

УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ

УДК005.8:316.422

С.Д. Бушуєв, Р.Ф. Ярошенко

*Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ***УПРАВЛІННЯ ПРОГРАМОЮ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ
ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ**

Досліджено застосування інтеграції системи знань P2M та технології постійних покращень Кайзен в управлінні програмою розвитку на прикладі державних фінансів.

Ключові слова: управління проектами, система знань P2M, технологія Кайзен, додана цінність

Вступ

Глобальна світова фінансова криза сформувала низку уроків та викликів щодо стійкості систем державних фінансів країн. Це дало поштовх до розробки цільової програми «Розвитку системи державних фінансів України» на інноваційних засадах, яка впроваджується Міністерством фінансів України. Програма побудована на основі нової концепції, яка полягає в зміщенні акцентів бюджетного процесу від "управління бюджетними ресурсами" на "збалансоване управління сталим розвитком держави на основі національної системи цінностей" за рахунок впровадження цільових програм. Такі цільові програми формують ланцюги розвитку на основі залучення різних галузей виробництва для створення продуктів, при цьому підвищується відповідальність й розширюється самостійність учасників бюджетного процесу, включаючи розпорядників бюджетних коштів, в межах чітких середньострокових орієнтирів, які визначені керівництвом держави у місії системи державних фінансів.

Ціль даної статті полягає в дослідженні інтеграційних можливостей системи знань P2M та технології Кайзен для успішного управління складними програмами трансформаційного типу на прикладі програми Розвитку системи державних фінансів України.

**Оточення програми, уроки та
виклики світової фінансової кризи**

Головні уроки фінансової кризи, з точки зору системи державних фінансів, полягали у наступному.

При "управлінні фінансовими ресурсами", бюджет в основному формувався шляхом індексації видатків, що склалися з детального розподілення їх за статтями бюджетної класифікації. При дотриманні жорстких бюджетних обмежень такий

підхід забезпечує збалансованість бюджету і виконання бюджетних розписів. В той же час очікувані результати бюджетних видатків не обґрунтовуються, а управління бюджетом зводиться, головним чином, до контролю відповідності фактичних і планових показників.

Ефективності системи державних фінансів перешкождали:

- надання бюджетних коштів на основі корегування (індексації) асигнувань минулих років за умови низької формалізації механізмів перерозподілу бюджетних ресурсів і відсутності чітких критеріїв і процедур відбору пріоритетних напрямків, що фінансуються, і заходів у відповідності з пріоритетами державної політики;

- відсутності чітких визначень місій та кінцевих результатів використання бюджетних коштів, а також критеріїв оцінки діяльності розпорядників бюджетних коштів;

- формальному характеру засобів, що підтримують програмно-цільове планування (в тому числі розробки і реалізації державних цільових програм);

- обмеженості повноважень і, отже, відповідальності розпорядників бюджетних коштів при формуванні і моніторингу виконання бюджету;

- відсутності системи оцінки фінансового результату діяльності органів влади різних рівнів і закріплення за певними органами державної влади і органами місцевого самоврядування активів і відповідних зобов'язань;

- громіздкості процедури розгляду проекту бюджету законодавчими органами влади, що орієнтувалася на технічні деталі, а не на оцінку пріоритетів бюджетної політики і її реалізацію;

- нечіткості розмежування повноважень в бюджетному процесі між законодавчими і виконавчими органами влади і т. п.

Таким чином, існуюча організація бюджетного процесу (до впровадження оновленого бюджетного

кодексу) істотно обмежувала можливості і інституційні стимули підвищення ефективності управління державними фінансами і переорієнтації діяльності розпорядників бюджетних коштів з засвоєнням виділених їм асигнувань на досягнення кінцевих суспільно значущих цінностей і вимірюваних результатів [2,3,4].

Побудова архітектури інноваційної програми

Сьогодні майже всі держави відчувають негативні наслідки фінансової кризи, а саме – нестачу власного фінансового ресурсу, значне подорожчання кредитів, ускладнення доступу до них. Тому у посткризових умовах на перше місце виходить вміння держави підвищити ефективність залучення і використання власних фінансових ресурсів. Уміння ефективно залучати та використовувати кошти дає позитивний сигнал для інвесторів, які готові співпрацювати з тими державами, що мають ефективну систему державного управління.

