

ПОВЫШАЮТ ЛИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ РАБОТОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ?

Калгин А.С., Двинских Д.Ю., Парфентьева Д.С.¹

Аннотация

В российских органах исполнительной власти активно внедряются системы управления по результатам (УПР). Однако эффект от внедрения таких систем недостаточно изучен. Задачей исследования является изучение связи между внедрением систем УПР в органах исполнительной власти и уровнем удовлетворенности работой среди государственных гражданских служащих. Для ее решения проведен опрос 277 государственных гражданских служащих. Полученные данные проанализированы с использованием метода моделирования структурными уравнениями (SEM). Исследована взаимосвязь между внедрением систем УПР, удовлетворенностью работой, организационной идентификацией, желанием сменить работу, ориентацией сотрудников на результат и ясностью организационных целей. Полученные результаты говорят о том, что внедрение УПР положительно сказывается на этих организационных характеристиках и положительно влияет на уровень удовлетворенности сотрудников своей работой.

Ключевые слова: оценки эффективности и результативности; государственная служба; управление по результатам; удовлетворенность работой.

В настоящее время в системе государственного управления в России уделяется большое внимание развитию инструментов, повышающих эффективность и результативность деятельности государственных служащих, в частности, интерес вызывают вопросы управляемости стратегических

¹ Калгин Александр Сергеевич – PhD, доцент Департамента государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 9/11. E-mail: akalgin@hse.ru

Двинских Дарья Юрьевна – кандидат экономических наук, ведущий эксперт ИГМУ НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 9/11. E-mail: ddvinskikh@hse.ru

Парфентьева Дарья Сергеевна – младший научный сотрудник ИГМУ НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 9/11. E-mail: dreshetnikova@hse.ru

изменений (Королев, Двинских, 2016), вопросы снижения коррупции и повышения мотивации (Магомедов, 2013), вопросы качественного внедрения новых управленческих и информационных технологий (Цветков, 2010). Кроме того, большое внимание уделяется проблеме внедрения различных инструментов управления по результатам (Барциц, 2008; Барабашев, Клименко, 2010; Александров et al., 2012).

Документы системы стратегического планирования и указы Президента Российской Федерации установили комплекс показателей эффективности и результативности для разных сфер деятельности и нашли отражение в государственных программах, планах и показателях, характеризующих работу отдельных органов власти и регионов (Клименко, Королев, Двинских, 2017). Однако в отечественной литературе по государственному управлению остается нерешенным вопрос о том, насколько полезными для организации государственного сектора в действительности являются системы управления по результатам. В настоящей работе сделана попытка эмпирически изучить эффект от внедрения систем управления по результатам, оценив связь между внедрением систем управления по результатам (далее – УПР) и рядом переменных, характеризующих организационную среду в государственных органах. В число этих переменных входят:

- 1) удовлетворенность государственных гражданских служащих (далее – гражданских служащих) своей работой;
- 2) склонность к смене работы среди гражданских служащих;
- 3) идентификация гражданских служащих с организацией;
- 4) ясность целей государственного органа;
- 5) ориентированность гражданских служащих на достижение результата.

Особый интерес представляет связь между внедрением системы управления по результатам и удовлетворенностью работой. Удовлетворенность работой является одной из важнейших характеристик, определяющих, в том числе, и склонность сотрудников к ее смене. Повышение удовлетворенности работой способствует снижению текучести кадров. То, какое влияние оказывает внедрение систем УПР на удовлетворенность работой, является предметом споров в научной литературе, поэтому требуется эмпирическая проверка этой связи. Задачей нашего исследования стало выявление связи между внедрением систем управления по результатам в государственных органах и уровнем удовлетворенности работой среди государственных служащих.

Значительный интерес исследователей вызывают вопросы, связанные с влиянием систем УПР на работу государственных организаций. Ван Дурен утверждает, что ключ к повышению эффективности работы организации кроется именно в грамотном использовании имеющихся показателей ее деятельности (Dooren Van, 2008). Д. Мойнихан и С. Пандей предлагают модель использования информации, полученной в рамках внедрения систем управления по результатам, и тестируют ее путем опроса государственных служащих (Moynihan & Pandey, 2010). Авторы исследуют мотивацию государственных служащих к использованию значений показателей в своей работе и приходят к выводу, что для индивида использование показателей

эффективности и результативности всегда сопряжено с дополнительными индивидуальными издержками (усилия, время и пр.), в то время как выгоды от использования показателей можно наблюдать только на организационном уровне. Таким образом, к использованию показателей результативности более склонны сотрудники, ассоциирующие себя с организацией, разделяющие ее цели.

Среди последних публикаций как в мировой, так и отечественной литературе большое внимание уделяется изучению позитивных (Walker, Damanpour, & Devece, 2011; Gerrish, 2016) и негативных эффектов (Калгин 2012, Kerpershoek et al., 2016), сопровождающих внедрение систем управления по результатам. В одних исследованиях показано, что управление по результатам приводит к росту управленческих инноваций и эффективности организаций государственного сектора (Walker, Damanpour, & Devece, 2011), в то время как в других исследованиях УПР описывается как «трехголовая гидра, порождающая нежелательные эффекты» (Lee and Jimenez 2011). При этом активность государственных органов по внедрению и реформированию систем управления по результатам не показывает признаков снижения – в государственных органах как федерального, так и регионального уровня ведется активная работа по разработке показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (Романов, Клищ, Решетникова, 2015). В связи с этим актуальным представляется выяснение эмпирическим путем: есть ли польза для государственных органов от внедрения систем УПР: чувствуют ли себя гражданские служащие лучше в тех органах власти, где такие системы внедрены?

Удовлетворенность своей работой является важной характеристикой, в том числе потому, что это одна из основных детерминант текучести кадров (Kim, 2005; Choi, 2009). В исследованиях о текучести кадров на государственной службе (civil servants turnover) часто встречается понятие «намерение покинуть работу» (turnover intention), позволяющее прогнозировать текучесть кадров и выявлять ее главные причины (Whitford & Lee, 2015).

