

**Французский опыт управления по программно-целевому методу:
от принципов к применению «Органического закона о финансовом законодательстве»
от 2001**

Краткое изложение

На фоне мирового опыта программно-целевого управления государственной администрацией французский опыт стоит особняком: переход на данный метод был задуман, проведен и осуществлен как единая глобальная система, запуск которой был запланирован на один и тот же день (т.е. 1 января 2006 г.) для всего государственного сектора. Инициатива и главный план реформы исходили от парламента, который желал получить удовлетворительные ответы на свои основные вопросы: знать, для чего предназначены расходы, предлагаемые правительством; получить четкое представление о получаемых результатах; улучшить собственную роль в этом процессе. Первого августа 2001 г. обе палаты парламента своим беспрецедентно единогласным решением приняли новый «Органический Закон о финансовом законодательстве» (известный как ОЗФЗ). Закон предусматривал внушительные реформы, и у министерств было едва четыре года на осуществление необходимых изменений согласно новому закону.

Вплоть до 2001 г. основной заботой руководителей было регулярное обеспечение расходов. Само собой, с законом ОЗФЗ или без него, регулярность соблюдать нужно. Но регулярность расходов не гарантирует, ни их разумность, ни их пользу в свете проводимой политики. В условиях закона ОЗФЗ, пара *свобода-ответственность за результаты* стоит на первом месте.

Закон ОЗФЗ ввел четыре революционных изменения. Первое касается бюджета. Его номенклатура больше не строится на *природе* расходов, но становится их *предназначением*, которое широко излагается в «Миссиях» и более подробно в «Программах». Весь государственный бюджет разбивается на 34 различные Миссии, которые вместе представлены 132 Программами. Основная идея заключается в том, что *каждый евро французского бюджета принадлежит определенной Программе*. Как таковой, каждый евро государственного бюджета участвует в общем процессе программно-целевого управления. Программы, в свою очередь, делятся на «Акции» (в бюджете их около 600); каждая Акция представляет собой значимую часть Программы, либо в силу своей специфики (напр., будучи направлена на определенный круг лиц), либо в силу того, что такой центр затрат было бы целесообразно изолировать. Природа расходов остается показательным фактором потребности в бюджетных средствах на уровне Акций.

Второе революционное изменение касается управления. Для каждой Программы министерство назначает Программного менеджера («ПМ») – одного из высших государственных служащих данного министерства. ПМ пользуется высокой степенью свободы и, взамен, берет на себя обязательство достичь определенных результатов, связанных с задачами Программы. Это и есть основное звено реформы: Программа характеризуется бюджетом, разрешенным данному ПМ, а также сформулированной *стратегией*, поставленными фундаментальными *задачами*, *показателями* как инструментами для оценки выполнения этих задач, а также ежегодной *установкой*, которую необходимо выполнить по каждому показателю.

Третье революционное изменение касается учета. В системе 1959 года учет производился на кассовой основе. В условиях ОЗФЗ, кассовый метод учета приспособливается к новой номенклатуре согласно Миссиям, Программам и Акциям. Но добавляются еще два аспекта. Первое из них – *«общий учет по методу начисления»*, как это принято в практике любого предприятия. А вторая вновь внедренная система – *«аналитический учет расходов»* на уровне Акций.

Четвертое революционное изменение касается информационных технологий. Большинство информационных систем во всех министерствах следовало обновить в связи с новой формой бюджета, тремя новыми аспектами учета и всеми программно-целевыми показателями.

Каждая программа находится под юрисдикцией одного министерства. На практике, министерские бюджеты состоят из 3-12 программ, а чаще всего их около пяти. Матрица министерств и программ является простым отражением того, как правительство распределяет соответствующие полномочия каждому министерству в рамках каждого направления государственной политики. Таким образом, в ряде случаев, миссия будет совпадать с юрисдикцией министерства (юстиция, культура, оборона, и т.д.). Каждый министерский бюджет состоит из двух типов программ: нескольких *«политических программ»*, направленных на потребности граждан (это те самые причины, по которым данное министерство, собственно, существует), и одной *«вспомогательной»* программы, обслуживающей *«политические программы»* (в основном, для удовлетворения потребностей в информационных системах, финансах, человеческих ресурсах, строительстве и других общеорганизационных нужд).

