

УДК 35.078.1

Д.В. Малярдоцент
Академія митної служби України**Д.В. Маховський**аспірант
Дніпродзержинський державний технічний університет

ЗАСТОСУВАННЯ ЗБАЛАНСОВАНОЇ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті розглянуто публічне управління як певну форму соціального управління, а також можливість використання збалансованої системи показників у ньому, що забезпечує вищий рівень конкурентоспроможності території в геоeкономiчному масштабі.

Ключові слова: публічне управління, стратегічна карта, збалансована система показників (далі – ЗСП), SWOT-аналіз, алгоритм запровадження ЗСП.

I. Вступ

Досвід розвинутих країн засвідчує, що публічне управління внаслідок своєї наближеності до пересічних людей є досить ефективною, адаптивною та децентралізованою за своєю суттю управлінською системою, яка органічно оптимізує баланс загальної державної та місцевої влади. Проте в Україні ще існують досить нагальні проблеми щодо конкретних механізмів запровадження та реалізації всього потенціалу системи публічного управління. Це пояснюється багатьма причинами. Передусім, йдеться про неспроможність держуправлінців миттєво переорієнтуватися та діяти за новими принципами публічного управління, відсутність стандартів професійної управлінської підготовки та стандартів управлінської діяльності. Наявність диплому з держуправління або досвіду управлінської роботи є важливими, але вже сьогодні не об'єктивними критеріями відповідності посади або запорукою результативності. Вони взагалі можуть навіть перешкоджати опануванню нових публічних технологій управління. Водночас не існує чітких параметрів аналізу результативності дій та рішень управлінського характеру; відсутні критерії якості публічних послуг.

Тому найважливішими проблемами та принципами сучасного публічного управління мають стати: здатність кількісного вимірювання результатів; гнучкість (можливість коригувати цілі під впливом зовнішнього середовища); не суперечність оперативних цілей стратегічним; комплексність; досяжність; закріплення відповідальності за виконавцем.

Проблематика публічного управління відносно не нова і знайшла відображення в працях вітчизняних і зарубіжних науковців, однак їх дослідження мають різне спрямування, торкаються відмінних аспектів, іноді навіть суперечливих. У зв'язку із цим вважаємо за доцільне

структурувати цю наукову спадщину за відповідними напрямками: застосування загального менеджменту в публічному управлінні (В. Мартиненко, Ю. Шаров, О. Радченко); соціальне проектування в публічному управлінні (С. Серьогін); причини, фактори та тенденції становлення публічного управління в Україні (О. Оболенський, В. Мельниченко, Ю. Сурмін, В. Сухонос); децентралізація державного управління (В. Вакуленко, Т. Вюртенбергер, О. Ігнатенко, В. Князєв, А. Коваленко, В. Копейчиков).

II. Постановка завдання

Метою статті є адаптація збалансованої системи показників до використання в публічному управлінні. Досягнення мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність публічного управління й обґрунтувати доцільність застосування збалансованої системи показників у публічному управлінні;
- запропонувати збалансовану систему показників у публічному управлінні органів місцевого самоврядування на прикладі розробки стратегії міста.

Об'єкт дослідження – процеси управлінської діяльності органів місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – збалансована система показників та її застосування у публічному управлінні.

У процесі роботи використано такі методи дослідження: системний підхід, аналіз, порівняння й аналогія, індукція, класифікація, абстрагування, формальна логіка.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у застосуванні збалансованої системи показників у публічному управлінні органів місцевого самоврядування, розробці якісно нової стратегічної карти публічного управління.

III. Результати

Соціалізація державного управління в Україні

Сам факт виникнення публічного управління, на наш погляд, є результатом принаймні

двох історичних процесів: пошуку найкращої форми організації державної влади (зокрема, її децентралізації) і демократизації суспільства. Про це наочно свідчать еволюційні тенденції щодо вдосконалення державного управління в країнах Європи (наприклад, Франції та Німеччині), тобто публіцизація державного управління вже декілька десятиріч як вийшла за національні кордони і починає здобувати глобалістські контури.

В Україні також уже розпочато адміністративну реформу, що має спрямування на розбудову державного управління з чіткими публічними рисами, оскільки основною її метою є “формування системи державного управління, яка стала близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народом, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народом, прозорою...” [2].

На цій підставі можна стверджувати про соціальну орієнтацію адміністративної реформи. Однак соціальні цілі та пріоритети реформи не визначають публічність самого управління, це можливо лише у разі реальної “підконтрольності народом”. Під таким кутом зору публічне управління уявляється лише як певна форма соціального управління, оскільки останнє – це і є управління, здійснюване у людському суспільстві людьми стосовно людей. І суб’єкт, і об’єкт управління тут збігаються і представлені людиною. Отже, в управлінських системах, які функціонують у соціальному середовищі, головним і провідним є людський фактор.

Публічне управління складається з державного та громадського управління. Проте в суспільстві, побудованому на основі державного устрою, домінуюча роль у будь-якому випадку завжди залишається за державним способом соціально-управлінського впливу. Сьогодні в суспільному житті важко відшукати хоча б одну сферу, якої так чи інакше не торкався б управлінський вплив держави. Звідси інститут дер-

жави, як це не парадоксально, слугує єдиним можливим посередником щодо здійснення соціальної самоорганізації в державному управлінні, коли саме народ управляє народом.

На наш погляд, концептуальні моменти публічності або соціальності сучасного державного управління за своє сутністю не викликають сумнівів, звісно, лише за умов, якщо таке управління є демократичним. Головним питанням щодо формування публічного управління в Україні є реальні механізми або методики його становлення та подальшого розвитку. У цьому сенсі досить перспективною може бути екстраполяція в сферу державного управління вже перевірених за своєю ефективністю методик загального менеджменту.

Використання збалансованої системи показників у сфері публічного управління

Аналіз діяльності владних структур показав, що державне управління без чітких механізмів здійснення та контролю є досить ризикованим заходом. Дослідження в цьому напрямі приводять до появи нових парадигм, концепцій, інструментів державного управління. При цьому найбільшу увагу приділяють стратегічному плануванню. У цьому аспекті доцільно опрацювати сучасні технології корпоративного управління. Так, існує вже визнана думка про соціальну природу корпоративного управління, що є дійсним і стосовно публічного управління. Отже, сучасний методологічний апарат корпоративного управління, виходячи із цього, може бути ефективно використаний і у сфері державного публічного управління. Розглянемо ряд методик вибору стратегій управління (табл. 1) [3].

Серед усього ряду перелічених систем показників і, відповідно, стратегій, на наш погляд, з погляду адекватності об’єкта застосування, а саме публічному управлінню, найбільшою мірою відповідає збалансована система показників (англ. Balanced Scorecard (BSC)). Це система менеджменту, розроблена на початку 1990-х рр. Р. Капланом і Д. Нортонем.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця методик вибору стратегій управління

№ з/п	Назва	Мета	Стратегія
1	<i>ЗСП-модель Каплана</i> Автори: Р. Каплан і Д. Нортон (1990 р.)	– спрямована на оцінювання інновацій, навчання й освіти, розвитку продукції та послуг, компетентності та корпоративної культури	<i>Інноваційна кадрова стратегія</i>
2	<i>Піраміда ефективності</i> Автори: К. Мак-Нейр, Р. Ланч, К. Кросс (1990 р.)	– зв’язок клієнтоорієнтованої корпоративної стратегії з фінансовими показниками; – визначення зовнішньої та внутрішньої ефективності підприємства	<i>Стратегія розширення ринку</i>
3	<i>Модель EP²M</i> Автори: К. Адамс, П. Робертс (1993 р.)	– забезпечення впровадження стратегії компанії; – формування корпоративної культури, у якій постійно відбуваються зміни (модернізації)	<i>Стратегія розвитку кадрів</i>
4	<i>Система управління на основі показника EVA (Economic Value Added)</i> Автор: С. Штерн (1990 р.)	– дає змогу моделювати, відстежувати, проводити й оцінювати прийняті рішення в єдиному ключі: додавання вартості до інвестицій акціонерів; – збільшення вартості компанії	<i>Стратегія розвитку товару</i>
5	<i>Метод управління й мотивації персоналу “Management by Objectives”</i> Автор: П. Друкер (1954 р.)	– встановлення на початку періоду (місяць, квартал) для організації, підрозділів, відділів та працівників чітких завдань, від яких буде залежати преміальна частина заробітної плати співробітників	<i>Стратегія підвищення продуктивності праці</i>