Решение служащего о смене или оставлении работы не является однозначным и зачастую подразумевает одно из следующих намерений:

- 1) покинуть текущее место работы в связи с выходом на заслуженный отдых;
- 2) покинуть текущее место работы в связи с переходом в другой государственный орган;
- 3) покинуть текущее место работы в связи с уходом с государственной службы (поиск работы в частном секторе) (Ibid.).

Наиболее распространенной причиной возникновения намерений покинуть или сменить работу является неудовлетворенность работника условиями труда и другими факторами, связанными с трудовой деятельностью, такими как чрезмерная усталость, конфликты, негативная рабочая обстановка, межличностные отношения, отсутствие возможностей карьерного роста, обучения и развития, неудовлетворенность оплатой труда, низкое качество управления внутри организации, лидерство, повышенные нагруз-

ки, размытость целей организации (Kim, 2005; Chan Su Jung, 2010; Moynihan, Landuyt, 2008). Другими исследованными факторами, влияющими на решение покинуть или сменить работу, являются вовлеченность и внутренняя мотивация, организационные изменения (Bertelli, 2007), мотивация служения обществу (public sector motivation) (Bright, 2008), лояльность, право голоса (S.-Y. Lee & Whitford, 2007), оплата труда по результатам (G. Lee & Jimenez, 2011). В связи с тем, что привлечение и сохранение высокомотивированных сотрудников – важная задача для любой организации, в особенности для организаций государственного сектора (Meier & Hicklin, 2007), мы предположили следующее.

Гипотеза 1. Уровень удовлетворенности гражданских служащих отрицательно связан со стремлением сменить работу.

Показатели результативности делают цели организации более прозрачными и ощутимыми, задают вектор развития и позволяют оценивать прогресс на пути достижения целей. Эта позитивная функция показателей результативности положительно влияет на удовлетворенность гражданских служащих своей работой (Kaifeng Yang & Kassekert, 2010). В то же время показатели результативности и процедуры оценки результативности могут оставаться «документами для документов» (Kalgan, 2015; Калгин, 2012) и лишь увеличивать объем бюрократической отчетности. Поэтому мы решили количественно оценить связь между внедрением систем управления по результатам и удовлетворенностью сотрудников своей работой.

Гипотеза 2. Более высокий уровень внедрения систем оценки эффективности и результативности связан с более высоким уровнем удовлетворенности работой.

Системы оценки результативности могут смещать фокус внимания сотрудников со следования правилам на достижение результатов (Kravchuk & Schack, 1996). Повышение внимания к результатам, а не к процессам – это один из ключевых постулатов доктрины Нового государственного управления (New Public Management – NPM) (Batley and Larbi, 2004; Hood, 1991). Установка индивидуальных и коллективных показателей результативности, оценка деятельности сотрудников, отчеты о достигнутых результатах призваны поставить на первое место результативность, а не процессный контроль. Поэтому мы ожидаем, что внедрение систем оценки результативности ведет к повышению значимости результата и снижению значимости формального следования правилам.

Гипотеза 3. Степень внедрения системы оценки эффективности и результативности связана с большей нацеленностью гражданских служащих на достижение результата, чем на соблюдение формальных правил.

Роль систем оценки результативности в формировании организационной идентичности неочевидна. С одной стороны, формализованные показатели проясняют цели организации и позволяют сотрудникам более ясно понимать свой вклад в достижение организационных целей, что может способствовать усилению идентификации с организацией и коллективом (Campbell, 2014). С другой стороны, если показатели воспринимаются как нечто навязанное сотрудникам «сверху», они могут вызывать отторжение

и недовольство. Это соображение тем более важно для государственных органов, показатели результативности которых часто устанавливаются извне (Калгин, 2012).

Гипотеза 4. Степень внедрения систем оценки эффективности и результативности связана с более высоким уровнем самоидентификации гражданских служащих с государственным органом.

Вопросу связи организационной идентификации и уровня удовлетворенности работой посвящено значительное число публикаций (Guo et al., 2015; Van Dick et al., 2004). Идентификация и удовлетворенность – одни из основных факторов, предсказывающих текучесть кадров.

Гипотеза 5. В государственных органах с высоким уровнем самоидентификации гражданские служащие в большей степени удовлетворены своей работой.

Литература, посвященная вопросам о том, насколько уровень ясности целей организации для сотрудников влияет на эффективность деятельности организации, достаточно обширна. Был предложен ряд вопросов, позволяющих выявить степень определенности целей (Chun, 2005; Jung, 2012), разработана типология организационных целей (Davis & Stazyk, 2015), продемонстрирована статистически значимая связь между степенью определенности целей и эффективностью государственных организаций и государственных программ (Jung, 2011; 2014). Была продемонстрирована связь определенности целей организации с удовлетворенностью работой ее сотрудников (Jung, 2014; Wright, 2004) и с уровнем мотивации к общественному служению (Public service motivation) среди гражданских служащих (Jung & Rainey, 2010). Сан и соавторы (Sun, Peng & Pandey, 2014) показали, что ясность организационных целей для сотрудников повышается, если сотрудники работают в условиях четких требований к их деятельности и высокого уровня соответствия между их навыками и требованиями, предъявляемыми к ним руководителями и коллегами. Четкое определение организационных целей – один из путей, через которые эффективные лидеры могут повысить мотивацию работников организаций (Bradley, Wright, Moynihan & Pandey, 2012), где одним из инструментов для постановки целей является система управления по результатам.

Гипотеза 6. Государственные органы с высоким уровнем внедрения систем оценки эффективности и результативности имеют более понятные для сотрудников цели.

Ясность организационных целей может определять степень ориентации организации на достижение результата (Rainey, 1983). Организации государственного сектора часто функционируют в условиях неопределенности целей. Часто цели государственных организаций не formalизованы. В отличие от частных предприятий, государственные организации не имеют единого критерия успеха, которым для частных предприятий являются прибыль и другие финансовые показатели. В условиях размытости целей руководство публичных организаций может акцентировать внимание на соблюдении процедур и правил. Так как степень достижения целей сложно измерить, остается измерять степень следования предписанным процедурам и правилам. Возникает, казалось бы, парадоксальная ситуация, когда

размытость целей ведет к растущей формализации правил. Организации с более ясными целями могут в большей степени концентрироваться на достижении измеримого результата.

Гипотеза 7. Более высокая степень определенности целей связана с большей ориентацией гражданских служащих на достижение результата.

Показатели результативности делают цели организации более прозрачными и ощутимыми, задают вектор развития и позволяют оценивать прогресс на пути достижения целей. Эта позитивная функция показателей результативности может положительно влиять на удовлетворенность работой среди сотрудников.

Гипотеза 8. Более высокая степень определенности целей связана с большей удовлетворенностью гражданских служащих.

Методология

Проведение опроса. Для проверки сформулированных гипотез был проведен опрос гражданских служащих, исполняющих свои должностные обязанности как в федеральных органах исполнительной власти, так и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В опросе приняли участие 277 гражданских служащих. Опрос проводился в три этапа. Первая опросная волна была реализована в электронной форме с помощью сервиса Survey Monkey. В исследовании приняли участие 55 респондентов из семи субъектов Российской Федерации. Респонденты являлись выпускниками программы магистратуры «Государственное и муниципальное управление» одного из столичных вузов. С учетом полученных результатов по итогам первой опросной волны анкета была скорректирована и сокращена. На основании анализа для каждого конструкта (латентной переменной) были выбраны вопросы с наибольшими факторными нагрузками. Были исключены конструкты, продемонстрировавшие незначимые корреляции с интересующими переменными.

Вторая волна опроса проводилась на базе крупного столичного вуза с привлечением к участию гражданских служащих – слушателей одной из программ повышения квалификации. Использовалась бумажная версия анкеты. Всего в опросе приняли участие 87 респондентов из 27 субъектов Российской Федерации.

Третья волна опроса проводилась на базе того же вуза, в ней приняли участие гражданские служащие из 13 регионов Российской Федерации, посещавшие курсы повышения квалификации. Была использована бумажная версия анкеты, в опросе приняли участие 153 респондента.

Таким образом, общее число наблюдений составило 277. В таблице 1 содержатся демографические характеристики респондентов и структура кадрового состава государственных гражданских служащих по данным Росстата².

² Состав работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы, по полу и возрасту на 1 октября 2016 года. Статистический бюллетень Федеральная служба государственной статистики, Москва, 2017. т. 1.

Таблица 1

Демографические характеристики респондентов

Демографические характеристики	Выборка исследования				Структура кадрового состава по данным Росстата	
	1-я волна	2-я волна	3-я волна	Общее	в федеральных государственных органах (федеральный уровень)	в государственных органах субъектов РФ
Количество респондентов	37	87	153	277	–	–
Пол (% мужчин)	45	47	34	39	43,1	35,5
Средний возраст (лет)	25–34	25–34	35–45	25–34	30–39	30–39
Средний уровень образования	высшее	высшее	высшее	высшее	высшее	высшее
Средний опыт работы на государственной службе (лет)	6,9	9,8	11,9	10,6	13,29	11,42
Средний опыт работы в организации (лет)	5,9	6,1	8,2	7,2	–	–
Должность	Советник	Референт	Ведущий консультант	Советник	Специалисты ведущей группы должностей	Специалисты ведущей группы должностей

Источник: Составлена авторами по результатам собственного исследования (ноябрь, 2016).

Выборка. На первом этапе (первая волна опроса) были опрошены государственные гражданские служащие, отобранные случайным образом из выпускников магистерской программы «Государственное и муниципальное управление» столичных вузов, работающие в центральном аппарате федеральных органов исполнительной власти. Данная выборка характеризуется высоким уровнем образования по специальности и небольшим, по сравнению с другими группами, опытом работы в федеральных органах исполнительной власти. Во втором этапе опроса (вторая волна) приняли участие государственные гражданские служащие, специально отобранные государственными органами из числа своих сотрудников для прохождения повышения квалификации. При равном гендерном и возрастном составе эта группа характеризовалась значительно более длительным опытом работы на государственной службе и в среднем более высокой должностью. На третьем этапе опроса (третья волна) были опрошены государственные гражданские служащие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, проходившие курсы повышения квалификации на базе

крупного столичного вуза. В этой группе преобладали женщины (66%). В среднем респонденты этой группы были старше, и при более длительном стаже государственной службы в среднем они имели более низкую должность, чем респонденты первых двух групп.

Стоит отметить, что, согласно данным Росстата, обозначенная выборка является вполне репрезентативной. Большинство демографических характеристик первой волны опрошенных соответствуют структуре кадрового состава федеральных государственных органов (исполнительная власть), в то время как большинство демографических характеристик второй и третьей волны – структуре кадрового состава государственных органов субъектов Российской Федерации (исполнительная власть).

Вопросы. В статье мы использовали ответы на вопросы, оценивающие восемь переменных, характеризующих различные параметры организационной среды и отношения государственных гражданских служащих к своей работе (Приложение). Респонденту предлагалось оценить каждое из утверждений по 5-балльной шкале: 1 – абсолютно не согласен, 2 – скорее не согласен, 3 – отношусь нейтрально, 4 – скорее согласен, 5 – абсолютно согласен.

Модели

Анализ данных проводился методом моделирования структурными уравнениями (Structural Equation Modeling – SEM) с использованием программы MPlus 7. Для проверки сформулированных гипотез тестировалось несколько моделей. Контрольные переменные во всех моделях включали: пол, возраст, уровень образования, стаж работы в организации, стаж работы на государственной службе, должность, этап опроса.

Для оценки моделей использовались конвенциональные пороговые значения показателей соответствия (Campbell, 2014). Не все модели в настоящей работе отвечают всем критериям соответствия, однако большинство достаточно близко им соответствуют (см. табл. 2). В таблице 3 представлены результаты моделей.

Таблица 2

Критерии соответствия

Индекс	χ^2	CFI	SRMR	RMSEA
Критерий соответствия	p<.05	>.90	<.08	<.08

Примечания: CFI = Comparative Fit Index; SRMR = Standardized Root Mean Square Residual; RMSEA = Root Mean Square Error of Approximation.

Источник: (Campbell, 2014).

