

Ярошенко Ф.О.,

доктор економічних наук, професор,
заслужений економіст України,
Міністр фінансів України

Бушуєв С.Д.,

доктор технічних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
радник Міністра фінансів України

СІМ КЛЮЧІВ УСПІХУ В РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Обгрунтовано необхідність управління успіхом у реформуванні складних систем, зокрема системи державних фінансів України. Запропоновано сім ключів успіху, що дають змогу розробити стратегію реформування вітчизняної системи державних фінансів.

Motivated in the publication is the necessity of managing the success in the reformation of complicated systems, in part the system of Ukraine's state finances. The authors suggest seven keys of success which make it possible to elaborate the strategy of reforming the domestic system of state finances.

Ключові слова: система державних фінансів, ключі успіху, реформування, імплементація, парадигми бюджетної політики.

Починаючи розробку та імплементацію програми “Перезавантаження системи державних фінансів України”, автори розуміли, що необхідно розв’язати цілу низку проблем, які накопичилися за всі роки незалежності. При визначенні місії перетворень системи державних фінансів було вирішено, що вона має стати локомотивом соціально-економічних реформ, які проводяться в Україні.

У процесі проведення кардинальних реформ у сфері державних фінансів перед авторами стояв ряд питань:

1. Чи можна здійснювати такі реформи в розпал фінансово-економічної кризи?
2. Чи бувають подібні реформи правильно оцінені й підтримані суспільством?
3. Як керувати програмами непопулярних реформ?
4. Чи завжди реформатори виступають у ролі “камікадзе”?
5. Як орієнтувати реформи на успіх та бути успішними в ході їх проведення?

Програма виконувалася після глобальної фінансово-економічної кризи 2008—2009 рр. У ході її підготовки й реалізації авторами накопичено великий досвід управління такими складними змінами системи державних фінансів у турбулентному оточенні. Саме цей досвід, помножений на знання в галузі управління проектами і програмами, становить основу підходу до управління успіхом проектів та програм. У ході реалізації окремих проектів і всієї програми автори намагалися визначити формулу успіху. Така формула була розроблена для бюджетної політики як ключового інструменту формування державного бюджету. Сформувавши парадигму управління, ця формула дала поштовх реформуванню бюджетної, податкової й митної сфер, які утворюють кістяк системи державних фінансів.

© Ярошенко Ф.О., Бушуєв С.Д., 2011

Розглянута програма в першу чергу стосувалася бюджетної, податкової й адміністративної реформ, проведених урядом України в 2010—2011 рр. Націленість цих реформ на успіх була ключовим завданням керівництва країни й менеджерів програми.

Методологія управління успіхом у реформуванні складних систем

Що означає бути успішним у цьому динамічному й часто турбулентному світі? Відповідь на це питання і проста, і складна водночас. Бути динамічним? Не тільки, треба бути проактивним, орієнтуватися на створення цінностей, використовувати тренд переходу до економіки знань, вчасно змінювати парадигму управління, розуміти філософію життєвих циклів і своєчасно перезавантажувати систему, бути креативним, розвивати центри знань і досконалості. Кожен із цих елементів є ключем до успіху, а формула успіху визначається через їх взаємодію. Ключі до успіху проєктів і програм реформування складних систем утворюють методологію управління програмами розвитку, що визначається в наступних розділах.

Розглянемо кожен ключ успіху та зупинимось на деяких механізмах методології, котрі забезпечують успішне реформування складних систем, до яких належить система державних фінансів України.




Ключ 1. Бути проактивним

Мати формалізовану модель майбутнього

Міністерством фінансів України розроблена та застосовується модель проактивного управління розвитком державних фінансів, що зображена на рис. 1.

Модель побудована з урахуванням потенційних падінь у критичних точках (точках біфуркації) в розвитку системи державних фінансів та дає змогу сформувати програму, що враховує критичні події та зорієнтована на успіх. Аналізуючи модель, бачимо на найближчих два роки потенційні кризи переходу до професійного менеджменту в ході адміністративної реформи, автономності на рівні місцевих бюджетів, відносин “центр — області” та керованості. Все це призведе до втрати довіри (критична точка б).

