

МОНИТОРИНГ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ВНЕДРЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ СБАЛАНСИРОВАННОЙ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

© 2011 Л.А. Фондукова

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: ladaf@mail.ru

В исследовании рассмотрены возможность проведения мониторинга государственной Стратегии социально-экономического развития на основе применения сбалансированной системы показателей (ССП) и способы адаптации методов ССП к государственным задачам. Предложена адаптированная для нужд государственного мониторинга стратегическая карта ССП, на основе которой возможно производить оценку деятельности органов государственной власти по осуществлению Стратегии.

Ключевые слова: мониторинг, сбалансированная система показателей, стратегия социально-экономического развития, стратегическая карта, государственное стратегическое планирование.

В последнее время в отечественной и зарубежной литературе все больше внимания уделяется вопросам мониторинга стратегического развития. Это в первую очередь обусловлено тем, что эффективность реализации стратегии во многом зависит от создания системы мониторинга и контроля социально-экономических процессов, т.е. системы обратной связи, позволяющей осуществлять оперативный и стратегический контроль за реализацией намеченных плановых мероприятий и достижением плановых показателей, а при необходимости проводить корректировку выбранного курса. Как писали классики стратегического управления Д.Нортон и Р.Каплан, если реализация стратегии не приносит ожидаемых результатов, то в 70 % случаев причина заключается не в качестве стратегии, а в ее плохой реализации.

Первоначально основной задачей мониторинга было пассивное наблюдение за социально-экономическими процессами и фиксация изменений. Постепенно он стал применяться для целей отслеживания, анализа текущего состояния и прогнозирования тенденций развития. Новая активная роль мониторинга утвердилась с появлением и распространением стратегического планирования. Таким образом, мониторинг может быть представлен как способ контроля над ситуацией, выявления причин расхождения между существующими показателями и плановыми социально-экономическими параметрами развития страны, региона, федерального округа и т.д.

В сфере государственного стратегического планирования мониторинг широко используется для обеспечения реализации и поддержания по-

стоянной актуальности стратегического плана. Поэтому главной целью мониторинга социально-экономических процессов является сбор, изучение и подготовка информации для принятия и анализа экономических решений на различных уровнях управления. По итогам мониторинга принимаются решения о распределении ресурсов и корректировке целей и мер плана.

Мониторинг социально-экономической ситуации базируется на принципах целевого управления. И с этой точки зрения, основной задачей мониторинга является определение уровня достижения приоритетных целей. Таким образом, можно выделить следующие важнейшие функции мониторинга:

- стимулировать реализацию плана в целом и отдельных мер;
- оценивать степень достижения главной цели и ее подцелей, предоставлять информацию для принятия решения о перераспределении ресурсов на достижение целей или о корректировке целей;
- оценивать степень реализации мер, предоставлять информацию для уточнения или корректировки мер.

Благодаря выполнению названных функций мониторинг служит механизмом обратной связи, давая представление о степени реализации той или иной меры и всего плана в целом.

В настоящее время сформировалось понимание необходимости внедрения механизма мониторинга реализации государственной стратегии на всех организационных уровнях, в большинстве утвержденных стратегий регионов, муниципаль-

ных образований и городов предусмотрен специальный раздел, закрепляющий это положение, но до сих пор лишь немногие субъекты приступили к реальным действиям по его разработке, а уж тем более еще меньшее количество субъектов имеет отлаженный механизм мониторинга. Положительным примером действующей системы мониторинга может служить деятельность администрации г. Санкт-Петербурга, где создана и успешно действует электронная система мониторинга, доступ к которой открыт через Интернет.

Исходя из положения о необходимости проведения мониторинга и слабой развитости механизмов его осуществления предлагается рассмотреть возможность проведения мониторинга на основе применения сбалансированной системы показателей.

Сбалансированная система показателей (ССП, *Balanced Scorecard*) - сравнительно новая технология управления, которая была разработана в начале 1990-х гг. на основе выводов исследования, проведенного Робертом Капланом и Дэвидом Нортоном. Целью исследования было выявление новых способов повышения эффективности деятельности и достижения целей бизнеса. Сбалансированная система показателей - это инструмент стратегического управления, основу которого составляет измерение и оценка эффективности по набору оптимально подобранных показателей, отражающих все аспекты деятельности: финансовые, производственные, маркетинговые, инновационные, инвестиционные, управленческие и т. д. Высокая эффективность этой технологии управления обусловлена основным принципом СПП - управлять можно только тем, что поддается измерению. Цели достижимы только в том случае, если существуют поддающиеся числовому измерению показатели, говорящие управленцу, что именно нужно делать и правильно ли с точки зрения достижения цели он делает то, что делает¹.

Согласно разработанным компанией *Balanced Scorecard Collaborative* функциональным стандартам СПП включает шесть обязательных элементов: стратегические цели, определяющие направление развития; показатели, отражающие прогресс в достижении целей; целевые значения - количественные выражения уровня, которому должен соответствовать тот или иной показатель; стратегические инициативы - проекты или программы, которые способствуют дос-

тижению стратегических целей; причинно-следственные связи и перспективы, при помощи которых проводится декомпозиция стратегии с целью ее реализации.

Сбалансированная система показателей переводит миссию и стратегию в систему четко поставленных целей и задач, а также показателей, определяющих степень достижения данных установок в рамках четырех базовых перспектив, однако их список можно дополнить в соответствии со спецификой стратегии. Базовыми перспективами являются: финансы (получение стабильно растущей прибыли), клиенты (улучшение знания каждого клиента), внутренние бизнес-процессы, обучение и развитие.

Авторы системы отмечают: "ССП сохраняет традиционные финансовые параметры, которые отражают исторический аспект уже свершившихся событий. Однако такие финансовые критерии не годятся для управления и оценки деятельности компаний в век информации, которая направлена на создание стоимости посредством инвестирования в клиентов, поставщиков, работников, производство, технологию и инновационные проекты. СПП дополняет систему финансовых параметров уже свершившегося прошлого системой оценок перспектив"². Таким образом, в СПП акцент переносится на нефинансовые показатели эффективности, что позволяет оценить сложно поддающиеся измерению аспекты деятельности, такие как степень лояльности клиентов или инновационный потенциал компании.

За достаточно недолгое время существования концепция СПП показала свою эффективность во многих крупных организациях, однако задачей исследования является анализ возможности применения основных ее положений, рассмотренных выше, на государственном уровне, в частности использование концепции СПП в качестве базовой при осуществлении мониторинга государственной стратегии. В целом, общие положения концепции, определяющие ее как инструмент реализации стратегии, основывающийся на причинно-следственных связях между стратегическими целями, отражающими их параметрами и факторами получения планируемых результатов, позволяют осуществить мониторинг и контроль стратегических целей и задач развития, а также дать оценку деятельности государственных органов управления. В системе сбалансированных показателей миссия и задачи стратегии отобра-

жаются в виде стратегических целей, количественных и качественных показателей, определяющих их достижение, что позволяет осуществить мониторинг степени достижения задач стратегии, а также вынести рекомендации по дальнейшей корректировке деятельности.

Однако во многом то, что модель ССП разработана в первую очередь для организаций, является препятствием для ее непосредственного внедрения в государственную практику управления, некоторые параметры концепции необходимо адаптировать к государственным задачам. Например, в государственном секторе модель ССП, где на вершине находится финансовая перспектива, а остальные поддерживают ее, не всегда работает, так как получение финансовой выгоды не является основной целью государственного стратегического развития. Органы власти на местах должны быть хорошими распорядителями государственных средств федерального бюджета, выделенных на исполнение задач стратегии, и оставаться платежеспособными, в то время как главная цель частных компаний - получение прибыли. Цели государственной стратегии носят социальную направленность, и основным приоритетом социально-экономического развития является повышение качества жизни³. Следовательно, финансовую перспективу нельзя рассматривать в качестве основной, и на первый план выходит клиентская перспектива - удовлетворение интересов граждан.

Учитывая названную и другие особенности государственного уровня управления, в данном исследовании автор предлагает новую стратегическую карту ССП, адаптированную для нужд государственного мониторинга. Так, клиентская перспектива, где в роли клиента выступает все общество в целом, а для региона, муниципалитета и города, прежде всего, его население, выносятся на самый верх карты перспектив. Кроме того, предлагается переименовать эту перспективу и немного расширить ее, добавив сюда и других участников, напрямую зависящих от проводимой государством политики (госучреждения, бизнес и др.). Расширение границ перспективы дает возможность государственным органам при реализации своих программ учитывать интересы более широкого круга потребителей, что в свою очередь позволит повысить уровень удовлетворенности граждан проводимыми государством социально-экономическими преобразованиями.

Финансовая перспектива также должна быть подвергнута изменениям. В новой схеме она утрачивает свое первоочередное значение, так как получение прибыли перестает выступать в качестве основной стратегической цели. Финансовая перспектива на государственном уровне отражает необходимость сокращения государственных расходов, управления ресурсами и государственным имуществом, поэтому она может рассматриваться в качестве поддерживающей исполнение стратегии.

