



Всемирный банк

09 08 2012

Жан-Рафаэль Альвентоса, советник-мэтр (conseiller maître), французская Счетная палата

Управление государственными финансами во Франции: Уроки, которые можно извлечь

Во Франции внедрение Нового управления государственными финансами, определенного конституционными подзаконными актами 2001 года не является полностью историей успеха.

I – Уроки, которые можно извлечь:

А. Управление посредством производительности: многое предстоит сделать

Распространение культуры на основании результатов: не достаточно

Принятие использования показателей слабое: 78% штатных сотрудников, опрошенных Счетной палатой, говорят, что их действия отслеживаются с использованием показателей, но лишь 41% считают, что производительность государственных должностных лиц следует измерять с использованием показателей.

Слишком амбициозная система показателей: слишком много

Целевые значения и показатели недостаточно связаны с политическими приоритетами.

В органах власти, где эти целевые значения и показатели не связаны с вопросами управления или производительности, службам тяжело понять, для чего же все-таки существуют инструменты измерения результатов (эффективности).

Таким образом, можно рассмотреть упрощение системы мониторинга производительности, как это и произошло в некоторых странах.

Вопрос: до какого момента возможно упрощать, без того, чтобы компрометировать Реальность?

Ресурсы и результаты: два отдельных мира

Во время планирования бюджета Дирекция по бюджету обсуждает ресурсы с руководителями программ отдельно от обсуждения вопросов производительности.

62% руководителей бюджетных отделов операционных программ, которые ответили Счетной палате, сказали, что основным препятствием для действенного выполнения их миссии было отсутствие бюджетного пространства для маневрирования.

Переговоры относительно ресурсов, которые велись между каждым руководителем и Дирекцией по бюджету, характеризуются «взаимным отсутствием доверия» и постоянным построчным изучением каждой статьи расходов.

Вопрос: возможно ли увязать Бюджет и Результаты, исходя из результатов работы, если государственный долг составляет 90 % от ВВП?

Вопрос качества обслуживания: мир всепрощения

Только 51% штатных сотрудников считают, что достаточно принимают во внимание точку зрения общественности при установлении целевых значений для администрации, к которой они относятся. Похоже, что чувства штатных сотрудников подтверждаются тем фактом, что доля показателей качества обслуживания во всех показателях результатов работы центрального правительства относительно мала.

Инициатива, в 2011 году, Совета по модернизации государственной политики – создать барометр для измерения качества государственных (публичных) услуг каждые шесть месяцев – хорошая, но, похоже, она отделена от ежегодных планов выполнения и отчетов.

В. Какая организация является верной?

Центральное правительство: периметры миссии и министерский портфель

Постоянное несоответствие между правительственной организацией, которая испытывала многочисленные изменения между 2006 годом и 2010 годом, и методом представления миссий и задач центрального правительства, проистекающих из конституционного подзаконного акта, уменьшило тот эффект, который подзаконный акт мог бы оказать на переопределение и проведение государственных политик.

Существует постоянный риск того, что периметры миссии придется адаптировать к меняющимся министерским портфелям.

Территориальная Администрация: разделена на отделы и недостаточна

Внедрение конституционных подзаконных актов в децентрализованных службах привело к фрагментации их управленческих структур. В 2008 году Счетная палата сочла, что «количество руководителей увеличилось, но их ответственность сводится на нет; территориальное распределение растет, но за счет сближения связей в вертикальных цепочках».

Вопрос: возможно ли отдать предпочтение межведомственному подходу, который

на региональном уровне передаст контроль над ассигнованиями государственной политики территориальным представителям государства (префектам) над местными руководителями?

Агентства: неспособность восстановить баланс между центральным правительством и его операторами, занимающимися внедрением

Реализация конституционного подзаконного акта, который изначально не касался ведомств по реализации программ (операторов), а был предназначен для прояснения разделения ролей между разработкой политики и реализацией политики.

На практике не было возможности восстановить равновесие в отношениях между центральным правительством и его 594 ведомствами по реализации программ (операторами). Фактически, очень часто их роль расширялась.

Вопрос: как возможно обрести контроль над ведомствами без реального потенциала компетенции в министерствах?

Местные и региональные власти: частичное принятие во внимание общих государственных политик

Для местных и региональных властей использование экспериментов с привлечением советов добровольцев предпочли разработке «местного конституционного подзаконного акта», так как организационная структура и размер этих властей очень различаются.

