

## Спроможність виконавця як ключова умова ефективності використання публічних фінансових ресурсів при невизначеності

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

**Анотація.** Публікацію присвячено дослідженню спроможності виконавців бюджетних програм як однієї з ключових передумов забезпечення ефективного використання публічних фінансових ресурсів в умовах невизначеності. Запропоновано умови забезпечення спроможності виконавців бюджетних програм до змін у системі публічних фінансів України та окреслено перспективи її посилення.

**Ключові слова:** ефективність видатків бюджету; публічне бюджетування; спроможність виконавців бюджетних програм; управління результативністю; цілі державної політики.

### The capacity of implementers as a key condition for the efficient use of public financial resources under uncertainty

**Abstract.** The publication is devoted to the study of the capacity of budget program implementers as one of the key conditions for ensuring the efficient use of public financial resources under conditions of uncertainty. The conditions for ensuring the capacity of budget program executors to make changes in the public finance system of Ukraine are proposed and the prospects for its strengthening are outlined.

**Keywords:** efficiency of budget expenditures; public budgeting; capacity of budget program implementers; performance public management; public policy objectives.

Реформа публічного адміністрування є фундаментальною реформою в Україні, спрямованою на розбудову цифрової, сервісно орієнтованої держави на засадах європейських принципів публічного врядування, а спроможність публічної адміністрації ухвалювати ефективні рішення є ключовою умовою євроінтеграції. Дорожня карта реформи публічного адміністрування України передбачає розроблення стратегій реформування систем публічного управління та управління публічними фінансами на 2026–2030 роки, тому Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2026–2030 роки станом на березень 2026 року схвалено, тоді як Стратегія управління державними фінансами на 2026–2030 роки знаходиться на етапі затвердження. Ключовими вимогами обох стратегій є підвищення ефективності діяльності публічного сектору через належне управління, що зумовлює потребу подальшого поглиблення розуміння змісту та контексту ефективності.

Ефективність бюджетних видатків та видатків інших публічних цільових фондів через декларування програмно-цільового методу управління грошовими ресурсами розглядається у рамках програмування завдань та напрямів витрат з досягнення цілей. Така ефективність знаходиться на перетині кількох великих дослідницьких традицій, які сьогодні зосереджені на еволюції від бюрократичної вертикалі до державного сервісного управління, коли підставою до витрачання публічних коштів, акумульованих у суспільства, є не виконавець наказів у вертикалі державної служби, а менеджер цінності, яка створена публічним сектором спільно із представниками суспільства та на їхню користь. Саме цей підхід до витрачання публічних коштів вводить поняття адаптивної (динамічної) спроможності державних службовців та працівників публічної сфери на керівних посадах у публічний контекст і пояснює, чому формальне виконання показників державної, місцевої чи бюджетної програми ще не означає досягнення цілі державної політики. Тому вивчення і вимірювання суспільної цінності як складника цілі державної політики – найбільш інноваційний та дискусійний аспект у оцінці ефективності видатків публічних фінансових ресурсів, які далі для спрощення називатимемо видатками з бюджетів.

У сучасній теорії публічного управління та бюджетування ефективність бюджетної програми розкладається на чотири виміри: 1) затрат; 2) продукту; 3) ефективності витрат (що включає економію та відповідність плану, які інколи можуть вступати у протиріччя при виконанні програми); 4) спроможність виконавця досягти цілі державної політики. Спроможність виконавця є найменш формалізованим у традиційних бюджетних системах, але науково найбільш дискусійним і практично найбільш критичним показником для оцінки.