Перспектива внутренних бизнес-процессов в государстве заменяется системой управления или административными процессами, обеспечивающими реализацию приоритетов стратегии. Эта перспектива включает задачи повышения эффективности предоставления государственных услуг, эффективности и результативности внутренних административных процессов реализации программ, вовлечения граждан в управление и законодательного регулирования (разработка и корректировка законодательных актов в системе государственного стратегического планирования).

Перспективу обучения и роста применительно к государственному управлению предлагается переименовать в развитие и инновации. Ее значение становится особенно важным на завершающем этапе мониторинга, когда в ходе анализа степени достижения целей стратегии и оценки факторов, препятствующих этому, выносятся рекомендации и по дальнейшей корректировке деятельности, внедрению инновационных механизмов и методов управления. Кроме того, в эту перспективу следует включить ответственных за реализацию и разработку стратегии, служащих и управленческий потенциал государственных органов, которые являются основным источником и проводником изменений (см. рисунок).

Кроме стратегической карты, система сбалансированных показателей социально-экономического развития региона содержит систему целевых показателей, характеризующих уровень достижения приоритетных целей развития региона, на государственном уровне целевые показатели закладываются в стратегии развития на определенный период времени. Определение "сбалансированный" в данном контексте означает, что в совокупности значения показателей характеризуют такое желательное состояние или траекторию развития, которое обеспечивает:

- во-первых, баланс интересов основных участников социально-экономических процессов в

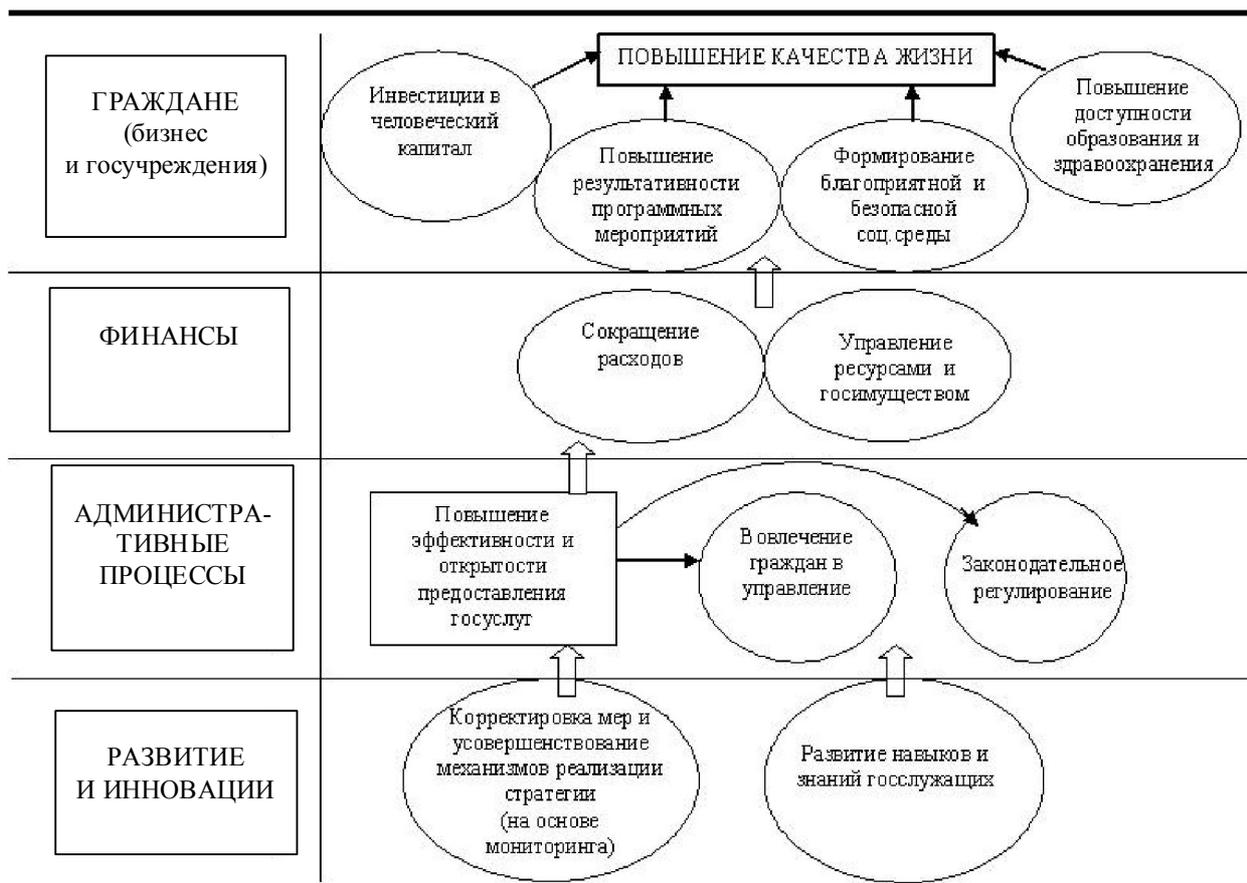


Рис. Карта сбалансированной системы показателей для государственной системы стратегического планирования

