

УДК 338.24: [351.86.24+346.232]

А. Б. Лис,  
аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування,  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

## КОНЦЕПТ УПРАВЛІННЯ ЕФЕКТИВНІСТЮ (PERFORMANCE MANAGEMENT) ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ ПОТЕНЦІАЛУ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

A. Lys,  
Post-Graduate Student of Department of Public Administration and Local Government  
at Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

CONCEPT OF PERFORMANCE MANAGEMENT AS A BASIS OF HUMAN RESOURCES  
POTENTIAL DEVELOPMENT IN PUBLIC AND LOCAL AUTHORITIES

**У статті проаналізовано особливості застосування системи управління ефективністю в органах державної влади і місцевого самоврядування. Особлива увага приділена питанню розвитку потенціалу людських ресурсів та підвищення продуктивності їх діяльності, зокрема із застосуванням АВС-моделі зміни поведінки.**

**The article deals with the analysis of the peculiar use of performance management system at public and local authorities. The special attention is given to the capacity building of human resources as well as the enhancement of their performance, with ABC model of attitudes applied.**

*Ключові слова: управління ефективністю, АВС-модель зміни поведінки, антицеденти, поведінка, наслідки.*

*Key words: the peculiar providing of administrative services, the key ways of its integration, performance management system, with ABC model.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Впродовж багатьох років, людські ресурси, залишаючись самим потужним стратегічним ресурсом у будь-якій організації, не отримували належної уваги і професійного підходу до управління в переважній більшості органів місцевого самоврядування України. При цьому загальновідомим є те, що від кадрового забезпечення залежить ефективність місцевого самоврядування, а отже, й національний розвиток в цілому. Саме тому роль місцевого самоврядування у національному розвитку завжди була питанням суперечок і загальної дискусії. Питання стає ще гострішим, коли проблеми розвитку громади безпосередньо впливають з відсутності управлінських здібностей, нездатності планувати і реалізовувати державні і локальні програми, а також ефективно і дієво надавати соціальні послуги.

Очевидно, що для забезпечення адекватного розвитку місцевих громад і територій необхідно є поява дієвої системи управління, в межах якої повинні функціонувати адекватні, кваліфіковані і добре мотивовані людські ресурси. Місцеве самоврядування не може бути успішним, якщо воно недооцінює ключову роль, що відіграють люди в досягненні поставлених перед ним цілей.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Впродовж кількох останніх декад науковці почали активну роботу над емпіричним дослідженням особливостей публічного управління і методів підвищення його ефективності. Зокрема це відображено у працях таких вітчизняних і закордонних авторів, як М. Армстронг, В. Бакуменко, О. Деніелс, Є. Духонін, С. Зафрон, В. Корженко, Н. Нижник, М. Панченко, Дж. Херлі, Г. Шамарова.

При цьому високий ступінь актуальності даного питання дає підстави говорити про необхідність подальших розробок у сфері застосування сучасних дієвих моделей управління державними і самоврядними органами, зокрема у сфері підвищення ефективності і розширення потенціалу їх людських ресурсів.

### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

У сучасних умовах руху в напрямку децентралізації, а також зміцнення самосвідомості і активності локальних громад місцеве самоврядування як особливий вид управлінської діяльності населення набуває особливого значення. Професійна діяльність посадових осіб органів, сформованих на



**Рис. 1. Основні складові системи управління ефективністю**

Джерело: складено на основі аналізу [2—4].

вибірній основі, повинні бути спрямовані на формування власної зони відповідальності за вирішення найрізноманітніших завдань і розв'язання проблем, пов'язаних із економічним та соціальним розвитком адміністративних одиниць. Метою даної статті є розгляд ефективності діяльності органів влади як поєднання трьох взаємопов'язаних і взаємозалежних складових: поведінки (процесів), результатів і їх наслідків (впливу на територію і громаду).

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Традиційно органи державної влади і місцевого самоврядування як в розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються, бачать в якості ключового інструменту управління бюджет. Очевидно, це є цілком виправданим, втім, ключовий акцент на бюджетних питаннях зазвичай викликає надмірне фокусування управлінських зусиль на фінансових процесах і своєчасному виділенні коштів для грошового забезпечення діяльності. Як результат, недостатньо є увага, власне, до результатів і наслідків діяльності органів влади, для яких такі бюджетні процеси повинні грати роль підтримуючих.

