

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.В. Клименко

**УПРАВЛЕНИЕ И БЮДЖЕТИРОВАНИЕ,
ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НА РЕЗУЛЬТАТ**

Препринт WP8/2021/04

Серия WP8

Государственное и муниципальное
управление

Москва
2021

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

Клименко, А. В.

Управление и бюджетирование, ориентированные на результат [Электронный ресурс] : препринт WP8/2021/04 / А. В. Клименко ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — Электрон. текст. дан. (500 Кб). — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). — 48 с.

Одними из наиболее популярных в последние десятилетия управленческих концепций в публичном секторе выступают управление и бюджетирование, ориентированные на результат. Они, как и многие другие управленческие новации, пришли в госуправление из бизнеса на волне Нового государственного управления и стали основой многих управленческих практик.

В Российской Федерации внедрение управления и бюджетирования по результатам в начале текущего века было связано с административной и бюджетной реформами, с внедрением программно-целевых и проектных подходов, систем оценки и стимулирования достижения результатов. Для России указанные концепции не стали чем-то абсолютно новым. Многолетняя практика социалистического планирования с технологической точки зрения предполагала внешне схожий подход, поиск наилучшего соотношения целей, задач, результатов и ресурсов. Однако в новых условиях его пришлось пересматривать с учетом самостоятельности и рыночного поведения объектов управления.

В настоящее время инструменты, базирующиеся на указанных концепциях, являются неотъемлемыми элементами практики государственного управления во многих странах, несмотря на свойственные им изъяны, такие как мягкие бюджетные ограничения, информационная асимметрия, неполнота контрактов и проч.

Ключевые слова: управление и бюджетирование, ориентированные на результат; непосредственные и конечные показатели результатов; процесс и цикл планирования; прогнозирование; контроль и оценка исполнения планов; типы бюджетирования по результатам; управление и бюджетирование по результатам в России

Клименко Андрей Витальевич, к.э.н., профессор, научный руководитель Института государственного и муниципального управления, руководитель департамента политики и управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: aklimenko@hse.ru

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

1. Что такое управление по результатам?

Управление по результатам (performance management) является одним из основных принципов современной практики публичного управления, реализация которого с помощью множества управленческих механизмов, технологий и организационных решений нацелена на достижение общественно значимых целей, решение приоритетных задач. Такое или похожее описание управления по результатам (УПР) даётся во многих исследовательских и практических работах. Например, исследовательская и консалтинговая компания Гартнер (Gartner) определяет УПР как «комбинацию методологий и показателей, которые позволяют определять, контролировать и оптимизировать результаты, необходимые для достижения организационных целей и задач» [Gartner Glossary].

«Управление по результатам – это способ управления, включающий постановку целей и обеспечение их достижения с помощью цикла планирования и контроля. Он включает в себя набор мероприятий, инструментов и механизмов, предназначенных для измерения и оценки результатов для постоянного повышения результативности деятельности» [Vignieri, 2018]. «Управление по результатам – это способ управления, предполагающий использование информации о результатах для принятия решений» [Van Dooren, Bouckaert, Halligan, 2015, p. 37].

Ключевым словом в определении УПР является «результат». При этом в рассматриваемом контексте сложно дать однозначное определение этому слову, особенно если помнить, что под словом «результат» имеется в виду многозначное английское слово «*performance*», которое переводится как результат, показатель, исполнение, эффективность и проч.

Даже на английском языке интерпретация данного слова многогранна. «*Performance can be defined as outputs and outcomes. Yet, the output or outcome labels do not tell much about the substantive content of performance*» [Van Dooren, Bouckaert, Halligan, 2015, p. 20]. Поэтому приходится давать пояснения, использовать многословную характеристику: «Результат определяется как реализация общественных ценностей, таких как эффективность, действенность, справедливость, надежность, открытость и прозрачность» [Van Dooren, Bouckaert, Halligan, 2015, p. 39]. По существу, более адекватной была бы замена слова «результат» на «желаемое состояние», но тогда уже привычное словосочетание стало бы неудобопроизносимым. Иногда в англоязычной литературе используется и более узкое понятие – «*results-oriented management*». Однако в переводе на русский это будет все то же УПР.

Управление по результатам можно рассматривать с **разных теоретических позиций**. Для экономистов важное значение имеет институциональный подход, теории общественного выбора, принципал-агентских отношений, контрактов. В рамках этих концепций дается объяснение процессу выбора целей, влияния на их формирование групп интересов, включая собственно бюрократический аппарат органов государственного управления. Теория принципал-агентских отношений указывает на объективные ограничения использования УПР, связанные с асимметрией информации, неполнотой контрактов и т.п.

Развитие прикладных методов УПР нацелено на ослабление таких ограничений: на уменьшение информационной асимметрии, повышение информированности управленцев и их возможности искать лучшие решения, снижение издержек контроля за агентом. Применение ИТ и больших данных, создание условий взаимодействия и сотрудничества всех заинтересованных сторон для согласования целей, планов и бюджетов, формирование стимулов к достижению результатов являются примерами направлений развития современных систем УПР.

С **менеджеральной** (управленческой) точки зрения УПР связано с внедрением механизмов Нового государственного управления, т. е. использованием методов бизнес-управления в публичном секторе. С позиций Нового государственного управления УПР иногда противопоставляется бюрократическому управлению, основанному на рутинных процедурах, в то время как УПР – на инструментах и стимулах достижения конечных целей. В идеальном варианте рутинные процедуры, правила должны соответствовать конечным целям и включать в себя стимулы их достижения. Однако на практике такое совпадение редко достигается, и различие между бюрократическим администрированием и УПР является вполне реальным.

Менеджеры рассматривают УПР как управленческий цикл, в рамках которого определяются цели деятельности, формируются планы их достижения, исполнители наделяются полномочиями и ответственностью за достижение результатов, действует система обратной связи и контроля степени достижения запланированных результатов.

В УПР как цикле управления первым шагом выделяются цели организации, затем разрабатываются отражающие их индикаторы. Устанавливаются целевые значения индикаторов для определения достигнутого прогресса. Задачей менеджмента становится выбор действий для достижения поставленных целевых значений. Мониторинг фактических значений целевых показателей позволяет определить, насколько они соответствуют плановым обязательствам. Если возникает разрыв, то принимается решение о пересмотре целевого значения либо об изменении плана действий. Устанавливаются новые

целевые значения и, таким образом, процесс продолжается циклически [Smith, 1995, p. 279–280].

Практика госуправления использует выводы и рекомендации как институциональной, так и управленческой теории. Такой смешанный подход позволяет с разных точек зрения учесть возможные проблемы, ограничения и последствия внедрения УПР. Различные теоретические подходы напоминают управленцам о том, что применяемые ими инструменты и механизмы, включая УПР, могут быть эффективными лишь при определенных условиях и в достаточно узком диапазоне.

В арсенал управления по результатам входят такие разные инструменты, как стратегии, государственные программы, проекты и планы деятельности, показатели эффективности и результативности, рейтинги и оценки, используемые в целях распределения ресурсов и стимулирования. Важным инструментом выступает бюджетирование, ориентированное на результат (*performance budgeting*), ставшее неотъемлемым элементом современных бюджетных реформ.

УПР применяется как на государственном (общенациональном, региональном), так и на ведомственном уровне. Использование показателей результатов открывает руководителям организаций публичного сектора ряд возможностей, поскольку они «...могут использовать показатели для оценки, контроля, бюджетирования, мотивации, продвижения интересов организации, награждения, обучения и совершенствования практики работы» [Behn, 2003, p. 586].

Внедрение УПР дает и так называемые символические выгоды, убеждая граждан в рациональности и объективности работы государственного аппарата и повышая тем самым уровень доверия к правительству в целом [Hood, Dixon, 2010; Kelly, 2002, p. 379].

Несмотря на сложности, неоднозначный эффект и встречающиеся негативные последствия, УПР прочно заняло место в современных системах госуправления, стало обыденной практикой, наряду с инструментами доказательной политики, оптимизации административных процессов и функций, совершенствования предоставления услуг.

2. Показатели в системе управления по результатам

Наиболее характерным элементом систем управления по результатам являются используемые в них показатели (индикаторы). Динамика показателей, степень достижения их плановых значений, сравнительные оценки притягивают общественное внимание, служат доказательством успехов или провалов, используются для принятия решений и оценки работы органов госуправления, бюджетных учреждений и отдельных служащих.

Управление по результатам невозможно без измерения, оценки результата. Это сложная задача для сферы, где создаются общественные блага и услуги, обладающие широким спектром прямых и косвенных эффектов. Именно поэтому практика применения показателей результативности чаще всего подвергается критике за неадекватность, односторонность и несоответствие качественным целям.

Счетная палата неоднократно отмечала, что в планах и проектах отсутствует взаимосвязь между целями, задачами, показателями, мероприятиями и результатами. Аудитор Счетной палаты РФ С. Орлова в апреле 2019 года применительно к нацпроекту «Демография» отмечала: «Показатели носят количественный характер и не характеризуют реально ощутимые для общества и граждан социальные эффекты. Соответственно они не могут быть использованы для оценки результативности процессов» [Счетная палата РФ, 2019].

В системе УПР показатели призваны дать принципалу в концентрированном виде информацию о состоянии управляемого объекта, о качестве работы агента, т.е. снизить информационную асимметрию и издержки контроля. Имея достоверную информацию о результатах, выраженную в количественных значениях показателей, принципал может принимать обоснованные решения и управлять поведением агента. Кажущаяся простота конструирования и использования показателей делает этот инструмент крайне привлекательным и популярным.

Показатели: критерии выбора и проблемы использования

Современная культура использования показателей пришла в публичное управление из бизнеса. Однако функции показателей в публичном управлении оказались шире, чем в бизнесе. С одной стороны, они так же, как и в бизнесе, используются для конкретизации целей и задач, обоснования и согласования управленческих решений. С другой стороны, служат источником информации для внешних пользователей – граждан и организаций гражданского общества, зарубежных партнеров. Показатели государственного бюджета, планов и программ являются важным информационным фоном формирования рациональных ожиданий и принятия решений негосударственными агентами.

В публичном управлении используются различные **типы показателей**. Выделяются количественные и качественные показатели, относительные и абсолютные, показатели процессов и ресурсов (input). Большое внимание уделяется показателям, характери-

зующим выполненную работу – промежуточным показателям (непосредственного результата – output). Центральное место занимают конечные (итоговые – outcome) показатели, отражающие степень достижение целей.

Показатели конечных результатов измеряют общественно значимый эффект и дают оценку итогам реализации программ, планов, проектов, в целом деятельности организаций. Ввиду многогранности и многомерности общественного эффекта, наличия различных, иногда противоположных, взглядов на те или иные цели и меры правительства найти устраивающие всех показатели конечных результатов крайне сложно, если вообще возможно. Поэтому реально используемые показатели конечного результата (целевые показатели) являются итогом компромиссного выбора в рамках возможного. Показатели промежуточных (непосредственных) результатов подобрать проще, поскольку они характеризуют отдельные процессы или объемы выполненной работы. Эти показатели отражают условия движения к цели, и к ним привлекается меньше общественного внимания.

Разделение показателей на типы в значительной степени условно. То, что является непосредственным результатом более общего процесса, может быть конечным результатом локального процесса, итогом деятельности организации, т.е. зависит от уровня рассмотрения, от позиции лица, принимающего решения.