На рис. 1. показана область 2010—2011 рр., де виконані дії, що відповідають критичним точкам моделі, наведені нижче:

- 1  — Розробка та прийняття Бюджетного й Податкового кодексів
— Стабілізація державних фінансів
— Повернення довіри міжнародних фінансових організацій
- 2  — Імплементация до бюджетного й податкового законодавства України європейських норм
— Перехід на інноваційне і проактивне управління державними фінансами
— Впровадження програми “Перезавантаження державних фінансів”
- 3  — Підвищення кваліфікації кадрів, у т. ч. органів місцевого самоврядування, з допомогою інноваційного інструменту здобуття фінансових знань — Віртуального університету Міністерства фінансів
— Функціонування Центру знань і досконалості Міністерства фінансів, де акумулюється найкращий досвід управління у фінансовій сфері

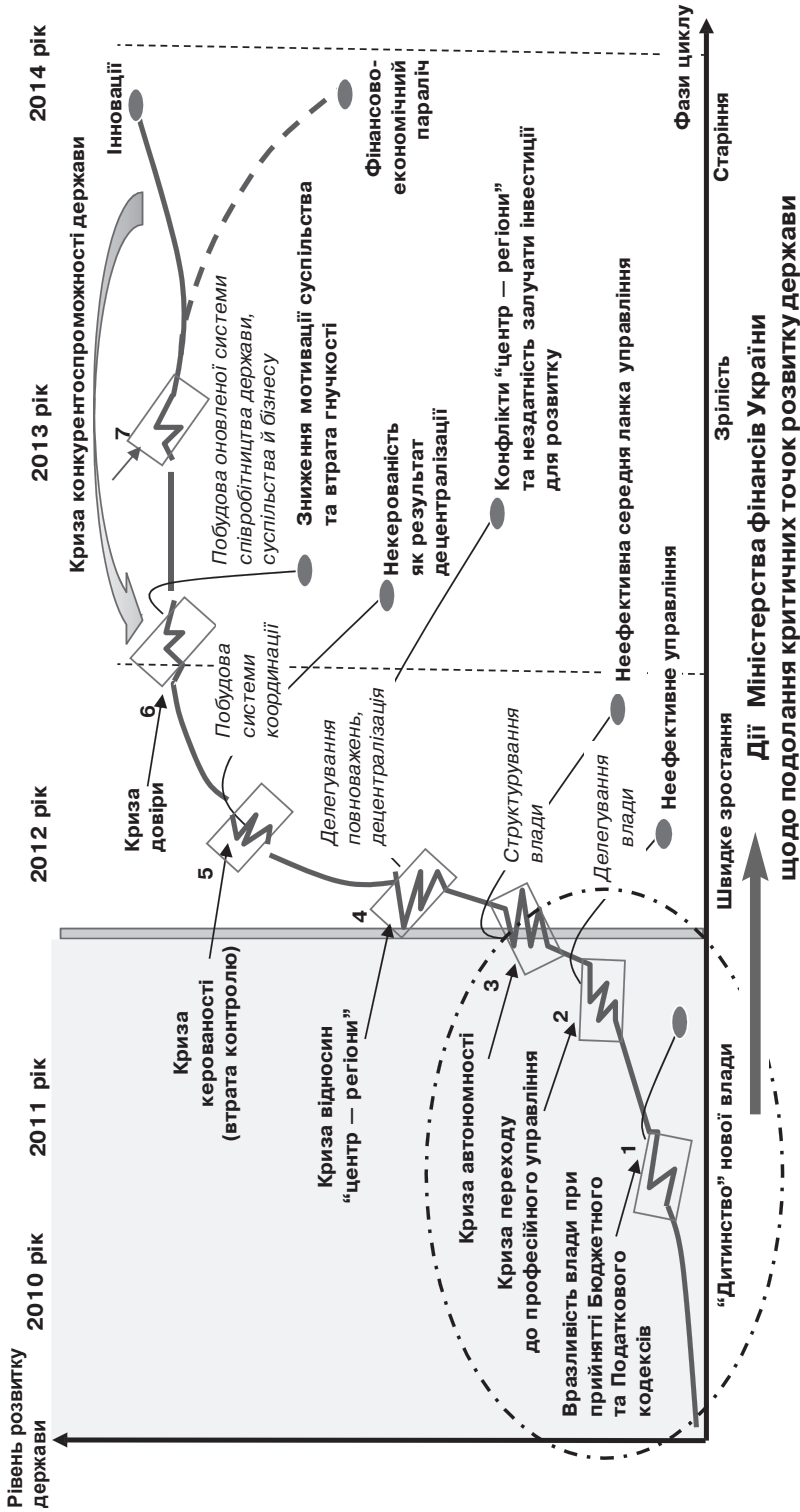


Рис. 1. Модель проактивного управління для формування бюджету-2012

Бачити майбутнє

Коли починається новий проект або програма, як правило, постають питання: яким буде майбутнє, чого очікувати, як оцінювати бачення майбутнього з точки зору досяжності, невизначеності, ризиків у дорозі й результатів? Ефективний менеджер повинен бути “провидцем”, адже лише бачення майбутнього продукту та шляхів його реалізації може забезпечити успіх.

На рис. 2 наведено бачення бюджетної політики 2012 р. та формули успіху виконання бюджету.

