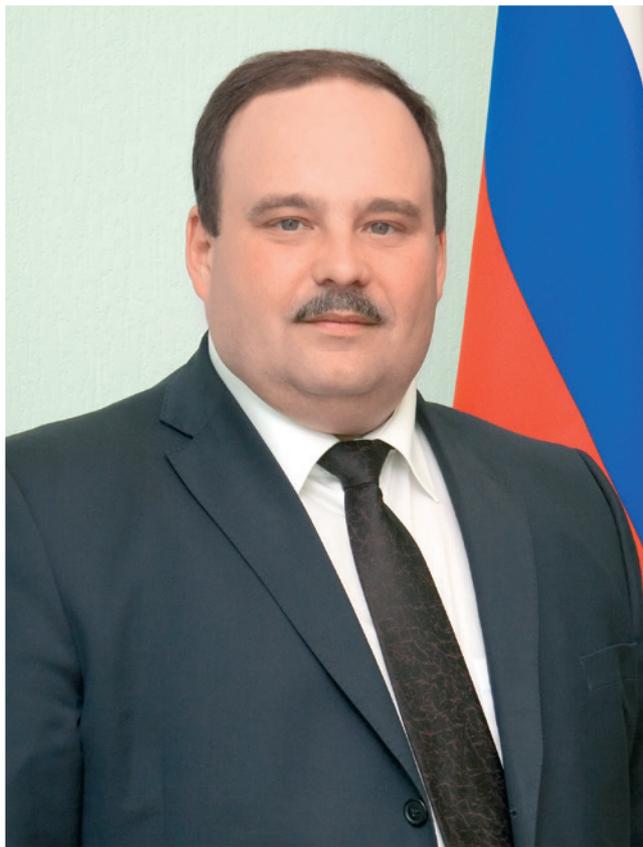


Инновации в системе государственного управления финансами в Республике Корея



Станислав Евгеньевич ПРОКОФЬЕВ, заместитель руководителя Федерального казначейства, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве РФ, доктор экономических наук, профессор

Общие аспекты реформирования в бюджетной сфере

В результате проводимых руководством Южной Кореи реформ за последние четыре десятилетия величина валового национального дохода на душу населения увеличилась более чем в 20 раз. Кардинально изменилась структура экспорта — товары народного потребления (снижение с 55% в 1975 году до 9,3% в 2005 году) и сельского хозяйства (снижение с 49% в 1960 году до 1,1% в 2005 году) были замещены высокотехнологичными товарами (83,1% в 2005 году). В последние годы

Изучение и анализ лучших зарубежных практик с целью возможной их адаптации к российским условиям в сфере бюджетного процесса, управления ликвидностью единого казначейского счета, кассового планирования, бухгалтерского учета и отчетности, в системе государственных закупок, управления открытыми данными, внедрения современных информационных и телекоммуникационных технологий (ИКТ), бесспорно, являются важным и актуальным процессом. В этом плане достоин подробного рассмотрения опыт развития финансово-бюджетной системы в Республике Корея.

в Республике Корея серьезное развитие получило направление информатизации основных функциональных процессов в сфере государственного управления. Ключевую роль в этом процессе занимает Национальное агентство по информации (NIA), которое под эгидой Министерства информационных и телекоммуникационных технологий формирует стратегию внедрения технологий в сфере государственного управления и осуществляет ключевые разработки по данному направлению совместно с участниками рынка.

Основными элементами развития системы ИКТ в сфере государственного управления в Республике Корея, характеризующими переход от индустриальной к цифровой экономике, являются:

1. Масштабная компьютеризация потребителей исходя из принципа «один компьютер/один человек»; формирование национальной базы данных; долгосрочная стратегия и план мероприятий по внедрению ИКТ в сфере государственного управления.

2. Переход к качественному цифровому обеспечению госуправления, включающему онлайн-сервисы, порталные решения с различными возможностями поиска, «умные» мобильные приложения для оказания государственных услуг и пр.