Основной принцип закона ОЗФЗ заключается в том, что все государственные бюджетные средства (ассигнования, кадры), выделенные на данное направление государственной политики, определенное как таковое в *политической программе*, должны быть включены в бюджетные рамки *данной* программы. Этот принцип имеет первостепенное значение, *потому что нельзя от кого-то требовать результатов деятельности, если у него нет полномочий самому решать, или быть тесно связанным с процессом принятия решений об использовании бюджетных средств, выделенных на то направление политики, за которое он отвечает*. Потребности в бюджетных ассигнованиях (и объяснение расходов) излагаются в документе, который называется *«Обоснование, начиная с первого евро»*, который служит трем основным целям: предоставить парламенту достаточно сведений, чтобы убедить его в том, что такая сумма необходима для осуществления программы (иначе он сократит предлагаемый бюджет); обеспечить ПМ четким пониманием всех доступных ему рычагов управления; заложить основу для сравнения между тем, что было предусмотрено (в бюджете), и что было сделано на самом деле (в ходе исполнения).

Согласно философии, заложенной в закон ОЗФЗ, у «результативной деятельности» есть три аспекта. Первый из них – это *«экономическое или социальное воздействие»* (либо эффективность политики), второе – *«качество услуги»* (предоставляемой административными службами), а третье – *«результативность»* (рост производительности). И выбор задач должен отражать эти аспекты. С другой стороны, в концепции «результативной деятельности» нет места для каких-либо *«задач по видам деятельности»*: можно стремиться к созданию того или иного вида услуги и выполнить это, но само по себе это еще ничего не скажет нам о *результатах* данного вида деятельности с точки зрения принципа *результативности деятельности*.

«Задача» в понимании ОЗФЗ, выражается в предложении, которое начинается с глагола (напр., «улучшить», «сократить», «ускорить», и т.д.), и которое как можно точнее должно описать приоритет государственной политики, преследуемый в рамках данной программы. Задачи должны соответствовать тем рычагам государственного регулирования, на которые может воздействовать ПМ. Более того, задача должна быть ясно выражена, чтобы ее можно было легко понять. Кроме того, даже если эта задача амбициозна, она должна быть реалистичной и содержательной в среднесрочной перспективе (результативность деятельности понимается как возобновляемое стремление достичь постоянных целей). Еще одно требование – отталкиваться от главных вопросов министерской стратегии в данном направлении политики: задачи должны носить стратегический характер, направляя руководство в сторону приоритетных, а не более легких, но менее важных целей. Поэтому число задач по каждой программе должно быть ограничено (четыре-пять – хорошее число, восемь как максимум).

И последнее крупное испытание, которое та или иная задача должна пройти: необходимо, чтобы ее можно было «спускать» на разные уровни служб, задействованных в осуществлении данной государственной политики. Иначе она так и останется абстрактным «пожеланием сверху».

Что касается показателей, вряд ли какие-то из них будут совершенными. Раз уж по определению показатель должен упростить, а то и довести до карикатурного состояния, всю

сложность политической, социальной и экономической жизни, он должен обладать некоторыми качествами для того, чтобы его можно было выбрать. Во-первых, он не должен таить в себе никакие перекосы (например, показывать повышение ценности, в то время как действительная результативность деградирует). Кроме того, он должен как можно четче соответствовать требованиям данной задачи. Например, показатели, которые высчитываются как среднее значение, редко бывают полезными, если их не дополнять показателями разброса.

Далее, тот или иной показатель необходимо получить в течение короткого периода времени, чтобы сохранить его значимость в годовом цикле. Естественно, он должен быть таким, чтобы его можно было вычислить. Но необходимо найти баланс между заинтересованностью в данном показателе и трудностью и стоимостью, сопряженными с его производством. Наконец, показатель должен быть устойчивым, основанным на надежных информационных системах или общепринятой методологии (напр., опрос общественного мнения).

Все 132 программы, составляющие Генеральный Бюджет Франции, охватывают в настоящее время 650 задач, описываемых примерно 1300 показателями, которых в начале, в 2006 г., было значительно больше. По всей видимости, такова всеобщая реальность – государства, переходящие на программно-целевой метод управления, вначале выбирают слишком много показателей.

ОЗФЗ предусматривает, что парламент должен получать одну и ту же форму представления информации по каждой из 132 программ от программных менеджеров, работающих под надзором Департамента Бюджета, который использует компьютерное приложение для производства таких документов и следит за их качеством.

Парламент получает два подробных отчета по каждой программе: один из них – это *«Ежегодный проект результативности»* (“RAP” по-французски), который предоставляется в октябре года N-1 по бюджету года N; второй – *«Ежегодный отчет о результативности»* (“RAP” по-французски), в котором представлены результаты (за тот же бюджетный год N), и который предоставляется 1 июня года N+1.