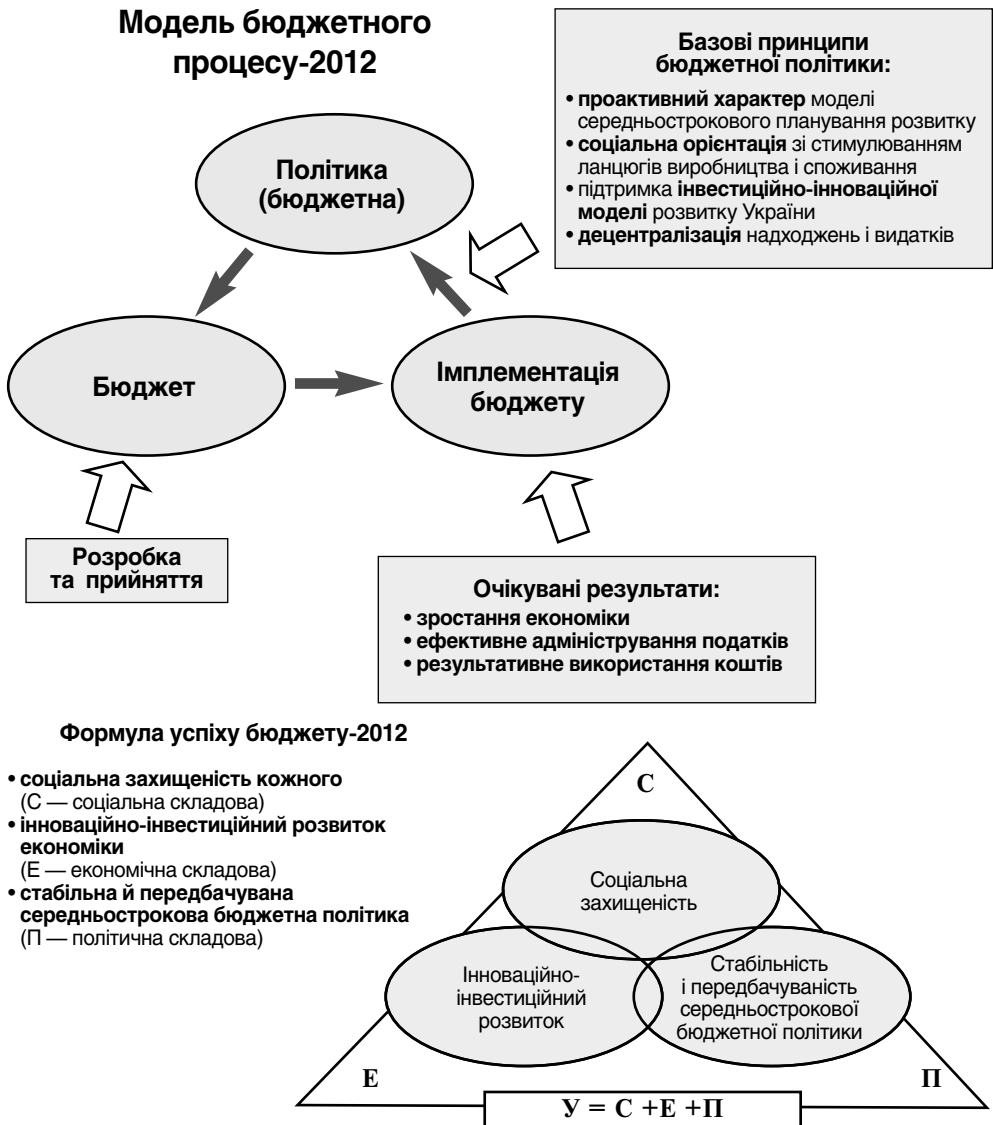


Рис. 2. Бачення бюджетної політики-2012 та формули успіху виконання бюджету

На рис. 3 розглядається зміна парадигм бюджетної політики системи державних фінансів. За час роботи нового уряду буде застосовано три моделі бюджетної політики: 2010 р. — економіка терпіння; 2011 р. — від економіки терпіння до стабілізації й розвитку; 2012—2014 рр. — локомотив побудови конкурентоспроможної економіки на основі соціальної орієнтації зі стимулюванням ланцюгів виробництва й споживання, проактивного характеру моделі середньострокового планування розвитку, децентралізації надходжень і витрат, підтримки інвестиційно-інноваційної моделі розвитку України.



Рис. 3. Зміни парадигми бюджетної політики 2010—2014 рр.

Розуміти й використовувати тренди

Управління на основі трендів робить процес проактивним. Мистецтво й наука аналізу трендів — метод, який команда використовує в процесі управління розвитком, генеруючи та аналізуючи нові ідеї або стратегії розвитку.

Тренди ніколи не виникають із нічого та ніколи не припиняються без причини. Одним із багатьох трендів, які супроводжують розвиток України, є “демографічна яма”, що виникла в результаті зниження народжуваності в період перебудови і становлення незалежної України. Наслідками цього тренду стали ланцюгові реакції у сферах реальної економіки, пенсійного забезпечення, кадрового забезпечення виробництва. Він спричиняє негативні тенденції та призупиняє економічне зростання. Стратегіями реагування на цей тренд є відкриття кордонів для міграції робочої сили, перебудова економіки з урахуванням тренду, стимулювання народжуваності тощо.

Авторами розроблена модель управління державними фінансами на основі трендів. Концентрична модель трендів середньострокового бюджетного планування наведена на рис. 4.

Слід зазначити, що дана модель враховує виклики глобальної економіки та фінансової системи, зовнішні і внутрішні проблеми бюджетної сфери. Ядро системи державних фінансів реагує на всі проблеми й виклики у формі трендових