Розвиток системи державних фінансів починався з визначення його стратегії та бачення шляху. З метою максимізації створюваних цінностей у державному секторі економіки Міністерство фінансів обрало загальноприйнятний у сучасному управлінні підхід до розвитку на основі проектів та програм.

Поточна ситуація у системі державних фінансів України зумовлює нагальну потребу у змінах, зокрема в побудові чіткої, професійно відлагодженої, прозорої, керованої системи управління державними фінансами, яка б повернула довіру суспільства до державного управління. Для цього необхідна кропітка, системна, професійна, творча робота. Саме на це спрямована програма «Розвитку системи державних фінансів України», що реалізується Міністерством фінансів.

Усвідомивши необхідність змін, слід визначити, яким досвідом можна скористатися в процесі реформування. Безумовно, потрібно обирати ті принципи, методологію, моделі та інструменти, що перевірені практикою і довели свою ефективність. Тому при розробці програми «Розвитку системи державних фінансів України» використано досвід Японії, Великої Британії та інших країн. Наступним кроком стало формування місії, цілей та архітектури програми.

Ключовими принципами програми є – оновлення (створення) гармонізованої законодавчої бази, яка стимулює розвиток економіки, орієнтація на знання та інноваційні технології управління, що забезпечують створення максимально можливих доданих цінностей при виконанні цільових програм, збалансованість бюджетів у середньостроковому та

річному вимірах, формування компетентного управлінського персоналу на всіх рівнях управління державними фінансами, формування стратегічної довіри зацікавлених сторін (включаючи МВФ), забезпечення прозорості та ефективності управління державними фінансами в процесі адміністративної реформи. Загальна архітектура програми включає фундамент в якості систем знань з управління інноваційними програмами розвитку Р2М та системи постійних покращень Кайзен. При цьому застосована краща світова практика багатьох країн світу, які протистояли світовій фінансовій кризі за рахунок застосування інновацій в системах управління фінансами. Перший поверх архітектурної моделі програми складають проекти стабілізації системи державних фінансів та оновлення необхідної законодавчої бази. Другий, інноваційні механізми формування компетентного професійного середовища системи державних фінансів України (рис. 1).

Місія програми: створення нової, надійної, конкурентоспроможної системи державних фінансів України як двигуна здійснення соціально-економічних реформ 2010–2014 рр.

Цілі:

- стабілізація системи державних фінансів та перехід від ручного управління до управління на основі розробки і реалізації Державного бюджету України на 2010 р. (ціль було досягнуто);
- формування системи знань та стандарту з управління інноваційними проектами і програмами Р2М, системи безперервних покращень Кайзен, перенос кращої світової практики щодо методологій управління розвитком державних фінансів у турбулентному оточенні;
- відновлення довіри та розвиток взаємовигідних відносин з МВФ, що стане для інвесторів сигналом про поліпшення інвестиційного клімату в Україні;
- розвиток законодавчої бази бюджетного регулювання на основі впровадження оновленого Бюджетного кодексу;
- розвиток законодавчої бази оподаткування на основі ухвалення і впровадження нового Податкового кодексу;
- розвиток системи управління державним боргом України;
- реалізація інфраструктурних проектів як факторів розвитку економіки в 2010–2014 рр.

Відповідно до цілей програма включає такі проекти:

1. Стабілізація державних фінансів (фаза 1).
2. Розробка та реалізація програми розвитку системи державних фінансів на базі кращої світової практики і знань [1].

3. Перехід від ручного управління до управління на основі затвердженого бюджету на 2010 р.

4. Обробка та прийняття стандарту з управління інноваційними проектами і програмами на основі системи знань P2M.

5. Формування ментального простору системи державних фінансів, отримання довіри МВФ та інших зацікавлених сторін.

6. Розробка та прийняття Верховною Радою України оновленого Бюджетного кодексу.

7. Імплементация (впровадження) оновленого Бюджетного кодексу України на основі розробки необхідних нормативно-правових актів і навчання учасників бюджетного процесу його застосуванню у 2011 р.