Усвідомлюючи безсумнівну важливість належного фінансування забезпечення потреб громади і території, слід мати на увазі, що значення бюджету як інструменту управління державним сектором, в кінцевому рахунку, залежить від того, яким чином здійснюється використання і управління бюджетними коштами. Отже, питання полягає, рівноцінно, як у плануванні і розподілі бюджету, так і ефективній і дієвій реалізації бюджетної програми. На жаль, органами державної і місцевої влади цей другий аспект управління часто ігнорується, що й призводить до очікуваних наслідків — неефективності, некомпетентності, марнотратства та корупції.

В основі хронічної неефективності і незадовільного рівня реалізації тактичних і стратегічних планів, на жаль, типових для нашої країни, лежить неефективна організація управління діяльністю владних інституцій.

Дієвим засобом боротьби із цими проблемами, а також життєво важливим елементом організації діяльності в системі державних інституцій є концепція управління ефективністю

(performance management). Управління ефективністю є достатньо широким терміном, запровадженим доктором Обрі Деніелс наприкінці 1970-х років для опису технології управління як поведінкою, так і результатами — двома критичними елементами, що формують продуктивність. Широко відомим є визначення, за яким це "сукупність взаємопов'язаних інтегрованих циклічних процесів і технологій управління (планування, організації виконання, контролю і аналізу), що мають відношення як до фінансової, так і до операційної діяльності організації і спрямовані на максимізацію її ефективності" [1, 10]. С. Зафрон визначив його як "стратегічний і комплексний підхід до підвищення ефективності організації за рахунок підвищення продуктивності людей, які працюють в ній, та розвитку можливостей команд і окремих учасників" [2]. На думку Дж. Херлі, це "процес формування загального розуміння того, що має бути досягнуто, і того, яким чином це має бути досягнуто, а також підхід до управління людьми, спрямований на підвищення ймовірності досягнення успіху" [3]. Автор вважає, що саме такий підхід

дає змогу кожному працівнику визначити свій власний унікальний внесок у справу досягнення цілей установи, налагодження конструктивних зв'язків між особистими, локальними і спільними завданнями.

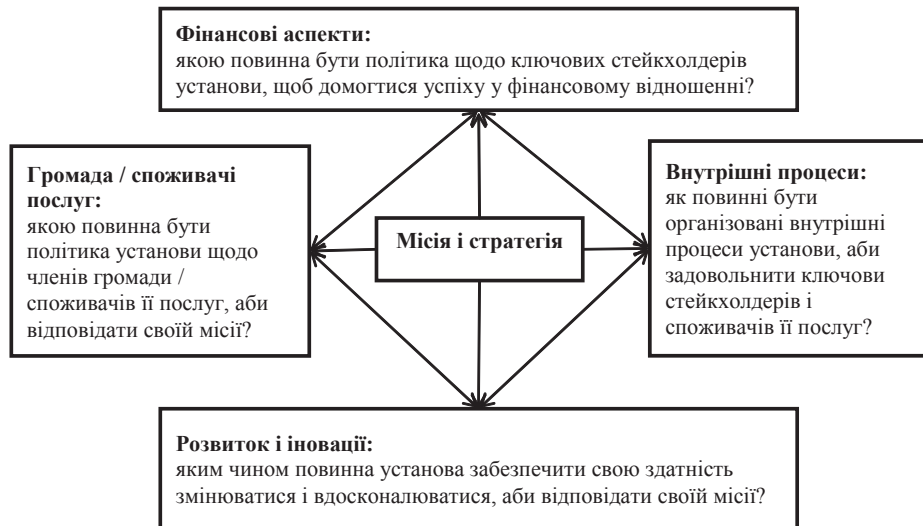
Отже, як це видно з усіх наведених вище визначень, ключовою метою управління ефективністю є пошук таких інструментів і засобів управлінського впливу, які дозволяють забезпечити максимізацію ефективності діяльності підприємства чи установи. Крім того, на думку М. Армстронга, управління ефективністю дає змогу об'єднати і узгодити такі аспекти, як організаційні виходи (досягнуті результати), наслідки (вплив, що має діяльність організації), організаційні процеси (дії, необхідні для досягнення очікуваних результатів) і організаційні входи (знання, навички та компетенції), які очікуються від тих, хто бере участь у роботі організації колективно і індивідуально [4, с. 188].

Система управління ефективністю впливає з чіткого розуміння кожним працівником установи її місії і ключових цінностей організації, а також того, що вона хоче досягти. Її основні елементи представлені на рисунку 1.

Говорячи про розвиток і використання системи управління ефективності органами державної влади і місцевого самоврядування, ми можемо лише підкреслити необхідність інтегрованого, цілісного підходу до її впровадження, а також виокремити позиції, щодо яких вона демонструватиме свою дієвість (рис. 2).

Застосування системи управління ефективністю дозволяє органам влади продемонструвати, що:

- 1) їх робота планується у відповідності із цілями, процесами, наявними входами, виходами (результатами), їх наслідками та системами оцінки, які демонструють реальність результатів;
- 2) діяльність органів державної і місцевої влади спрямована на досягнення результатів, при чіткому розумінні того, для чого вони існують, чого хочуть досягти і якими шляхами йдуть до цього;
- 3) прийняття рішень здійснюється на основі досягнутих результатів і корегування планів і тактик у відповідності до ретельного аналізу внутрішньої і зовнішньої інформації;



**Рис. 2. Управління ефективністю органів державної влади і місцевого самоврядування**

Джерело: складено на основі аналізу.

4) органи державної і місцевої влади несуть повноцінну відповідальність за результати і прозоро звітуються за них перед громадою.

Ефективність діяльності будь-якої організації залежить від впливу ряду факторів, кожен з яких повинен бути взятий до уваги при здійсненні управління, оцінки, зміни і винагородження виконавців. Вони включають, зокрема:

- чинники особистості — навички, переконання, мотивація і відданість окремого працівника;
- чинники керівництва — якість заохочення, спрямування і підтримки з боку керівників установи і департаментів / груп;
- чинники команди — якість підтримки і співпраці з боку колег;
- чинники системи — організація праці і її умов, створення в організації;
- контекстні (ситуаційні) чинники — вплив, тиск і зміни умов внутрішнього і зовнішнього середовища [4, с. 222].

Таким чином, оцінка індивідуальної роботи повинна обов'язково враховувати не тільки те, що виконавці зробили (одержані результати), але також обставини, за яких ці результати досягалися. Цей процес оцінки повинен поширюватися і на діяльність керівника, адже те, що робить виконавець, в основному, є відображенням дій менеджера щодо його навчання, підтримки і мотивації. Г. Шамарова стверджує, що функціональна залежність між ефективністю діяльності і її сткловими може бути пролемонстрована у вигляді алгебраїчної суми значень факторів F (знання, вміння та мотивації). Якщо знання визначаються фактами і речами (розуміння того, що слід робити), вміння відображають вправність у виконанні певних дій, то мотивація є функцією великої кількості незалежних змінних, пов'язаних як із організаційним, так із приватним життям людини [5].

Таким чином, роль мотивації в системі управління ефективністю полягає у зміні поточної поведінки осіб, що займають певні посади. Системна адаптація поведінки працівника у відповідності до бажаного стандарту може здійснюватися за допомогою АВС-моделі зміни поведінки.

АВС-модель зміни поведінки складається з трьох елементів — передумови, поведінка і наслідки. Згідно з нею, існує дві можливості змінити поведінку виконавця — певними діями до її настання (антецендентами) або після того, як вона реалізована (наслідками).

Один з авторів АВС-моделі зміни поведінки О. Деніелс називає антицендентами осіб, місця, речі або події, що передували поведінці і сприяють тому, що працівник діє саме таким чином [6, с. 89]. Такі передумови є підґрунтям поведінки, втім мають дуже обмежений контроль над нею. Прикладами антицендентів можуть бути, зокрема, цілі, завдання, стимули, посадові інструкції, процедури, стандарти, норми, правила, вказівки, умови роботи тощо. Таким чином, вони формують "ландшафт" для поведінки виконавця, але не гарантують, що необхідний вихід (результат) буде насправді досягнутий.