Оба документа содержат всю необходимую информацию о программе, а именно: представление стратегии, с упором на конечные цели и приоритет государственной политики; представление контекста данной программы (действующие лица, окружение, оперативный процесс, и т.д.); объяснение элементов, из которых состоит каждая акция данной программы, с приложением потребностей в бюджетных ассигнованиях (в т.н. «разрешениях на обязательства» и «кредитах на оплату»), а также «затратах на уплату налогов»; по каждой акции и статье (как в части обязательств, так и в части платежей) – сумма кредитов, открытых на текущий год, и потребление кредитов за предшествующий год; подробное представление каждой задачи программы, а также показателей, связанных с данной задачей; по каждому показателю – таблица с цифрами о последнем известном исполнении и прогноз на текущий год (N-1), установка на бюджет года N, установка на средний срок (N+3), и некоторые методологические сведения об ограничениях вычисления и толкования, в т.ч. источник используемых данных; *«Обоснования, начиная с первого евро»* для потребности в бюджетных ассигнованиях; краткие сведения об ассигнованиях, предназначенных для каждого госоргана, задействованного в выполнении данной государственной политики, а также его общий бюджет, если он получает еще и внебюджетные (т.е. коммерческие) ресурсы; и, наконец, анализ всех расходов по акциям.

Над разработкой и последующей реализацией программы в министерствах работает множество людей. ПМ должен организовать *«цепочку ответственности»* для нужд своей программы, куда включены его непосредственные сотрудники на уровне центральной администрации, а также главы региональных и местных служб этого министерства, и руководители госорганов, получающих субсидии из бюджета министерства. Кроме того, программно-целевое управление – это забота не только высшего руководства. Оно касается каждого, кто трудится в данном

направлении государственной политики. А программы организованы и разбиваются на составные части таким образом, чтобы сделать это возможным.

Для каждой программы ПМ назначает из числа *цепочки ответственности* тех, кто будет исполнять роль «менеджеров программно-операционного бюджета» («RВОР» по-французски). С их помощью он создает программный проект. Он также собирает *рекомендации от префектов*, так как префекты являются представителями правительства в каждом регионе и отвечают за последовательное проведение государственной политики на подведомственной им территории. После утверждения Программы парламентом, ПМ продолжает вести свой «управленческий диалог» с разными RВОР и заключает с каждым из них договор на его часть программы, и каждый из них подписывает документ, который называется «Программно-операционный бюджет», в котором описывается, какая часть бюджетных средств программы должна быть передана под ответственность RВОР, и каковы их задачи, показатели и установки. Точно так же, RВОР вступает в диалог по вопросам управления с начальником нижестоящего административного уровня, который называется «Оперативным отделом» («УО» по-французски), чтобы согласовать с ними кредитную часть их бюджета и их участие в программно-целевом формате программы. Затем применяется принцип *свободы-ответственности*, чтобы у руководителей второго и третьего звена (а ПМ – это первое звено) было достаточное поле для принятия собственных решений. Естественно, все они должны подробно отчитываться о своих результатах перед ПМ.

Когда та или иная политика по природе своей является «межминистерской», правительство поручает роль координатора тому программному менеджеру, который больше всех задействован в данном направлении политики. Его задача заключается в том, чтобы обеспечить последовательное построение стратегий, задач и показателей всех программ (любого министерства) в том, что касается данной политики. Результат отражается в особом документе, который называется «*Межотраслевой политический документ*», и в который входят все части всех программ, участвующих в данном направлении политики, и который отражает общую стратегию и называет задачи и показатели программы, чтобы продемонстрировать их связь. В документе, кроме того, суммируется общая сумма ассигнований, предназначенная в бюджете для данного направления политики.

И внутри министерства необходима координация, которая должна обеспечить хорошие отношения между *политическими программами* и *вспомогательной программой*. Само собой разумеется, ОЗФЗ стремится наделить Менеджеров политических программ преимуществами в зоне их ответственности, а Менеджер вспомогательной программы должен вступать с ними в отношения типа «поставщик-клиент». От каждого министерства требуется учредить «Устав управления министерством», в котором определить, как различные части министерства будут вместе работать в рамках системы ОЗФЗ. Точно так же, всех ПМ тоже попросили учредить такой «Устав управления программой», в котором определить, как будет работать их программа, в том числе дать разъяснения по соответствующим полномочиям ПМ и RВОР, отношениям с руководителями УО и по организации (сроках и содержании) «диалога по вопросам управления» в «цепочке ответственности», а также о внешних отношениях данной программы.