№ з/п	Назва	Мета	Стратегія
6	<i>Метод Six Sigma – шість сигм</i> Автори: Б. Сміт, інженер компанії Motorola; доктор М. Харрі, засновник дослідного інституту (1983 р.)	– збільшення досягнень, незалежно від конкретного типу обслуговування, товару, ринкового сектору; – зміна культури бізнесу й створення інфраструктури, необхідної для одержання й підтримки вищої продуктивності, рентабельності й ступеня задоволення споживачів	<i>Стратегія глибокого проникнення на ринок</i>
7	<i>Метод S5</i> Автор: К. Ісікава (1960 р.)	– акцентує більше уваги на рядових працівниках і зміні їх ставлення до своєї діяльності	<i>Стратегія розвитку кадрів</i>
8	<i>Lean manufacturing (lean production) – ошадливе виробництво</i> (розроблений на Toyota)	– збільшити продуктивність і темпи випуску продукції, у 2 рази скоротити виробничі площі, у 2 рази зменшити запаси практично без фінансових витрат	<i>Стратегія глибокого проникнення на ринок</i>
9	<i>Метод систем менеджменту якості (далі – СМЯ) – TQM (Total Quality Management)</i> Автор: Е. Демінг	– концепція розвитку для японських корпорацій; – відновлення усіх галузей економіки Японії після Другої світової війни; – задоволення очікування споживачів; – підвищення якості продукції	<i>Стратегія сервісної диференціації</i>
10	<i>TPS (Total Performance Scorecard) – універсальна система показників</i>	– спрямування на максимальний розвиток особистості всіх співробітників компанії й оптимальне використання їх можливостей для досягнення найвищих показників	<i>Інноваційна кадрова стратегія</i>

Збалансована система показників має дати змогу як місцевим менеджерам, так і місцевій громаді та іншим зацікавленим організаціям і особам:

- узагальнено оцінити результативність діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання громадських (комунальних, управлінських та інших) послуг на місцевому рівні;
- вести спостереження (моніторинг, аудит) з метою контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- оцінювати досягнення виборчих обіцянок і затверджених громадою та радою цілей;
- оцінювати хід реформування тощо.

Нова модель публічного управління передбачає орієнтацію на досягнення соціально-визначеного результату, де людина розглядається як клієнт і споживач, а система управлін-

ня оцінюється крізь призму її здатності задовольняти динамічні потреби громадян. Застосування збалансованої системи показників у публічному управлінні є об'єктивною тенденцією, відповіддю на вимоги демократизованого суспільства щодо радикального підвищення результативності та ефективності надання послуг і зміни стилю відносин влади й громадян. Це посилюється вимогами щодо формування громадянського суспільства, яке "має реальні важелі впливу на владу з метою спрямування її діяльності на задоволення нагальних потреб суспільства".

Беручи за основу п'ятиетапну модель ЗСП Каплана – Нортон, запропонуємо власну модель або алгоритм, але вже стосовно нашого об'єкта вивчення – публічного управління (рис. 1) [4].



Рис. 1. Алгоритм розробки ЗСП

З алгоритму видно чітку послідовність дій, що конкретизують формування збалансованої системи показників стосовно публічного управління. Вважаємо за необхідне приділити найбільшу увагу саме етапу SWOT-аналізу,

на основі якого визначаються конкурентні переваги міста за окремими видами потенціалу: економічним, просторовим, технологічним, технічним, кадровим, людським тощо (табл. 2).