Все государственные реформы, проводимые в Республике Корея, не только предопределяли существенные структурные изменения в реальном секторе экономики, но и включали в себя кардинальные преобразования в области бюджетного процесса. Последняя по времени реформа, так называемая Government 3.0 (Правительство 3.0), начата в 2012 году →

Справка

Республика Корея представляет собой унитарное государство с двухуровневой бюджетной системой, которая включает в себя бюджет центрального правительства и местные бюджеты, а также бюджеты городов и территорий, находящихся под юрисдикцией местных органов власти. Органом, регулирующим финансовую систему, является Министерство стратегии и финансов Республики Корея (МСФ РК). Его основные полномочия — это планирование и координация средне- и долгосрочных целей социально-экономического развития страны, эффективное распределение бюджетных ресурсов и оценка эффективности исполнения бюджета, установление приоритетов государственной политики в финансово-бюджетной сфере и т. п.

и предполагает в том числе решение задачи по модернизации инновационной информационной системы комплексного управления финансами, инкорпорирующей целый ряд важнейших подсистем: ведение единого казначейского счета, кассовое планирование, система государственных закупок, управление открытыми данными, система учета и отчетности и т. п.

В рамках реализации концепции Government 3.0 в стране были предприняты меры по оздоровлению экономики и стимулированию экономического роста, в том числе была успешно проведена реформа фискальной системы. Ныне действующая бюджетная система Республики Корея стала результатом реализации четырех ключевых преобразований:

1. Переход на среднесрочное индикативное бюджетное планирование, то есть разработка и составление пятилетнего плана на основе макроэкономических показателей и статистических данных при однолетнем бюджетном цикле.

2. Перевод государственного сектора экономики на систему бюджетирования по принципу «сверху вниз», предусматривающую распределение ресурсов бюджета по государственным программам и субъектам бюджетного планирования.

3. Внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат.

4. Создание и использование интегрированной системы управления государственными финансами (Integrated Fiscal Management Information System (iFMIS)), к которой подключены все министерства и ведомства.

Концепция Government 3.0

Электронное правительство для Республики Кореи — это эффективный институт, который предоставляет высококачественные услуги посредством информационных технологий с наименьшими издержками. Для создания концепции Government 3.0 как новой парадигмы государственного управления в 2012 году существовали определенные предпосылки.

В первую очередь необходимо было вовлечь граждан, которые до этого выступали только в роли получателей государственных услуг, в активное участие в государственном управлении. Кроме того, возникла потребность тесного взаимодействия частного и государственного секторов экономи-

ки для организации эффективного процесса предоставления государственных услуг.

Во-вторых, требовалось сформировать механизмы раскрытия государственных данных, которые до этого момента предоставлялись по запросу и по решению органов государственной власти. Необходимо было придать процессу проактивный характер, чтобы повысить осведомленность населения в вопросах государственного управления, создать действенную коммуникационную систему для выявления новых точек роста экономики.

В-третьих, необходимо было изменить не только подходы к выполнению государственными служащими должностных обязанностей, но и в целом корпоративную культуру в государственном секторе экономики за счет отказа от унификации в сфере государственного управления в пользу индивидуального подхода для каждого конкретного решения.

В-четвертых, все эти изменения должны были сделать правительство в конечном итоге более надежным и адаптивным, способным преодолевать сложные экономические и социальные вызовы.

Для достижения заявленных целей нужно было прежде всего обеспечить прозрачность решений за счет публичного раскрытия информации и оперативного предоставления достоверных данных в сфере государственного и муниципального управления и уникальных индивидуальных услуг, включая социальные услуги, призванные существенно повысить качество жизни населения. В результате были определены три стратегических направления и десять ключевых задач, которые правительство Южной Кореи решает в настоящее время.

Прозрачное правительство. Это направление включает три ключевые задачи:

1) реализация прав граждан на доступ к информации государственного сектора экономики путем ее раскрытия;

2) стимулирование частного сектора к использованию общественных данных;

3) усиление частно-государственного партнерства и сотрудничества.