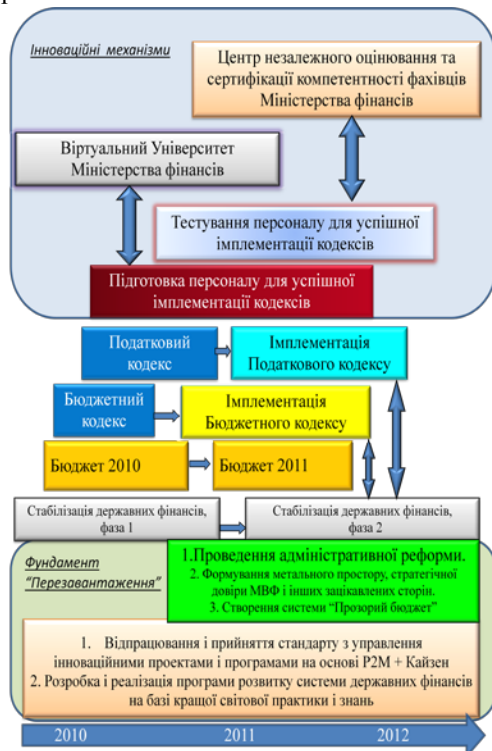


Рис. 1. Архітектура програми

8. Розробка і впровадження технологій Віртуального університету й Центру незалежного оцінювання та сертифікації компетентності фахівців, а також методів оцінки програми «Розвитку державних фінансів України».

9. Розробка, громадські слухання та прийняття Верховною Радою України нового Податкового кодексу.

10. Імплементация нового Податкового кодексу України на основі розробки необхідних нормативно-правових актів і навчання учасників бюджетного процесу його застосуванню в 2011 р.

11. Розробка та прийняття Верховною Радою України законодавчих актів з управління державним боргом України.

12. Підготовка і тестування співробітників для успішної імплементції Бюджетного кодексу

(близько 20 тис. фахівців) і Податкового кодексу (близько 100 тис. фахівців).

13. Стабілізація державних фінансів України (фаза 2) після імплементції змін на основі технології «Кайзен» [5].

14. Створення системи управління державними фінансами «Прозорий бюджет».

15. Проведення адміністративної реформи в системі державних фінансів України.

Інтеграція системи знань P2M та Кайзен в управлінні інноваційними програмами розвитку

Згідно з системою знань P2M [1] управління програмою – це реалізація стратегії організації, що використовує організаційні ресурси і компетенції для залучення ключових інвестицій, реалізації нових ініціатив розвитку і збільшення доданої вартості (цінності) організації або її підрозділу, з метою гнучкого реагування на зміни в оточенні.

Управління програмою зосереджується на інтеграційній діяльності для повної реалізації місії програми і об'єднання задумів проектів, їх стратегій, архітектури і елементів управління під час реалізації програми.

Через свої основні властивості – різноманіття і складність контексту, управління програмою починається з надзвичайно абстрактної концепції або не сформульованої ідеї про місію програми, що запропонована керівництвом або інвестором. Далі розвивається в конкретний механізм реалізації з автономним поділом на істотні елементи. В результаті формуються вигоди від реалізації програми.

Технологія Кайзен [5] зорієнтована на вдосконалення. Кайзен розуміється як безперервний процес удосконалення, до якого залучені усі менеджери вищої ланки управління, менеджери середньої ланки і рядові співробітники організації.

Основними принципами Кайзен є:

- фокус на клієнтах – для компанії, яка використовує Кайзен, понад усе важливо, щоб їх продукція (послуги) задовольняли потреби клієнтів;
- безперервні зміни - принцип, що характеризує саму суть Кайзен, тобто, безперервні малі зміни в усіх сферах діяльності організації;
- відкрите визнання проблем – усі проблеми відкрито виносяться на обговорення;
- пропаганда відкритості – мала міра відокремленості (особливо порівняно із західними компаніями) між відділами і робітничими місцями;
- створення робочих команд – кожен працівник стає членом робочої команди і відповідного гуртка якості ;
- управління проектами за допомогою між

функціональних команд – жодна команда не працюватиме ефективно, якщо вона діє тільки в одній функціональній групі. З цим принципом тісно пов'язана властива японському менеджменту ротація;

– формування "підтримувальних взаємовідносин" для організації важливі не лише і не стільки фінансові результати, скільки замученість працівників до її діяльності і добрі взаємовідносини між працівниками, оскільки це неминуче приведе організацію до високих результатів;

– розвиток самодисципліни – уміння контролювати себе і поважати як самого себе, так і інших працівників і організацію в цілому;

– інформування кожного співробітника – увесь персонал має бути повністю інформований про свою організацію;

– делегування повноважень кожному співробітнику – передача певного об'єму повноважень кожному співробітнику. Це стає можливим завдяки навчанню за багатьма спеціальностями, володінню широкими навичками і уміннями та ін.