В госуправлении широко распространено использование относительных показателей, нормативов, соотношения результатов и затрат. Такие показатели используются при сравнениях и поиске резервов, планировании и обосновании объема необходимых ресурсов.

Часть относительных показателей можно классифицировать в соответствии с так называемой концепцией 3Е – экономичность (**Economy**), эффективность (**Efficiency**), результативность (**Effectiveness**)¹ (рис. 1). В этой концепции показатели экономичности, или экономии, призваны отражать расход ресурсов на единицу выпуска, выработки. Экономия может быть реальной (абсолютной) или относительной, когда расход ресурсов хотя и растет, но медленнее, чем выпуск. Экономия обычно учитывается по отдельному виду ресурса или элементу производственного или административного процесса. Расчет

¹ См., например: Otrusynova M., Pastuszkova E. Concept of 3E's and Public Administration Performance – <https://naun.org/main/UPress/saed/16-119.pdf>, а также – <http://www.dawnbrewer.me/3-es-effectiveness-efficiency-and-economy/>.

экономичности позволяет определить точки повышенных затрат, а значит, выявить пути возможного сокращения расходов ресурсов при заданных результатах.

Показатели эффективности позволяют анализировать весь процесс выполнения работы или предоставления услуги. Они указывают на то, как ресурсы в целом используются для достижения результата, где имеются узкие места и ограничения. Измерение эффективности является основой бенчмаркинга, сравнения с другими организациями или системами, работающими на аналогичный результат.

Показатели результативности фокусируются на оценке конечных эффектов, достижении целей, оптимальности исполнения функций или оказании услуг с точки зрения конечного потребителя. По утверждению П. Друкера, «эффективность – это делать все правильно, результативность – это делать правильные вещи» [Drucker, 1993, p. 2].



Рис. 1. Индикаторы в концепции 3Е

Источник: Составлено автором.

Как отмечалось, концепция 3Е пришла из бизнеса. Однако публичный сектор шире по своим задачам и эффектам. Поэтому в ряде работ 3Е расширены до 6Е, включая оценку справедливости (**Equity**) и отсутствия дискриминации в деятельности организации, надлежащее отношение к окружающей среде (**Environment**) и соблюдение этических норм по отношению как к клиентам, так и к сотрудникам (**Ethics**).

При оценке деятельности организаций публичного сектора встречается еще одна интерпретация 3Е, где вместо Economy используется слово Efficacy (действенность). Отмечается, что Efficacy отвечает на вопрос о том, ЧТО исполняет или производит организация, соответствует ли это ее задачам. Efficiency – дает ответ на то, КАК организация выполняет свои функции. Effectiveness – ПОЧЕМУ выполняются те или иные функции [Liu et al., 2010].

Показатели, используемые в системах УПР, служат элементами своего рода «приборной доски», индикаторами состояния управляемого объекта и окружающей среды,

помогают оценивать реакцию на управляющие воздействия, измеряют динамику изменений.

Роль показателей не ограничивается лишь информационной функцией. Их применение имеет также цель упростить сам процесс управления, сфокусировать внимание менеджеров на главных вопросах, предельно конкретизировать и сделать наглядными задачи. Для этого выделяют целевые (ключевые) показатели, на которые опираются системы целеполагания, отчетности и стимулирования.

Чрезмерное внимание к показателям может иметь и негативную сторону, создает эффект «туннельного видения», «работы на показатель» и другие нежелательные последствия. Тем не менее показатели в госуправлении используются очень широко, а критериям их выбора уделяется значительное внимание.

Важность выбора показателей связана с тем, что «ограниченная рациональность» управленцев требует ограничения числа показателей, с учетом которых могут приниматься решения. Большое число показателей, скорее всего, могло бы более разносторонне характеризовать состояние управляемого объекта. Однако это усложнило бы анализ и принятие решений. Чем больше показателей, тем острее проблема соотношения их значимости при общей оценке состояния объекта, особенно в случае разнонаправленных изменений показателей. Поэтому управленцы при выборе целевых показателей зачастую исходят из принципа «меньше, да лучше».

Например, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 1242 о правилах разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ указано, что «пилотная государственная программа может иметь не более 5 целей» и соответствующих показателей. Аналогично в пункте 6 приказа Минэкономразвития России от 3 ноября 2017 года N 598 о требованиях к заполнению паспорта пилотной государственной программы устанавливается, что «в графе “Цели государственной программы и их значения по годам реализации” указывается не более 10 целей пилотной государственной программы, сформулированных в виде целевых значений показателей (индикаторов)...».

Создание и внедрение показателя в практику УПР имеет определенную цену. Разработка методик расчета, организация статистических наблюдений, обследований, обработка информации – все на чем базируются показатели, требует денег и времени. Важен

и тот факт, что однажды выбранные показатели становятся элементами системы управления, и их замена также будет сопровождаться издержками. Поэтому для изменения или введения нового показателя требуются веские основания.

Частые изменения целевых показателей могут ослаблять уровень ответственности. Например, замена одного целевого показателя на другой в течение планового (контрактного) цикла является распространенным способом ухода агента из-под контроля принципала. Именно поэтому в российской практике управления госпрограммами ограничиваются возможности исключения, корректировки или изменения смыслового значения показателей.

Все это говорит о необходимости внимательного отношения к выбору показателей для использования в УПР. Помимо содержательных критериев, используемых в каждом конкретном случае, практиками менеджмента разработаны универсальные критерии, которые стоит принимать в расчет при отборе показателей.

Критерии выбора «хороших» показателей

Системы универсальных критериев «хороших» показателей зачастую имеют яркие, запоминающиеся названия – SMART, CREAM, RACER и проч., что характерно для литературы по менеджменту. Суть этих критериев и требований к целевым индикаторам давно и достаточно хорошо известна.

Содержание требований SMART

Specific (конкретный) – индикаторы должны точно характеризовать целевую область. **Measurable** (измеримый) – показатель должен быть количественно измерим, система и метод измерения должны быть понятны. **Achievable** (достижимый) – целевой показатель, как и сама цель, должен быть реальным для исполнения. **Relevant** (соответствующий) – значение показателя должно отражать степень достижения цели или одного из важных ее элементов. **Time-bound** (срочный, привязанный ко времени) – целевой показатель устанавливается на определенную дату, период.

Содержание критериев CREAM

Clear (понятный) – формулировка целевого индикатора не должна допускать двойного толкования. **Relevant** (подходящий) – индикаторы должны соответствовать основным целям программы, проекта, организации. **Economic** (экономичный) – издержки на сбор информации о значениях индикаторов не должны превышать пользу от получаемой информации. **Adequate** (адекватный) – показатель должен давать понятную оценку измеряемого результата, характеризовать прогресс

в достижении цели государственной программы, проекта. **Monitorable** (проверяемый) – должна существовать возможность проверки данных о значениях индикатора.

Содержание критериев RACER

Relevant (соответствующий) – имеет очевидную корреляцию с измеряемой целью. **Acceptable** (приемлемый) – понятный и приемлемый для всех участников. **Credible** (убедительный) – понятный для неспециалистов, легко интерпретируемый. **Easy** (простой) – информация о показателе легко доступна. **Robust** (надежный) – чувствителен для отслеживания измеряемых целей на протяжении необходимого периода и не подвержен сильному влиянию сторонних факторов.

В наше время национальные и международные организации также устанавливают требования к показателям, используемым в госуправлении. Так, Евростат (Eurostat) периодически обновляет требования к качеству показателей, применяемых при разработке политики. Такие показатели, в соответствии с указаниями Евростата, должны отвечать нуждам пользователей, быть релевантными описываемому явлению, недвусмысленно оценивать желаемое направление развития. Они должны точно и надежно отражать действительность, не вводить в заблуждение лиц, принимающих решения. Важно, чтобы значения показателей были доступны в определенное время по запросам пользователей. Для корректной оценки и мониторинга проводимой политики необходима сопоставимость показателей во времени, а также между регионами и странами. Показатели должны быть представлены в понятном виде, в удобном для дальнейшей обработки формате, сопровождаться описанием источников информации и формулами расчета [Eurostat, 2017, p. 28].

Для показателей, используемых при разработке государственных программ, российские исследователи также предлагают обращать внимание на такие критерии, как объективность (соответствие динамики показателя реальному ходу дел), сопоставимость (соответствие показателям других программ, международной практике, сравнимость значений показателя за определенный период), однозначность (одинаковое понимание показателя специалистами и другими заинтересованными лицами) [Фирстов, Рассамахин, 2014].

Как уже отмечалось, важным требованием является обеспечение преемственности методики расчета показателей, что является условием накопления сопоставимых данных и возможности анализа их динамики. В российской практике при изменении методики

расчета показателей существует требование указывать их значения, вычисленные по ранее установленным правилам, по крайней мере на период планирования и отчета об исполнении плана. Для плановых показателей должна также обеспечиваться возможность их расчета не позднее срока представления отчета об исполнении плана.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года N 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» установлено:

«11. Целевые индикаторы и показатели государственной программы должны количественно характеризовать ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей государственной программы, а также:

- а) отражать специфику развития конкретной области, проблем и основных задач, на решение которых направлена реализация государственной программы;
- б) иметь количественное значение;
- г) непосредственно зависеть от решения основных задач и реализации государственной программы;
- д) отвечать иным требованиям, определяемым в соответствии с методическими указаниями...;
- е) отражать основные параметры государственного задания в части качества и объема предоставляемых государственных услуг.

11.1. В перечень целевых индикаторов и показателей государственной программы подлежат включению показатели, значения которых удовлетворяют одному из следующих условий:

- а) рассчитываются по методикам, принятым международными организациями;
- б) определяются на основе данных государственного (федерального) статистического наблюдения...;
- г) рассчитываются по утвержденным федеральными органами исполнительной власти методикам, приведенным в дополнительных и обосновывающих материалах к государственной программе.

11.2. Методика расчета показателей должна обеспечивать сопоставимость показателей, отражающих аналогичные наблюдаемые явления, объекты, процессы или их свойства (в том числе единство единиц измерения и периодичность расчетов), и позволять рассчитывать на основе этих показателей целевые показатели (индикаторы), установленные в документах стратегического планирования» [Правительство РФ, 2010].

В российской практике методика расчета индикатора может быть представлена в виде **паспорта показателя**, содержащего наименование, единицу измерения, статус, алгоритм расчета, источник данных, ответственное за расчет показателя ведомство. Паспорт дает потенциальным пользователям однозначное понимание сути измеряемой величины (рис. 2).