Конкурентное правительство. Ключевыми задачами в области формирования конкурентного правительства являются:

1) максимальное снятие барьеров в сфере частно-государственного партнерства;

2) повышение качества коммуникаций и развитие эффективной кооперации между органами государственной власти;

3) оптимизация административного управления за счет применения системы интеграции баз данных государственного сектора.

Популяризация государственных услуг. В области предоставления государственных услуг решаются следующие ключевые задачи:

1) предоставление персонализированных услуг населению;

2) применение технологий «одного окна» для граждан и представителей бизнес-сообщества;

3) предоставление доступа к государственным услугам малоинформированных слоев населения (например, пенсионеров);

4) предоставление новых видов государственных услуг с применением персональных устройств, в том числе смартфонов, персональных компьютеров и пр.

Все обозначенные мероприятия позволят правительству Республики Корея сделать рывок в развитии информационных технологий в сфере предоставления государственных услуг и повысить степень удовлетворенности граждан и юридических лиц качеством государственного управления.

Информационная система управления финансами

По состоянию на 2014 год в информационной системе управления финансами Южной Кореи работают около 67,9 тысячи пользователей, система интегрирована с 63 внешними системами, ежедневно выполняются операции на сумму свыше 5,5 миллиарда долларов. С 2005 года началась разработка государственной интегрированной финансовой информационной системы (FMIS). Для чего была осуществлена реорганизация бизнес-процессов и разработан стратегический информационный план создания системы, связанный с планом государственных финансовых реформ. Формирование бюджета по государственным программам стало обязательным для всех учреждений центрального правительства.

В 2007 году информационная система FMIS была разработана и введена в эксплуатацию. Она получила амбициозное название dBrain («цифровой мозг» — англ.). Система создана путем интеграции и развития существующих в тот период информационных систем (NaFIS, FIMsys) с учетом требований проводимых финансовых реформ (в том числе в части перехода на программный бюджет и ведения учета по методу начисления).

До 2013 года была завершена программа улучшения системы управления финансами, разработаны система управления эффективностью государственного сектора экономики и технология менеджмента в сфере государственного имущества. В настоящий момент интегрированная бюджетная информационная система dBrain охватывает все бюджетные операции государственного бюджета, связанные в том

числе с формированием и исполнением бюджета, управлением казначейскими операциями, и поддерживает ведение учета на основе государственных программ и метода начислений (рисунк 1).

В ходе выбора технологической платформы исследовалась возможность применения существующих систем класса ERP, таких как SAP, Oracle E-Business Suite. Однако было принято решение использовать собственную разработку в связи с тем, что данные системы, по мнению специалистов из правительства, не поддерживали в должной мере функционал программного бюджета (соответственно, требовали значительных доработок) и были сложны в использовании. Кроме того, наличие внутреннего спроса на разработку подобной платформы позволило существенным образом стимулировать инновационный процесс в соответствующем сегменте реального сектора экономики и дало возможность повысить степень национальной независимости от возможных недружественных действий транснациональных вендоров соответствующих ИТ-платформ.



Подсистемы KONEPS

Работа зарегистрированных пользователей системы KONEPS организована через единый портал, в котором реализованы все необходимые функции в соответствии с ролью пользователя в закупочном процессе.

В состав системы KONEPS входит четыре функциональные подсистемы, обеспечивающие информационную поддержку полного цикла закупочных процедур:

1. e-Bidding обеспечивает размещение конкурсов в электронном виде и уведомлений участников, регистрацию конкурсных заявок участников, анализ и оценку поданных предложений, уведомление участников о результатах конкурсных процедур.

2. e-Contracting предназначена для размещения и согласования контракта и контрактных документов в электронном виде, подписания контрактов в электронном виде (электронной подписью), анализа состояния исполнения контрактов.

