

11. Соціальна робота зі спеціальними групами клієнтів: навчальний посібник / Герасимова Е.М., Доній Н.Є., Тополь О.В. – Чернігів: ЧНТУ, 2015. – 154 с.

12. Хайек Ф.А. Конкуренция как процедура научного открытия. *Мировая экономика и международные отношения*. 1989. №12. С. 3-16.

ГЛАВА 1.2. СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ: СОЦІАЛЬНИЙ АСПЕКТ

**Коновалова М.В., к.н. з держ.упр., доцент,
доцент кафедри соціальної політики
НПУ імені М. П. Драгоманова**

Основною метою соціальної політики країни є забезпечення добробуту населення, соціального розвитку суспільства на основі соціальної справедливості, соціальної рівності, соціальної захищеності людей.

В Стратегічному плані діяльності Міністерства соціальної політики України на 2020 бюджетний рік і два бюджетні періоди, що настають за плановим (2021–2022 роки) зазначені основні пріоритети соціальної політики, серед яких створення сприятливого середовища для людей з інвалідністю; забезпечення захисту прав дітей та підтримка сімей з дітьми; соціальна підтримка сімей, що опинилися у складних життєвих обставинах, та інших категорій населення; створення умов для забезпечення достойної старості громадян похилого віку[1].

Не зважаючи на таку звужену стратегічну концепцію погоджуємося з вітчизняними науковцями, що соціальна політика країни має більш глобальні завдання. Так, група науковців (Н. Ф. Добрева, Є. М. Борщук, Т. К. Корецька) зазначають, що соціальна політика впливає на процеси відтворювання робочої сили, підвищення продуктивності праці, освітнього і кваліфікаційного рівня трудових ресурсів, на рівень науково-технічного розвитку продуктивних сил, на культурне і духовне життя суспільства [2].

Це система взаємовідносин основних елементів соціальної структури суспільства з приводу збереження та зміни соціальної поведінки населення загалом і складових його класів, верств,

спільнот. З економічної точки зору соціальна політика спрямована на поліпшення умов праці й побуту, на зниження захворюваності, що суттєво впливає на скорочення економічних втрат у виробництві. Це сфера інтересів різних соціальних груп, а тому соціальне управління в аспекті соціальної політики має соціальнополітичне спрямування.

Соціальна політика причетна до всіх основних сфер суспільного життя, а не тільки до соціальної сфери. Суспільні відносини прямо чи опосередковано впливають на становище і можливості розвитку різних соціальних спільнот, тому на стадії формування соціальної політики необхідно враховувати: – пріоритетне значення проблем соціальної захищеності населення в умовах ринку; – істотне підвищення ролі особистого трудового вкладу в задоволенні матеріальних, побутових та соціально-культурних потреб населення; – формування все більшого попиту на соціальне партнерство в масштабі всієї країни; – зростання значення координації дій державного центру, регіонів і місцевого самоврядування, спрямованих на соціальний розвиток. Головним у соціальній політиці є обов'язок держави гарантувати (законодавчо, соціально й економічно) нормальні для певного історичного періоду умови, які забезпечують гідне життя, свободу вибору життєвого шляху чи сфери діяльності, відповідальність за свої дії, “плату” за рівень особистого добробуту і становища у суспільстві. Соціальна політика повинна будуватись на основі взаємної відповідальності та взаємних обов'язків держави й населення. Стратегічною метою соціальної політики є створення сприятливого соціального клімату і соціальної згоди на основі збалансування різних соціальних інтересів за допомогою певних механізмів, що забезпечують задоволення основних життєвих потреб населення і зростання якості життя всіх громадян [1]

З огляду на глобальну мету соціальної політики сучасної держави основним питанням постає фінансове забезпечення соціальної сфери, що в свою чергу залежить від використання ефективних технологій стратегічного управління публічними фінансами.

Основною проблемою фінансового забезпечення соціальної сфери є співвідношення між обсягами функцій з виконання соціальних зобов'язань держави (сукупність суспільних благ, гарантованих державою та переважно безоплатних для всього населення чи окремих груп) і ресурсами, що спрямовуються для їх

виконання, існує диспропорція і спостерігається недофінансування соціальної сфери.