Таблиця 2

SWOT-аналіз потенціалу м. Дніпродзержинськ

Сильні сторони міста	Слабкі сторони міста
<p>Сприятливі природно-кліматичні умови, які дають змогу розвивати курортно-рекреаційний та аграрний потенціали. Значний науково-освітній потенціал, висококваліфіковані кадри.</p> <p>Розвинутий індустріальний сектор.</p> <p>Забезпеченість міста продуктами харчування власного виробництва.</p> <p>Значні енергогенеруючі потужності (38,5%)</p>	<p>Значний рівень техногенного навантаження на навколишнє середовище, загострення екологічних проблем.</p> <p>Значний рівень зносу основних виробничих фондів.</p> <p>Незадовільний технічний стан автомобільних доріг.</p> <p>Проблеми із забезпеченням якісною питною водою.</p> <p>Недостатній рівень газифікації населених пунктів.</p> <p>Незадовільний стан охорони здоров'я, високий рівень захворюваності на хвороби системи кровообігу, новоутворення, вроджені аномалії.</p> <p>Повільний розвиток будівництва, зокрема будівництва житла.</p> <p>Значна частка збиткових суб'єктів господарювання (61,5%)</p>
Можливості	Загрози
<p>Вигідне територіальне розташування у центрі Східної України та розгалужена транспортна система.</p> <p>Значні запаси мінерально-сировинних ресурсів.</p> <p>Активізація співпраці місцевої влади, громадськості та бізнесу щодо зусиль, спрямованих на розвиток регіону.</p> <p>Зростання внутрішніх джерел інвестування – заощаджень населення та прибутку прибуткових підприємств регіону.</p> <p>Видатні історичні корені, наявність козацької спадщини, історико-культурних пам'яток (45,5%)</p>	<p>Значний рівень експортно орієнтованості індустріального сектору економіки регіону.</p> <p>Високий рівень конкуренції з боку регіонів-сусідів.</p> <p>Розташування у зоні "ризикованого землеробства".</p> <p>Низький рівень активності місцевих громад.</p> <p>Складна демографічна ситуація: збільшення частки населення похилого віку.</p> <p>Нерівномірність розвитку територій міста (54,5%)</p>

Проведений SWOT-аналіз дав змогу узагальнити та проранжувати наявні можливості розвитку міста й існуючі загрози, а також систематизувати сильні та слабкі сторони м. Дніпродзержинськ. Він наочно свідчить про можливість та об'єктивну необхідність запровадження ЗСП на рівні державного управління у цьому місті.

Реалізація такої стратегії в цілому здійснюватиметься на основі відповідного щорічного плану заходів, який буде складовою програм економічного та соціального розвитку міста на поточний рік.

Виконання завдань та реалізація пріоритетних напрямів стратегії буде здійснюватися за рахунок коштів державного, обласного та місцевого бюджетів, інвестицій в основний капітал та прямих іноземних інвестицій, а також інших джерел фінансування.

Керівництво органів місцевого самоврядування може приймати, ухвалювати рішення, лише оперуючи адекватною й достатньою інформацією. Йдеться про ключові показники ефективності державного управління, а саме фінансові та соціальні показники, що впливають на кількісну або якісну зміну результатів стосовно стратегічної мети. Збалансована система показників включає ключові показники ефективності, необхідні для кожного відділу або департаменту, і методику їх оцінювання. Ці системи або методики становлять основу при прийнятті рішень [5].

Сукупність показників ефективності розробляється на основі стратегічних карт і слугує підґрунтям для розробки стратегії державного

управління. Стратегічна карта – це інструмент відображення стратегії органів місцевого врядування та їх цілей. Після підтвердження стратегічної карти для розвитку всього міста розробляються окремі карти для дочірніх районних рад або департаментів [1] (рис. 2).