3. e-Payment обеспечивает автоматизированную поддержку расчетов в закупочных процессах. В подсистеме предусмотрены функции мониторинга состояния расчетов как по основным контрактам, так и по комиссиям вознаграждениям. Подсистема e-Payment подключена к системе управления государственными финансами (dBrain) для обеспечения информационного обмена с учетными процессами.

4. Online Shopping Mall предназначена для осуществления закупок товаров и услуг общего назначения, необходимых для ежедневного функционирования государственных органов. Товары и услуги общего назначения заранее регистрируются доверенными поставщиками в on-line Shopping Mall. Государственные органы могут напрямую заказывать данные товары и услуги без необходимости заключения отдельных контрактов на каждую закупку.

Общая архитектура и взаимодействие с внешними системами

Система dBrain включает в себя интегрированные между собой модули — всего их 21 (рисунок 2). Необходимо отметить, что в системе dBrain не обрабатываются данные, содержащие государственную тайну. Такого рода сведения хранятся и обрабатываются в информационной системе Министерства национальной безопасности, в dBrain передается только обобщенная информация, не содержащая секретных данных.

Вся информация о состоянии государственных финансов, получаемая из dBrain, доступна на специализированном web-портале (открытый портал). Сведения на портале публикуются после выгрузки информации из dBrain и анализа ее содержания. Для обеспечения взаимосвязанных процессов государственного управления реализовано автоматизированное информационное взаимодействие системы dBrain с внешними информационными системами, например с такими:

- система управления закупками (KONEPS);
- банковская система, позволяющая в онлайн-режиме обмениваться информацией с платежной системой Банка Кореи;
- система анализа бюджетной статистики;
- система расчета и учета налоговых начислений.

Всего система dBrain интегрирована с 41 внешней информационной системой, для целей информационного обмена используются как разработки зарубежных поставщиков программного обеспечения, например API (Application Program Interfaces), так и разработки отечественных вендоров — EAI (Enterprise Architecture Interface).

Система государственных закупок

Служба государственного заказа Республики Корея, созданная в 2002 году при Министерстве стратегии и финансов, — основное ведомство по организации государственных закупок в стране. Эта служба — один из наиболее удачных в мире примеров транспарентности процесса госзаказа, а также рациональной централизации системы государственных закупок, обеспечивающей высокую эффективность использования бюджетных средств. Служба осуществляет полномочия по закупке товаров (работ, услуг) путем заключения контрактов в электронной системе закупок KONEPS (Korean on-line electronic procurement service), которая позволяет осуществлять функции бухгалтерского учета и отчетности, а также контрольно-ревизионные функции по использованию закупленных товаров. При необходимости в целях поддержки малых и средних предприятий Служба государственного заказа вправе осуществлять консолидированные закупки импортного сырья, например алюминия. Также служба заключает с поставщиками предварительные годовые контракты особого вида на часто используемые товары общего назначения (т. н. MASS-CONTRAKT).

Несмотря на то что ведомство подчинено Министерству стратегии и финансов, оно осуществляет крупные закупки для всех учреждений государственного сектора экономики, а также обеспечивает поддержку эксплуатации и развитие электронной системы закупок KONEPS. Все организации, подчиненные центральному правительству, в соответствии с законодательством обязаны осуществлять закупки через Службу государственного заказа (за исключением закупок товаров стоимостью менее 100 тысяч долларов или заключения государственных контрактов на строительство в размере до 3 миллионов долларов).

Региональные органы вправе заключать контракты как через Службу государственного заказа, так и самостоятельно через систему закупок KONEPS либо с использованием ранее созданных электронных площадок, связанных с этой системой. Чтобы участвовать в торгах, пользователи системы должны всего один раз зарегистрироваться на портале. Используя регистрационный номер участника, можно узнать всю информацию о нем. В 2013 году через систему KONEPS было проведено 64% государственных закупок, осуществленных в Республике Корея. По данным за первое полугодие 2014 года, в системе KONEPS зарегистрировано 47 тысяч государственных органов и предприятий, проведено 268 тысяч электронных конкурсов, в которых принимали участие 23 миллиона компаний.