Модель 1 подтверждает гипотезу 1. Гражданские служащие с более высоким уровнем удовлетворенности своей работой испытывают более низкое желание ее сменить. Этот вывод согласуется со здравым смыслом и выводами из исследований по мотивации, представленными в литературе, тем самым подтверждая адекватность наших данных и получаемых на их основе результатов.

Таблица 3

Результаты моделей

№ модели	Переменные	Стандартный коэффициент						R ²
		χ ²	CFI	SRMR	RMSEA			
	Независимая							
1	Удовлетворенность работой	Желание сменить работу	-0,800***	0,000	0,833	0,068	0,092	0,816
2	Внедрение систем УПР	Удовлетворенность работой	0,527***	0,000	0,876	0,087	0,075	0,389
3	Внедрение систем УПР	Ориентация на результат	0,424***	0,000	0,855	0,063	0,090	0,224
4	Внедрение систем УПР	Идентификация сотрудников с организацией	0,272***	0,002	0,934	0,050	0,054	0,178
5	Идентификация сотрудников с организацией	Удовлетворенность работой	0,362***	0,000	0,846	0,052	0,075	0,275
6	Внедрение систем УПР	Определенность целей организации	0,409***	0,005	0,958	0,053	0,051	0,235
7	Определенность целей организации	Ориентация на результат	0,386***	0,000	0,874	0,059	0,091	0,200
8	Определенность целей организации	Удовлетворенность работой	0,599***	0,000	0,916	0,054	0,067	0,438
9	Внедрение систем УПР	Определенность целей организации	0,488***					Не- приме- нимо
	Внедрение систем УПР	Ориентация на результат	0,418***	0,000	0,972	0,071	0,043	
	Определенность целей организации	Ориентация на результат	0,160***					
10	Внедрение систем УПР	Удовлетворенность работой	0,394***					
	Внедрение систем УПР	Определенность целей организации	0,500***					
	Внедрение систем УПР	Ориентация на результат	0,358***					
	Внедрение систем УПР	Идентификация сотрудников с организацией	0,376***					
	Определенность целей организации	Ориентация на результат	0,238**					Не- приме- нимо
	Определенность целей организации	Удовлетворенность работой	0,187*					
	Ориентация на результат	Удовлетворенность работой	0,238**					
	Идентификация сотрудников с организацией	Удовлетворенность работой	0,160*					

Примечания: * p < 0,05. ** p < 0,01. *** p < 0,001. ** p < 0,001. *** Коэффициенты модели 10 указаны на рисунке 2.

Источник: Расчеты авторов.

Модель 2 подтверждает гипотезу 2. Более высокий уровень внедрения систем УПР положительно коррелирует с удовлетворенностью гражданских служащих своей работой.

Модель 3 подтверждает гипотезу 3 о связи внедрения систем УПР с ориентацией деятельности гражданских служащих на достижение результатов, а не на формальное следование правилам. Системы оценки результативности действительно переключают внимание работников со следования правилам на достижение результата.

Модель 4 подтверждает гипотезу 4 о связи внедрения систем УПР с идентификацией сотрудников с организацией. Степень внедрения систем УПР связана с более высокой идентификацией сотрудников с организацией.

Модель 5 подтверждает гипотезу 5 о том, что среди сотрудников с более высокой степенью организационной идентификации выше уровень удовлетворенности работой.

Модель 6 показывает, что степень внедренности систем оценки результативности положительно связана с уровнем определенности целей организации.

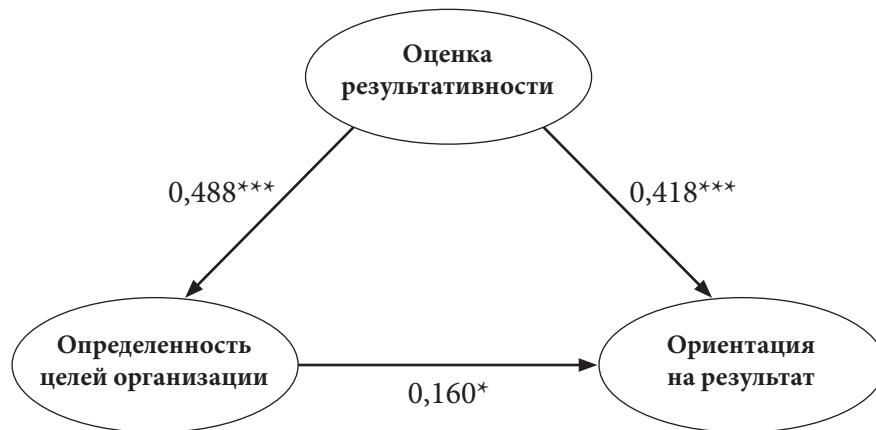
Модель 7 подтверждает гипотезу 7 – определенность целей государственного органа действительно положительно связана с его преемственной ориентацией на достижение результата, а не на соблюдение правил и процедур.

Модель 8 подтверждает гипотезу 8 – определенность целей государственного органа положительно коррелирует с удовлетворенностью сотрудников.

Модель 9 демонстрирует значимую связь между внедрением систем оценки результативности, определенностью целей организации и ориентацией сотрудников на результат (рис. 1).

Рисунок 1

Связь между системой оценки эффективности и результативности, определенностью целей организации и ориентацией на результат (модель 9)



Примечание: * $p < 0,05$; *** $p < 0,001$. Указаны стандартизированные коэффициенты

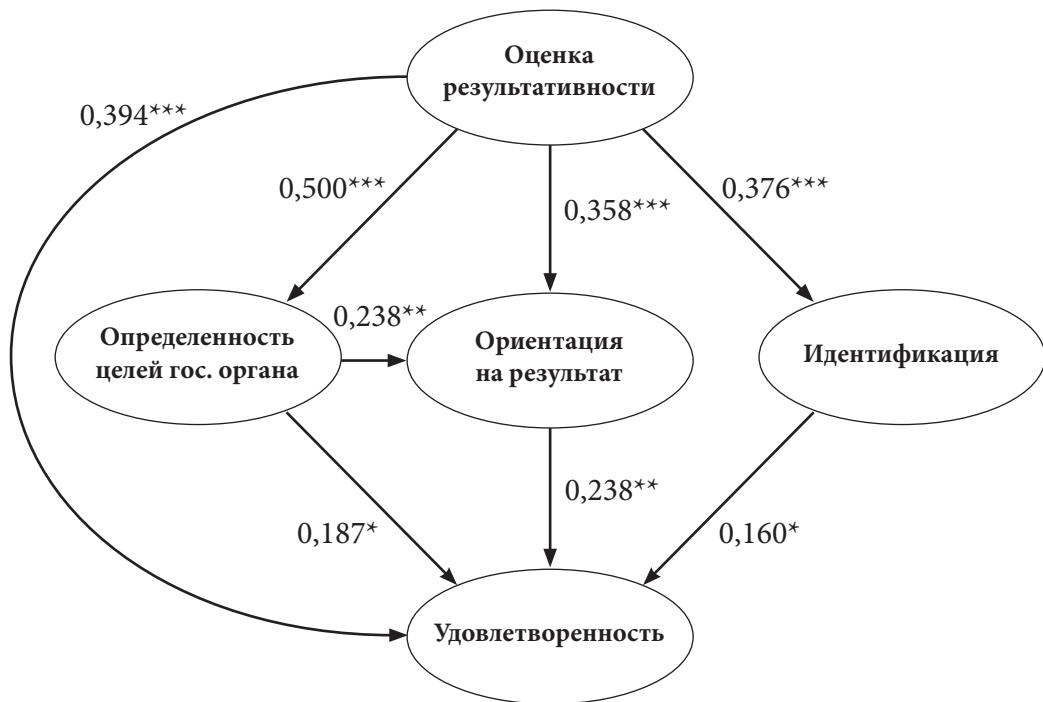


Рассмотрев отдельные взаимосвязи, можно построить общую модель, описывающую связь между внедрением систем оценки результативности и удовлетворенностью сотрудниками от работы в организации.

Важными факторами, посредством которых внедрение системы УПР оказывает влияние на уровень удовлетворенности, являются определенность целей государственного органа, усиление ориентации на результат и идентификация гражданских служащих с государственным органом, в котором они работают (рис. 2).

Рисунок 2

**Общая модель влияния системы оценки эффективности и результативности на удовлетворенность работой
(модель 10)**



Примечание: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$. Указаны стандартизированные коэффициенты.

Результаты

Исследование показало, что внедрение систем оценки эффективности и результативности в государственных органах связано с рядом организационных характеристик: 1) более высоким уровнем удовлетворенности гражданских служащих своей работой; 2) большей ориентацией государственного органа на результат; 3) большей ясностью целей работы государственного органа; 4) более высоким уровнем идентификации гражданских служащих с государственным органом.

В процессе исследования подтверждение получила группа гипотез о связи между желанием сменить работу, удовлетворенностью и внедрением системы оценки эффективности и результативности (гипотезы 1 и 2). Так, желание сменить работу отрицательно связано с удовлетворенностью, в то время как удовлетворенность положительно коррелирует с внедрением систем оценки эффективности и результативности. Как следствие, механизм управления по результатам становится важным инструментом в снижении текучести кадров. При надлежащем внедрении системы оценки эффективности и результативности обеспечивается прирост удовлетворенности гражданских служащих своей работой и тем самым снижается стремление гражданских служащих сменить работу. Сокращение риска потери кадров дает возможность повышения инвестиций в человеческий капитал, так как гражданские служащие в большей степени ориентируются на развитие карьеры в данном государственном органе.

Кроме этого, подтверждается наличие связи между внедрением систем оценки эффективности и результативности и ориентацией гражданских служащих на достижение результатов, а не на процессный контроль (гипотеза 3).

Также уровень удовлетворенности положительно связан со степенью самоидентификации гражданского служащего с государственным органом, в котором он работает (гипотеза 5). Подтверждена также гипотеза о том, что степень внедренности систем оценки эффективности и результативности положительно связана с уровнем определенности целей государственного органа и их понятности для гражданских служащих. Более высокая ясность целей повышает ориентированность гражданских служащих на достижение результата и приводит к росту их удовлетворенности. Одним из путей повышения ясности целей государственного органа может являться объяснение их сотрудникам.

Таким образом, внедрение системы оценки эффективности и результативности также повышает ясность целей государственного органа, что ведет к большей ориентации на результат. В целом этоозвучно доктрине Нового государственного управления, в которой предлагается смещать фокус внимания с процедур и правил на достижение результата (гипотезы 6, 7 и 8).

Проведенное исследование позволило выявить ряд важных закономерностей, характерных для государственных органов, внедряющих системы управления по результатам. Интересным для дальнейших исследований является вопрос о том, каким образом внедрение систем оценки эффективности и результативности оказывает обнаруженный сильный положительный эффект на удовлетворенность государственных гражданских служащих своей работой. Полученные результаты указывают на положительную роль систем оценки эффективности и результативности в органах государственной власти. Внедренные должным образом системы управления по результатам – один из инструментов совершенствования работы государственных органов.

Приложение

Вопросы анкеты

Респонденты оценивали все приведенные ниже утверждения по шкале Ликерта от 1 (Абсолютно не согласен) до 5 (Абсолютно согласен).

1. *Внедренность системы УПР (Кронбах альфа 0,80)*
 - Работники чувствуют свою ответственность за достижение результатов
 - Качество работы сотрудников регулярно оценивается руководством
 - Продвижение по службе зависит от результатов, достигнутых сотрудником
 - Заработка плата сотрудников зависит от достигнутых ими результатов
 - Сотрудники несут ответственность в случае недостижения удовлетворительных результатов работы
2. *Удовлетворенность работой (Кронбах альфа 0,70)*
 - Я удовлетворен своей работой
 - Я удовлетворен уровнем своей заработной платы
 - Я удовлетворен деятельностью нашего государственного органа
3. *Желание сменить работу (Кронбах альфа 0,71)*
 - Я часто думаю о том, чтобы сменить работу
 - Пожалуй, я буду искать новую работу через один или два года
 - Я хочу работать в этом государственном органе до пенсии (обратный)
4. *Ориентированность государственного органа на достижение результата (Кронбах альфа 0,90)*
 - В нашем органе власти считается, что важнее достигать результатов, чем просто следовать правилам
 - Для нашего органа власти достижение результатов очень важно
 - Процесс принятия решений в нашем органе власти можно назвать ориентированным на результат
5. *Идентификация себя с организацией (Кронбах альфа 0,84)*
 - Если кто-то критикует наш государственный орган, для меня это равносильно личному оскорблению
 - Успехи нашего государственного органа – это мои личные успехи
 - Если кто-то хвалит наш государственный орган, для меня это сродни личному комплименту
6. *Степень ясности целей организации (Кронбах альфа 0,90)*
 - Миссия нашего органа власти ясна и понятна практически каждому, кто в нем работает
 - Цели нашего органа власти легко объяснить другим
 - Наш государственный орган обладает вполне понятными и определенными целями