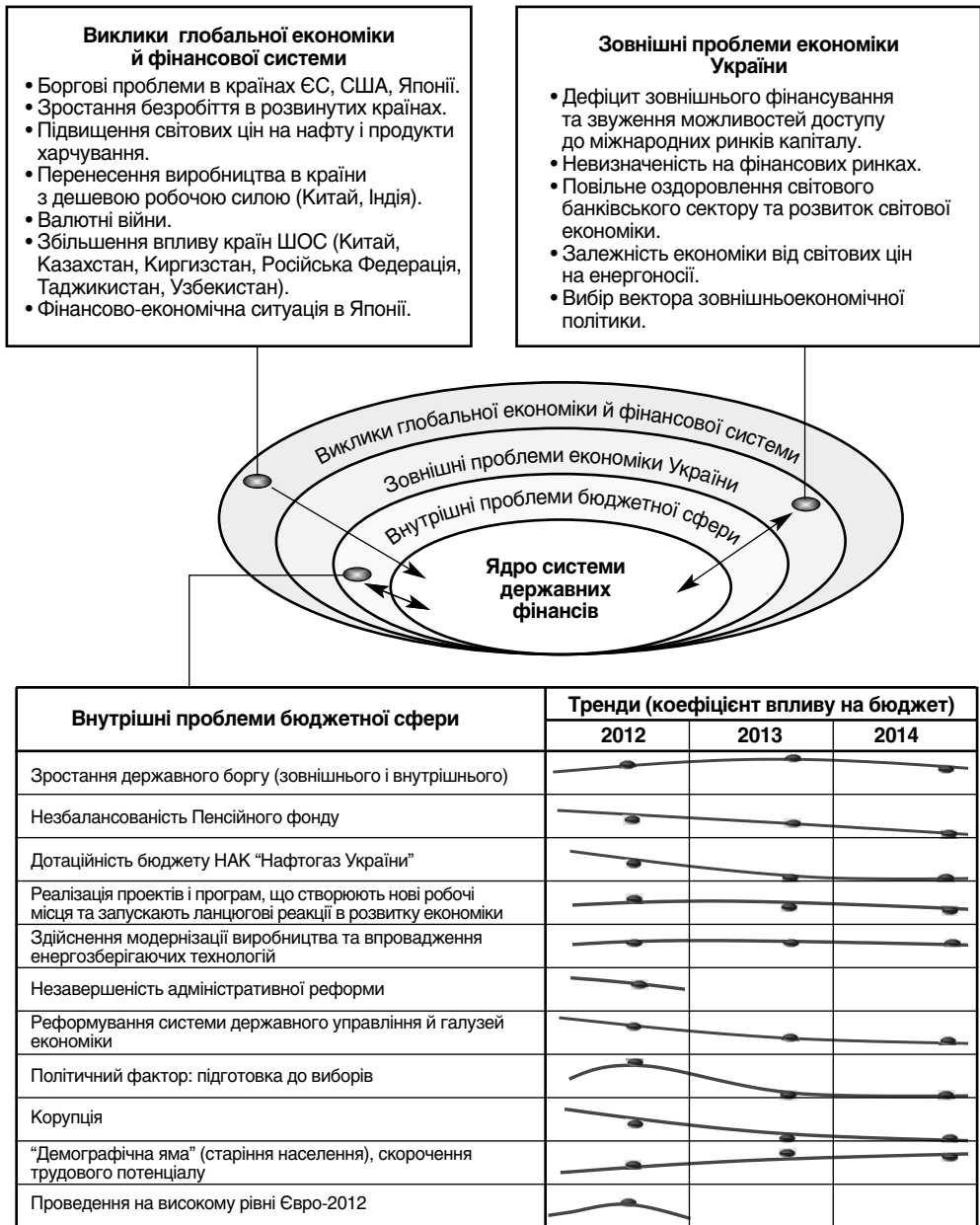


Рис. 4. Концентрична модель трендів середньострокового бюджетного планування

моделей на основі врахування інтегрованого коефіцієнта впливу на бюджет і економіку України.

Інтегрований коефіцієнт впливу визначається на основі гіпотез про умовну незалежність впливу трендів або їх груп на бюджет України та відсутність післядій у часі.

Ключ 2. Орієнтуватися на створення цінностей

Розглядається нова парадигма управління бюджетними й цільовими програмами — орієнтація не на освоєння бюджетних коштів, а на створення цінностей для зацікавлених сторін. При цьому необхідно визначити структуру і складові цінностей для основних зацікавлених сторін, розробити моделі й методи оцінки цінностей (активів, навичок, знань, інновацій) та імплементувати моделі й методи в стандартні методології з управління інноваційним розвитком.

До речі, цілі повинні бути скоординовані з місією системи державних фінансів — стати локомотивом реформ і розвитку економіки України на основі інноваційних технологій управління.

В основі впровадження парадигми управління — прагнення швидко й ефективно задовольняти вимоги суспільства шляхом усунення всіх втрат. Окрім того, треба відмовитися від створення доданої цінності для всіх зацікавлених сторін.