1	Номер паспорта целевого индикатора	уу.хх				
2	Наименование целевого индикатора	Динамика количества ФГУП и АО, акции которых находятся в собственности Российской Федерации ($Дин_{АО+ФГУП}$)				
3	Единица измерения	%				
4	Определение целевого индикатора	показатель непосредственного результата. на значение целевых индикаторов проекта прямо не влияет				
5	Алгоритм формирования целевого индикатора	$(Дин_{АО+ФГУП} = ((АО+ФГУП)_t / (АО+ФГУП)_{t-1}) * 100\%$, где t – отчетный год				
	Наименования и определения базовых показателей	Буквенное обозначение в формуле расчета	Источник информации	Метод сбора информации, индекс формы отчетности	Объект и единица наблюдения	Охват единиц совокупности
1.	Количество АО, акции которых находятся в собственности Российской Федерации	АО	Минэкономразвития России, Росимущество	х, х	АО, акции которых находятся в собственности РФ	1
2.	Количество федеральных государственных унитарных предприятий, в т.ч. казенных	ФГУП	Минэкономразвития России, Росимущество	у, х	ФГУП	1

1	Номер паспорта целевого индикатора	аа.вв				
2	Наименование целевого индикатора	Доля городов с численностью населения свыше 50 тыс. человек, в которых функционируют многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, в общем числе городов с соответствующей численностью населения ($Д_{МФЦ}$)				
3	Единица измерения	%				
4	Определение целевого индикатора	показатель конечного эффекта				
5	Алгоритм формирования целевого индикатора	$Д_{МФЦ} = (Г_{МФЦ} / Г) * 100\%$				
	Наименования и определения базовых показателей	Буквенное обозначение в формуле расчета	Источник информации	Метод сбора информации, индекс формы отчетности	Объект и единица наблюдения	Охват единиц совокупности
1.	Количество городов с численностью населения свыше 50 тыс. человек, в которых функционируют многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг	$Г_{МФЦ}$	Минэкономразвития России (по данным субъектов Федерации)	1, 7, 8	города численностью населения свыше 50 тыс. человек	с 1
2.	Количество городов с численностью населения свыше 50 тыс. человек	Г	Росстат	1, 2	города численностью населения свыше 50 тыс. человек	с 1

Рис. 2. Пример паспорта показателя

Источник: Составлено автором.

Проблемы использования показателей

Перечисленные требования к показателям во многом носят формальный характер и далеко не всегда могут быть исполнены. Например, требование релевантности, т.е. соответствия показателя описываемой им цели или задаче, выполнить непросто. Показатель одномерен, в то время как измеряемая им цель или задача имеют множество разных характеристик. Кроме того, в практике управления зачастую выбор приходится делать из имеющихся в системе статистического наблюдения показателей, даже если они оказываются не вполне релевантными.

Особенно сложно, если вообще возможно, выразить одним или даже несколькими показателями достижение конечных целей, характеризующихся множеством количественных и качественных эффектов, прямых и косвенных результатов. Использование большого числа показателей позволяет измерить различные эффекты, но в то же время не решает проблему интерпретации итогового результата, особенно если показатели изменяются разнонаправленно [Natty, 2010, p. 210; Van Thiel, Leeuw, 2002].

Задачу поиска адекватных целевых индикаторов иногда пытаются решать путем построения **композиционных индексов**, являющихся функцией нескольких показателей, описывающих достижение цели с разных сторон. Однако в этом случае сам алгоритм объединения нескольких показателей в один всегда будет достаточно субъективным. Например, при линейном агрегировании веса отдельных показателей, от которых зависит итоговое значение композиционного индекса, определяются как правило экспертным путем. Кроме того, при таком методе агрегирования может иметь место замещение «плохих» показателей «хорошими», что искажает реальную ситуацию. Так, если качество телевизора оценивать среднеарифметической величиной качества звука и изображения, то даже при полном отсутствии изображения, но хорошем звуке, мы получаем не нулевую общую оценку качества, хотя, по сути, такой аппарат уже не телевизор.

При построении композиционных индексов часто используется метод линейного агрегирования. Например, берется средневзвешенное значение выбранных экспертами показателей. При этом и набор показателей, и их веса определяются самими экспертами, что приводит к субъективности оценок. Имеются методики, позволяющие отказаться не только от произвольно назначаемых весов, но также избежать эффекта компенсации «плохих» значений показателей «хорошими». Одна из них предлагает построение индексов на основе использования порогового агрегирования, максиминной процедуры [Алескеров, Головщинский, Клименко, 2006].

Несмотря на большую объективность, такие методики не пользуются популярностью из-за их неочевидности, математической сложности и, как следствие, недоверия со стороны потенциальных пользователей.

Наряду с объективной сложностью выбора адекватного показателя возникает ряд проблем **восприятия показателей управленцами**. Эти проблемы можно связать с проявлением ограниченной рациональности, которая приводит к неверной интерпретации показателей в общем информационном контексте. Одним из первых эти проблемы обозначил Питер Смит, выделив несколько типов искажений при использовании показателей [Smith, 1995, p. 283].

Так, Смит указал на эффект «**туннельного видения**», означающий «концентрацию внимания менеджмента на одном или нескольких аспектах деятельности, которые могут быть количественно измерены, в ущерб другим аспектам результативности, которые не измеряются» [Smith, 1995, p. 284]. По его мнению, такая ситуация для общественного сектора является не исключением, а правилом, поскольку все множество прямых и косвенных результатов управленческих решений отразить невозможно.

Смит также выделяет «**субоптимизацию**» как явление, свойственное всем иерархическим организациям и системам, стремящимся осуществлять контроль с помощью простых и четких критериев, особенно в тех из них, где полномочия каждого агентства или подразделения строго разделяются, фиксируются и к ним привязывается механизм стимулирования. В итоге агентства начинают работать на установленные локальные критерии и показатели, в ущерб более широким конечным целям [Smith, 1995, p. 286]. При этом обратной интеграции локальных показателей и критериев в общесистемные не происходит.

Еще один негативный эффект – «**близорукость**» – означает концентрацию внимания на краткосрочных результатах в ущерб долгосрочным. Отчасти это связано с краткосрочным видением ситуации самими управленцами – госслужащими, ориентированными на использование показателей непосредственных результатов, на привычные инструменты и правила. В более широком смысле «близорукость» объясняется объективной сложностью планирования последствий управленческих действий в меняющемся мире. Полностью учесть в рамках УПР изменения причинно-следственных связей, проявление новых факторов и результатов крайне сложно, если вообще возможно. Кроме того, показатели, использованные в прошлом, далеко не всегда подходят для описания будущего. Чем продолжительней период, тем менее адекватными и надежными становятся планируемые показатели.

Перечисленные выше проблемы использования показателей являются **непреднамеренными**, объективно возникающими в процессе управления. Помимо этого, могут иметь место и **преднамеренные** искажения. Если показатели используются при контроле и оценке деятельности исполнителей, то это напрямую затрагивает их интересы, а значит, вызовет определенную реакцию, попытку «улучшить» показатели в свою пользу.

Смит отмечает, например, эффект **искажения данных**, т.е. намеренной **манипуляции** значениями показателей, в результате чего данные отчетности будут расходиться с действительностью [Smith, 1995, p. 292]. Возможность искажения связана с тем, что

агент всегда знает больше о реальном положении дел, чем контролирующий его принципал. Поэтому он имеет возможность показать себя в более выгодном свете. Не исключается и прямой обман, предоставление ложных сведений. Возможным решением может быть внешний независимый аудит. Однако его проведение требует дополнительных расходов и времени.

Эффект искажения особенно ярко проявился в плановой экономике, где от достижения установленных показателей зависели не только премиальные выплаты и продвижение по службе, но и перспективы развития производств и регионов. В этих условиях искажения показателей приобрели массовый характер, плановые задания не только выполнялись, но и регулярно перевыполнялись, хотя фактически производство росло гораздо медленнее. Большой общественный резонанс в период «перестройки» получила статья В.И. Селюнина и Г.И. Ханина «Лукавая цифра», вышедшая во втором номере журнала «Новый мир» за 1987 года. В ней подробно освещалась проблема искажения данных в советской статистике и плановой отчетности, проявившаяся в том числе в систематическом завышении темпов выпуска продукции, занижении роста цен [Khanin, 2018].

При принятии управленческих решений на основе показателей учитываются не только их значения, но и более широкий информационный контекст, т.е. дается объяснение полученным значениям, обосновываются вытекающие из них действия. В связи с этим возникает проблема **неверной интерпретации** данных. Со стороны агента это может быть сделано намеренно, с целью получения определенных выгод. Э. Даунс отмечал, что бюрократы склонны недооценивать информацию, которая может негативно повлиять на них, и переоценивать благоприятную для них информацию [Downs, 1967]. В результате принципал может быть введен в заблуждение и принять неоптимальное управленческое решение [Smith, 1995, p. 294].

В условиях многозвенной системы управления, когда информация многократно передается с одного уровня на другой, вероятность как преднамеренной, так и непреднамеренной неверной интерпретации возрастает, что обусловлено желанием каждого из уровней управления (агентов) представить ситуацию в лучшем для себя виде.

Современная практика госуправления демонстрирует случаи манипулирования данными. А. Калгин и В. Елисеенко указали на этот феномен на примере показателей эффективности работы исполнительных органов регионального и муниципального уровней [Kalgin, Eliseenko, 2015]. Схожие проблемы свойственны многим

странам, причем не только для государственного, но и частного сектора [Bevan, Hood, 2006].

При внедрении показателей результативности необходимо учитывать еще один мотив изменения поведения подконтрольных лиц и организаций. Он проявляется в стремлении агентов **минимизировать усилия по достижению** запланированных принципом целевых (контрольных) показателей. Для этого агенты, во-первых, стремятся не допустить установления высоких плановых показателей. Во-вторых, не стремятся их перевыполнять, даже если такая возможность имеется, поскольку это может привести к повышению плановых заданий в будущем.

Биван и Худ указывают также на **эффект «храповика»** [Bevan, Hood, 2006, p. 521], состоящий в том, что показатели результатов на будущий период, с одной стороны, не могут быть меньше уже достигнутых значений, что привлечет внимание руководства, а с другой – не должны быть слишком высоки, чтобы не вызвать сопротивления исполнителей. Достаточно, чтобы плановые показатели укладывались в сложившийся и привычный тренд. Такова обычная логика бюрократического планирования, приводящая к усреднению показателей деятельности, неполному использованию ресурсов, замедлению темпов роста и производительности.

Ряд исследователей отмечает **«парадокс измерения результативности»** («The performance paradox»), состоящий в том, что со временем применение показателей результативности в рамках УПР все меньше способствует её реальному росту, выявлению «хороших» и «плохих» исполнителей. Это объясняется рядом причин, связанных с обучением и оппортунистическим поведением. М. Мейер и В. Гупта называют среди них, с одной стороны, «положительное обучение», т.е. подтягивание отстающих до установленного уровня результативности работы. С другой стороны, отмечается негативное обучение, т.е. концентрация усилий только на установленных показателях в ущерб другим аспектам деятельности, или даже манипулирование отчетными данными. В итоге все оцениваемые исполнители так или иначе выравниваются, а различия между ними игнорируются [Meyer, Gupta, 1994, p. 330–342]. В ходе этого процесса корреляция между показателями результативности и реальной результативностью становится все более слабой [Van Thiel, Leeuw, 2002, p. 271].

Понимание проблем, связанных с использованием показателей в госуправлении, позволяет избежать избыточных надежд и противодействовать возникновению негативных эффектов. Большинство авторитетных исследователей и практиков придерживается мнения, что «многие, если не все, из выявленных здесь проблем можно преодолеть путем

тщательной разработки и внедрения системы управления по результатам» [Bouckaert, Peters, 2002, p. 362].

Особенно большие надежды в последнее время связаны с использованием в госуправлении административных² и **больших данных** [Морозов, 2018]. Преимуществом данного типа данных помимо их объективности является то, что они формируются в режиме реального времени. На основе этих данных можно проводить объективный и непрерывный мониторинг, контроль и оценку проводимой политики.

Ценность больших данных для использования в системах УПР состоит также в том, что на их основе можно дать характеристику потребностей, поведения и предпочтений граждан и бизнеса как пользователей госуслуг. Информация о работе различных сервисов, социальных сетей, данные о геолокации из мобильных приложений служат объективной и точной основой выявления реакции различных пользователей и групп населения на управленческие воздействия. Раньше такую информацию получали разве что в ходе дорогих опросов и специальных обследований. Теперь она доступна в режиме онлайн и может быть использована при планировании и оценке деятельности государственных организаций, определении показателей результатов в государственных программах и проектах.