Світова практика показує реалізацію інноваційних програм, до яких відноситься і програма "Розвитку системи державних фінансів України", доводить, що розрахунок на інновації, які прийняті на початку програми і реалізовані нею, призводить до стрибкоподібної зміни параметрів системи з подальшою їх деградацією (рис.2).

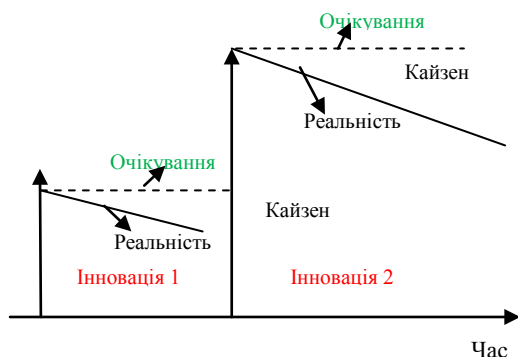


Рис. 2. Графік поведінки системи у результаті реалізації двох кардинальних інновацій

На цьому прикладі показаний графік реалізації двох кардинальних інновацій в системі. При цьому очікування і реальність містять розрив, який вимагає підтримки з точки зору покращень, що реалізуються на фазі впровадження інновацій. Така ситуація має високу вірогідність при впровадженні інновацій оновленого Бюджетного кодексу і нового Податкового кодексу України. Включення механізмів Кайзен через ешелоновану систему зворотних зв'язків і безперервних покращень дозволить зробити процес інноваційного

розвитку більш плавним, без явищ деградації (рис. 3)

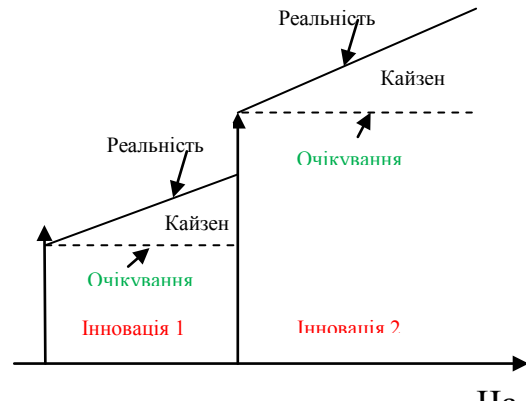


Рис. 3. Графік поведінки системи в результаті реалізації двох кардинальних інновацій із застосуванням механізмів Кайзен

Система Кайзен працює в ланцюгах зворотних зв'язків Міністерства фінансів України, які підтримуються Віртуальним університетом, системою Інтернет форумів, незалежним тестуванням з мотивацією безперервних покращень.

Висновок

Така система, на створення якої, зокрема, спрямовано програму «Розвитку системи державних фінансів України», дасть змогу використовувати в управлінні державними фінансами сучасні стандарти, що застосовуються світовою практикою, а це, в свою чергу, наблизить Україну до можливості інтегруватися у спільноту країн Європейського Союзу.

Список літератури

1. Керівництво з управління інноваційними проектами і програмами організації/ Під ред. Ярошенко Ф.О. - К: Новий друк, 2010, - 160с.
2. Управління державним бюджетом України. підручник /Під ред. Азарова М.Я. - К: Новий друк, 2010, - 816с.
3. Науково-практичний коментар до бюджетного кодексу України /Під ред. Ярошенко Ф.О. – К: Зовнішня торгівля, 2010, – 592с.
4. Науково-практичний коментар до податкового кодексу України, /Під ред. Азарова М.Я. - /К: Міністерство фінансів України, 2010. Т.1 – 448 с., Т.2 – 768 с., Т.3 – 516 с.
5. Кайдзен: Ключ к успеху японских компаний - М. Имаи; Пер с англ. - М.: Альпина Бизнес Букс, 2007.-276 с.

Стаття надійшла до редколегії: 4.11.2010

Рецензент: д-р техн. наук, проф. Ю.М. Тесля, Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ.