

СБАЛАНСИРОВАННАЯ СИСТЕМА ПОКАЗАТЕЛЕЙ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕЗУЛЬТАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Концепция сбалансированной системы показателей применена для сектора государственного управления: выделены особенности и этапы создания, определены уровни, введено дополнительное направление

Ключевые слова: сбалансированная система показателей, сектор государственного управления, эффективность

Ядром концепции «нового государственного управления» является бюджетирование, ориентированное на результат, которое нередко противопоставляется сметному бюджетированию [1, 2], но этими же авторами справедливо позиционируется как более широкая система, включающая дополняющие друг друга компоненты: стратегическое планирование и распределение ограниченных бюджетных ресурсов между различными направлениями использования в соответствии с установленными приоритетами; отчетность по результату, а не исключительно по соблюдению процедур расходования средств; управление в рамках субъекта бюджетного планирования, а также координация нескольких субъектов бюджетного планирования в решении межведомственных задач. Вместе с тем, очевидна неполнота системы в таком составе компонентов: в ней отсутствует исполнительский уровень – учреждение, которое создает услуги, используя для этого бюджетные средства.

Проблема оценки эффективности их использования не может быть ограничена только определением показателя, каким бы адекватно оценивающим результаты деятельности и затраты он ни был. Более широкий взгляд на эффективность с точки зрения поведения организации в кратко- и долгосрочном периодах, оцениваемого различными заинтересованными сторонами, и разработка для этой цели сбалансированной системы показателей (ССП), может дать лучший результат для оценки, выводов и определения перспектив развития государственных (муниципальных) учреждений.

Каждое из четырех направлений деятельности (финансы – потребители – процессы –

персонал), а также связь целей и задач, решаемых на разных уровнях организационной иерархии компании, актуальны и для сектора государственного управления¹ в целом. Более того, сама идея ССП, изначально предложенная для коммерческих организаций [3], как нельзя лучше соответствует особенностям этого сектора, в котором требуется многоуровневая согласованность действий между органами исполнительной власти (министерствами – агентствами – службами), между органами власти, выполняющими функции и полномочия учредителя, и учреждениями. Начало созданию такой системы в Российской Федерации было положено в 2006 г. подготовкой министерствами ежегодных докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности, но к настоящему моменту не доведено до завершения, поскольку в этом процессе по-прежнему отсутствует учреждение, которому не поставлена задача обеспечения коммуникации целей, показателей их достижения и необходимых мероприятий.

Тезис о необходимости многоуровневой согласованности деятельности в секторе государственного управления позволяет выделить некоторые особенности разработки для него ССП:

1) определенная заданность стратегических целей принятыми законодательными актами, которые устанавливают виды расходных обязательств государства, т.е. вопрос о том, какие услуги оказывать, остается за пределами исполнительных органов власти, но создание механизма предоставления услуг принадлежит этой ветви власти;

2) структурно-функциональное построение политико-административной организа-

¹ Сектор государственного управления следует определить как иерархически организованную структуру органов государственного управления и подведомственных им организаций, взаимодействующих на основе институциональных соглашений, признаками которых являются взаимные обязательства сторон по организации процесса производства общественных благ.

ции государства вносит существенные особенности в иерархическую взаимосвязь системы целей, которые должны быть связаны, прежде всего, по горизонтали – между публично-правовыми образованиями – и дополнены вертикальными связями, в которые вовлекаются государственные (муниципальные) учреждения как исполнители целей более высокого уровня в рамках собственных функций. Свобода в определении целей полностью принадлежит министерствам, исходя из возложенных на них функций и понимания приоритетов реализации государственной социально-экономической политики. Трансляция на региональный и местный уровни приоритетов и целей, установленных на федеральном уровне, должна привести к формированию системы взаимосвязанных и взаимодополняющих целей. Несмотря на то, что объем функций у всех уровней власти различен в зависимости от возложенных на них полномочий, но реализация сквозных функций в секторе государственного управления является ключевым моментом в построении ССП для реализации государственной социально-экономической политики;

3) число заинтересованных групп по мере декомпозиции целей на разных уровнях политико-административной иерархии увеличивается, что неизбежно может сопровождаться противоречиями между отдельными целями. Если учесть, что финансовые возможности регионов и муниципалитетов в реализации целей существенно различаются, то возникает желание поступиться одними в пользу других или даже их заменить. Систематически не выполняемые и даже не планируемые цели должны стать предметом анализа и причиной для изменения межбюджетных отношений;