Чтобы создать условия для проведения общей оценки результатов государственных политик, как это требуется, теперь кажется, что придется сделать так, чтобы этими политиками управляли в большем периметре, принимая во внимание местные и региональные власти.

Вопрос: какой будет Глава III децентрализации нового Большинства?

С. Ответственность? Почти ругательное слово

Миссии без административных руководителей

Несмотря на то, что теперь миссии отражают рамки государственной политики, определенной министрами, ни у одного административного руководителя сейчас нет общей ответственности за эти миссии. Следовательно, в настоящее время нет формальных связей между политическим видением министерств и стратегиями, представленными в программах, которые должны исполнять их руководители.

Вопрос: если новый руководитель министерства (Генеральный секретарь или Постоянный секретарь) несет ответственность, возможно ли представить себе реальную оценку его действий в случае плохих результатов работы?

Свобода, но без пространства для маневрирования

Отсутствие места для маневрирования – это не только бюджетная проблема: что касается кадровых ресурсов, Дирекция по кадровым ресурсам в министерствах хочет нести ответственность за руководителей из-за профсоюзов.

Прежде всего, Генеральный секретарь очень часто является вторым руководителем в

министерстве, не говоря уже о весе сотрудников, работающих на министра.

Свобода, но без реального бухгалтерского учета по методу начисления

В операционном смысле использование бухгалтерских данных руководителями ограничено.

Большинство министерств используют, частично или полностью, отчеты с данными из систем бухгалтерского учета по методу начисления (в частности, инвентаризация начисленных расходов, подлежащих оплате, резервов и основных средств), но они используют их ежегодно для подготовки своих отчетов. Случаи, когда данные используются в рабочем порядке для удовлетворения повседневных требований руководства, встречаются гораздо реже.

Вопрос: является ли учет по методу начисления условием для верных Решений? Достаточно ли знания бухгалтерского учета, что бы гарантировать правильные Решения?.

II – Что готовит будущее?

A – Управление государственными финансами (PFM) слишком далеко от реальности:

Экономический провал

Трудно объяснить, почему и как новое Управление государственными финансами ничего не сделало для того, чтобы положить конец хронической неспособности всех, кто работает с государственными финансами, выполнять свои обязательства по государственным расходам, и кажется недостаточным для того, чтобы справиться с многолетними вызовами, связанными с восстановлением государственных финансов.

Политический провал

Парламент и центральное правительство часто разделяются на два противоположных лагеря безрезультатной политической борьбой. Таким образом, без наличия сильной политической воли, как можно реализовать технократическую Реформу?

Вопрос: как поделиться с Гражданами? Ошибка крайнего финансового капитализма была продемонстрирована в 2008 году. Мы сразу же знаем, что Жадность – это не модель, и нет заранее установленного способа спасения, даже в частном секторе. Прибыль и Этика противоречат друг другу и требуют беспристрастного Посредника.

Но Экспертов понять все труднее и труднее, так как Популизм требует наипростейших решений для организации Общества. Счетная палата пользуется уважением, но ее указаниям не полностью следуют.

Идеологическая слабость

Управлению государственными финансами (PFM) требуется найти союзников: кто может поддержать PFM?

Может быть никто: это либеральная реформа, основанная на индивидуальной свободе. Таким образом, Левые, поглощенные чувством равенства, на самом деле не заинтересованы, но не заинтересованы и Правые, поглощенные вопросами порядка и полномочий.

В – Многое нужно сделать, чтобы не ввергать в отчаяние технический персонал (и международные организации ...)

Например:

- Определить стратегические задачи и задачи руководства;
- Прояснить различные расписания задач: годовые и многолетние расписания в долгосрочной перспективе;
- Найти другой двигатель, чтобы восстановить государственные финансы, а не просто урезать государственные расходы ...

С – Что еще?

Что нам нужно? Фактически, ни индикаторные панели, ни сложная организация, а политические лидеры, которые в состоянии объяснить, что:

- мир меняется ...
- мы тратим слишком много на то, что мы производим.

И негодования недостаточно, ни управления государственными финансами (PFM), которое кажется слишком наивным, чтобы что-либо глубоко изменить: и действительно, управление государственными финансами – это просто микро менеджмент. Сейчас настало время для макро менеджмента.