3. Планирование и бюджетирование в системе управления по результатам

Основным элементом системы управления по результатам служит планирование. Действительно, чтобы достичь желаемого результата, необходимо не только детально описать этот результат, но и определить последовательность ведущих к нему действий, что, собственно, и является задачей планирования.

Функция планирования является одной из наиболее востребованных и на уровне частной фирмы, и в рамках госуправления. Чем выше доля государственного сектора в экономике, тем значительнее роль планирования в определении направлений и пропорций развития страны, регионов, отраслей.

Практика государственного планирования имеет продолжительную историю. Его зарождение в современном понимании приходится на 20-е годы прошлого века – время разработки первого народнохозяйственного пятилетнего плана в СССР, а чуть позже – использования элементов планирования рядом других стран в предвоенный период.

² Административные данные – низкоуровневые данные о клиентах, процессах, экономических операциях, ресурсах организаций.

Первым плановым документом, принятым в России после революции 1917 года стал Государственный план электрификации России – ГОЭЛРО, разработанный соответствующей комиссией – прообразом Госплана. Несмотря на свое название, этот план охватывал не только план электрификации страны, но был, по сути, перспективным планом развития всей экономики [Министерство энергетики РФ].

Первый пятилетний план СССР – план индустриализации (1 октября 1928 – 1 октября 1933) был принят в период, когда в стране еще существовали частное предпринимательство и децентрализованная банковская система. Разработка плана сопровождалась дискуссиями о степени директивности плана, методах планирования, ответственности за выполнение плана. В условиях мобилизационной экономики сложилась директивная плановая система, базирующаяся на жесткой централизации управления, государственном распределении ресурсов, регулировании цен. Эта система доказала свою результативность в период войны и далее в восстановительный период.

В довоенной Германии опыт планирования был связан с разработкой в мае 1936 года «Четырёхлетнего плана», продленного в 1940 году еще на четыре года. На основе плана осуществлялись масштабные расходы государственных средств на промышленность, инфраструктуру, закупку сельхозпродукции при жестком контроле цен и зарплаты. Государство напрямую взаимодействовало с крупными корпорациями. Централизованно регулировалось распределение важнейших видов продукции, проводилось замещение импорта. Значительные средства шли на развитие науки и техники, в большей степени ориентированных на подготовку к войне.

В довоенный период элементы планирования (распределения, регулирования цен) можно обнаружить и в США. Масштабное вмешательство государства в экономику вначале было связано с мерами компенсации последствий Великой депрессии 30-х годов. Новый курс (New Deal, 1933–1936), базировавшийся на идеях Кейнса, предполагал жесткое регулирование рынка, протекционистские меры в торговле и реализацию обширной программы госрасходов.

В послевоенный период не только в социалистических странах, но и в странах с рыночной экономикой планированию уделялось много внимания в связи с распространением идей «государства всеобщего благосостояния» (Welfare state), реализацией мас-

штабных государственных программ, расширением регулирования. Достаточно упомянуть индикативное планирование в странах Западной Европы, пятилетки Японии, плано-ново-программные практики в США.

В социалистических странах в этот период планирование переживало период расцвета. Внедрялись передовые методы оптимизации плановых решений, программный и проектный подходы. Многие новации опирались на достижения российской экономико-математической школы. Большие надежды возлагались на внедрение электронно-вычислительных машин в практику госуправления, экономико-математическое моделирование и научно-техническое прогнозирование.

Однако очевидные успехи сочетались с нарастанием системных проблем. С одной стороны, благодаря в том числе планированию были достигнуты высокие темпы экономического роста, решены задачи восстановления и мобилизационной индустриализации, создания новых и наращивания базовых отраслей, таких как машиностроение, химическая промышленность, а также развития науки и техники.

С другой стороны, следствием централизованного планирования стали такие негативные явления как хронический дефицит и низкое качество многих важнейших товаров и услуг, отсутствие стимулов к инновациям и низкий уровень производительности [Bergson, 1964; Корнаи, Маскин, Ролан, 2004; Май, 2017].

Несмотря на неоднозначный опыт и различие форм государственного планирования, оно остается одной из основных функций госуправления в разных экономических системах, необходимым условием организации рациональной работы правительства. Планы выполняют важную координационную и мобилизационную роль. Они конкретизируют картину желаемого будущего, помогая сформировать рациональные ожидания и направить экономическую и социальную активность в нужном направлении. Непрерывность процесса планирования обеспечивает преемственность социальной и экономической политики. Ни одна развитая страна не обходится без стратегий, планов, программ, хотя формы и методы разработки планов, их роль в регулировании экономики существенно различаются.

3.1. Формы планов и процесс планирования

Государственное планирование – это управленческая деятельность, включающая определение целей и путей развития страны, отраслей, регионов, организаций, а также разработку мероприятий, обеспечивающих достижение установленных целей с учетом ресурсных и иных ограничений. Цели, задачи, показатели, мероприятия, ресурсы служат

неотъемлемыми элементами плана, главной задачей которого является их взаимоувязка, обоснование лучшего варианта достижения целей.

В федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» планирование характеризуется как «деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания» [Государственная дума РФ, 2014, ст. 3, п. 6].

Планы различаются по срокам действия – долгосрочные (стратегии), среднесрочные и оперативные планы. По уровню охвата выделяются общенациональные, отраслевые, региональные, местные планы. В зависимости от обязательности исполнения и степени ответственности агентов (исполнителей) перед принципалами (руководством) выделяют индикативные (рекомендательные, декларативные) и директивные (обязательные) планы. Планы разрабатываются в различных форматах, таких как программы, проекты, дорожные карты и проч.

Среди документов планирования существует определенная иерархия. Стратегии, например, занимают место на верху плановой пирамиды. Они, как правило, служат основой разработки других плановых документов. Стратегии являются разновидностью долгосрочных планов, где сформулированы наиболее важные цели и задачи государственной политики и управления.

Планы можно считать разновидностью контрактов между правительством, государственными организациями и обществом. В них содержится формулировка обязательств (целей, результатов) правительства и его органов, объяснены намечаемые меры, указаны объемы привлекаемых ресурсов, исполнители и их ответственность, этапы реализации и сроки исполнения.

Параметры планов не только определяют деятельность государственных организаций, но и формируют информационный фон для принятия решений в негосударственном секторе, влияют на частные планы граждан и бизнеса.

При планировании ведется поиск оптимального использования государственных ресурсов, обеспечивается увязка плановых параметров с другими управленческими инструментами, прежде всего с бюджетом и нормами регулирования. Повысить степень обоснованности планов и, соответственно, вероятность их исполнения позволяют вовлечение в процесс разработки заинтересованных сторон, использование широкого спектра информационных источников и методов доказательной политики, рациональная организация процесса планирования, создание стимулов выполнения плановых заданий.

Процесс планирования включает несколько этапов, образующих повторяющийся управленческий цикл (рис. 3). В качестве первого этапа традиционно выделяют анализ и прогнозирование. За ним следует целеполагание. Третий этап включает определение механизмов реализации плана, мероприятий, исполнителей и необходимых ресурсов. Четвертый этап состоит в контроле исполнения и, при необходимости, корректировке плана. Наконец, дается итоговая оценка исполнения, и цикл возобновляется.



Рис. 3. Цикл планирования

Источник: Составлено автором.

Нужно отметить, что описанное разделение цикла планирования на этапы отражает его логику, а не фактическую очередность процессов. Дело в том, что часть этапов цикла планирования на практике не заканчивается перед началом следующего. Анализ и прогнозирование, например, продолжаются и на этапе реализации плана. Они дают информацию об актуальности ранее намеченных целей, эффективности предложенных механизмов и мероприятий, что служит основанием решений о корректировке планов. При-

нятие и начало исполнения плана текущего периода может совпадать со стартом разработки плана на последующие годы, что позволяет говорить о «скользящем» планировании (рис. 4).

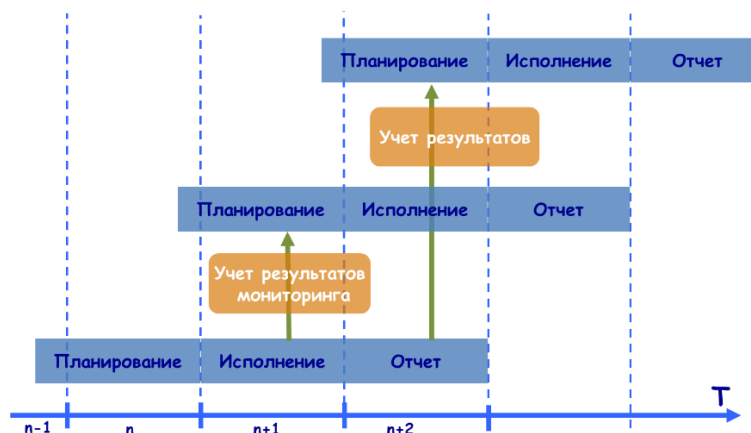


Рис. 4. Скользящее планирование

Источник: Составлено автором.

Как отмечалось, исходным пунктом цикла планирования служит всесторонний **анализ** социально-экономического положения и прогнозирование. На этом этапе выявляются тенденции развития и приоритетные проблемы, ресурсные ограничения, интересы различных групп граждан и бизнеса, преобладающие в обществе ценностные установки, проводится сравнительный анализ с сопоставимыми странами, регионами, производствами, выявляются конкурентные преимущества и проч.

На этапе анализа часто используется изобретенный в начале 60-х годов прошлого века SWOT-анализ, призванный выявить сильные (Strengths) и слабые (Weaknesses) стороны, возможности (Opportunities) и угрозы (Threats) для планируемой сферы. SWOT-анализ постоянно применяется при разработке, например, стратегий российских регионов и муниципалитетов.

Помимо SWOT-анализа применяются и другие методы, например, так называемый PEST-анализ, который акцентирует внимание на выявлении политических (Political), экономических (Economic), социальных (Social) и технологических (Technological) факторов развития.

GAP-анализ (анализ разрывов) может использоваться для диагностики соответствия рассматриваемого объекта определенному критерию, желаемому состоянию. Например, можно оценить соответствие системы управления стандарту ISO 9001 и выявить недостатки, подлежащие исправлению в плановом периоде для достижения соответствия лучшей практике управления.

Большое внимание на первом этапе планирования уделяется также моделированию и прогнозированию, позволяющим количественно отразить основные взаимодействия и зависимости, тренды развития, выявить ресурсные и иные ограничения. Все это дает информацию для целеполагания.

В федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусмотрена разработка следующих прогнозов:

- прогноз научно-технологического развития;
- стратегический прогноз Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;
- схемы территориального планирования Российской Федерации.

При **прогнозировании** используется широкий спектр методов (например, [Арженовский, 2008; Светуных, 2017]). Все их можно разбить на два типа. К одному типу относятся методы **экстраполяции**, основанные на предположении о сохранении сложившихся тенденций, связей, ресурсных ограничений. Применение этих методов позволяет взглянуть на будущее из прошлого, продлить наиболее вероятные траектории на перспективу. Методы регрессионного анализа, индексные методы, метод аналогий, аппарат нейронных и аналитических сетей относятся к экстраполяционному типу, поскольку базируются на ранее накопленных данных, сформировавшихся закономерно, продолжении сложившихся трендов.

