

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО АУДИТА В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО КРИЗИСА



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Александрович Пискунов

На сегодняшний день очевидно, что от понимания базовых ценностей и выбора ключевых показателей прогресса прямо зависят не только национальные и биржевые рейтинги, но сам выбор истинных или ложных целей развития стран и регионов.

Актуальность разрешения возникающих при этом проблем подтверждается значительным числом глобальных проектов и инициатив, включая Программу развития ООН (ПРООН), «Измерение прогресса» Организации экономического содействия развитию (ОЭСР), проект Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) по ключевым национальным показателям, а также проекты Н. Саркози и Б. Клинтона, инициативы в рамках Всемирного экономического форума в Давосе.

С точки зрения стратегического аудита результативности предлагаемых решений и эффективности критериев возникает множество проблем, поскольку универсальность или хотя бы транспарентность используемых в проектах ключевых понятий далеко не очевидна.

К наиболее инвариантным может быть отнесено предложенное К. Хьюбнером определение прогресса как «успешной трансформации состояния системы с точки зрения доминирующих сегодня ансамблей акторов». Таким образом, прогресс может быть представлен как упорядоченный в соответствии с субъективным целеполаганием процесс смены состояний системы, шкала и критерии оценки которых также субъективны.

Особенно наглядно это проявляется в условиях мирового кризиса, когда для целого ряда стран вопросы конкурентоспособности стали настолько актуальными, что фактически речь идет об угрозе оказаться на обочине истории. Вместе с тем существует опасность, что выход из кризиса путем войны, как это уже не однажды бывало, может стать для кого-то альтернативой сотрудничеству и одним из вариантов целеполагания.

При этом, следуя классике, периоды мира можно рассматривать как продолжение войны другими, а именно ненасильственными методами, включая так называемые мягкие средства (soft power) размывания национальной идентичности и парализации политической воли.

Консолидированным выражением политики, как известно, являются экономические интересы и пути их реализации в целях обеспечения национальной конкурентоспособности. При этом, как свидетельствует история, сменяющие друг друга периоды войны и мира всегда взаимобусловлены и зачастую пересекаются. Так, например, экономические итоги Второй мировой войны были подведены в Бреттон-Вуде в 1944 году, то есть задолго до штурма Зееловских высот и без участия главного автора военной победы.

Если учесть, что основной причиной сегодняшнего кризиса стал сформированный наследниками бреттонвудского соглашения дисбаланс между реальными активами и обеспечивающими их нематериальными активами, то при достигнутом соотношении их стоимости 1 : 2000 в долларовом эквиваленте, в основном за счет лавинообразного выпуска деривативов, можно ждать, согласно К. Марксу, преступлений (в том числе военных) любого масштаба и в любой точке мира.

Очевидно также, что посткризисная трансформация мировой экономической архитектуры, формирование новых экономических центров объективно предполагают соответствующее силовое обеспечение юрисдикции ключевых национальных и мировых активов.

Рассматривая обеспечение национальной конкурентоспособности как продолжение войны мирными средствами, включая мобилизационную способность экономики, необходимо признать, что успех в этой, как и во всякой другой, войне зависит от целого ряда факторов, в том числе:

- от уровня экономического искусства, включая экономическую стратегию, оперативное искусство и тактику;
- от наличия профессиональной подготовки и дееспособности экономического генштаба;
- от состава, структуры и характеристик средств экономической борьбы;
- от наличия необходимых и достоверных разведданных;
- от материальных, финансовых и других видов тылового обеспечения и мобилизационных ресурсов.

В целом проблема эффективной трансформации экономической архитектуры, включая оборонно-промышленный комплекс, в условиях асимметричных экономических и технологических потенциалов, по данным Счетной палаты Российской Федерации, является ключевой проблемой стратегического планирования в сфере обеспечения конкурентоспособности и безопасности страны.

В развитии проблематики оценки прогресса большую роль сыграло принадлежащее нобелевскому лауреату А. Сену определение прогресса как свободы. Свобода при этом, в отличие от известного определения Ф. Энгельса, понимается как осознанная возможность для самореализации.