Конкуруючи у різних стратегічних програмах цілі та бюрократичні обмеження ускладнюють управління результативністю та ефективністю як її складовою у публічному секторі [1], оскільки жорсткі формальні цілі на основі зарані прописаних завдань, особливо якщо ці завдання сформульовані за попередніми традиціями чи слугують інтересам поза межами спроможності і відповідальності виконавців (затверджені вищими центральними органами влади) обмежують розвиток спроможності як підлеглих, так і менеджерів публічного сектору. Автори виходять з того, що системи управління результативністю потенційно можуть приносити користь працівникам, організаціям та суспільству, однак у державному секторі вони часто працюють неефективно через специфічні інституційні обмеження. В умовах чіткого попереднього регламентування завдань та показників виконавці зосереджені на формалізації фактичних показників, а не на пошуку забезпечення усіх складників ефективності при досягненні поставленої цілі. Ефективність заміщується майже повністю звітуванням про результати, які відповідають плановим. Ризик відповідальності за зміну проміжного результату на користь більш ефективного досягнення стратегічної цілі не дає змоги менеджерам змінювати звичний спосіб діяльності упродовж бюджетного року, а попереднє детальне затвердження заходів у традиційному складі фрагментує програми при спробі переформатування діяльності виконавця.

Управління результативністю використання грошових ресурсів у публічному секторі має внутрішню суперечність, оскільки система ефективного державного управління на сьогодні одночасно має виконувати дві функції: а) забезпечувати контроль і підзвітність за діяльність, що використовує публічні кошти (accountability – *англ.*); б) стимулювати ініціативність у пошуку найбільш ефективного досягнення результату через персональний розвиток найнятих у публічну службу працівників. Ці функції часто конфліктують, оскільки посилення формалізації процедур оцінювання результатів через введення все нових показників, що забезпечується також цифровізацією процесів, спрямовані на контроль, тоді як розвиток ініціативності і професійності у пошуку більш ефективних рішень потребує гнучких та довірчих відносин між менеджером і працівником.

Оскільки формальні системи оцінювання часто переважають над механізмами забезпечення інноваційного підходу у публічному секторі, особливо на рівні держави, а не місцевого самоврядування, то в умовах викликів і невизначеності державний сектор стає більш неповоротким та крихким із своїми середньостроковими, жорстко регламентованими процедурами та інструкціями. Оскільки прояв ініціативи для вирішення точкової проблеми у процесі буде більш небезпечним для державного службовця, ніж пряме слідування попереднім інструкціям, за якими він процесуально правий але фактично абсолютно неефективний. Так може виникнути ситуація бездіяльності у критичних ситуаціях тому, що дії попередньо не передбачені посадовими інструкціями, що приводить до руйнувань і втрат, але при цьому не виникає відповідальності посадових осіб.

Відповідно, постає *дослідницьке питання* щодо того, яким чином при усеохопному програмуванні діяльності забезпечити захист виконавців від крихкості в умовах викликів та забезпечити їм спроможність прагнути ефективності використання бюджетних коштів для досягнення цілей.

Першим пропонуємо підхід до управління видатками бюджетів, за яким стратегічну ціль державної політики слід формулювати у кількох аспектах, таких як ефективність (бережливість) витрачання бюджетних ресурсів, якість наданих публічних послуг, соціальні результати (показники покращення якості життя, що входять до оцінки суспільного добробуту), забезпечення політичної підзвітності, забезпечення підзвітності перед суспільством (виборцями). Ці аспекти мають різні, нерідко суперечливі, індикатори

виконання цілі, так наприклад підвищення якості публічних послуг вступає у конфлікт із вимогою бережливого використання бюджетних ресурсів, а політична підзвітність перед виборцями відсуває більш ефективні але триваліші у часі результати на користь більш популістичних та швидких. Тому наразі цифровізація державного сектору та запровадження ШІ для аналітики індикаторів дозволяє розподілити пріоритети при реалізації цілі політики, передбачивши гнучкий зв'язок при виконанні бюджетної програми згаданих вище аспектів оцінки результативності та ефективності досягнення цілі.

Гнучкість у компонуванні індикаторів поряд із вимогою їхнього дотримання може створювати синергетичний ефект із вимогою до підвищення професійності та ініціативності державних службовців у пошуку найкращої ефективності у даний момент часу чи на випередження при передбаченні викликів і загроз для діяльності. Фактично неформальні соціально-психологічні механізми у колективах державних службовців [1] частково замінюють неефективні формальні процедури стимулювання до ефективності.