Кроками до успіху парадигми управління будуть:

- зміна способу мислення й поведінки зацікавлених сторін;
- оптимізація ділових процесів;
- підвищення гнучкості системи, тобто її здатності й можливості підлаштуватися під вимоги й попит зацікавлених сторін в управлінні ресурсами і продуктами;
- усунення мінливості та передчасності;
- скорочення тривалості процесів;
- застосування інструментів для боротьби з різними видами перевитрат.

Ключ 3. Переходити до економіки знань

Розглядається модель знань і досконалості. Вона базується на проектному підході, когнітивних моделях накопичення знань та розвитку технологічної зрілості. Ці елементи становлять фундамент концептуальної моделі інноваційного розвитку.

Для перебудови системи на нову концепцію управління необхідно:

- побудувати структурну модель накопичених знань;
- визначити джерела і зміст знань, що розміщуються в базах;
- підготувати персонал для переходу до формалізованого відображення знань у базах;
- мотивувати персонал до накопичення й використання знань.

Ключ 4. Змінити парадигму управління та створити й використовувати формулу успіху

Розглядається зміна філософій управління на прикладі системи державних фінансів (див. рис. 3). Як уже зазначалося, новим урядом застосовується три моделі бюджетної політики.

Для успіху цього ключа потрібно:

- сформувати бачення життєвих циклів продукту, процесу й системи;
- побудувати проактивну модель парадигм управління розвитком;
- розробити формулу успіху на основі трендів і нової філософії управління;
- забезпечити імплементацію нової парадигми управління.

Ключ 5. Сформувати ментальний простір та бути креативним

Головним завданням ментального простору на основі командної роботи, інновацій та задоволення зацікавлених сторін є створення ефективної, технологічно зрілої системи державних фінансів. Найважче формувати ментальний простір у період адміністративної реформи, до того ж цей процес вимагає інноваційних підходів. Для реалізації таких підходів використовуються інтернет-технології в межах Центру знань і досконалості, а також Віртуальний університет. Міністерством фінансів розроблено концептуальну схему креативної моделі, яка є основою прийнятого підходу.

Ядро креативної моделі переробляє завдання на вході в продукти діяльності на виході з урахуванням викликів, передаючи меседжі в зовнішній простір. Креативні моделі, що використовуються, покликані скоротити час виконання завдань у разі, забезпечивши при цьому необхідну якість рішень і документів. На практиці застосовуються креативні моделі, котрі розміщені на внутрішньому сайті в Системі знань і досконалості, а саме: базова, презентаційна, аналітична, стратегічна, процесна креативні моделі (шаблони) та шаблон поліпшень.

Для успіху цього ключа потрібно:

- сформувати команду та підготувати її до змін;
- досягти стратегічної довіри професійних груп;
- управляти на основі критеріїв задоволення замовника;
- орієнтувати систему управління на досконалість і конкурентоспроможність;
- застосовувати креативні технології.

Ключ 6. Провести перезавантаження системи

Авторами розроблена архітектура програми, в рамках якої виділено три основних блоки: фундамент, проекти (програми) та інноваційні механізми. Базовими елементами програми перезавантаження державних фінансів є оновлений Бюджетний і новий Податковий кодекси.

Важливим кроком у реалізації програми стало проведення адміністративної реформи. В даному випадку Міністерством фінансів була розроблена ділова гра “Фурор”.

Успішна імплементація таких масштабних реформ у сфері державних фінансів зумовила потребу в швидкому, якісному й ефективному навчанні всіх службовців системи державних фінансів. Тому був створений та успішно функціонує

Зростання рівня життя громадян

- Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення **+10 %**
- Реальна заробітна плата **+9 %**
- Прожитковий мінімум для різних груп населення **+25,7 %**
- Середньорічна мінімальна заробітна плата **+19,4 %**
- Середній розмір мінімальної пенсії **+19,5 %**
- Середньорічний посадовий оклад працівника I тарифного розряду ЄТС **+33,5 %**
- Допомоги сім'ям із дітьми **+25,4 %**
- Пільги й житлові субсидії **+18,9 %**
- Надання доступного житла — **збільшення в 5 разів**
- Житлове забезпечення військовослужбовців — **збільшення в 2,1 раза**
- Видатки на грошове забезпечення військовослужбовців **+22,1 %**