Наслідками неефективного управління фінансами на рівні держави є:

- - реалізація соціальної функції держави здійснюється не в повному обсязі
- - поглиблюються соціальні суперечності,
- - зменшується соціальна активність громадян, що не сприяє дії стратегічного фактору забезпечення високого рівня і якості життя.

З огляду на вищесказане варто розглянути соціальні аспекти управління публічними фінансами на різних етапах: від стратегічного планування до методів фінансового контролю.

Перш за все, визначимо підходи до побудови стратегій фінансового управління.

В науковій літературі із стратегічного менеджменту узагальнено чотири основні підходи до визначення стратегії управління фінансами:

- класичний, що будується на методах раціонального планування;
- еволюційний, що розглядає стратегію як аналог біологічної еволюції, але підпорядкованої правилам ринку;
- процесуальний, що детермінує прагматичне пристосування стратегії до недосконалості організацій та ринку;
- системний, щодо цілей та засобів стратегії як зв'язку культур та влади локальних соціальних систем, в яких вона існує.

Класичний підхід розглядає стратегію як раціональний процес детального розрахунку та аналізу, спрямований на максимізацію довготривалої переваги, в основі якої лежить максимізація прибутку.

Еволюційний підхід передбачає впровадження великої кількості незначних ініціатив, спостерігання за якими з часом дає можливість визначити, які з них дієздатні, розвиваючи на їх основі успіх і усуваючи недієздатні.

Процесуальний підхід обумовлює обмежений раціоналізм самої стратегії, що визначається як «логічний інкременталізм» (прийняття рішень невеликими послідовними кроками) і пов'язаний із необхідністю постійного експериментування та навчання з метою удосконалення стратегічних рішень.

Системний підхід базується на усвідомленості соціальної значимості економічної діяльності і свідомому відхиленні від

максимізації прибутку при формуванні стратегії, альтернативою чому є лояльне відношення суспільства (громади) до бізнесу чи держави.

В реальності економічна поведінка людини «вмонтована» у мережі соціальних відносин, які можуть торкатися їх сімейних, професійних, освітніх релігійних, етнічних стосунків. Ці мережі впливають і обумовлюють поведінку людей, що визначається соціальним контекстом. У зв'язку з цим, компанії не завжди і не обов'язково сповідають у своїй діяльності принцип максимізації прибутку. Тому для системного підходу важливим є відмінності між моделями соціальної політики країн та змінами у соціальній системі всередині країн. Відмінності у підходах до формування стратегій достатньо стійкі як серед країн, так і всередині країн через те, що вони відображають особливості реальних економічних, соціальних та політичних умов діяльності бізнесу.

Системний підхід надає особливе значення тому, як стратегічні цілі та процеси відображають соціальні системи, в яких стратегії формуються та реалізуються. Відмінності у ринках, соціальних структурах суспільства, культурі, особливості середовища, в якому відбувається розвиток країни, суттєво впливає на зміст та характер стратегій.

Отже, системний підхід ставить під сумнів можливість існування єдиної універсальної моделі стратегії. Цілі стратегії та методи формування стратегії залежать від соціального контексту середовища, в якому вона існує.

Означені теоретичні та практичні підходи складають важливу основу формування уявлень про можливості застосування стратегічних підходів у менеджменті в публічній сфері: стратегічні дії у публічному секторі мають бути відібрані та імплементовані як такі, що збалансовані з прийнятною вартістю постачання суспільної вигоди, що репрезентується суспільною цінністю [3].

Таким чином, системний підхід до планування стратегій є найбільш прийнятним в управлінні публічними фінансами з огляду на врахування соціальних показників та критеріїв.

Важливим елементом управління публічними фінансами, в основі якого лежить соціальний аспект є макроефективність (сума ефектів, отриманих від управлінських дій). Такими ефектами є: соціальний, організаційний, економічний та екологічний. Соціальний ефект державного управління публічними фінансами виявляється в тому, що в результаті діяльності фінансових структур забезпечується збалансованість фінансової системи держави, підвищується якість

управлінських послуг і довіра до органів публічної влади. Збалансованість фінансової системи – оптимальне поєднання регулятивних важелів впливу держави на забезпечення виконання програмних фінансових заходів із пошуком раціональних шляхів реалізації планів економічного розвитку на всіх рівнях [4].

