

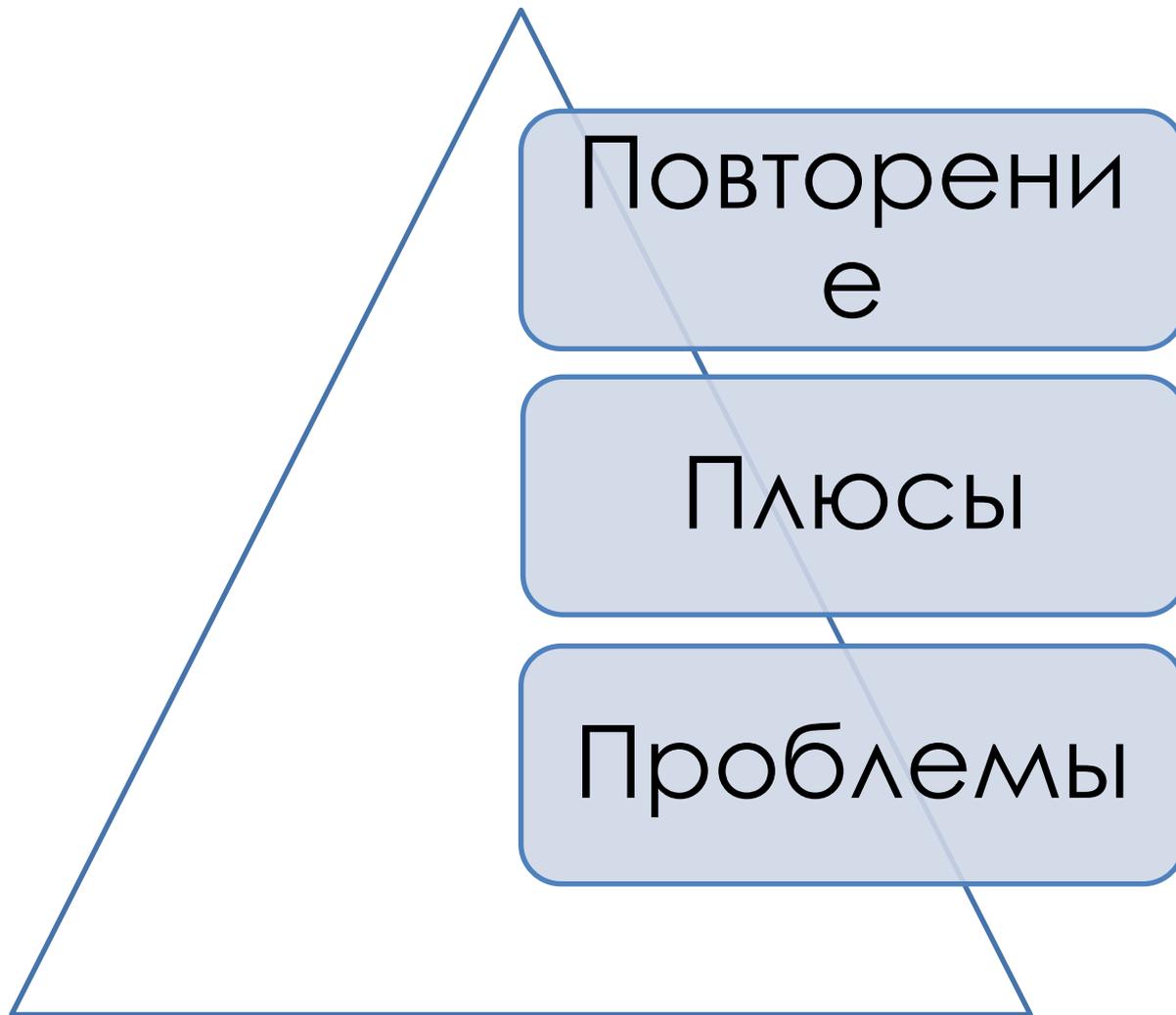


Управление  
по  
результатам

Калгин Александр Сергеевич  
PhD

[akalgin@hse.ru](mailto:akalgin@hse.ru)