Противоположностью экстраполяции можно считать **экспертные оценки**, базирующиеся на использовании интуиции и опыта специалистов. Считается, что экспертные оценки в меньшей степени зависят от существующих ограничений, сложившихся трендов и зависимостей. Их задача – выйти за пределы привычного, найти зачатки будущего, угадать перспективные решения и технологии.

Экспертные или эвристические методы прогнозирования незаменимы в тех случаях, когда присутствует большая неопределенность и нестабильность в развитии изучаемого объекта, ожидается или происходит слом сложившихся тенденций и взаимодействий. Экспертные методы представляют собой разные способы получения коллективных оценок, согласованной позиции экспертов. Они реализуются в форме интервью, об-

суждений, экспертных панелей, «мозговых штурмов» и проч. Экспертные методы составляют основу Форсайт-исследований перспектив развития экономики и общества, техники и технологий [Дирк, 2010].

Очевидно, что варианты прогноза, полученные на основе разных методов, будут отличаться, что позволяет взглянуть на перспективы развития более критически, учесть различные аргументы.

Для учета имеющихся вариантов прогнозов иногда целесообразно объединить их в форме **консенсус-прогноза**. Консенсус-прогноз является результатом интеграции отдельных самостоятельных прогнозов на основе определенных правил. Такие объединенные прогнозы распространены в частном секторе, например, при оценке перспектив акций конкретной компании или рынка ценных бумаг в целом. Они разрабатываются и в публичном секторе³. Консенсус-прогноз служит еще одной попыткой уменьшить неопределенность за счет интеграции разных точек зрения.

Наличие аналитической и прогнозной информации позволяет приступить к **целеполаганию**. На этом этапе происходит поиск формулировок цели и подцелей, значений целевых и иных плановых показателей с учетом ранее выявленных ограничений. Формируется «дерево целей», на котором обозначаются подцели и задачи разного уровня.

Основными участниками процесса целеполагания выступают группы интересов, законодатели, исполнительная власть (бюрократия). Участие законодателей реализуется в процессе нормотворчества, рассмотрения плановых документов, включая бюджет.

Активное участие в формировании целей принимает бизнес. Лоббирование предпринимателями своих интересов при разработке бюджета, государственных программ и проектов является распространённой практикой во многих странах. Представители бизнеса участвуют в работе совещательных органов, экспертных групп, вовлеченных в процесс планирования.

В последние годы широкое распространение получили практики участия граждан, экспертного сообщества, НКО в выборе приоритетов и поиске решений плановых задач. Для этого используются механизмы «открытого правительства», технологии участия (participatory planning), краудсорсинга.

Больше других участников в процессе планирования и целеполагания задействована исполнительная власть. Обладая преимуществами в условиях информационной

³ Консенсус-прогнозы, например, периодически готовит Институт «Центр развития» НИУ ВШЭ – <https://dcenter.hse.ru/>

асимметрии, бюрократия способна в большей степени влиять на целеполагание, чем другие участники этого процесса. Фактически именно чиновники формируют плановые документы, дают трактовку целям и подцелям, ведут расчеты показателей, распределяют ресурсы и проч. Все это позволяет профессиональной бюрократии закладывать в планы собственные интересы, а также интересы близких групп влияния и эффективно отстаивать их.

Определение мероприятий, необходимых для достижения целей, – одна из наиболее сложных задач планирования. Мероприятие можно охарактеризовать как целенаправленное действие с известным непосредственным, но, как правило, не конечным результатом. Прямое влияние непосредственных результатов от реализации мероприятий на конечные результаты и цели плана установить довольно сложно. Плановикам приходится полагаться на свой опыт, экспертные знания, убеждая себя и других в том, что предлагаемый набор мер и мероприятий приведет к достижению желаемых целей.

Нужно также иметь в виду, что один и тот же результат может быть достигнут за счет различных мероприятий. Так, снижению аварийности на дорогах способствуют как установка дополнительных дорожных знаков и повышение штрафов, так и модернизация дорожной инфраструктуры, улучшение подготовки водителей. Задача планирования – поиск лучшего набора мероприятий для достижения каждой цели и результата. Критериями выбора могут служить стоимость мероприятий, сроки их реализации, вероятность достижения установленного результата и т.п.

Методам выбора мероприятий посвящено довольно много исследований и рекомендаций (одна из ранних российских работ – [Новожилов, 1967]). Однако полностью формализовать эту задачу невозможно в силу объективной ограниченности информации, изменчивости предпочтений и внешней среды. Значительная часть мероприятий не выбирается из имеющегося набора, а формируется заново, изобретается для решения определенной задачи. В этом как раз заключается инновационная роль и творческий характер планирования.

Важным элементом разработки плановых мероприятий является их организационный дизайн, включающий распределение полномочий и ответственности между органами власти и их подразделениями, порядок взаимодействия с соисполнителями. В рамках решения этой задачи могут быть изменены не только структура органов управления, но и их функции, проведен реинжиниринг административных процессов. Должна быть также решена традиционная для бюрократических структур проблема межведомственной разобщенности, когда органы власти и организации, задействованные в исполнении

плана, концентрируются на своих отдельных задачах, игнорируя общий конечный результат. Для преодоления этой проблемы зачастую выделяют один орган в качестве главного исполнителя и наделяют его полномочиями по координации, контролю, методическому руководству.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 года N 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» ответственный исполнитель:

«а) обеспечивает разработку государственной программы, ее согласование с соисполнителями...;

а.1) формирует структуру государственной программы, а также перечень соисполнителей и участников государственной программы;

а.2) утверждает акт, регламентирующий управление реализацией государственной программы...;

а.3) утверждает... детальный план-график реализации государственной программы;

б) организует реализацию государственной программы, осуществляет на постоянной основе мониторинг реализации государственной программы, принимает решение о внесении изменений в государственную программу...;

...

д) проводит оценку эффективности мероприятий государственной программы...;

...

ж) рекомендует соисполнителям и участникам государственной программы осуществить разработку отдельных мероприятий...;

з) подготавливает годовой отчет...».

Помимо полноты учета возможных вариантов и выбора наилучшего решения поставленных задач, мероприятия должны быть логически увязаны между собой по результатам и времени исполнения, поскольку от результатов одного может зависеть возможность реализации другого. Последовательность плановых мероприятий может образовывать «дорожную карту», план-график, содержащие контрольные события, исполнение которых критично для выполнения плана в целом.

Для обеспечения большей скоординированности планируемых мероприятий в российской практике с середины 2015 года используется так называемое инициативное согласование. Его цель – учесть предложения всех заинтересованных участни-

ков при разработке плана и его мероприятий, устранить разногласия, ускорить подготовку итогового проекта. Процедура инициативного согласования реализована в электронном виде на Портале государственных программ РФ [Министерство экономического развития, б.д.].

3.2. Мониторинг, контроль и итоговая оценка исполнения плана

Процесс планирования не останавливается с принятием (утверждением) плана. При его исполнении возможны отклонения от намеченных параметров, требующие оперативной реакции. Для отслеживания отклонений необходимы **мониторинг и контроль**, объектами которых выступают все основные параметры плана, работа исполнителей, сроки наступления контрольных событий и проч. В рамках мониторинга важно также следить за изменениями внешней среды, возникновением новых возможностей и факторов риска.

В п. 8 ст. 3 закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» мониторинг и контроль определены как «деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Органы исполнительной власти отслеживают основные параметры различных плановых документов, например, ведется ежеквартальный мониторинг реализации контрольных событий по государственным программам и подпрограммам [Портал госпрограмм...].

Мониторинг и контроль исполнения планов осуществляют не только органы исполнительной власти, но и законодательная власть. В этих целях заслушиваются отчеты правительств в законодательных органах. Независимый мониторинг и контроль ведут высшие органы аудита. Счетная палата РФ, например, следит за достижением национальных целей, эффективностью реализации стратегий, государственных программ и проектов. Участие высших органов аудита в мониторинге и контроле исполнения планов – довольно распространенная практика в развитых странах. В последние годы эта деятельность рассматривается как элемент стратегического аудита [XXIII Конгресс ИНТОСАИ..., 2019].

Счетная палата Франции (La Cour des Comptes) контролирует исполнение бюджета в разрезе миссий, с учетом установленных показателей результативности. Комитет по унификации внутреннего аудита (Le comité d'harmonisation de l'audit interne – CHAI) проводит аудит госпрограмм, дает предложения по повышению их эффективности.

Главное аудиторское агентство США (GAO – Government Accounting Office) проверяет обоснованность целей федеральных программ (планов) на основе консультаций с участниками и потенциальными выгодополучателями. Оценивает их полноту, согласованность, обоснованность. Анализирует эффективность используемых финансовых механизмов (гранты, субсидии, кредиты и проч.), надежность системы отчетности и контроля исполнения. Дает оценку системы управления программой, ее гибкости, способности учитывать изменения среды и потребностей. С 1990 года формируется перечень сфер наибольшего риска (High Risk List) и отслеживается их динамика.

В задачи Национального контрольного управления Великобритании «National Audit Office» также входит анализ эффективности реализации национальных программ, планов и проектов. В том числе отслеживается состояние и результативность системы планирования. Анализируется исполнение планов департаментов (министерств) (Single Departmental Plans – SDPs), их сбалансированность с ресурсами, корректность оценки результатов.

В задачи мониторинга и контроля исполнения планов, помимо оценки ситуации для принятия корректирующих решений, входит также накопление информации о результативности применяемых управленческих инструментов и механизмов. Эта информация может быть использована в дальнейшем для повышения действенности и надежности планов.

Итоговая оценка выполнения плана дает ответ на вопрос о полноте достижения установленных целей и показателей результатов, эффективности использования ресурсов и результативности мероприятий, служит информационной базой для разработки следующего плана.

Оценка исполнения плана является и оценкой работы правительства, отдельных его органов. Действительно, план можно рассматривать как разновидность контракта между государством, гражданским обществом, в качестве принципала, и правительством, в качестве агента.

Одним из элементов этого контракта служат цели и показатели социально-экономического развития страны, регионов, отраслей, благосостояния граждан. Для достижения этих целей правительство получает полномочия, ресурсы, согласие общества на реализацию запланированной политики. Недостижение целей контракта может стать основанием изменения других его условий, состава правительства и проводимой им политики. На субнациональном уровне, на уровне отдельных программ и бюджетных учреждений итоговая оценка выполнения планов зачастую служит условием административных и финансово-экономических решений.

Применительно к госпрограммам Российской Федерации постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 года N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» п. 44 установлено, что: «По результатам оценки эффективности государственной программы Правительство Российской Федерации может принять решение о сокращении на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее реализацию или о досрочном прекращении реализации отдельных мероприятий или государственной программы в целом начиная с очередного финансового года, а также о наложении (представлении Президенту Российской Федерации предложений о наложении) на руководителей федеральных органов исполнительной власти, иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов – ответственных исполнителей, соисполнителей и участников государственной программы дисциплинарного взыскания в связи с недостижением запланированных результатов реализации государственной программы».

На практике невыполнение планов в публичном секторе далеко не всегда ведет к каким-либо последствиям для их исполнителей, особенно экономическим. Одна из характерных черт госсектора состоит в том, что в нем в большей степени, чем в частном, проявляется эффект так называемых мягких бюджетных ограничений (Soft Budget Constraint), т.е. отсутствия устойчивой связи между достижением целевых показателей и объемов финансирования [Корнаи, Маскин, Ролан, 2004]. Иными словами, государство не может допустить банкротства или существенного сокращения финансирования своих учреждений (университетов, больниц, музеев и проч.), даже если они не выполняют или некачественно выполняют государственные задания. Госучреждения могут работать неэффективно и при этом получать финансирование в полном объеме, чего не было бы при

работе их в рыночных условиях. Невыполнение планов и госзадания приводит лишь к административной ответственности, да и то только в редких случаях.