Діяльність органів державного управління у сфері публічних фінансів має бути націлена на виконання законів збалансованості фінансової системи, це стає одним із головних завдань публічних службовців.

Організаційний ефект полягає в тому, що в результаті управління фінансовою сферою створюється така фінансова система, яка відповідає завданням і функціям держави в певний проміжок часу. Органами державного фінансового контролю пропонуються заходи щодо поліпшення структури фінансових органів, підвищується керованість у державі, скорочуються установи, зайві ланки і створюються нові. Цікавим для України є досвід США щодо використання методу “сансет”, коли вводиться обмеження на термін функціонування державних відомств, після яких припиняється фінансування їхньої діяльності до ухвалення конкретного рішення про їхню подальшу доцільність. Метод “сансет” широко застосовується в деяких американських штатах, що дозволило скасувати непотрібні відомства, а інші об’єднати чи перерозподілити їх функції [5].

Економічний ефект виявляється в загальному економічному зростанні. Реалізує законодавчі принципи розвитку публічних фінансів в Україні

Екологічний ефект при управлінні публічними фінансами не можна чітко прослідкувати в усіх управлінських діях. Але для сталого розвитку суспільства важливо акцентувати результати не тільки на прибутках, а й на нефінансових результатах, зокрема на вплив на навколишнє середовище тих чи інших управлінських рішень. Завершальною стадією контролюючих дій є з’ясування ступеня дієвості. Адже результати можуть бути позитивними (одержання прибутку), але з позицій відповідності соціальним цілям суспільства можуть і не відповідати останнім.

Отже, результативність управління публічними фінансами виявляється не тільки в економічній оптимальності і раціональності, але й вимірюються соціальні ефекти тих чи інших фінансових стратегій.

Тому для побудови ефективних стратегій управління публічними фінансами з урахуванням соціальних аспектів науковцями пропонується використовувати систему збалансованих показників (ЗСП).

З урахуванням вдалого досвіду в приватному секторі багато урядових відомств вирішили застосувати збалансовану систему показників як базову концепцію для вдосконалення методів управління результативністю урядових структур.

Особливістю застосування збалансованої системи показників в державному управлінні є:

- ЗСП надає урядам більш цілісну методологію управління діяльністю. Існує безліч прикладів збалансованих показників державного сектору. Деякі додають додаткові аспекти, такі як людські ресурси. Важливі відмінності від приватного сектору включають заміну аспекта споживача на аспект громадян. Організації державного сектору орієнтуються на аспект громадян як результат, а не на фінансову перспективу.

- Організації державного сектору керуються бюджетом. Збалансована система показників дозволяє прив'язати довгострокові цілі уряду до річних та середньострокових бюджетних пропозицій. Це покращує оцінку програми.

- Збалансована система показників є ефективним механізмом прозорості для спілкування громадян та держслужбовців. Він надає докази прогресу до досягнення цілей та підтверджує політику

- Збалансована система показників є ефективним механізмом прозорості для спілкування громадян та працівників. Він надає докази прогресу до досягнення цілей та підтверджує політику [6].

Система ЗСП дає змогу транслювати бачення організації в систему показників, згрупованих за чотирма вимірами: фінанси, клієнт, внутрішні (бізнес) процеси, навчання і інновації. За допомогою системи ЗСП відслідковують поточні складові досягнення успіху (фінанси, задоволені клієнти, операційні результати), а також концентрують зусилля на вдосконаленні внутрішніх процесів, мотивуванні і підвищенні освітнього рівня співробітників, удосконаленні інформаційних систем.

Вживання методології ЗСП у державному управлінні має деякі істотні відмінності від застосування цього підходу в бізнесі [7]. Урядові інституції не оперують таким поняттям, як “чистий прибуток” і не можуть безпосередньо передбачити, як підвищення фінансової ефективності позначиться на інвестиціях у майбутньому.