Збереження та прискорення людського розвитку

- Видатки на освіту **+10 %**
- Видатки на охорону здоров'я **+8,9 %**
- Видатки на духовний і фізичний розвиток **+6,2 %**
- Видатки на наукову й науково-технічну діяльність **+5,5 %**
- Видатки на культуру та мистецтво **+6,7 %**
- Видатки на ЗМІ **+5 %**
- Видатки на культуру і спорт **+20,9 %**

Детнізація економіки та доходів громадян

- Доходи зведеного бюджету **+12,8 %**
- Прибуток прибуткових підприємств **+17,5 %**
- Надходження податку на доходи фізичних осіб **+17,6 %**
- Фонд оплати праці **+17,6 %**

Створення сприятливих умов для бізнесу

- Перерозподіл ВВП через зведений бюджет — **зменшення до 28,7 %**
- Надання податкових стимулів і галузевих пільг

Модернізація інфраструктури та базових галузей економіки

- Видатки на економічну діяльність **+2,3 %**
- Видатки на ЖКГ **+4,8 %**
- Інвестиційні видатки у зведеному бюджеті **≥ 5 % ВВП**
- Державні гарантії **≥ 1 % ВВП**
- Державна підтримка АПК **+8,9 %**
- Дорожнє господарство **+14,3 %**

Соціально-економічний розвиток України

- Реальний ВВП **+6,5 %**
- Експорт товарів і послуг **+12,5 %**
- Видатки та надання кредитів зведеного бюджету **+10,9 %**
- Видатки на оборону **+8 %**
- Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті — **44 %**
- Доходи місцевих бюджетів **+14,5 %**
- Видатки на соціально-економічний розвиток **+2 %**

Рис. 5. Приклад системи збалансованих показників оцінки успіху

Віртуальний університет Міністерства фінансів. На сьогодні навчання й незалежного тестування в ньому проходять понад 100 тис. службовців.

Одним із головних принципів, який формує стратегічну довіру суспільства, є прозорість системи державних фінансів. Сьогодні розробляються та впроваджуються інформаційні технології й технології навчання зацікавлених сторін для виконання контрольних функцій із розподілу та витрачання бюджетних коштів на всіх рівнях управління, аж до села. Система “Прозорий бюджет” забезпечує повний доступ зацікавлених сторін до системи державних фінансів України.

Для успіху цього ключа треба¹:

- розробити програму перезавантаження на основі філософії життєвих циклів;
- відпрацювати інноваційні механізми програми розвитку;
- провести навчання й підготовку зацікавлених сторін;
- імплементувати програму з орієнтацією на успіх.

Ключ 7. Створити та розвивати Центр знань і досконалості

Основними завданнями такого центру є забезпечення навчання й незалежного тестування всіх зацікавлених сторін із перезавантаження системи державних фінансів на основі Віртуального університету, накопичення знань про діяльність підрозділів, функції та завдання у форматах креативних шаблонів, розвиток технологічної зрілості системи державних фінансів України. Для підтримки центру нами підготовлено велику кількість книг, наукових коментарів і підручників у сфері розвитку системи державних фінансів.

Успіх цього ключа досягається на основі:

- забезпечення навчання та незалежного тестування всіх зацікавлених сторін у межах Віртуального університету;
- накопичування формалізованих і структурованих знань про діяльність підрозділів, функції та завдання у форматах креативних шаблонів;
- розвитку технологічної зрілості системи державних фінансів.

На рис. 5 наведено приклад системи збалансованих показників, які використовуються при управлінні державними фінансами. Така система націлює процеси управління на успіх.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

1. Ключі до успіху, презентовані у статті, дають змогу розробити стратегію впровадження реформ складних систем, до яких належить система державних фінансів України.
2. Інноваційні механізми, застосовані при створенні системи, додають необхідної динаміки та націлюють реформи на успіх.

¹ Азаров М.Я., Ярошенко Ф.А., Бушув С.Д. Инновационные механизмы управления программами развития. — К.: Саммит-книга, 2011. — 528 с.: ил.