4) разработка стратегических инициатив по принципу «сверху вниз» министерствами, имеющими большое число подведомственных учреждений, различающихся ресурсными параметрами и результатами деятельности, должна давать простор для развития каждого из учреждений. Поэтому разработке системы задач и показателей должна предшествовать группировка учреждений в пределах одного типа и минимизация числа целевых показателей с учетом их достраивания самими учреждениями;

5) принцип прозрачности в управлении общественными финансами должен найти отражение в открытости информации о результатах внедрения ССП на основе регулярного бенчмар-

кинга. Под бенчмаркингом понимается оценка, сопоставительный анализ и передача управленческих новаций, основанные на изучении системы показателей результативности [4]. Оценка результативности, становясь достоянием гласности, усиливает конкурентность среди учреждений и тем самым укрепляет стимулы к эффективной работе, позволяет выявить факторы, влияющие на результативность, и распространить лучшие практики. Поскольку для государственных (муниципальных) учреждений открытость информации о результатах деятельности является способом взаимодействия с учредителем, то на него должна быть возложена функция обеспечения доступа к этой информации заинтересованных пользователей. Результаты многочисленных сравнений, которые и в настоящее время проводятся органом власти, выполняющим функции и полномочия учредителя, остаются внутри профессионального сообщества и не доходят до потенциального потребителя услуг, снижая тем самым рациональность его выбора.

Иерархический принцип организации сектора государственного управления, особенности его структурно-функционального построения с учетом связей по горизонтали и вертикали при разработке ССП обязывают прежде всего определить организационные рамки, т.е. выделить ту организационную единицу, для которой следует построить ССП. Первый уровень – министерства на всех трех уровнях публично-правовых образований при соблюдении сквозного принципа формирования базовых целей и показателей, детализированных с учетом особенностей территории. Целеполагание сверху определяет первоначальную расстановку приоритетов. Второй уровень – государственные (муниципальные) учреждения, определяющие приоритеты на основе целей, задач, показателей учредителя и детализирующие их исходя из стратегических установок позиционирования своего собственного развития. Учет приоритетов, заданных на верхнем уровне иерархии, позволяет избежать ошибок в виде акцента на показателях непосредственного результата, значительного числа показателей и др.

Для того, чтобы эта двухуровневая ССП стала действенной (без неформализуемых излишеств, но четко ориентированной на результат), необходимы корректирующие изменения на основе принципа обратной связи: «Наше понимание стратегии и сути сбалансированной системы показателей в сфере общественного управления предполагает необходимость опре-

деления стратегических целей по схеме «сверху вниз» с последующим определением продуктов и показателей по схеме «снизу вверх» [5, с. 415].

Построение ССП государственными (муниципальными) учреждениями проходит ряд этапов.

На первом этапе необходимо определить, какие проекции заданных сверху целей и показателей следует детализировать применительно к учреждению в целом и для отдельных его подразделений, исходя из классических составляющих ССП. Выбор структурных единиц организации, участвующих в построении системы, следует вести с учетом ключевых факторов успеха применительно к основной деятельности. Четкая организационная структура учреждения (распределение обязанностей и ответственности) является условием успешной разработки ССП.

На втором этапе проводится оценка сильных и слабых сторон учреждения в целом и его отдельных подразделений; выявляются имеющиеся возможности и угрозы, которые относятся к внешней среде; формулируются направления стратегического развития. При разработке стратегии и составлении стратегических карт необходимо использовать SWOT-анализ, опираться на производственные и аналитические показатели. При постановке цели целесообразно исходить, во-первых, из необходимости ее соответствия области компетенции субъекта управления, т.е. из специфичности цели; во-вторых, из ее измеримости, прежде всего, с помощью количественных индикаторов; в-третьих, из релевантности, под которой понимается наличие четкой связи цели с основной деятельностью субъекта управления; в-четвертых, из достижимости цели. Правильно сформулированная система целей должна отражать набор актуальных потребностей общества и не должна зависеть от средств их достижения, что предполагает высокую степень свободы в выборе возможных способов и средств их достижения.

На третьем этапе создается ССП: конкретизируются стратегические цели применительно к учреждению, выявляются причинно-следственные связи между целями, выбираются показатели, определяются их целевые значения, разрабатываются стратегические мероприятия. Следует учитывать, что ССП является инструментом реализации стратегии, но не ее создания.