Отже, другим підходом до стійкого досягнення ефективності бюджетних видатків в умовах невизначеності є додавання до спроможності бюджетної установи досягти цілі за середньостроковим планом компоненту «спроможності забезпечити необхідні зміни» для забезпечення результативності і ефективності за умови змін у самій установі у рамках вимог адаптації затвердженого середньострокового плану заходів до нових реалій та вимог. В умовах постійних реформ, цифровізації та бюджетних обмежень публічні одиниці (та бюджетні установи включно) повинні регулярно впроваджувати зміни, однак значна частина таких реформ не досягає очікуваних результатів через недостатній рівень організаційної спроможності до трансформації [2]. Через це виникає проблема формалізації індивідуальних показників результативності використання бюджетних коштів. Менеджери змушені працювати з неоднозначними або навіть конфліктними індикаторами результатів, що відносяться до однієї і тієї ж суми коштів. Публічний сектор потребує спеціальних інструментів оцінювання спроможності установи до змін, для забезпечення потрібного результату в умовах викликів та реформ, оскільки традиційні моделі приватного сектору не враховують специфіку державного управління.

Вимоги, які висуваються до адаптивності державного службовця, що лежить у основі спроможності бюджетної установи до змін: здатність до навчання, здатність до організації процесу досягнення результату, здатність до розуміння контексту у часі [3]. Поглибимо розуміння цих вимог у контексті спроможності виконавця ефективно досягти цілі в умовах невизначеності з використанням публічних фінансових ресурсів. Здатність до навчання реалізується у переосмисленні та активній участі у формулюванні цілей державної політики її виконавців виходячи із наявних ресурсів та перспектив доступності ресурсів у майбутньому, в тому числі через збільшення фіскальної спроможності та залучення ресурсів поза публічним сектором із урахуванням подальшого покращення суспільного добробуту, що знову ж таки має приводити до збільшення фіскальної спроможності, принаймні через збільшення надходжень від податків на споживання. Тому розуміння державними службовцями контексту та використання прийомів випереджувального управління ресурсами критично важливе в умовах забезпечення спроможності до ефективного використання публічних грошових ресурсів в умовах невизначеності, розуміння державним службовцем побудови результативного процесу та головна його складова – розуміння взаємозв'язку отриманих результатів та показників, які їх вимірюють між собою і у часі – є зв'язковою ланкою для побудови спроможності бюджетної установи чи публічної одиниці – виконавця бюджетної програми.

Для створення можливостей спроможності поза чітким плануванням видатків у стратегічних документах реформування управління державними фінансами України, зокрема з огляду на чинну Стратегію, трирічні бюджетні декларації та плани співпраці з міжнародними партнерами, використовується концепція бюджетного (фіскального) простору як інструмент більш гнучкого стратегічного управління частиною фінансових ресурсів, в тому числі для кожного виконавця. У цьому контексті «бюджетний простір» означає сукупність потенційних джерел фінансових ресурсів, які можуть бути мобілізовані або перерозподілені для реалізації державної політики державними менеджерами за умови виявлення ними ініціативи, що є стимулюванням до пошуку виконавцями

ефективності використання фінансових ресурсів у формі пошуку перерозподілу коштів на більш продуктивні напрями. Основною загрозою в українському бюджетуванні вбачаємо використання бюджетного простору виключно як інструменту стимулювання до зменшення бюджетних витрат кожною бюджетною установою, без забезпечення належної автономності державних службовців як умови спроможності використовувати заощаджені кошти на більш продуктивні напрямки за власною ініціативою.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Hill, K., Plimmer, G. Employee performance management: the impact of competing goals, red tape, and PSM. *Public Personnel Management*, 2024. № 53(3), P. 458-485.
2. Vanhengel, S., George, B., Letens, G., Verweire, K. The organizational change capability of public organizations: Concept and measurement. *Public Money & Management*. 2026. № 46(1), P. 112-123.
3. Supriharyanti, E., Sukoco, B. M. Organizational change capability: A systematic review and future research directions. *Management Research Review*. 2023. № 46(1), P. 46–81.

**Жибер Тетяна Василівна**, доктор економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, Київ, e-mail: tzhyber@kneu.edu.ua

**Zhyber Tetiana V.** – doctor of economics, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Finance, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Kyiv, e-mail: tzhyber@kneu.edu.ua