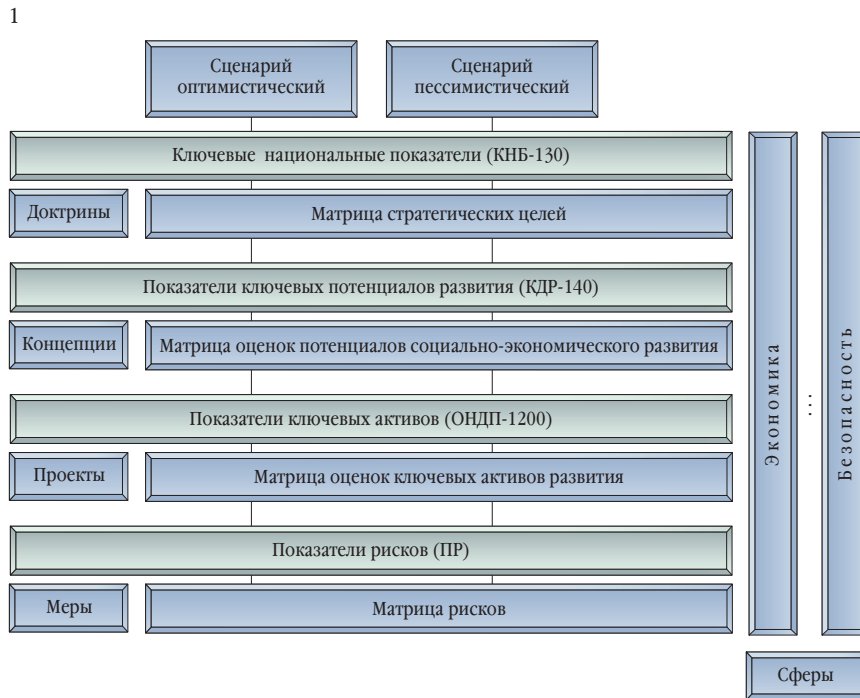
В этой связи продуктивным представляется симбиоз двух понятий: «свобода как необходимость» и «свобода как возможность». Результатом является понятие способности как совокупного потенциала реализуемых и мобилизуемых потенциалов развития. А потенциал – это то, что сегодня уже поддается измерению, а значит, и оценке со стороны органов внешнего контроля.

В свою очередь, измерение прогресса путем оценки потенциалов как объектов развития предполагает наличие эффективной системы управления социально-экономическим развитием в целом, включая объекты, процессы и органы управления. При этом в качестве одного из критериев может, например, рассматриваться принцип «равного потенциала удовлетворения» (equal capacity of satisfaction), предложенный Л. Робинсоном еще в 1935 году.

В зависимости от выбора сценария возможны различные результаты развития – от деградациии до модернизации. И в условиях кризиса сделать этот выбор, прямо скажем, непросто.

Учитывая ранее утвержденные высшим политическим руководством документы по стратегическому планированию, включая Стратегию национальной безопасности до 2020 года, Концепцию долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года и Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, провозглашенный Президентом Российской Федерации курс на модернизацию страны, в целеполагании доминирующим вектором становится инновационное развитие.





ВАРИАНТ АРХИТЕКТУРЫ СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЦЕЛЕЙ, ПОТЕНЦИАЛОВ И РИСКОВ РАЗВИТИЯ

Вместе с тем материалы Счетной палаты РФ свидетельствуют о том, что цели, обозначенные высшим политическим руководством страны, не всегда обеспечиваются необходимыми ресурсами. В результате цели отраслевых и региональных стратегий остаются разбалансированными, что проявляется при реализации приоритетных национальных проектов, Стратегии национальной безопасности до 2020 года, концепций и программ Правительства Российской Федерации. Несоответствие уровней стратегирования и бюджетирования стало основной проблемой реализации проекта закона «О стратегическом планировании социально-экономического развития Российской Федерации», Комплексного плана по реализации Стратегии национальной безопасности и Основ стратегического планирования, а также проекта концепции Федеральной контрактной системы и других стратегических решений.