Помимо функции проведения государственных закупок Служба государственного заказа осуществляет подготовку

типовых контрактов для всех государственных предприятий и учреждений, а также для осуществления закупки товаров и услуг общего назначения — MASS-контрактов. В процессе использования MASS-контрактов в информационной системе KONEPS заказчик должен выбрать товар (работу, услугу) только из специального каталога — E-Shopping Mall, который ежегодно формируется Службой государственного заказа посредством проведения предварительных торгов с поставщиками.

По итогам 2013 года в системе E-Shopping Mall, в которой заключались контракты с ценой, фиксированной по результатам централизованного конкурса за единицу товара, объем сделок составил 13,9 миллиарда долларов. Все виды товаров (работ, услуг), включенные в перечень E-Shopping Mall, сгруппированы с использованием United Nations Standard Products and Services Code (UNSPSC) — международной системы классификации продукции и услуг, поддерживаемой независимым сообществом компаний и правительственных организаций. Республика Корея использует UNSPSC в качестве государственной системы классификации товаров. В результате перевода процесса закупок общего назначения на новые, современные технологии через E-Shopping Mall срок осуществления этого процесса сократился с нескольких дней до нескольких часов.

Интеграция KONEPS с dBrain

Система KONEPS интегрирована с информационной системой управления государственными финансами dBrain, что позволило эффективно встроить закупочные процессы в общую систему управления государственными финансами. Так, например, для обеспечения бюджетного контроля предусмотрены процедуры проверки достаточности источников финансирования при регистрации конкурса и автоматизирован процесс санкционирования платежей при регистрации оплаты. В свою очередь, зарегистрированные учетные операции по поставке товаров и оказанию услуг в системе dBrain являются базой для выполнения последующих операций в закупочных процессах в системе KONEPS по оплате и контролю исполнения контрактов, постановке на бухгалтерский учет результатов закупок.

Основными результатами повышения эффективности от внедрения процесса автоматизации взаимодействия системы управления государственными финансами dBrain и системы закупок KONEPS являются:

- стимулирование развития субъектов реального сектора экономики и усиление интеграции в сфере частно-государственного партнерства;
- снижение административных барьеров и существенное повышение степени прозрачности в сегменте государственных закупок;

- повышение качества бюджетного планирования и исполнения бюджета;
- сокращение цен на закупки и времени на их выполнение, а также операционных издержек при осуществлении расширенного сквозного процесса «закупка — поставка — оплата».

Значение корейского опыта для России

На текущий момент в Корее в штатном режиме функционируют и широко используются более 24 электронных публичных сервисов, в том числе:

- единый портал правительства Республики Корея (open.go.kr);
- сервис по государственным закупкам;
- открытый сервис по учету налоговых начислений и поступлений;
- круглосуточный сервис по оказанию государственных услуг гражданам (автоматизировано около 5 тысяч услуг, типизировано около 3 тысяч видов документов);
- служба занятости мигрантов;
- национальный научный и технологический сервис;
- контроль качества воды и т. п.

Ключевыми факторами успеха реализации процесса перехода к современным инновационным технологиям в секторе государственного управления вообще и сегментов государственных финансов в частности являются:

- комплексность подходов к разработке государственных автоматизированных систем с возможностью их рационального сопряжения;
- проактивное вовлечение (в первую очередь через механизм краудсорсинга) в процесс проектирования и последующего совершенствования информационно-телекоммуникационных систем их потенциальных потребителей — представителей бизнеса и граждан страны;
- преимущественная ориентация на закупку товаров и услуг для государственного сектора инновационной продукции отечественного производства, что дает существенный мультипликативный эффект в соответствующих отраслях экономики.

Все эти подходы в совокупности представляют существенный интерес для РФ при определении и уточнении дальнейших мер по совершенствованию системы государственного управления в целом и государственными финансами в частности.