ЛИТЕРАТУРА

1. Александров О.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Мониторинг внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 3. – С. 135–146.
2. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 3. – С. 36–72.
3. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект.: М.: Формула права, 2008.
4. Калгин А.С. Управление по результатам на региональном уровне: контроль или результативность? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 3. – С. 35–60.
5. Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю. Зарубежная практика стратегического планирования в контексте обоснования направлений совершенствования подхода к стратегическому планированию в Российской Федерации // XVII Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2017. – С. 152–173.
6. Королев В.А., Двинских Д.Ю. Стратегическое планирование: снижение бюрократической нагрузки и эффективность в условиях неопределенности // XVI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4 кн. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2016. – С. 233–246.
7. Магомедов К.О. Социологический анализ проблемы мотивации труда гражданских служащих // Государственная служба. 2013. № 1. С. 31–34.
8. Романов С.В., Клищ Н.Н., Решетникова Д.С. Опыт разработки системы показателей результативности деятельности гражданских служащих в Минфине России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. – № 6. – С. 5–16.
9. Цветков О.Н. От управления затратами к управлению по результатам: информационно-аналитическая система управления реализацией стратегии социально-экономического развития // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 23–39.
10. Batley R., Larbi G. Changing Role of Government : the Reform of Public Services in Developing Countries. Basingstoke Hampshire (UK): Palgrave Macmillan., 2004.
11. Bertelli A.M. Determinants of Bureaucratic Turnover Intention: Evidence from the Department of the Treasury // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. Vol. 17. N 2. P. 235–258.
12. Bright L. Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees? // The American Review of Public Administration. 2008. d. 38. N 2. P. 149–166.
13. Campbell J.W. Identification and Performance Management: An Assessment of Change-Oriented Behavior in Public Organizations // Public Personnel Management. 2015. Vol. 44. N 1. P. 46–69.

14. Choi S. Diversity in the US Federal Government: Diversity Management and Employee Turnover in Federal Agencies. // *Journal of Public Administration Research & Theory*. 2009. T. 19. № 3. C. 603–630.
15. Chun Y.H., Rainey H.G. Goal ambiguity in US Federal Agencies // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005. T. 15. C. 1–30.
16. Davis R.S., Stazyk E.C. Developing and Testing a New Goal Taxonomy: Accounting for the Complexity of Ambiguity and Political Support // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. T. 25. C. 751–775.
17. Gerrish E. The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis // *Public Administration Review*. 2016. T. 76. C. 48–66.
18. Guo M., Liao G.L., Liu R.J. Contributions Organizational Identification, Job Performance and Job Satisfaction: Evidence from China New Generation Employees. Berlin: Springer-Verlag Berlin, 2015. 993–1002 c.
19. Hood C. A public management for all seasons? // *Public Administration*. 1991. T. 69. C. 3–19.
20. Jung C.S. Predicting Organizational Actual Turnover Rates in the U.S. Federal Government // *International Public Management Journal*. 2010. T. 13. № 3. C. 297–317.
21. Jung C.S. Organizational goal ambiguity and performance: Conceptualization, measurement, and relationships // *International Public Management Journal*. 2011. T. 14. C. 193–217.
22. Jung C.S. Developing and Validating New Concepts and Measures of Program Goal Ambiguity in the U.S. Federal Government // *Administration & Society*. 2012. T. 44. C. 675–701.
23. Jung C.S. Extending the Theory of Goal Ambiguity to Programs: Examining the Relationship between Goal Ambiguity and Performance // *Public Administration Review*. 2014a. T. 74. C. 205–219.
24. Jung C.S. Organizational goal ambiguity and job satisfaction in the public sector // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2014b. T. 24. № 4. C. 955–981.
25. Jung C.S., Rainey H.G. Organizational Goal Characteristics and Public Duty Motivation in U.S. Federal Agencies // *Review of Public Personnel Administration*. 2011. T. 31. C. 28–47.
26. Kalgin A. Implementation of performance management in regional government in Russia (PhD Thesis) // 2015.
27. Kerpershoek E., Groenleer M., Bruijn H. de. Unintended responses to performance management in dutch hospital care: Bringing together the managerial and professional perspectives // *Public Management Review*. 2016. T. 18. C. 417–436.
28. Kim S. Factors Affecting State Government Information Technology Employee Turnover Intentions // *The American Review of Public Administration*. 2005. T. 35. № 2. C. 137–156.
29. Kravchuk R.S., Schack R.W. Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993 // *Public Administration Review*. 1996. T. 56. C. 348–358.
30. Lee G., Jimenez B.S. Does Performance Management Affect Job Turnover Intention in the Federal Government? // *The American Review of Public Administration*. 2011. T. 41. C. 168–184.
31. Lee S.-Y., Whitford A.B. Exit, Voice, Loyalty, and Pay: Evidence from the Public Workforce // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2007. T. 18. № 4. C. 647–671.

32. Meier K.J., Hicklin A. Employee turnover and organizational performance: Testing a hypothesis from classical public administration // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2007. T. 18. C. 573–590.
33. Moynihan D.P., Pandey S.K. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2010. T. 20. C. 849–866.
34. Sun R.S., Peng S.Y., Pandey S.K. Testing the effect of person-environment fit on employee perceptions of organizational goal ambiguity // *Public Performance & Management Review*. 2014. T. 37. C. 465–495.
35. Walker R.M., Damancpour F., Devece C.A. Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011. T. 21. C. 367–386.
36. Whitford A.B., Lee S.-Y. Exit, Voice, and Loyalty with Multiple Exit Options: Evidence from the US Federal Workforce // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. T. 25. № 2. C. 373–398.
37. Wright B.E. The role of work context in work motivation: A public sector application of goal and social cognitive theories // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2004. T. 14. C. 59–78.
38. Wright B.E., Moynihan D.P., Pandey S.K. Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence // *Public Administration Review*. 2012. T. 72. № 2. C. 206–215.
39. Yang K., Kassekert A. Linking Management Reform with Employee Job Satisfaction: Evidence from Federal Agencies // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2010. T. 20. C. 413–436.