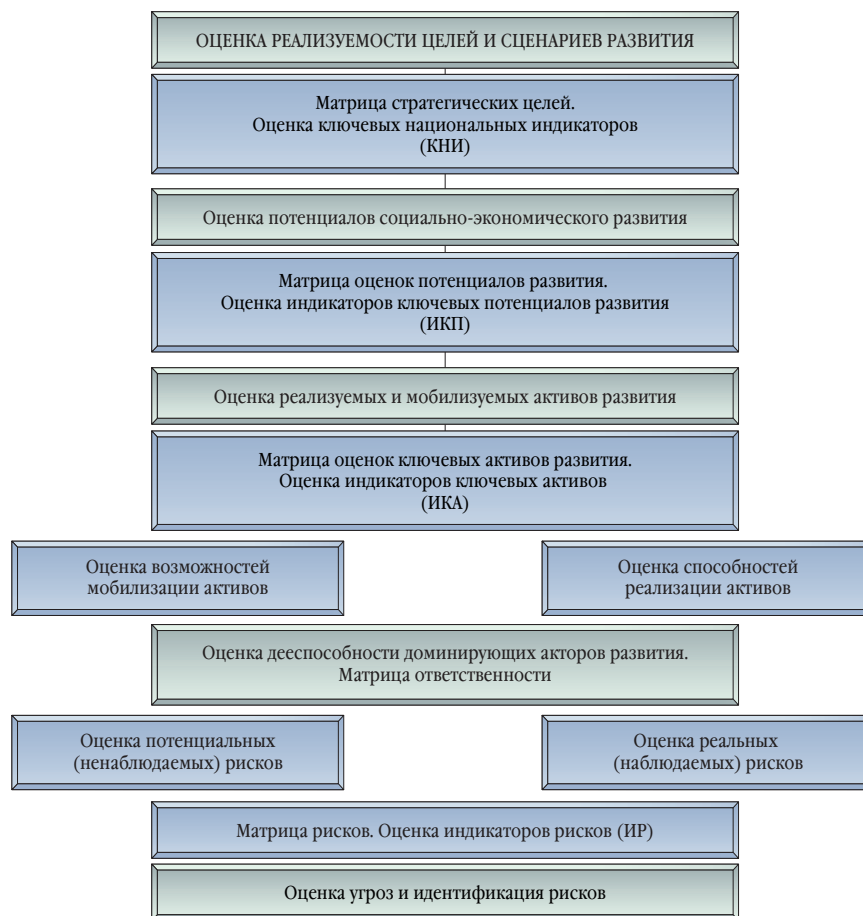
В этой связи крайне актуальным представляется разработанный Минфином России проект программы повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 года. Предлагаемая «монетизация» публичных обязательств позволяет диверсифицировать ответственность органов власти различных уровней и, таким образом, создать условия для внешних и внутренних заимствований путем «расчистки» их финансовых балансов. Одновременно открываются возможности для аккумуляции финансовых и реальных активов, включая средства государственных фондов, остатки на счетах казначейства и имущественные взносы.

При этом в рамках программы сделан выбор сценария развития, который исходит из финансовых возможностей, а не из целей, в том числе модернизационных. В результате предлагаемые меры усугубляют разрыв в уровнях стратегирования развитых стран и Российской Федерации, возвращая нас к программно-целевому управлению ресурсами, то есть к опыту СССР 60-х годов прошлого века.

Предлагаемое проецирование на перспективу сложившихся приоритетов федерального бюджета фактически консервирует диспропорции бюджетной системы по отношению к бюджетам развивающихся и развитых стран, о чем свидетельствует инерционность негативных тенденций в условиях масштабных антикризисных мер. А отсутствие в программе центра компетенций Правительства РФ, обеспечивающего сбалансированность целей, синхронизацию долгосрочных и ведомственных целевых программ, ведет к образованию наделенных неограниченными правами суперминистерств. Делегирование им прав формирования отраслевых стратегий, кодов бюджетной классификации, управления на корпоративных принципах госконтрактами и объектами казны создает наряду с коррупционными рисками угрозы ведомственного сепаратизма.



2



АРХИТЕКТУРА АУДИТА КНИ

Более продуктивным представляется путь выбора, оценки и максимально эффективной реализации потенциалов социально-экономического развития для достижения целей, сформулированных руководством страны. Потенциалы как объекты измерения прогресса предпочтительны в силу ряда методических и практических возможностей реализации современных технологий системного анализа.

В частности, преимуществом понятия социально-экономического потенциала являются свойства аддитивности и масштабируемости, что позволяет использовать понятие потенциала как применительно к единичному элементу создания прибавочной стоимости, так и к предприятию, отрасли и экономике страны в целом.

Потенциал как накопленную способность системы реализовывать поставленные цели можно измерить и оценить, например, с точки зрения эффективности использования ресурсов или величины реализуемой экономической мощи (ВВП).

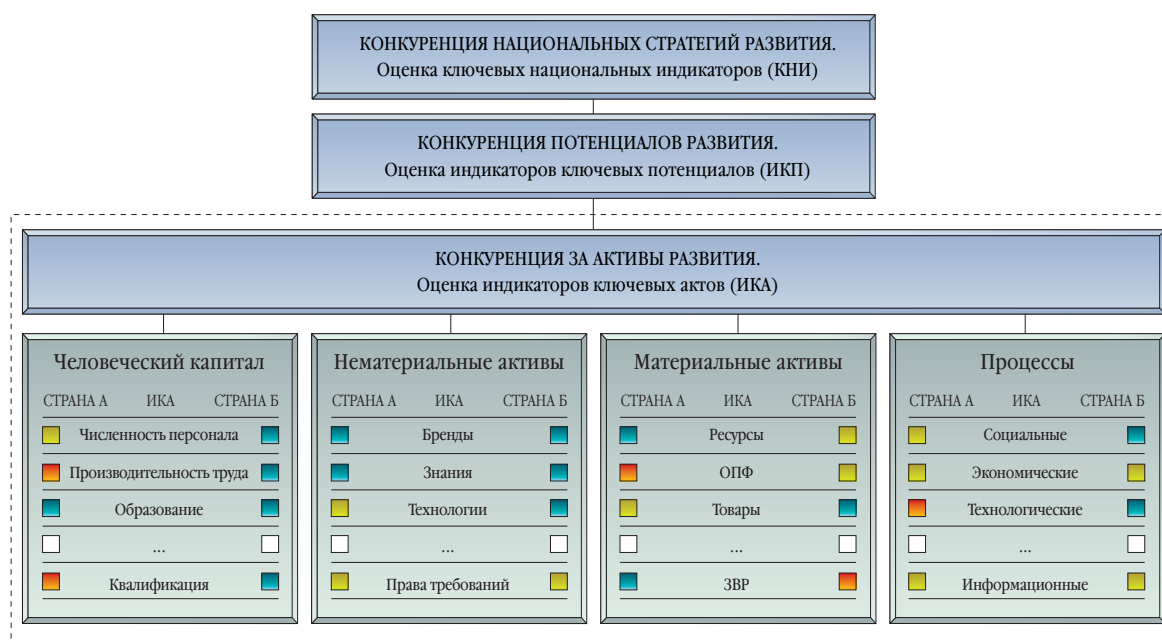
При этом оценке могут подлежать как совокупный экономический потенциал, так и составляющие его компоненты, включая реализуемый (экономическая мощь) и мобилизуемый потенциалы.

Не менее принципиальным является корректный выбор метрики прогресса, включая выбор шкал и критериев оценивания результатов трансформации социально-экономических систем и их потенциалов.

Развитие в последние годы концепций и информационного обеспечения управления целеустремленными архитектурами (ВЕА) и потенциалами готовности (capabilities) позволяет агрегировать метрику пространства измерения прогресса и открывает возможности для визуализации результатов планирования (2D), программирования (3D) и управления архитектурой (4D) в многомерном пространстве ключевых национальных показателей развития.