3.3. Методы планирования

При разработке планов используется большой арсенал различных методов, среди которых в качестве основных можно выделить балансовый, нормативный и методы оптимизации.

Суть **балансового метода** проста и состоит в увязке ресурсов и их потребления (расходов). Балансы чаще всего представлены в виде таблицы, в которой, с одной стороны, указываются все поступления (источники, производство) рассматриваемого ресурса, а с другой – направления его использования (потребления). Балансы составляются в стоимостном (денежном) и в натуральном выражении. Спектр используемых при планировании балансов чрезвычайно широк и включает, например, балансовый расчет валового внутреннего продукта, платежного баланса страны, балансы денежных доходов и расходов населения, основных фондов, трудовых ресурсов, энергоресурсов, земельных, водных, минеральных и прочих ресурсов.

16.41. ЭЛЕКТРОБАЛАНС
PRODUCTION AND USE OF ELECTRICITY

(миллиарды киловатт-часов / billion kilowatt-hour)

	2017	
Произведено электроэнергии	1094,3	Generation of electricity
Получено из-за пределов Российской Федерации	6,4	Received from outside the Russian Federation
Потреблено электроэнергии – всего	1089,1	Consumption of electricity – total
в том числе:		including by:
промышленными организациями	580,2	industrial organizations
сельское хозяйство, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	18,2	agriculture, hunting and forestry
строительство	12,7	construction
торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	32,8	wholesale and retail trade; repair of motor vehicles and motorcycles
транспортировка и хранение	86,7	transportation and storage
деятельность в области информации и связи	6,2	information and communication
прочие виды экономической деятельности	91,3	other economic activity
население	155,7	population
потери в электросетях	105,3	losses in electric networks
Отпущено за пределы Российской Федерации	11,6	Shipped outside the Russian Federation

Рис. 5. Пример материального баланса – Электробаланс

Источник: Росстат [Российский статистический ежегодник, 2018, с. 361].

Отдельные балансовые таблицы описывают динамику объектов, показывая их количественные изменения в конце анализируемого периода по сравнению с данными на его начало (балансы национального богатства, основных фондов, запасов полезных ископаемых и проч.).

Примером более сложного баланса, моделирующего экономические взаимосвязи, служит межотраслевой баланс (таблицы затраты-выпуск – input-output), отражающий потоки продукции и услуг между отраслями, а также формирование валового, промежу-

точного и конечного продукта⁴ [Коссов, 1973]. Применение балансового метода в различных его формах служит условием обеспечения равновесия спроса и предложения, бездефицитности планов.

Нормативный метод применяется при планировании объемов производства, потребностей в ресурсах, продуктах и услугах, при определении объемов и распределения доходов, решении иных задач. Нормативы крайне разнообразны. Можно выделить экономические, социальные, экологические, производственно-технологические нормы и нормативы. Плановым нормативом выступают показатели производительности труда, энергопотребления, потребления продуктов питания, медицинских услуг, нормативы загрязнения и т.п. В качестве нормативов могут рассматриваться также ставки налогов и сборов, тарифы и нормы амортизационных отчислений, цены и обменный курс валют и проч.

Обоснование норм и нормативов является одной из основных и наиболее сложных задач планирования. Для ее решения проводятся специальные исследования, анализируется лучшая практика, обобщаются экспертные оценки и прогнозы. Планирование нормативов, по сути, означает поиск резервов в экономике и социальной сфере, путей совершенствования технологий, производства и оказания услуг.

Следует отметить взаимосвязь нормативного и балансового методов. Расходная часть плановых балансов зачастую определяется на основе нормативов. В свою очередь, плановые нормы и нормативы могут быть рассчитаны на основе балансов. Наиболее наглядно взаимосвязь этих методов можно проиллюстрировать на примере прямой и двойственной задачи линейного программирования, когда оптимальное решение одной из задач дает однозначное решение и другой задачи. Иными словами, баланс на перспективу не может быть построен без целевых нормативов, а нормативы не будут реальными, если при их использовании не достигается сбалансированность ресурсов и потребностей, спроса и предложения.

В планировании широко используются **методы оптимизации**, обосновывающие лучший вариант решений из возможных. Эти методы используют аппарат математического программирования, теории игр, исследования операций и проч. Перечислить их

⁴ Одним из авторов идеи межотраслевого баланса считается лауреат Нобелевской премии по экономике 1973 года В.В. Леонтьев. Хотя прообраз «таблицы-шахматки» был представлен еще в работах по первому балансу народного хозяйства СССР в середине 1920-х годов. Работам по межотраслевому балансу уделялось большое значение в СССР в 60–70-е годы прошлого века. В частности, Ю.В. Яременко была разработана модель межотраслевых взаимодействий – более сложная форма межотраслевого баланса, включающая моделирование межотраслевых потоков продукции и услуг. В рамках системы национальных счетов таблицы «затраты-выпуск» в настоящее время периодически готовит Росстат.

все не представляется возможным. Да и вряд ли это имеет смысл, поскольку перечень таких методов постоянно расширяется. Стоит отметить, что применимость методов оптимизации в реальном планировании во многом зависит от наличия надежной информации, что само по себе представляет существенную проблему госуправления.

Завершая краткую характеристику стадий и методов планирования, необходимо отметить, что сам процесс планирования является весьма **затратным**. В него вовлечены высококвалифицированные госслужащие и специалисты, государственные и экспертные организации. Он требует обширной информационной базы. Много времени уходит на межведомственные взаимодействия и согласования. Значительные средства необходимы для мониторинга и контроля исполнения планов, подготовки и анализа отчетности. Расширение перечня плановых документов, нормативов и показателей в системе госуправления требует дополнительных затрат. При этом повышается риск ошибок, несогласованности, несбалансированности. Поэтому для внедрения новых документов планирования и их отдельных элементов должны быть веские основания их необходимости.

По данным на 2017 год в российском реестре документов стратегического планирования содержится около 57 тыс. документов и более 430 тыс. показателей. К Федеральной информационной системе стратегического планирования РФ подключено более 20 тыс. пользователей. Учитывая количество документов стратегического планирования, периодичность и трудоемкость их разработки, можно приблизительно оценить административные издержки планирования. По оценкам НИУ ВШЭ, на 2015 год затраты на разработку документов планирования федерального и регионального уровней (без муниципального) составили около 50 млрд руб.

Современные информационные системы и базы данных позволяют снизить затраты и время на разработку планов, автоматизировать мониторинг и контроль, расширить информационное обеспечение и использование оптимизационных методов. Однако автоматизация и даже внедрение искусственного интеллекта не заменят работу планировщиков и лиц, принимающих решения, не устранят интересы отдельных групп и неопределенность будущего, а значит, не гарантируют абсолютной надежности и оптимальности планов. Несмотря на информатизацию, автоматизацию и цифровизацию процессов планирования, разработка планов остается скорее искусством поиска баланса интересов, нежели рутинной управленческой практикой.

3.4. Особенности стратегического планирования

Одной из разновидностей планов являются стратегии. Они выполняют функцию увязки политических установок и целей с мерами государственной политики, задают ориентиры для разработки планов, программ и проектов более низкого уровня.

В России на федеральном уровне к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания, относятся:

- ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
- стратегия социально-экономического развития;
- стратегия национальной безопасности, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

Кроме того, разрабатываются отраслевые документы стратегического планирования (отраслевые стратегии), стратегия пространственного развития Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития макрорегионов, субъектов РФ и муниципальных образований. В РФ функциональные задачи стратегического планирования реализуются на базе Государственной автоматизированной системы «Управление». Ведется единый реестр документов стратегического планирования, автоматизирован ряд аналитических и расчетных функций, организуется общественное обсуждение проектов планов.

Стратегии в значительной степени носят политический характер, в них основное внимание уделяется выбору приоритетов, утверждению и реализации ценностных установок, институциональных решений. Именно поэтому при разработке стратегий необходим учет более широкого социально-политического контекста [Novick, 2015, p. 260]. В этом смысле к ним не применим в полной мере принцип политико-административной дихотомии, разделяющий зоны ответственности политиков и бюрократов. Стратегическое планирование не должно быть монопольной функцией бюрократии, а требует участия законодательной власти, организаций гражданского общества, бизнеса. Привлечение широкого круга участников и учет мнений различных групп общества дает основания рассматривать стратегическое планирование как дополнение к механизмам общественного выбора, позволяющее конкретизировать цели и задачи государства.

Статьей 13 федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусмотрена процедура общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования. В п. 3 ст. 13 указывается, что «замечания и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования, должны быть рассмотрены федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, ответственными за разработку документа стратегического планирования». «В целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования их проекты подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования...» [Государственная дума РФ, 2014, ст. 13, п. 4].

Создание условий и механизмов участия является одной из важных задач организации стратегического планирования. К сожалению, на практике общественное участие в разработке и реализации стратегий зачастую носит формальный характер. Причины этого состоят в невысокой информированности и заинтересованности потенциальных участников, отсутствии непосредственной связи целей стратегий с интересами граждан и негосударственных организаций, неуверенности в успехе стратегий.

Ценность стратегий состоит в новизне постановки задач и предлагаемых решений, в поиске конкурентных, неординарных путей развития. Новизна содержания предполагает широкое участие экспертов, обобщение лучшей практики и передовых решений, в том числе других стран. Стратегия должна акцентировать внимание на реформах, институциональных изменениях, новых организационных решениях, правилах и регуляторах. В противном случае теряется смысл стратегического подхода, и стратегия превращается в рутинный план, описывающий сложившиеся траектории.

Еще одна особенность стратегий заключается в том, что они в меньшей степени ориентированы на сложившиеся ресурсные ограничения по сравнению с краткосрочными и среднесрочными планами. Ослабление или снятие ресурсных ограничений развития является одной из задач стратегий. В этих целях в них большое внимание уделяется инновациям, росту эффективности, воспроизводству ресурсов.

Как правило, считается, что стратегии разрабатываются на долгосрочный период. Однако понятие долгосрочности относительно и зависит от динамики изменений, происходящих в стране, регионе, отрасли. Если изменения протекают быстро, то и 3–5 лет могут рассматриваться как долгосрочный период. В одном из исследований отмечалось,

что в большинстве случаев в стратегиях «излагается видение на ближайшие 1–5 лет. Однако в одном случае это видение простиралось более чем на двадцать лет, а семь стран смотрели дальше шести лет» [Abouchakra, Khoury, 2015, p. 27].

Было бы ошибкой определять формальные сроки разработки стратегии вне зависимости от ее содержания, оценки внешних условий. Неизбежный недостаток информации о будущем, субъективность экспертных оценок в условиях социальных, экономических и технологических изменений ограничивает рациональный горизонт стратегического планирования. Большинство стран принимают документы стратегического планирования на вполне обозримые периоды времени, рассматривая более длительную перспективу в качестве прогноза.