Временный Департамент, называемый «Департамент бюджетной реформы» («DRB» по-французски) был создан на период 2001 – 2006, и на него была возложена ответственность за подробнейшую разработку механизмов применения ОЗФЗ, а также роль единого корреспондента по этому вопросу от имени всех министерств на межминистерском уровне. После первого года применения системы ОЗФЗ, в 2006 г., ответственность за оперативные и теоретические аспекты новой системы была передана Департаменту Бюджета, который в то же самое время реформировал свою организацию, переходя со структуры, ориентированной на бюджетные министерства, на структуру, ориентированную на «Миссии». В этот же период, в 2002-2006 гг., на политическом уровне, Министерство бюджета и бюджетной реформы председательствовало в Координационном комитете министров. На техническом уровне, директор DRB сам возглавлял Координационный комитет, в котором собрались все финансовые директора министерств, так как каждый из них был естественным аналогом DRB в своем министерстве.

Такие комитеты добивались согласия министерств о принципах и оперативных решениях, как на политическом, так и на техническом уровне. Парламент был тесно связан с этими решениями, в основном благодаря миссиям под руководством «двух отцов» ОЗФЗ, т.е. социалисту Дидье МИГО (от Национальной Ассамблеи) и либералу Алену ЛАМБЕРУ (от Сената).

Конечно, региональные и местные службы различных министерств имели самое непосредственное отношение к процессу разработки и внедрения оперативных компонентов системы ОЗФЗ. Огромное количество *«рабочих групп»*, или *«региональных комитетов»*, как внутри каждого министерства, так и на межминистерском уровне (тогда под председательством префектов) поднимали все практические вопросы, требующие разъяснения, и предлагали свои взгляды или решения. В действительности, невозможно утверждать, был ли этот метод, в основном, спущен «сверху», или это была инициатива «снизу», поскольку в этом случае смешалось одновременно и то, и другое. Основные направления задавались «сверху», например, применение принципов ОЗФЗ, но оперативные решения явились результатом двустороннего обмена между национальным и региональным уровнями.

Как только был принят ОЗФЗ, правительство решило учредить *«Межминистерский комитет контроля программ»* («СИАР» по-французски) под председательством Генерального финансового инспектора в составе представителей аудиторских служб каждого министерства (в части бюджетной разработки). Данный Комитет был наделен миссией разработать, организовать и проводить, на принципах полной самостоятельности, проверки программ, предлагаемых министерствами. На первом этапе такие проверки должны были помочь министерствам создавать обоснованные программы. После пяти лет проверок этот этап все еще не завершен, при этом было проверено более сотни программ. Поскольку программы все еще продолжают развиваться, такой этап, скорее всего, станет постоянным. С 2007 г. был добавлен второй этап: проверка результатов деятельности (результатов по показателям), представленных министерствами в своих отчетах RAP, и качества комментариев, представленных ПМ.

Завершая, скажем в целом, что такие проверки позволяют нам представить, на каком именно этапе находится Франция на пути реализации такой глобальной реформы.

Во-первых, реформа действительно работает. В любом случае, обратный путь не только невозможен, но и немислим. Инструменты изменились, и теперь в большинстве своем соответствуют принципам ОЗФЗ. Но изменился и сам дух деятельности служб. «Программно-целевое управление» сейчас стало основной мотивацией для всех министерств. И все же до идеала нам еще далеко. Некоторые программные параметры следует изменить, чтобы они лучше соответствовали тем направлениям государственной политики, которые они должны проводить. Несмотря на то, что в деле формулирования программно-целевых принципов деятельности был достигнут значительный прогресс (благодаря отбору более подходящих задач и показателей), некоторые показатели все еще оставляют желать лучшего (в том, что касается их концепции, или их жесткости, или несвоевременности достижения результатов). Следует еще разработать внутренний контроль над данными и процессами, как и управленческий контроль, чтобы можно было прогнозировать результаты и помочь руководителям принимать быстрые решения о принятии той или иной необходимой коррективной меры, а также разумно объяснять возможную разницу между прогнозами или установками и действительно достигнутыми результатами. Но я, в самом деле, считаю, что мы на верном пути.

*Пьер ЛЮБЕК, (почетный) Генеральный инспектор финансов
Бывший председатель СИАР*