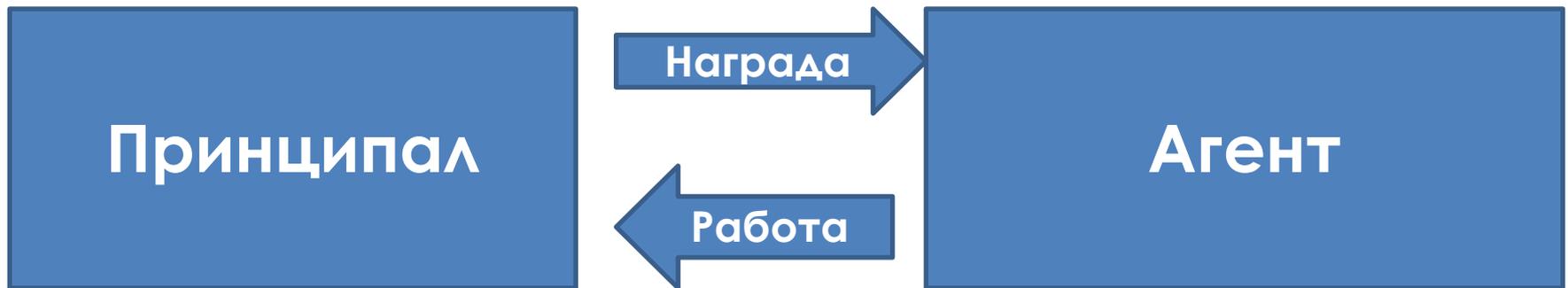


# NPM – New Public Management

- Управление по результатам – элемент NPM
- Задачи УТР
  - Смещение фокуса внимания с процессов на результаты
  - Делегирование полномочий менеджерам
  - Повышение прозрачности управления

# Принципал-агент

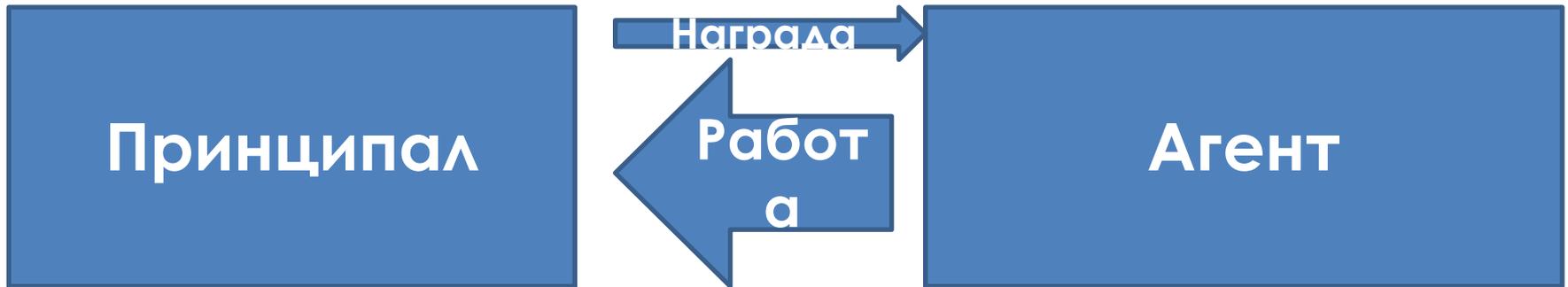
- Проблема – как добиться от другого сделать что-то для тебя?



- «агентская теория»

# Принципал-агент

- Принципал хочет:



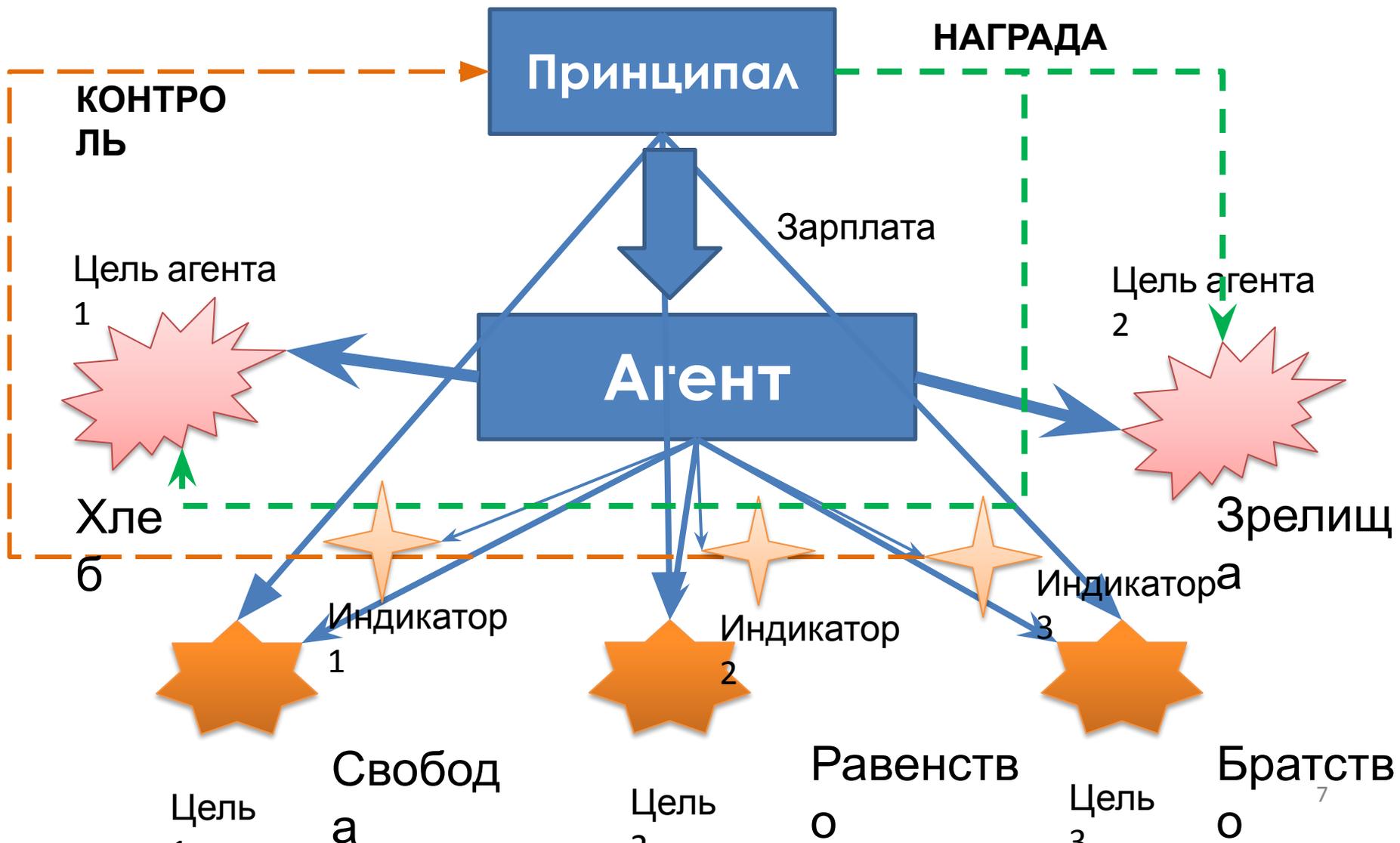
- Агент хочет:



# Принципал-агент

Принципал	Агент
Народ	Правительство
Правительство	Чиновники
Директор фирмы	Работники
Министерство образования	Школы
Федеральный центр	Регионы

# Принципал-агент





# Принципал-агент

- Проблема - асимметрия информации
  - Агент лучше знает, насколько сложна работа и насколько хорошо он её может делать.  
(строитель знает, что построить дом можно хорошо и дёшево, но клиенту он назначит высокую цену).
  - Агент лучше знает, насколько усердно он работает (студент знает, что он не готовился, но преподавателю расскажет, что зубрил весь семестр).