3



АРХИТЕКТУРА СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В рамках концепции управления потенциалами в качестве ключевых обычно выделяют потенциалы, характеризующие способность и готовность системы реализовать поставленные цели, передача которых в аутсорсинг нецелесообразна, например потенциалы обороноспособности, экономической конкурентоспособности, жизнеспособности и др.

В свою очередь, потенциалы готовности могут быть дезагрегированы на ключевые активы развития, среди которых выделяют человеческий капитал, материальные и нематериальные активы, а также реализуемые процессы по достижению выбранных целей развития.

Таким образом, могут быть выделены показатели состояния ключевых активов, показатели потенциалов развития и показатели достижения целей развития, которые можно рассматривать как ключевые показатели прогресса.

Отдельную концептуальную проблему составляет парадигма сценариев обеспечения роста совокупных социально-экономических потенциалов в условиях одновременной реализации стратегии развития конкуренции как источника инновации и мотивации прогресса, с одной стороны, и стратегии коэволюционного развития за счет конвергенции результатов успешных социально-экономических экспериментов, с другой стороны.

Очевидно, что максимальный синергетический эффект может быть достигнут путем гармонизации возможностей обеих стратегий за счет продуктивного разделения компетенций и сбалансированности миссий, стратегических и тактических целей, в том числе путем целенаправленного формирования сетецентрической архитектуры социально-экономических отношений.

Возможности оперативного маневра активами в целях концентрации ресурсов в нужное время в нужном месте для обеспечения конкурентоспособности, безопасности и устойчивости процессов развития предполагают наличие развитой ссылочной информационной модели.

Возможный вариант архитектуры системы показателей целей, потенциалов и рисков развития и соответствующая ей архитектура аудита КНП представлены на рисунках 1 и 2.

При этом множество показателей может быть разделено на кластеры с различными шкалами отношений (рис. 3), включая:

- кластер целей развития;
- кластер потенциалов готовности (capabilities);
- кластер ключевых активов;
- кластер рисков и др.



При этом крайне сложной остается проблема увязки шкал ключевых национальных показателей, отдельных кластеров, учитывая проблему транспарентности национальных статистик и метрик развития.

В частности, в качестве сфер формирования разного рода шкал отношений между КНП различных кластеров могут рассматриваться кластеры оценок эффективности центров компетенции (влияния) и сценариев (альтернатив) развития систем. Верхняя страта содержит описание базовых ценностей и стратегических целей развития (матрица ценностей и целей развития).

При этом задача оценивания сценариев и векторов развития предполагает наличие общей метрики, в качестве которой может служить метрика целеустремленных систем или аналогичные ей метрики, где в качестве орт могут выступать шкалы оценивания материальных, нематериальных активов, процессов реализации и оценок человеческого капитала.

В частности, пространство оценки потенциалов развития можно представить в виде метрики, отражающей дифференциацию значений показателей ключевых активов с выделением стран с высоким, средним и низким потенциалом развития.

Однако на практике оценка сценариев развития осложняется отсутствием транспарентности национальных метрик и универсальности национальных приоритетов и ценностей.

Обеспечение транспарентности необходимо также при реализации масштабных транснациональных проектов, где партнеры должны быть уверены в дееспособности сторон.

Выбор ключевых показателей, наиболее адекватно отражающих содержание и состояние объектов каждой из страт, представляет крайне сложную задачу, связанную с учетом выгод, возможностей и издержек в политической, экономической, социальной и иных сферах развития, эффективное решение которой с использованием только психофизических возможностей человека невозможно. Необходимо максимальное использование современных информационных технологий и ресурсов.

Так, нами был разработан и апробирован ряд информационных технологий, обеспечивающих визуализацию продуктивности в условиях многомерности оценок КНП, а также возможности аудита масштабных инвестиционных проектов при недоопределенности исходных данных, а также условий их реализации.

В частности, решению данных проблем посвящен глобальный проект ИНТОСАИ, который возглавляет Счетная палата Российской Федерации, активно взаимодействуя с ОЭСР и другими международными организациями. Ознакомиться с результатами рабочей группы можно на официальном сайте Счетной палаты.