Поведінка інших людей також є антицендентом і є зразковою. Дії колег по роботі і керівництва впливають на дії виконавця. Якщо літні працівники є постійно невдоволеними, нові / молоді співробітники можуть найближчим часом також почати висловлювати невдоволення. Якщо керівник приходить на роботу рано і йде пізно, енергійний, мотивований персонал, як правило, робить те ж саме. Втім, умови, за яких люди будуть чи не будуть наслідувати тому, що вони бачать у поведінці інших, є об'єктом окремого ґрунтового дослідження.

Таким чином, ефективні передумови необхідні для того, щоби ініціювати виконання, але не є достатніми для підтримки продуктивності і ефективності. Єдиним способом зробити антиценденти ефективними впродовж тривалого часу є їх послідовне поєднання із наслідками. Усвідомлюючи це, деякі керівники, як правило, вдаються до погроз, щоб змусити людей діяти певним чином, оскільки більшість людей сприймають їх, як наслідок. Але, оскільки такі погрози передують бажаній поведінці, вони є лише іншим антицендентом. Численні погрози без наслідків, в кінцевому рахунку, призводять до байдужості щодо них.

Наслідки є подіями, що слідує за певною поведінкою і змінюють ймовірність того, що така поведінка буде повтореною в майбутньому. Наслідки впливають на поведінку одним з двох способів: або підсилюють, або послаблюють її. Вже цитований вище О. Деніелс виділяє чотири поведінкові наслідки:

- 1) наслідками, що підсилюють поведінку, є
  - позитивне підкріплення (позначене R+), тобто одержання чогось бажаного;
  - негативне підкріплення (R-), тобто уникнення чогось небажаного;
- 2) наслідками, що послаблюють поведінку, є
  - одержання чогось небажаного (P+), тобто покарання;

— невдача у обдержання чогось бажаного (P-), тобто розчарування [6, с. 170].

R+ визначається як будь-який наслідок, що збільшує ймовірність того, що поведінка, яка передувала йому, відбудеться в майбутньому, ймовірно частіше. R- є наслідком, що підсилює поведінку, спрямовану на його зменшення або припинення. Іншими словами, негативне підкріплення є санкцією і персонал буде працювати (утримувати або збільшувати рівень ефективності), щоб уникнути її.

Натомість, P+ є наслідком, що знижує частоту прояву певної поведінки. Таким чином, покарання є процедурою, що застосовується як реакція на певну поведінку або дії з метою запобігання їм в майбутньому. Розчарування (P-) означає відсутність або недоотримання позитивного підкріплення для раніше підсиленої поведінки і, очевидно, знижує ефективність.

Всі чотири типи наслідків піддаються впливу фактору часу — термін їх "придатності" є дуже обмеженим. Чим більш наближеним до моменту поведінки є наслідок, тим більш ефективно він впливає на її зміну.

Озброївшись розумінням принципів управління ефективністю, менеджер дивиться на проблеми виконання в іншому. Дії працівника, незалежно від того, наскільки ірраціональними або контрпродуктивними вони б не здавалися, мають для нього сенс. Вони підсилюються щоби забезпечення отримання тих чи інших явних чи прихованих наслідків. Таким чином, першим кроком є з'ясування, які антицеденти створюють основу для небажаної поведінки і які наслідки викликають поведінку, яку бажано продовжити.

Таким чином, застосовуючи концепт управління ефективністю, організація може досягти сталого поліпшення своєї діяльності в напрямках:

- підвищення умотивованості і лояльності працівників;
- розвитку індивідуальних здібностей;
- підвищення рівня задоволення від роботи;
- підвищення якості індивідуальної і командної роботи;
- підвищення ефективності комунікацій між окремими виконавцями і топ-менеджерами;
- розширення можливостей для реалізації прагнень та очікувань працівників.