DO PERFORMANCE MANAGEMENT SYSTEMS INCREASE THE CIVIL SERVANTS' JOB SATISFACTION?

Kalgin Alexander S.

PhD, Associate professor, School of Public Administration, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
Of. 521, 11 Myasnitskaya Str., 101000, Moscow, Russian Federation.
E-mail: akalgin@hse.ru

Dvinskikh Daria Yu.

PhD, Leading expert, Institute for Public Administration and Governance, Center of Public Service Development, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
Of. 521, 11 Myasnitskaya Str., 101000, Moscow, Russian Federation.
E-mail: ddvinskikh@hse.ru

Parfenteva Daria S.

Junior Research Fellow Institute for Public Administration and Governance, Center of Public Service Development, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
Of. 521, 11 Myasnitskaya Str., 101000, Moscow, Russian Federation.
E-mail: dreshetnikova@hse.ru

Abstract

Government agencies are actively implementing performance measurement instruments (PM). The effect of these instruments on civil servants' work environment is understudied. This study explores the link between performance measurement system implementation and civil servants' job satisfaction. We analyze data from a survey of 277 civil servants using structural equation modeling (SEM). Our results show that employees working in organizations with implemented PM systems are more satisfied with their jobs, demonstrate lower turnover intention, and are more result-oriented. These employees also show a higher organizational identification and have a clearer vision of organizational goals. The survey results indicate that PM tools have a significant potential in increasing job satisfaction among civil servants.

Keywords: performance measurement; civil service; job satisfaction.

Citation: Kalgin, A.S., Dvinskikh, D.Yu. & Parfenteva, D.S. (2017). Povyshayut li sistemy upravleniya po rezul'tatam udovletvorennost' rabotoi gosudarstvennykh sluzhchchikh? [Do Performance Management Systems Increase the Civil Servants' Job Satisfaction]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 129–148 (in Russian).

REFERENCES

1. Aleksandrov, O.V., Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2012). Monitoring vnedreniya upravleniya po rezul'tatam v deyatel'nost' organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya [Monitoring of Performance Management Implementation in Government Organisations]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 135–146.

2. Barabashev, A.G. & Klimenko, A.V. (2010). Retrospektivnyi analiz osnovnykh napravlenii modernizatsii sistemy gosudarstvennogo upravleniya i gosudarstvennoi sluzhby [A Retrospective Analysis of the Main Directions to Modernize the System of Public Administration]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 36–72.
3. Bartsits, I.N. (2008). *Reforma gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: pravovoi aspekt* [Public Administration Reform in Russia: Juridical Aspect]. Moscow: Formula prava.
4. Batley, R. & Larbi, G. (2004). *Changing Role of Government : the Reform of Public Services in Developing Countries*. Basingstoke Hampshire (UK): Palgrave Macmillan.
5. Bertelli, A.M. (2006). Determinants of Bureaucratic Turnover Intention: Evidence from the Department of the Treasury. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, no 2, pp. 235–258. Available: <https://doi.org/10.1093/jopart/mul003> (accessed: 09 August, 2017).
6. Bright, L. (2008). Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees? *The American Review of Public Administration*, vol. 38, no 2, 149–166. Available: <https://doi.org/10.1177/0275074008317248> (accessed: 09 August, 2017).
7. Campbell, J.W. (2015). Identification and Performance Management: An Assessment of Change-Oriented Behavior in Public Organizations. *Public Personnel Management*, vol. 44, no 1, pp. 46–69. Available: <https://doi.org/10.1177/0091026014549473> (accessed: 09 August, 2017).
8. Choi, S. (2009). Diversity in the US Federal Government: Diversity Management and Employee Turnover in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 19, no 3, pp. 603–630. Available: <https://doi.org/10.1093/jopart/mun010> (accessed: 09 August, 2017).
9. Chun, Y.H., & Rainey, H.G. (2005). Goal ambiguity in US Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, no15, pp. 1–30. Available: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui001> (accessed: 09 August, 2017).
10. Davis, R.S., & Stazyk, E.C. (2015). Developing and Testing a New Goal Taxonomy: Accounting for the Complexity of Ambiguity and Political Support. *Journal of Public Administration Research and Theory*, no. 25, pp. 751–775. Available: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu015> (accessed: 09 August, 2017).
11. Gerrish, E. (2016). The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, no 76, pp. 48–66. Available: <https://doi.org/10.1111/puar.12433> (accessed: 09 August, 2017).
12. Guo, M., Liao, G.L. & Liu, R.J. (2015). *Contributions Organizational Identification, Job Performance and Job Satisfaction: Evidence from China New Generation Employees*. Berlin: Springer-Verlag Berlin.
13. Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, no 69, pp. 3–19.
14. Jung, C.S. (2010). Predicting Organizational Actual Turnover Rates in the U.S. Federal Government. *International Public Management Journal*, vol. 13, no 3, pp. 297–317. Available: <https://doi.org/10.1080/10967494.2010.504124> (accessed: 09 August, 2017).
15. Jung, C.S. (2011). Organizational goal ambiguity and performance: Conceptualization, measurement, and relationships. *International Public Management Journal*, no 14, pp. 193–217. Available: <https://doi.org/10.1080/10967494.2011.589760> (accessed: 09 August, 2017).
16. Jung, C.S. (2012). Developing and Validating New Concepts and Measures of Program Goal Ambiguity in the U.S. Federal Government. *Administration & Society*, no 44, pp. 675–701. Available: <https://doi.org/10.1177/0095399711413730> (accessed: 09 August, 2017).