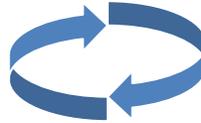


# Решения агентской проблемы

- DIY - do it yourself
- Доверие
- Индикаторы
  
- Индикаторы - инструмент сближения целей, конкуренции и контроля

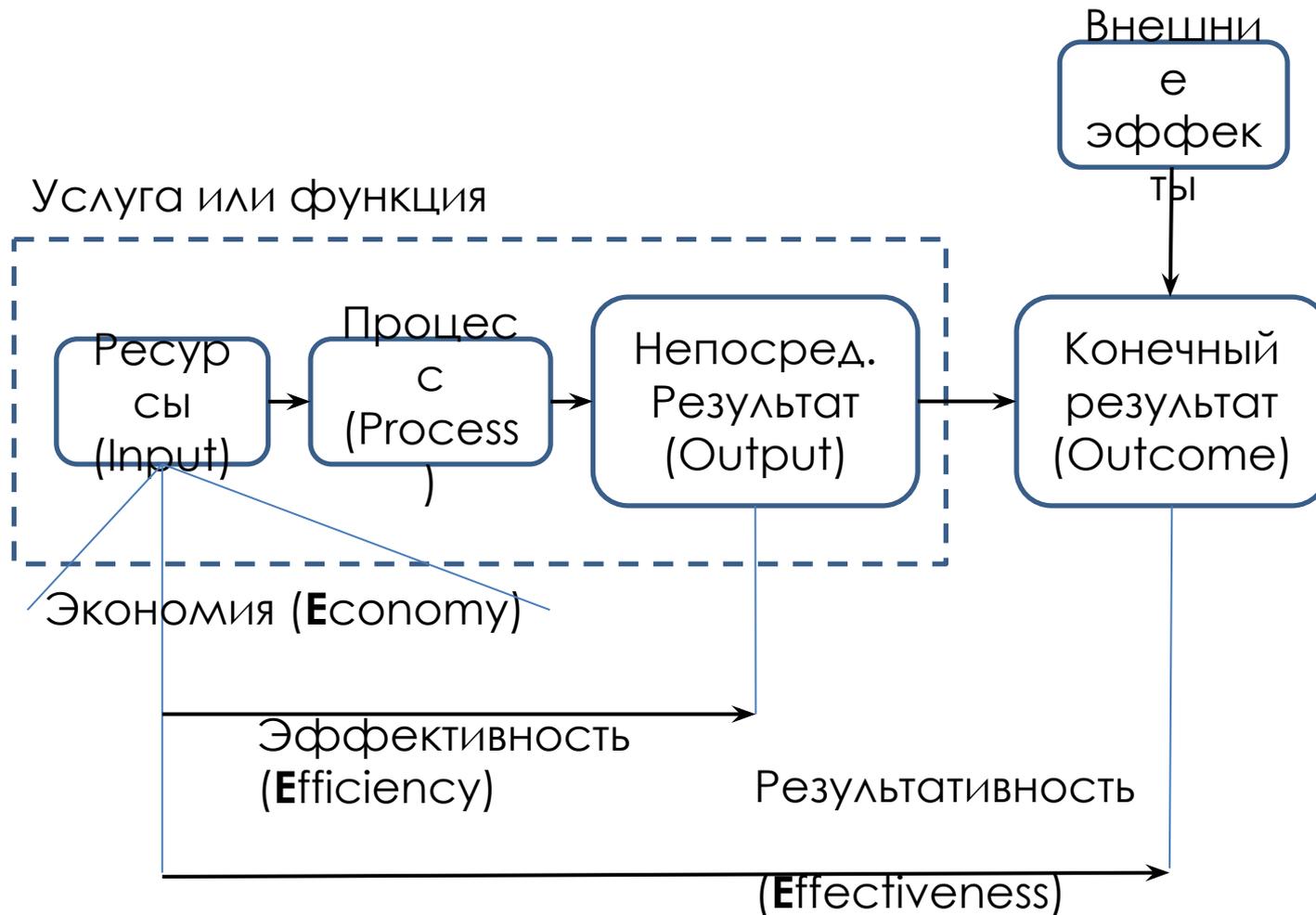
# Что такое управление по результатам?