3.5. Бюджетирование, ориентированное на результат

Одним из наиболее важных инструментов управления по результатам выступает бюджетирование, ориентированное на результат (Performance Budgeting). В материалах ОЭСР бюджетирование по результатам (БОР) определяется как систематическое использование информации о результативности и эффективности для планирования и обоснования бюджетных решений, обеспечения большей прозрачности и подотчетности бюджетного процесса путем предоставления законодателям и общественности информации о целях расходов и достигнутых результатах [OECD, 2019]. Технология бюджетирования, ориентированного на результат, возникла в 60-е годы прошлого века [Robinson, 2007]. В 90-е годы в рамках реформ Нового государственного управления она стала внедряться в большинстве стран и на различных уровнях управления.

БОР предполагает планирование, исполнение и оценку реализации бюджета на основе информации о результатах работы бюджетополучателей. В отличие от **сметного планирования** бюджета по отдельным статьям доходов и расходов (line-item budgeting), когда во внимание принимаются лишь нормативные и финансовые требования, БОР исходит из целей, стоящих перед бюджетополучателями, учитывает приоритетность задач, эффективность использования бюджетных средств. БОР не отменяет сметного бюджетирования, однако решения о распределении средств принимаются главным образом с учетом ожидаемых результатов. В концепции БОР финансовые параметры являются хотя и важными, но производными по отношению к целям, на которые расходуются бюджетные средства. БОР неразрывно связано с системой планирования, которая формирует цели, задачи, мероприятия и показатели результатов.

В настоящее время БОР применяется в абсолютном большинстве развитых стран. Однако степень развития и формы его реализации существенно различаются. В **классификации типов** технологии БОР, используемой ОЭСР, выделяются презентационное (Presentational), информированное (Performance Informed) и директивное (Direct performance) бюджетирование [Performance Budgeting..., 2007, p. 21–22].

В **презентационном** бюджетировании информация о планируемых целях и результатах служит лишь фоном для обсуждения бюджета и не имеет прямой связи с распределением бюджетных расходов. Эта информация присутствует в бюджетных документах при рассмотрении проекта бюджета законодателями и гражданами. Однако она напрямую не используется при обосновании объемов финансирования тех или иных мероприятий, отраслей, проектов, организаций. В данной модели цель информации о результатах – проиллюстрировать общий контекст формирования бюджета, указать на связь бюджетных ассигнований с целями и задачами развития страны.

Информированное бюджетирование предполагает, что количественные и качественные показатели результатов учитываются при планировании бюджета, хотя жесткой зависимости между этими показателями и объемам ассигнований все же нет. Информация о планируемых результатах постоянно используется при рассмотрении бюджетных решений и служит лишь аргументом в пользу тех или иных бюджетных программ, видов расходов. Наряду с показателями результатов деятельности бюджетополучателей учитываются макроэкономические индикаторы, ресурсные ограничения. Решения о направлениях использования бюджетных средств принимаются в контексте обсуждения различных вариантов политик. Такой формат БОР отражает понимание бюджетного процесса как диалога, основанного на обмене информацией [Moynihan, 2006]. Информированное бюджетирование исходит из того, что процесс формирования бюджета – это переговорный процесс, эффективность которого зависит от полноты информированности участвующих в нем сторон.

Директивное (непосредственное, прямое) бюджетирование означает установление однозначной и жесткой зависимости между показателями результатов и объемом направляемых на их обеспечение бюджетных средств. Объем финансирования бюджетополучателя в этой модели БОР прямо и непосредственно связан с уровнем достижения планируемых показателей результатов, как правило, непосредственных, а не конечных. Для определения объема бюджетных ассигнований на плановый период используются нормативы расходов на единицу результата, расчетные формулы. Например, государство может выделять университетам средства в расчете на одного студента, а клиникам – на одного пациента, и т.п. На основе ограниченного числа показателей может также

обосновываться стоимостью отдельной программы, проекта. Этот тип БОР используется в относительно простых случаях, когда требуемые результаты более или менее очевидны и могут быть унифицированы. Реализуется принцип «больше за большее, меньше за меньшее» («more for more, less for less»). В Российской Федерации, например, к этому типу БОР можно отнести механизм государственного задания для государственных учреждений, в котором объем бюджетных ассигнований увязывается с количественными показателями производимых услуг.

При планировании бюджета одновременно могут использоваться разные типы бюджетирования (табл. 1). Например, при планировании федерального бюджета может применяться презентационное бюджетирование. Финансирование государственных программ может основываться на информированном бюджетировании, а отдельных учреждений (детские сады, школы, клиники и проч.) – на базе директивного (непосредственного, прямого) бюджетирования.

Таблица 1. Типы бюджетирования

Тип бюджетирования	Связь между информацией о результатах и бюджетом	Какая информация используется	Цель использования информации о результатах
Презентационное	Нет связи	Характеристика целей, макроэкономические индикаторы, отдельные показатели результатов	Иллюстративная отчетность
Информационное	Косвенная, непрямая зависимость	Детальное описание целей, задач и показателей результатов, анализ эффективности расходов	Планирование и отчетность, обеспечение диалога с участниками бюджетного процесса
Прямое (директивное)	Жесткая, прямая связь	Непосредственные показатели результатов	Планирование и распределение средств, отчетность

Источник: Составлено на основе [Performance Budgeting..., 2007, p. 21–22].

Имеются и другие классификации типов БОР (results-linked budgeting, performance-driven, results-driven budgeting) [Schick, 2014]. Часто упоминается также программное бюджетирование (Programme budgeting), в котором объектом расчетов, обоснований и согласований выступают государственные программы. Подробное описание ожидаемых результатов программы, с одной стороны, и обоснование потребности в бюджетных ассигнованиях, с другой, являются главным содержанием процесса программного бюджетирования. По сути, это одна из форм информированного бюджетирования.

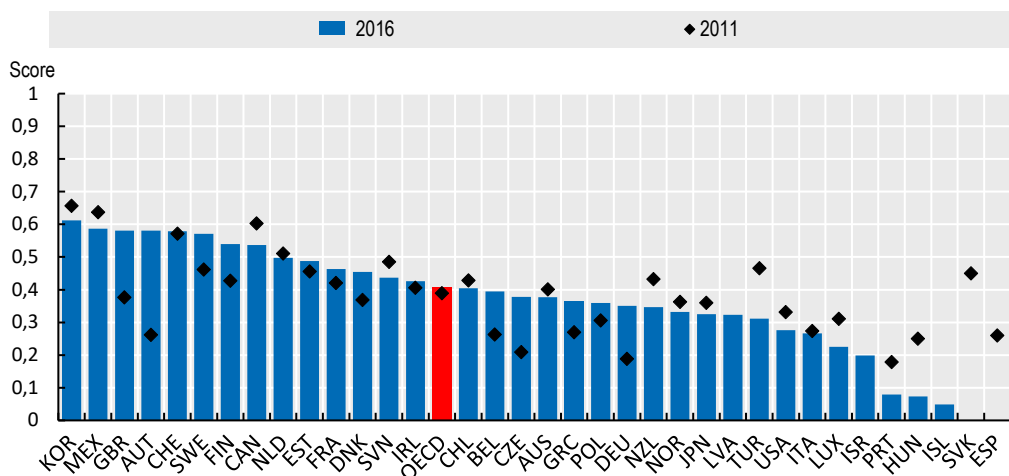


Рис. 6. Использование БОР в практике национальных правительств стран ОЭСР в 2011 и 2016 годах (индекс использования РВ)

Источник: OECD (2016), Survey of Performance Budgeting [OECD, 2017, p. 127].

Применение БОР требует высокого уровня управленческой культуры и организации бюджетного процесса, наличия диалога управленцев, политиков и гражданского общества, квалифицированных кадров, а также соответствующей нормативной, методической и информационной базы [Но, 2018, p. 749].

Для реализации полноценного БОР в организациях общественного сектора необходимо, во-первых, наличие процедур согласования целей и показателей результатов. Во-вторых, использование стимулов (вознаграждений, поощрений) для их достижения. В-третьих, организация сбора информации о результатах и использование ее в планировании. В-четвертых, использование информации о результатах при принятии организационных решений. В-пятых, проведение анализа достигнутых результатов, выявление лучшей практики. В-шестых, наличие связи бюджета организации и ее подразделений с достижением установленных целей. В-седьмых, публикация целей и результатов для информирования заинтересованных сторон. Такой набор элементов управления бюджетом в организациях публичного сектора позволяет рассчитывать на большую эффективность их деятельности в соответствии с установленными им целями и задачами [Gerrish, 2016, p. 50].

На практике последствия внедрения БОР далеко не однозначны. Одни аналитики полагают, что БОР положительно сказывается на финансовой дисциплине и экономическом росте при условии реального использования целевых показателей в бюджетном процессе и низком уровне коррупции [Kwon, 2018, p. 392]. Другие аналитики считают влияние БОР на приоритеты, структуру и результативность расходов правительств не столь очевидным из-за неустранимой информационной асимметрии, отсутствия прямой связи между распределением бюджетных средств и конечными результатами, сложности

процедур корректировки или прекращения реализации неэффективных программ [Srithongrung, 2018].

Иными словами, неоднозначность эффекта от внедрения БОР во многом объясняется неотделимостью политики от бюджетного процесса, что было отмечено уже в первых работах по анализу бюджетного процесса [Wildavsky, 1961; 1964]. Политики стремятся контролировать распределение бюджета в своих интересах и для этого им далеко не всегда нужна объективная информация о результатах, которая может противоречить их собственному выбору [Andrews, 2004]. Процедуры БОР могут быть формально прописаны в нормах и правилах, но не выполняться или выполняться выборочно, исходя из субъективно понимаемой на данный момент политической целесообразности.

В этих условиях важно повышать ответственность политиков и управленцев за принимаемые бюджетные решения. Этому могут способствовать открытость информации о бюджетном процессе, публичный анализ результативности расходов, развитие диалога власти и гражданского общества [Shaw, 2016]. В этих целях в отечественной и зарубежной практике подготавливаются, например, публичные доклады о результативности расходов (Spending review). Помимо оценки достигнутого уровня в них содержится важная информация для следующего цикла планирования бюджета, выявляющая проблемы и помогающая искать пути их решения.

Целям большей прозрачности и подотчётности бюджетной политики служат информационные платформы «открытого бюджета», обеспечивающие простой и понятный доступ к бюджетным данным, оценкам эффективности расходов. Информационные порталы «открытый бюджет» поддерживают многие правительства, регионы, города.

На международном уровне оценкой открытости бюджетов занимается негосударственная организация The International Budget Partnership. Она рассчитывает индекс открытости бюджета по странам. По итогам 2017 года Российская Федерация в рейтинге открытости бюджета оказалась в «зеленой зоне», опережая такие страны, как Канада, Германия, Чехия, т.е. российский бюджет соответствовал критериям открытости и содержал значительный объем важной информации (см. [Open budget..., 2019]). В России соответствующие информационные платформы созданы не только для отражения данных федерального бюджета, но и бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципалитетов.

Одной из наиболее уязвимых сторон технологии БОР является наличие в публичном секторе так называемых **мягких бюджетных ограничений** (soft budget constraints) [Desai, Olofsgård, 2006; Kornai, Maskin, Roland, 2003]. Мягкие бюджетные ограничения

означают, что бюджеты программ, проектов, учреждений в противоположность принципам БОР слабо связаны с результатами деятельности соответствующих бюджетополучателей, т.е. ассигнования могут сохраняться или даже расти при ухудшении результатов. Иными словами, руководители государственных программ и организаций могут принимать решения, связанные с рисками неисполнения обязательств и неэффективного использования бюджетных средств, поскольку уверены в государственной поддержке. Эта уверенность базируется на том, что социально-экономические последствия прекращения или сокращения финансирования неэффективных проектов или бюджетных учреждений могут быть для государства в большей степени неприемлемы, чем потери эффективности и ресурсов. Например, государственная школа скорее всего сохранит свой бюджет, даже если набор учеников окажется меньше запланированного числа, а уровень их подготовки будет слабым. Та же ситуация может иметь место с лечебным учреждением, не только при снижении числа клиентов, но и ухудшении результатов лечения. Закрытие учреждений в этих случаях могло бы вызвать социальное недовольство как жителей, так и работников учреждений.

