать систему оценки данных о текущей деятельности и достигнутом прогрессе. Результаты этого анализа дают возможность либо продолжать реализацию, либо вносить соответствующие изменения.

Вывод

Грамотно выстроенная система управления общественными финансами должна представлять своего рода часовой механизм, где все элементы работают корректно и слаженно. Среди многочисленных компонентов УОФ именно стратегическое планирование, бюджетирование и контроль обеспечивают устойчивость системы УОФ¹³.

Как уже отмечалось ранее, государственное стратегическое планирование определяет направления развития и обеспечивает среднесрочный и долгосрочный обзор государственной политики. С учетом стратегических приоритетов формируется бюджет, который закрепляет распределение финансовых ресурсов на несколько лет вперед. Кстати, уже более 80% стран в настоящее время перешли к среднесрочному планированию расходов¹⁴. Этот переход стал возможен благодаря развитию стратегического планирования и внедрению комплексной системы контроля.

¹² Joyce P., Bryson, J. M., and Holzer, M. 2014. Developments in strategic and public management: studies in the US and Europe. New York: Palgrave Macmillan.

¹³ Климанов, В.В. Повышение эффективности управления общественными финансами: новая программа действий органов власти// Бюджет – 2014. - №3

¹⁴ Всемирный банк. 2013. За пределами однолетнего бюджетирования: анализ мирового опыта по внедрению среднесрочного планирования расходов. Вашингтон, США. Изд-во Всемирного банка.

Контроль и анализ достигаемых результатов являются инструментом оценки жизнеспособности стратегических планов и бюджетных прогнозов. Если по результатам проведения контрольных операций обнаруживаются системные отклонения от заданных показателей, то незамедлительно вносятся коррективы в процесс реализации .

Однако на практике система УОФ работает неидеально ввиду большого количества входящих в нее элементов, процессов, агентов. Таким образом, конечная цель управления государственными финансами заключается в максимальной синхронизации таких базовых процессов, как стратегическое планирование, бюджетирование и оценка эффективности. Именно такой подход позволит существенно повысить эффективность управления государственными финансами.

Библиографический список

1. Акмаева, Р. И. Бюджетирование как современный управленческий инструмент стратегического и текущего планирования / Р. И. Акмаева, Е. В. Стаханова // Вестник Астраханского государственного технического университета. – 2006. – №6. – С. 283-288.

2. Климанов, В.В. Повышение эффективности управления общественными финансами: новая программа действий органов власти// Бюджет – 2014. – №3.

3. Макашина О. В. Теория и методология эффективного бюджетирования / О. В. Макашина, Ю. А. Соколов, Санкт-Петербург: Изд-во Политехнического университета, 2010. 236 с.

4. Всемирный банк. 2013. За пределами однолетнего бюджетирования: анализ мирового опыта по внедрению среднесрочного планирования расходов. Вашингтон, США. Изд-во Всемирного банка.

5. Anisimova, K. 2016. Public Finance Management: the scope for improvement. Yale University. New Haven, CT. Online Fox Policy Brief Series.

6. Cutt, J. 1974. *Planning, Programming, and Budgeting*. Praeger Publishers, New York.
7. Joyce P., Bryson, J. M., and Holzer, M. 2014. *Developments in strategic and public management: studies in the US and Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
8. Ed. by Lynden F.J., Miller, E.G. 1978. *Public budgeting: program planning and evaluation*. Rand McNally College Publishing. Chicago.
9. Moore, Mark Harrison. 1995. *Creating public value : strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
10. Mulgan, G. 2009. *The art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for public good*. Oxford University Press.
11. Robinson., M. 2007. *Linking funds and results*. Palgrave Macmillan. IMF.
12. Schick, A. 1966. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform, *Public Administration Review* 26 (4): 243–58.
13. West, W. F. 2011. *Program Budgeting and the Performance Movement: The Elusive Quest for Efficiency in Government*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
14. Wildavsky, A. 2001. *Budgeting and Governing*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.