Чітке розмежування між моделями ЗСП для приватного і державного секторів виникає внаслідок розуміння місця клієнта. Діяльність державної інституції сприймається через призму забезпечення потреб своєї клієнтури, а не фінансових акціонерів. Досягнення місії ототожнюється не з фіскальною відповідальністю і наглядом, а розумінням, кого необхідно обслуговувати і як краще задовольнити їх потреби.

У центрі місії державного органу перебуває клієнт. Ключовими для реалізації клієнтського виміру є відповіді на такі запитання:

- кого ми вважаємо нашим клієнтом?
- як ми задовольняємо його потреби?
- як ми збільшуємо прибутковість його бізнесу?

Результати стратегічного управління набагато складніше перевірити в уряді, оскільки вони не відповідають такому об'єктивному підсумку, як прибуток.

Фінансовий вимір призначений для дослідження впливу стратегії на ефективність діяльності. Фінансові міркування для державного органу або пов'язані із стимулюванням, або відіграють обмежуючу роль. Успіх у цьому разі вимірюють ступенем результативності, ефективності й економічності, із якою ця установа задовольняє потреби клієнтів своїми послугами та ступенем дотримання жорстких бюджетних обмежень. В урядовій структурі вимірювання охоплює такі параметри, як економічна ефективність, надання максимального обсягу послуг клієнтам на кожен витрачений грошову одиницю.

Клієнтський вимір охоплює здатність організації задовольняти потреби населення у сфері надання товарів і послуг, гарантуючи якісне виконання в повній відповідності з очікуваннями клієнта. В урядовій моделі основний чинник результативності відрізняється від комерційного середовища, а саме: бюджети є обмежуючим чинником, а державні організації мають більше відповідальності в частині нагляду і дисципліни, ніж суб'єкти приватного сектору.

Внутрішні процеси. У межах виміру щодо внутрішніх процесів визначається, які процеси потрібно оптимізувати, аби задовольнити клієнтів у рамках бюджетних обмежень. Зазначений вимір спирається на навички, компетенції і технології бізнесу, а також досліджує здатність задовольняти потреби клієнта, забезпечувати потенціал ізбільшувати прибутковість бізнесу своїх клієнтів. Цей вимір зосереджує увагу на виробничому процесі. Для дослідження збираються дані, що стосуються результативності внутрішніх бізнес-

процесів у зіставленні з показниками, які визначають фінансові успіхи бізнесу і наявність задоволених клієнтів. Для того щоб реалізувати організаційні завдання і відповідати очікуванням клієнтів, організація повинна окреслити коло ключових бізнес-процесів, які необхідно оптимізувати. Ключові процеси потім відстежуються, аби гарантувати досягнення кінцевого результату. Загалом внутрішні процеси – це механізми, які реалізуються через очікування ефективної роботи.

Інновації і навчання як вимір описує здатність установи змінювати, покращувати та пристосовувати свої послуги так само як і здатність співробітників розвиватися.

Контент виміру щодо навчання і розвитку інституції пов'язується із створенням умов для стимулювання професійного зростання і здібності до змін для вчасного вирішення поточних завдань. У цьому вимірі важливо контролювати чотири аспекти: навички і компетенції службовців, зокрема чи володіє персонал потрібним поєднанням навичок, аби справлятися з викликами і використовувати виникаючі можливості; потік інформації, або “інформаційний капітал”. Чи мають співробітники необхідний інструментарій та інформацію для ухвалення ефективних рішень, які вплинуть на результативність роботи клієнта; питання, пов'язані з організаційним кліматом, який включає такі елементи, як узгодженість і мотивація; наявність ефективної організації, що забезпечує контроль роботи окремих співробітників і систем розвитку, які пов'язують виконання місії із завданнями підрозділів і окремих співробітників.

Результативність стратегій також можна оцінювати за чотирма вимірами: співробітники, клієнти, бізнес і фінанси.

У контексті співробітників основна увага зосереджена на досягненні результативності стосовно ключових внутрішніх процесів, від яких залежить успіх організації, що пов'язується з людськими ресурсами і інфраструктурою. Адекватні інвестиції в ці сфери є важливою запорукою успіху в довгостроковій перспективі. Ключовими чинниками успіху для даного виміру є, наприклад: інновації, мотивування, навички співробітників, рівень комплектації персоналу.