Важным моментом в создании ССП является составление стратегической карты, которая представляет собой схему, описывающую стратегию в виде набора целей деятельности учреждения и причинно-следственных связей между ними. Модель стратегических карт позволяет дать характеристику всех существенных факторов, от которых зависит успех, контролировать реализацию целей с учетом их причинно-следственных связей во всех четырех аспектах ССП.

Стратегическая карта навязывает определенный формат: ограничивает размер стратегии до нескольких взаимосвязанных целей; помогает сотрудникам понять стратегию развития учреждения и взаимосвязь между целями, объясняя каждому сотруднику, как его личные достижения содействуют успеху учреждения в целом.

Причинно-следственные цепочки построения ССП начинаются с перспективы «Человеческий капитал» – четвертого уровня стратегической карты. Она определяет основные элементы культуры организации и опирается на решение следующих задач: сформировать квалифицированный персонал, минимизировать текучесть кадров, развивать инициативу. Для учреждений общественного сектора экономики этот блок имеет особое значение, поскольку вклад человеческого фактора в создание услуги является определяющим ввиду ее нематериального характера и непосредственного контакта с потребителем. Поэтому следует расширить спектр показателей по сравнению с традиционным подходом, в котором акцент был сделан на показатели обучения и переподготовки сотрудников, путем выделения ключевых факторов успеха деятельности учреждения².

Третий уровень ССП – составляющая внутренних бизнес-процессов, определяемых видом деятельности и взаимоотношениями с потребителями услуг, поставщиками товаров и услуг, с органом власти, выполняющим функции и полномочия учредителя. Этот ракурс призван выделить ключевые внутренние бизнес-процессы, идентифицировать основные операции, подлежащие усовершенствованию и развитию с целью усиления конкурентных преимуществ учреждения. Для определения целей в этой составляющей ССП можно поставить следующие вопросы: какие из процессов являются наиболее значимыми для учреждения; в каких внутрен-

² Например, для вузов – количество статей в научной периодике, индексируемой иностранными и российскими организациями, в расчете на одного научно-педагогического работника; рост средней заработной платы основного персонала по сравнению с прошлым финансовым годом.

них процессах оно должно преуспеть, чтобы соответствовать потребностям потребителей услуг; как можно достичь синергизма подразделений; как нацелить систему внутреннего контроля на повышение качества услуг?

Второй уровень стратегической карты – взаимоотношения с потребителями услуг. Этот уровень ССП показывает, как учреждение стремится выглядеть в глазах потребителей услуг, т.е. отражает конкурентные предложения учреждения. Примерами могут служить такие цели: повысить степень удовлетворенности потребителей; минимизировать число упущенных потребителей, расширить число целевых категорий потребителей и повысить доход в расчете на одного потребителя (в случае возможности заниматься приносящей доход деятельностью) и др.

В самом вершине стратегической карты располагается финансовая составляющая ССП, являющаяся квинтэссенцией управления в коммерческих организациях. В государственных (муниципальных) учреждениях финансовые цели и показатели также имеют значение, но как способ реализации целей более высокого порядка – создание условий для дальнейшего развития и выполнения социального заказа общества и государства. Примерами целей, которые ставятся на этом этапе, являются следующие: увеличение госзаказа; участие в целевых программах, финансируемых государством; рост доходов от приносящей доход деятельности; сокращение расходов (при условии стабильности норматива финансового обеспечения); минимизация неэффективных расходов и др. Для их достижения следует ответить на ряд вопросов: можно ли претендовать на увеличение госзаказа (при условии открытости процедур его размещения), в каких поддерживаемых государством программах следует участвовать, за счет чего (цены, качества обслуживания, новых услуг) можно привлечь новых потребителей?

Каждый из четырех уровней акцентирует внимание на непосредственных результатах деятельности, оставляя в стороне конечные результаты, которые следует назвать сверхзадачей для государственных (муниципальных) учреждений. Конечные результаты формулируются учредителем на основе включения будущих потребителей общественных услуг в социально-экономическую систему, оценивающую новое качество рабочей силы в самых разных статусных позициях, которые человек может

занять. Возможность отражения в ССП этой перспективы может быть связана с включением дополнительного уровня «Общественный заказ», в котором производится перевод стратегических целей, сформулированных учредителем, на операционный уровень. Требования к составу разрабатываемых элементов (цели – показатели – целевые значения – мероприятия) аналогичны другим уровням стратегической карты (рис. 1).