Враховуючи, що Р. Каплан розглядав управління компанією, він запропонував побудувати стратегічну карту управління в чотирьох, сьогодні вже традиційних площинах – фінанси, клієнти, внутрішні бізнес-процеси, навчання та кар'єрне зростання.

Однак стосовно публічного управління такі площини втрачають свою актуальність. Використовуючи той самий принцип, запропонуємо таке. Рубрику "фінанси" в моделі Каплана варто замінити на "фінанси та соціальна ефективність", оскільки результативність держуправління можливо і доцільно вимірювати у грошовому еквіваленті. Водночас іноді головним при цьому є не фінансовий результат, а соціальний ефект, корисність для територіальних громад тощо. Управління органами місцевого самоврядування здійснюється заради територіальної громади й виключно в її інтересах, тому площину "клієнти" доцільно замінити на "громадськість". Те саме стосується й внутрішніх процесів. Акцент тут слід робити на ендогенному адмініструванні, тому рубрику "внутрішні бізнес-процеси" (у Каплана) ми замінимо на "внутрішні адмін-процеси". Винятком є рубрика "навчання та кар'єрне зростання" – її залишаємо без змін, оскільки вона така сама актуальна для державних органів, як і для компаній.

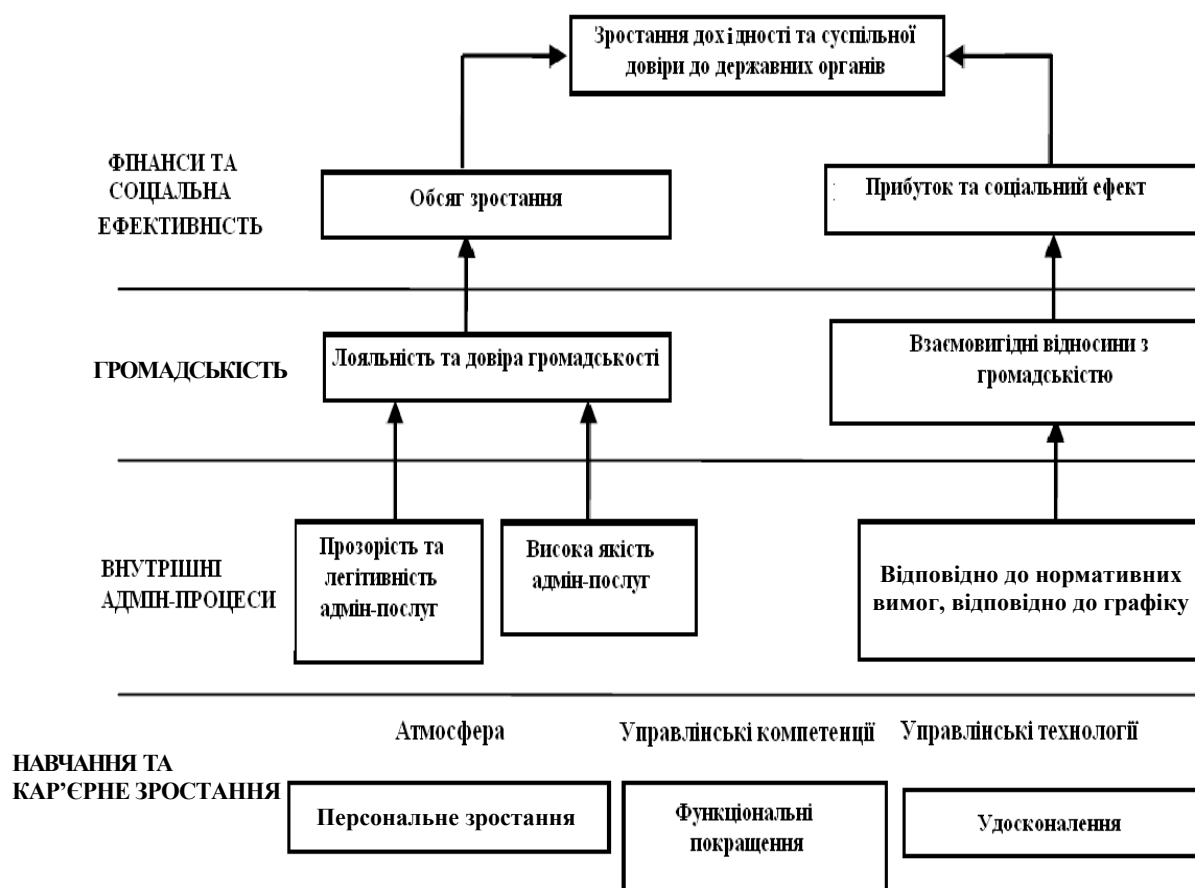


Рис. 2. Стратегічна карта публічного управління

IV. Висновки

Подано порівняльну характеристику методик вибору стратегій управління в компаніях та проведено їх оцінювання з точки зору застосування в системі державного управління.

У роботі запропоновано семиетапний алгоритм розробки збалансованої системи показників, який передбачає визначення стратегічних цілей, SWOT-аналіз і з'ясування факторів успіху, визначення показників та їх цільових значень, причинно-наслідкові ланцюги стратегічних цілей, каскадування стратегічних цілей, план стратегічних заходів, оновлення та розвиток ЗСП.

Особлива увага приділена SWOT-аналізу, який дав змогу узагальнити та проранжувати наявні можливості розвитку й існуючі загрози, а також систематизувати сильні та слабкі сторони м. Дніпродзержинськ. Виходячи із цього, зроблено висновок про об'єктивну необхідність та доцільність запровадження ЗСП на рівні державного управління в м. Дніпродзержинськ.