Клієнти. Цей вимір дає змогу розглядати роботу організації очима клієнта. Для досягнення якнайкращих результатів у сфері надання державних послуг уряд також повинен враховувати потреби клієнта і закладати їх у свої плани.

На практиці в зазначеному вимірі виникають такі питання, як: Хто є клієнтами? Чи працюємо з однією або кількома групами клієнтів? Як би ми хотіли виглядати в очах наших клієнтів? Чи засновані показники вимірювання на вихідній інформації від зовнішніх клієнтів? Чи відображають показники вимірювання характеристики якісного обслуговування (доступність, зрозумілість, своєчасність і ввічливість)?

Ключовими чинниками успіху є орієнтація на клієнта, задоволення клієнта і інформування населення.

Показники вимірювання успіху є похідними від ключових факторів успіху, зокрема:– відсоток клієнтів, задоволених своєчасністю надання послуги.

Бізнес. Цей вимір має різне трактування в державному управлінні і в приватному секторі. У багатьох організаціях використовуються два набори індикаторів: кінцеві результати, або соціальні результати, які визначають роль інституції; і бізнес-процеси необхідні для ефективної і результативної роботи організації. До числа ключових чинників успіху, наприклад, можуть бути віднесені продуктивність і ефективність витрат.

Фінансовий вимір фокусується на балансі жорстких бюджетних обмежень і витрат на виробництво послуги, аналізі “накладних витрат” і інвестиційних потреб, політики регулювання доходів. Таким чином, ці показники дають змогу в збалансованому вигляді представити чинну і майбутню роботу організації. Збалансована система показників дає можливість керівникам розглядати свою організацію як єдине ціле.

Схеми ЗСП можуть впроваджуватися на рівні міністерств, відомств, управлінь, відділів, секторів. На кожному структурному рівні схеми BSC можуть застосовуватися і до окремих співробітників [7].

Модель ЗСП Р.Каплана і Д.Нортон може принести користь урядовому сектору у сфері управління результативністю і стратегічного планування управління фінансами. Існує думка, що для подолання пріоритету фінансового виміру, який в ієрархії первинної структури ЗСП може бути врахований із пріоритетом над задоволеністю клієнта, внутрішніми бізнес-процесами, інноваціями і навчанням, доцільно в ієрархії структури ЗСП розмістити клієнтів зверху. Так, Р.Каплан і Д.Нортон рекомендують розміщення на чолі ієрархії таких завдань, як зменшення бідності або поліпшення довкілля [8].

Разом з тим, під час розробки стратегії варто не забувати про інші складові і критерії оцінювання для на попередження та своєчасного виявлення фактів неефективних дій у сфері публічних фінансів.

Отже, оцінювання стратегій управління публічними фінансами, визначення ефектів, як і сама будова стратегії передбачає неодмінне врахування соціальної складової на кожному з етапів для отримання ефективного не тільки фінансового, а й суспільного результату.

Список використаних джерел

1. Наказ Міністерства соціальної політики України №97 від 07.02.2020 <https://www.msp.gov.ua/documents/5641.html>
2. Добре́ва Н. Ф. Концептуальні основи формування соціальної політики в сучасних умовах функціонування економічної системи України [Електронний ресурс] / Н.Ф. Добре́ва, Є.М. Борщук, Т.К. Корецька. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44(2). С. 73-79. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44\(2\)_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44(2)_11)
3. Whittington R.. What is Strategy – and does it matter? 2nd Edition.2001. SOUTH-WESTERN,CENGAGE Learning EMEA, Unated Kingdom.-p.151.
4. Карпінський Б., Герасименко О. Економіко-організаційний механізм державного управління збалансованістю фінансової системи території: теоретичні засади // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / редкол.: С.М. Серьогін (голов.ред) та ін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1(31). – С. 84-92.
5. Клімова С. М. Технологія управління публічними фінансами / С. М. Клімова. // [Державне будівництво](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_4). - 2008. - № 2. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_4
6. Diamond J. Establishing a Performance Management Framework for Government. Presupuesto y Gasto Público, May 2005
7. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2012. – 260 с.
8. Каплан Р. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Р. Каплан, Д. Нортон. – М. : Изд-во “Олимп-Бизнес”, 2006. – 304 с