На четвертом этапе путем декомпозиции создается система целей и показателей для нижестоящих уровней организационной иерархии. Принцип построения ССП «сверху вниз» получает свое логическое завершение, повторяя те же процедуры, что и на предыдущем этапе. Однако, этот этап более сложен, поскольку согласование целей, задач, показателей должно произойти не только по вертикали, но и по горизонтали – между структурными подразделениями учреждения. Кроме того, на этом этапе имеет значение учет временного лага между определенным событием (ключевым фактором) и изменением значения показателя, который лишь регистрирует эффект. Для учреждений общественного сектора экономики учет временного лага особенно важен при оказании некоторых услуг с длительным циклом их производства. При внедрении стратегических карт возникают следующие проблемы: насколько глубокой должна быть декомпозиция карт и как она организуется, сколько требуется показате-



Рисунок 1. Перспективы ССП в общественном секторе экономики

лей для нижестоящих уровней, кто осуществляет их отбор, как используются стратегические карты в управленческом контроле и др.

На пятом этапе ССП интегрируется с другими системами управления. В данном случае решающим является принцип: «содержание задач определяет формат внедряемой системы» [5, с. 420]. ССП предъявляет новые требования к системам стратегического и оперативного планирования, управленческого контроля, обучения работников, к информационным системам, что способствуют расширению понимания места и роли учреждения в отношениях с заинтересованными сторонами и его более сбалансированному развитию.

Таким образом, построение ССП в секторе государственного управления позволяет включиться в работу по улучшению результатов всем заинтересованным сторонам, круг которых более широк, чем в частном секторе. Координация деятельности органов власти на разных уровнях государственного и муниципального управ-

ления, а также согласованность действий органов исполнительной и представительной власти, государственных (муниципальных) учреждений, потребителей общественных услуг обеспечивают доведение стратегических целей до распорядительного и исполнительского уровней. Показатели, которые при традиционном понимании бюджетирования, ориентированного на результат, считались главным признаком его внедрения, получают объективную основу для формирования в единую систему. Стратегические цели и тактические задачи, исходящие от субъекта бюджетного планирования – органа власти как учредителя государственных (муниципальных) учреждений, путем установления причинно-следственных связей позволяют построить непротиворечивую, полную и сбалансированную систему показателей. Успех ее создания зависит от включенности бюджетирования, ориентированного на результат, в систему стратегического планирования учредителя и в систему управления учреждения.

7.12.2010

Список литературы:

1. Стародубровская, И.В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации / И.В. Стародубровская. – М.: ИЭПП, 2008. – 184 с.
2. Тамбовцев, В. Работоспособность бюджетирования государственных расходов, ориентированного на результат / В. Тамбовцев, А. Шаститко // Экономическая политика. – 2006. – №3. – С. 129-147.
3. Kaplan, R.S., Norton, D.P. The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance, in Harvard Business Review, Vol. 70, nr. 1, 1992, s. 71-79.
4. Головинский, К.И. Бенчмаркинг качества государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти: Препринт WP8/2008/01 / К.И. Головинский, В.Ф. Елисеенко, С.А. Никифоров. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. – 68 с.
5. Внедрение сбалансированной системы показателей / Horvath & Partners; Пер. с нем. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. – 478 с.

Сведения об авторе: **Балтина Александра Михайловна**, заведующая кафедрой финансов Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук, доцент тел. (353)372476, abaltina@mail.osu.ru

UDC 336.17: 061.1

Baltina A.M.

BALANCED SCORECARD AS A TOOL OF THE RESULT-ORIENTED BUDGETING

The concept of Balanced Scorecard is adapted for government sector: features and creation stages are allocated, levels are defined, the additional direction is introduced

Keywords: balanced scorecard, the government sector, efficiency

References:

1. Starodubrovskaya, I.V. Result-oriented budgeting on the regional and municipal levels: approaches and recommendations / I.V.Starodubrovskaya. – Moscow: IET, 2008. – 184 p.
2. Tambovtsev, V. Efficiency of result-oriented budgeting in public expenditures / V. Tambovtsev, A. Shastitko / Economic policy. – 2006. – №3. – p. 129-147.
3. Kaplan, R.S., Norton, D.P. The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance, in Harvard Business Review, Vol. 70, nr. 1, 1992, p. 71-79.
4. Golovschinsky, K.I. Benchmarking the quality of public services provided by executive bodies: Preprint WP8/2008/01 / K.I. Golovschinsky, V.F. Eliseenkov, S.A. Nikiforov. – М.: HSE, 2008. – 68 p.
5. Balanced Scorecard / Horvath & Partners; trans. from germ. – Moscow: Alpina Business Books, 2006. – 478 p.