На завершення, хотілося б підкреслити, що управління ефективністю не є разовим рішенням для вирішення окремої управлінської проблеми. Воно створює можливість ретельного аналізу діяльності та впровадження систем, яка не лише сигналізуватиме про факти неналежного виконання, але й відкриватиме практичні шляхи досягнення максимальної продуктивності в кожному аспекті функціонування владної інституції.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Дослідження особливостей управління ефективністю в секторі державних і самоврядних владних інституцій дозволяє зробити наступні висновки.

Таким чином, управління ефективністю пропонує інтегрований набір процедур планування та аналізу, який пронизує усі рівні організації, забезпечуючи зв'язок між кожним виконавцем і її загальною стратегією. Завдяки цій системі, виконавець:

- має більшу ясність про те, що його установа намагається досягти;
- розуміє, що від нього очікують;
- одержує регулярний зворотній зв'язок — моніторинг того, наскільки ефективною є його поведінка;
- має постійну підтримку своїх керівників;
- одержує можливість оцінити свої загальні досягнення щодо ефективності протягом певного періоду.

І ще одне. Управління ефективністю не є життєздатним у вакуумі. Важливо, аби політики на національному та місцевому рівнях заохочували розвиток потенціалу лідерства та організаційної культури, які призводять до можливості впровадження і подальшого ефективного використання управління ефективністю.

Подальші дослідження цієї проблеми полягають у розробці покровоного механізму впровадження системи управління ефективністю на рівні окремого органу територіального самоврядування на теренах України.

### Література:

1. Управление эффективностью бизнеса. Концепция Business Performance Management / Е.Ю. Духонин, Д.В. Исаев, Е.Л. Мостовой и др.; Под ред. Г.В. Генса. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. — 269 с.
2. Zaffron S., Logan D. Performance Management: The Three Laws of Performance: Rewriting the Future of Your Organization and Your Life / Steve Zaffron. — Jossey-Bass, 2011. — 256 p.
3. Hurley J. The public service — ready for the new millennium challenge? / J. Hurley // Management of Government in the New Millennium conference. — Cork, Ireland: University College Cork. — 1999.
4. Armstrong M. Armstrong's Handbook of Performance Management: An Evidence-based Guide to Delivering High Performance / Michael Armstrong. — UK: Kogan Page, 2009. — 400 p.
5. Шамарова Г. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления / Г. Шамарова // Муниципальная служба. — №4. — 2010. — С. 47—66.
6. Daniels A.C. Performance Management: Improving Quality Productivity through Positive Reinforcements / Aubrey C. Daniels. — Turker, GA: PM Publications, 2004. — 321 p.
7. Панченко М.П. Еволюція теоретичних підходів до визначення ефективності підприємницької діяльності / М.П. Панченко, О.О. Корогодова // Теорії мікро-макроекономіки. Збірник наук. праць Академії муніципального управління. — 2006. — Вип. 24. — С. 119—126.

### References:

1. Dukhonyan, E. Yu. Ysaev, D.V. and Mostovoj, E.L. (2005), *Upravlenye effektivnost'iu byznesa. Kontseptsiya [Business Performance Management]*, Al'pina Byznos Buks, Moscow, Russia.
2. Zaffron, S., Logan, D. (2011), *Performance Management: The Three Laws of Performance: Rewriting the Future of Your Organization and Your Life*, Jossey-Bass, San Francisco, USA.
3. Hurley, J. (1999), "The public service - ready for the new millennium challenge?", *Management of Government in the New Millennium conference*, University College Cork, Cork, Ireland.
4. Armstrong, M. (2009), *Armstrong's Handbook of Performance Management: An Evidence-based Guide to Delivering High Performance*, Kogan Page, UK.
5. Shamarova, H. (2010), "The formation and development of human resources of local authorities", *Munytyspal'naia sluzhba*, vol.4, pp. 47—66.
6. Daniels A.C. (2004), *Performance Management: Improving Quality Productivity through Positive Reinforcements*, PM Publications, New Delhi, India.
7. Panchenko, M.P. (2006), "The evolution of theoretical approaches to determine the effectiveness of entrepreneurship", *Teorii mikro-makroekonomiky. Zbirnyk nauk. prats' Akademii munitsypal'noho upravlinnia*, vol. 24, pp. 119—126.

Стаття надійшла до редакції 29.07.2015 р.