Запропоновано стратегічну карту публічного управління, що побудована в якісно нових площинах, порівняно з підходом Каплана – Нортон, а саме: фінанси та соціальна ефективність, громадськість, внутрішні адмін-процеси, навчання та кар'єрне зростання.

Список використаної літератури

1. Каплан Роберт С. Стратегические карты. Трансформация нематериальных активов в материальные результаты : пер. с англ. / С. Роберт Каплан, П. Дейвид Нортон. – М. : Олимп-Бизнес, 2005. – 512 с.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225. – Назва з екрана.
3. Мельник Ю. Проблеми застосування збалансованої системи показників на вітчизняних підприємствах [Електронний ресурс] / Ю. Мельник, О. Савченко // Науковий журнал: маркетинг і менеджмент інновацій. – Режим доступу: http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2011_1_192_203.pdf. – Назва з екрана.
4. Нівен Пол Р. Діагностика збалансованої системи показників: Підтримуючи максимальну ефективність : пер. з англ. / Пол Р. Нівен ; за наук. ред. М. Горського. – Дніпропетровськ : Баланс Бізнес Букс, 2006. – 256 с.
5. Рамперсанд Х. Универсальная система показателей: Как достигать результатов, сохраняя целостность / Х. Рамперсанд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. – 352 с.

Стаття надійшла до редакції 17.09.2012.

Маляр Д.В., Маховский Д.В. Применение сбалансированной системы показателей в публичном управлении

В статье рассмотрено публичное управление как определенная форма социального управления, а также возможности использования сбалансированной системы показателей в публичном управлении, что обеспечивает высший уровень конкурентоспособности территорий в геоэкономическом масштабе.

Ключевые слова: *публичное управление, стратегическая карта, сбалансированная система показателей (далее – ССП), SWOT-анализ, алгоритм внедрения ССП.*

Malar D., Makhovsky D. Implementing balanced system of indicators in public management

Public management as a form of social management and possibilities of using balanced system of indicators in public management are reviewed in the article. They provide higher level of competitiveness of territory in geoeconomic measure.

Key words: *public management, strategy map, balanced system of indicators, SWOT-analysis, algorithm of balanced system indicators implementation.*