регионе власти, общества и бизнеса относительно целей и задач развития;

- во-вторых, баланс между основными аспектами социально-экономического развития региона, в первую очередь баланс и согласование стратегических, тактических и оперативных задач развития всех участников.

Отсюда следует, что система сбалансированных показателей составляется на основе процедур согласованных позиций власти, общества и бизнеса. На основе системы сбалансированных показателей производится оценка деятельности органов государственной власти по осуществлению Стратегии и реализующих ее программ. При формировании множества показателей, образующих ССП, учитывается реально доступный объем статистической и прочей информации, с помощью которого можно фиксировать основные тенденции развития и этапы реализации отдельных проектов.

В качестве главных преимуществ внедрения системы ССП в государственное планирование можно выделить:

- прозрачность (ответственность, подотчетность) - помогает государству доказывать: оно делает то, что было запланировано, и достигает тех показателей, которые были заложены при планировании;

- совершенствование - помогает государственным органам совершенствоваться, давая возможность оценить разницу между запланированными результатами и тем, что было достигнуто в действительности, и факторы, приведшие к этим расхождениям, благодаря чему становится видна связь между результатами и их причинами, значит, изменение факторов в стратегической карте приведет к изменению результатов.

Таким образом, ССП дает возможность сочетать необходимость выполнения поставленных задач и стремление совершенствоваться путем внесения необходимых корректив, при этом позволяя осуществлять деятельность в условиях прозрачности и подотчетности.

Кроме того, сбалансированная система показателей позволяет устранить разрыв между разработкой Стратегии и ее реализацией. Благо-

даря системе взаимосвязанных показателей стратегия воплощается в жизнь, позволяя одновременно проследить обратное воздействие, а именно оценить, как принимаемые решения и механизмы их реализации влияют на достижение стратегических целей, и внести корректировку. Применение механизмов ССП в государственном планировании позволяет лицам, принимающим решения, оперативно реагировать на изменения окружающей среды и давать количественную или качественную оценку их влияния на достижение стратегических целей. Наиболее важным преимуществом ССП является возможность оценить стратегию, осуществить мониторинг ее реализации, основываясь на системе взаимосвязанных целевых показателей, и подкорректировать существующую стратегию и меры по ее реализации.

В ходе проведенного исследования была показана возможность успешного применения системы сбалансированных показателей для целей мониторинга реализации стратегических планов. Однако не стоит видеть в системе взаимосвязанных показателей панацею и средство решения всех проблем государственного стратегического планирования, эта система является лишь инструментом реализации стратегии, а не методом ее создания. Данный инструмент позволяет внедрить и в дальнейшем вносить корректировки в существующую стратегию, но не создать новую. Он применим там, где стратегия уже разработана, т.е. проведен SWOT-анализ, сделаны прогнозы развития и сформулированы цели, задачи, стратегические направления и

меры по их достижению. Именно поэтому данный инструмент применим в государственном стратегическом планировании как механизм мониторинга реализации принятой стратегии.

Цель мониторинга - оценка выполнения стратегических задач, анализ и выявление причин отклонений, а также оценка целесообразности пересмотра стратегического плана. ССП позволяет осуществлять мониторинг и контроль реализации стратегических целей и задач государственного развития, а также производить оценку деятельности органов управления на основе соответствия результатов их работы установленным показателям и стратегическим целям. Таким образом, сбалансированная система показателей помогает поддерживать постоянную коммуникацию между структурами государственной власти, ответственными за реализацию и мониторинг стратегии, отдельными органами и работниками для постоянного контроля оценки и оперативного внесения изменений.

¹ Клочков А.К. КРІ и мотивация персонала: полный сборник практических инструментов. М., 2010.

² Каплан Р.С., Нортон Д.П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / пер. с англ. М. Павлова. М., 2003.

³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: [утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-п]. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/concept/doc1248450453794>.

Поступила в редакцию 07.12.2010 г.