Мягкие бюджетные ограничения характерны и для субфедеральных бюджетов, которым при недостатке средств на исполнение определенных минимальных обязательств предоставляется помощь из федерального бюджета. В Российской Федерации этот процесс известен как бюджетное выравнивание, т.е. сглаживание различий в уровне бюджетного обеспечения за счет средств вышестоящего бюджета для относительно равного обеспечения социальных обязательств.

В п. 1 ст. 26.18 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указывается, что «выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации осуществляется путем предоставления дотаций». Далее в п. 2 – «Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год». При расчете распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности между субъектами Российской Федерации учитываются такие факторы, как численность постоянного населения, индексы налогового потенциала и бюджетных расходов, уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций.

В п. 1 ст. 137 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что «дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских

районов) предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации в целях выравнивания финансовых возможностей городских поселений, сельских поселений, внутригородских районов по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности».

Дополнительным основанием живучести мягких бюджетных ограничений является заинтересованность политиков в таком режиме распоряжения бюджетом [Robinson, Torvik, 2009] и, добавим, бюрократов. В этом случае у тех и других возникает больше свободы манипулирования бюджетом в своих интересах.

Тем не менее в рамках внедрения принципов БОР предлагаются решения, позволяющие уменьшить влияние эффекта мягких бюджетных ограничений. Прежде всего эти решения связаны с созданием конкуренции в области общественных благ и услуг – расширением сети частных школ, клиник, социально ориентированных НКО, включая допуск их к получению бюджетных ресурсов на конкурсной основе наравне с государственными учреждениями.

В Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровнях уже на протяжении ряда лет применяется единая модель среднесрочного БОР, чего нет во многих развитых странах. С переходом в 2014–2015 годах к формированию бюджетов в структуре государственных (муниципальных) программ, а также внедрения с 2019 года проектных методов управления госпрограммами, Россия демонстрирует одну из лучших практик бюджетирования. Однако это не означает отсутствия проблем и завершения формирования системы БОР, а требует инновационных решений в рамках совершенствования системы управления по результатам в целом.

Практика БОР постоянно развивается, уточняются требования к организации, нормативному и методическому обеспечению бюджетного планирования. Эти требования говорят о том, что современное бюджетирование должно быть неразрывно связано с планированием социально-экономического развития, со стратегиями и программами, что требует разработки многолетних бюджетов, эффективного взаимодействия всех органов правительства при решении комплексных задач. Необходимы постоянные инвестиции в развитие информационной базы для более надежного и адекватного описания конечных результатов деятельности. Информация должна быть доступна и понятна разным типам пользователей, представлена преимущественно в машиночитаемом виде. Внедрение БОР должно сопровождаться развитием инструментов доказательной политики,

оценки программ и политик, анализа результативности бюджетных расходов. Актуальной задачей является формирование действенной системы стимулов для ориентации бюджетополучателей на достижение результата [OECD, 2019]. Для достижения целей эффективного управления бюджетом нельзя ограничиться лишь сферой БОР в узком смысле, необходимы усилия по развитию всей инфраструктуры системы госуправления [Mauro, Ciquini, Grossi, 2017].

Литература

- Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. Препринт WP8/2006/02. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/folder/h4rpbe23lt/direct/77322700>.
- Арженовский С.В. Методы социально-экономического прогнозирования: учеб. пособие. М.: Дашков и К., 2008.
- Государственная дума РФ. Федеральный закон от 28 июня 2014 года N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», 2014.
- Дирк М. Успешный Форсайт: дизайн, подготовка, инструментарий // Форсайт. 2010. Т. 4. № 1. С. 74–81.
- Корнаи Я., Маскин Э., Ролан Ж. Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений // Вопросы экономики. 2004. № 11. С. 4–33.
- Коссов В.В. Межотраслевые модели: теория и практика использования. М.: Экономика, 1973.
- Мау В.А. Государство и экономика: опыт экономических реформ. М.: Дело, 2017.
- Министерство экономического развития. Портал госпрограмм РФ. Инициативное согласование, б.д. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/analytics/inisoglasovanie> (дата обращения: 10.11.2017).
- Министерство энергетики РФ. История ГОЭЛРО [Электронный ресурс]. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/3039>.
- Морозов А.Н. Альтернативные источники статистической информации как основа принятия политических решений // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 2. С. 50–70.
- Новожилов В.В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М.: Экономика, 1967.
- Портал госпрограмм РФ. Сводная аналитика [Электронный ресурс]. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment>
- Правительство РФ. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 года N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», 2010.

- Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2018.
- Светуныков И.С. Методы социально-экономического прогнозирования: в 2 т. М.: Юрайт, 2017.
- Счетная палата РФ. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/news/svetlana-orlova-mintrud-do-sih-por-ne-razrabotal-plan-dostizheniya-nacionalnoj-celi-po-obespecheniyu-36641>.
- Фирстов В.Г., Рассамахин Д.Ю. Тенденции развития метрологического обеспечения технологической экономики // *Фундаментальные исследования*. 2014. Т. 3. № 11. С. 530–533.
- Abouchakra R., Khoury M. Government for a new age. The transformation agenda. Oxford: Oxford: Infinite Ideas Limited, 2015.
- Andrews M. Authority, acceptance, ability and performance-based budgeting reforms // *Int. J. Public Sect. Manag.* 2004. Vol. 17. No. 4. P. 332–344.
- Behn R.D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures // *Public Adm. Rev.* 2003. Vol. 63. No. 5. P. 586–606.
- Bergson A. The Economics of Soviet Planning. New Haven: New Haven: Yale University Press, 1964.
- Bevan G., Hood C. What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System // *Public Adm.* 2006. Vol. 84. No. 3. P. 517–538.
- Bouckaert G., Peters B. G. Performance Measurement and Management // *Public Perform. Manag. Rev.* 2002. Vol. 25. No. 4. P. 359–362.
- Desai R.M., Olofsgård A. The political advantage of soft budget constraints // *Eur. J. Polit. Econ.* 2006. Vol. 22. No. 2. P. 370–387.
- Downs A. Inside bureaucracy. Boston: Little Brown and Co., 1967.
- Drucker P.F. The Effective Executive: The Definitive Guide to Getting the Right Things Done. New York: HarperBusiness, 1993.
- Eurostat. Towards a harmonised methodology for statistical indicators – Part 3: relevance of indicators for policy making. Luxembourg: European Commission, 2017.
- Gartner Glossary. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/performance-management>.
- Gerrish E. The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis // *Public Adm. Rev.* 2016. Vol. 76. No. 1. P. 48–66.
- Hatry H.P. Looking into the Crystal Ball: Performance Management over the Next Decade // *Public Adm. Rev.* 2010. Vol. 70. P. S208–S211.
- Ho A.T.-K. From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice // *Public Adm. Rev.* 2018. Vol. 78. No. 5. P. 748–758.
- Hood C., Dixon R. The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainer or No-

- Gainer? // *J. Public Adm. Res. Theory*. 2010. Vol. 20. Supplement 2. P. i281–i298.
- Kalgin A., Eliseenko V. Why manipulate? Performance measurement and data manipulation in regional and local government. Working paper WP8/2015/05. M.: Higher School of Economics Publ. House, 2015. URL: https://www.hse.ru/data/2015/12/10/1133676727/WP8_2015_05_____.pdf
- Kelly J.M. Why We Should take Performance Measurement on Faith (Facts Being Hard to Come by and Not Terribly Important) // *Public Perform. Manag. Rev.* 2002. Vol. 25. № 4. P. 375–380.
- Khanin G. “The Crafty Figure”: 30 years later // *Ideas and Ideals*. 2018. Vol. 1. No. 2. P. 139–163.
- Kornai J., Maskin E., Roland G. Understanding the Soft Budget Constraint // *J. Econ. Lit.* 2003. Vol. 41. № 4. P. 1095–1136.
- Kwon I. Performance budgeting: effects on government debt and economic growth // *Appl. Econ. Lett.* 2018. Vol. 25. № 6. P. 388–392.
- Liu W.B., Cheng Z.L., Mingers J. et al. The 3E methodology for developing performance indicators for public sector organizations // *Public Money Manag.* 2010. Vol. 30. No. 5. P. 305–312.
- Mauro S.G., Cinquini L., Grossi G. Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda // *Public Manag. Rev.* 2017. Vol. 19. No. 7. P. 911–931.
- Meyer M.W., Gupta V. The performance paradox // *Res. Organ. Behav.* 1994. Vol. 16. P. 309–369.
- Moynihan D.P. What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting // *J. Public Adm. Res. Theory*. 2006. Vol. 16. No. 2. P. 151–168.
- Noveck B. Smart citizens, smarter state: the technologies of expertise and the future of governing. Cambridge: Harvard University Press, 2015.
- OECD. Budgeting practices and procedures. Performance Budgeting // *Government at a Glance* 2017. Paris: OECD Publishing, 2017.
- OECD. OECD Good Practices for Performance Budgeting. Paris: OECD Publishing, 2019.
- Robinson J.A., Torvik R. A political economy theory of the soft budget constraint // *Eur. Econ. Rev.* 2009. Vol. 53. No. 7. P. 786–798.
- Robinson M. Performance Budgeting Models and Mechanisms // *Performance Budgeting*. London: Palgrave Macmillan UK, 2007. P. 1–18.
- Schick A. The metamorphoses of performance budgeting // *OECD J. Budg.* 2014. Vol. 13. No. 2. P. 49–79.
- Shaw T. Performance budgeting practices and procedures // *OECD J. Budg.* 2016. Vol. 15. No. 3. P. 65–136.

- Smith P. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector // *Int. J. Public Adm.* 1995. Vol. 18. No. 2–3. P. 277–310.
- Srithongrung A. An Evaluation of Performance-Based Budget Reform in Asian Countries // *Int. J. Public Adm.* 2018. Vol. 41. No. 4. P. 257–267.
- Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. *Performance Management in the Public Sector*. 2nd ed. Routledge, 2015.
- Van Thiel S., Leeuw F.L. The Performance Paradox in the Public Sector // *Public Perform. Manag. Rev.* 2002. Vol. 25. No. 3. P. 267–281.
- Vignieri V. Performance Management in the Public Sector // *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer International Publishing, 2018. P. 1–8.
- Wildavsky A. Political Implications of Budgetary Reform // *Public Adm. Rev.* 1961. Vol. 21. No. 4. P. 183.
- Wildavsky A. *The politics of the budgetary process*. Boston, MA: Little, Brown, 1964.
- Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2007.
- Open budget index rankings [Электронный ресурс]. URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>.
- XXIII Конгресс ИНТОСАИ. 2019. Московская декларация [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/news/xxiii-kongress-intosai-prinyal-moskovskuyu-deklaratsiyu>.

Препринт WP8/2021/04
Серия WP8
Государственное и муниципальное
управление

Клименко Андрей Витальевич

Управление и бюджетирование, ориентированные на результат

Изд. № 2492