17. Jung, C.S. (2014). Extending the Theory of Goal Ambiguity to Programs: Examining the Relationship between Goal Ambiguity and Performance. *Public Administration Review*, no 74, pp. 205–219. Available: <https://doi.org/10.1111/puar.12176> (accessed: 09 August, 2017).
18. Jung, C.S. (2014). Organizational goal ambiguity and job satisfaction in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 24, no 4, pp. 955–981.
19. Jung, C.S., & Rainey, H.G. (2011). Organizational Goal Characteristics and Public Duty Motivation in U.S. Federal Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, no 31, pp. 28–47. Available: <https://doi.org/10.1177/0734371x10394404> (accessed: 09 August, 2017).
20. Kalgin, A. (2015b). *Implementation of performance management in regional government in Russia (PhD Thesis)*. University of Birmingham, Birmingham. Available: <http://etheses.bham.ac.uk/5718> (accessed: 09 August, 2017).
21. Kalgin, A.S. (2012). Upravlenie po rezul'tatam na regional'nom urovne: kontrol' ili rezul'tativnost? [Performance Management at the Regional Level: Control or Effectiveness?]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 35–60 (in Russian).
22. Kerpershoek, E., Groenleer, M. & de Bruijn, H. (2016). Unintended responses to performance management in dutch hospital care: Bringing together the managerial and professional perspectives. *Public Management Review*, no 18, pp. 417–436. Available: <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.985248>
23. Kim, S. (2005). Factors Affecting State Government Information Technology Employee Turnover Intentions. *The American Review of Public Administration*, vol. 35, no 2, pp. 137–156. Available: <https://doi.org/10.1177/0275074004273150> (accessed: 09 August, 2017).
24. Klimenko, A.V., Korolev, V.A., & Dvinskikh, D.Y. (2017). Zarubezhnaya praktika strategicheskogo planirovaniya v kontekste obosnovaniya napravlenii sovershenstvovaniya podkhoda k strategicheskому planirovaniyu v Rossiiskoi Federatsii [Foreignn Practice of Strategic Planning and Its Applicability to the Improvement of the Russian Practice]. In: *XVII Aprel'skaya mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva* (pp. 152–173). Moscow: HSE.
25. Korolev, V.A. & Dvinskikh, D.Y. (2016). Strategicheskoe planirovaniye: snizhenie byurokraticheskoi nagruzki i effektivnost' v usloviyakh neopredelennosti [Strategic Planning: Reducing Bureaucratic Burden and Improving Efficiency under Uncertainty]. In: *XVI Aprel'skaya mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva: v 4 kn.* (pp. 233–246). Moscow: HSE.
26. Kravchuk, R.S. & Schack, R.W. (1996). Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*, no 56, pp. 348–358. Available: <https://doi.org/10.2307/976376> (accessed: 09 August, 2017).
27. Lee, G., & Jimenez, B.S. (2011). Does Performance Management Affect Job Turnover Intention in the Federal Government? *The American Review of Public Administration*, no 41, pp. 168–184. Available: <https://doi.org/10.1177/0275074010368991> (accessed: 09 August, 2017).
28. Lee, S.-Y. & Whitford, A.B. (2007). Exit, Voice, Loyalty, and Pay: Evidence from the Public Workforce. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no 4, pp. 647–671. Available: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum029> (accessed: 09 August, 2017).
29. Magomedov, K.O. (2013). Sotsiologicheskii analiz problemy motivatsii truda grazhdanskikh sluzhashchikh [Sociological Analysis of Problems Related to Motivation of Civil Servants]. *Gosudarstvennaya Sluzhba*, no1, pp. 31–34.
30. Meier, K.J., & Hicklin, A. (2007). Employee turnover and organizational performance: Testing a hypothesis from classical public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, no 18, pp. 573–590.

31. Moynihan, D.P., & Pandey, S.K. (2010). The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, no 20, 849–866.
32. Romanov, S.V., Klishch, N.N. & Reshetnikova, D.S. (2015). Opyt razrabotki sistemy pokazateley rezul'tativnosti deyatel'nosti grazhdanskikh sluzhashchikh v Minfine Rossii [Experience in developing a System of Performance Indicators for Civil Servants in the RF Ministry of Finance]. *Nauchno-Issledovatel'skiy Finansovyi Institut. Finansovyi Zhurnal*, no 6, pp. 5–16.
33. Sun, R.S., Peng, S.Y. & Pandey, S.K. (2014). Testing the Effect of Person-Environment Fit on Employee Perceptions of Organizational Goal Ambiguity. *Public Performance & Management Review*, no 37, pp. 465–495. Available: <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576370306> (accessed: 09 August, 2017).
34. Tsvetkov, O.N. (2010). Ot upravleniya zatratami k upravleniyu po rezul'tatam: informatsionno-analiticheskaya sistema upravleniya realizatsiei strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya [From Expenditures Management to Performance Management: An Analytical System Supporting the Implementation of the Socio-Economic Development Strategy]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 23–39 (in Russian).
35. Walker, R.M., Damanpour, F., & Devece, C.A. (2011). Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, no 21, pp. 367–386. Available: <https://doi.org/10.1093/jopart/muq043> (accessed: 09 August, 2017).
36. Whitford, A.B. & Lee, S.-Y. (2015). Exit, Voice, and Loyalty with Multiple Exit Options: Evidence from the US Federal Workforce. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, no 2, pp. 373–398. Available: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu004> (accessed: 09 August, 2017).
37. Wright, B.E. (2004). The Role of Work Context in Work Motivation: A Public Sector Application of Goal and Social Cognitive Theories. *Journal of Public Administration Research and Theory*, no 14, pp. 59–78. Available: <https://doi.org/10.1093/jopart/muh004> (accessed: 09 August, 2017).
38. Wright, B.E., Moynihan, D.P. & Pandey, S.K. (2012). Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence. *Public Administration Review*, vol. 72, no 2, pp. 206–215. Available: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02496> (accessed: 09 August, 2017).
39. Yang, K., & Kassekert, A. (2010). Linking Management Reform with Employee Job Satisfaction: Evidence from Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, no 20, pp. 413–436. Available: <https://doi.org/10.1093/jopart/mup010> (accessed: 09 August, 2017).