Управление по результатам - управленческий цикл, в рамках которого:



- Шаг 1. Анализ среды и потребностей организации;
- Шаг 2. Анализ доступных ресурсов;
- Шаг 3. Разработка стратегии;
- Шаг 4. Планирование;
- Шаг 5. Установка целей и стандартов;
- Шаг 6. Действие;
- Шаг 7. Мониторинг;
- Шаг 8. Оценка и переработка планов.

# Типы индикаторов, ЗЕ



# Типы индикаторов

- **Количественные-качественные**
- **Input (расходы)**
  - % расходов на науку в общих расходах бюджета
- **Process (процесс)**
  - количество комментариев, полученных к проекту закона
- **Output (непосредственный результат)**
  - количество прививок от гриппа, сделанных в Москве
- **Outcome (конечный результат)**
  - повышение качества жизни населения



# Принципы управления по результатам

1. При организации деятельности и принятии решений органы исполнительной власти руководствуются **четко сформулированными и публично декларируемыми целями**
2. **Контроль фокусируется на конечных результатах деятельности, а не на процессе (административных процедурах) и общем объеме работ**
3. Внутренний контроль дополняется **независимым внешним контролем**, реализуется **обратная связь** с потребителями услуг, экспертами
4. Внутриведомственный контроль дополняется **стимулированием государственных служащих за достижение конечных результатов и эффективное использование ресурсов**
5. Органы исполнительной власти воспринимают **граждан и организации бизнеса как клиентов**, которых они призваны обслуживать наилучшим образом
6. Поощряется передача права принятия решений на более низкие уровни управления (**децентрализация и деконцентрация**) для более точного учета пожеланий клиентов и улучшения взаимодействия с ними
7. Обязательная **отчетность**, в т.ч. **публичная** о достижении результатов



# Условия внедрения управления по результатам

1. **Разделение функций контроля и исполнения**
2. **Возможность конкурентного распределения ресурсов между ведомствами, программами и мероприятиями, а также стимулирования за достижение высокой результативности**
3. **Наличие системы определения вклада (влияния) каждого органа (подразделения, сотрудника). Возможность объективной оценки показателей результатов, а также нормативов эффективности использования ресурсов**
4. **Внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по целям и задачам**
5. **Наличие систем внешнего и внутреннего аудита деятельности**
6. **Возможность оценки рисков, препятствующих достижению целей**
7. **Соответствие полномочий и ответственности**

# Выгоды и издержки внедрения управления по результатам

## Выгоды внедрения УпР:

1. Повышение результативности деятельности органов исполнительной власти (деятельность власти в интересах общества)
2. Обеспечение информации для принятия управленческих решений и контроля их выполнения (повышение управляемости)
3. Расширение открытости правительства и деятельности его органов (подконтрольность обществу, обеспечение возможности гражданского участия)



## Издержки внедрение:

1. Разработка инструментов УпР, их законодательное обеспечение
2. Подготовка персонала
3. Расходы на изменение системы управления, в т.ч. внедрение систем мониторинга и контроля результатов
4. Инфорсмент инструментов УпР (планов и стимулов)



# Критерии качества показателей

- SMART
  - Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-bound
  - Audit Commission Setting Priorities and Maintaining Focus, <http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/AuditCommissionReports/NationalStudies/cpa-briefing-2-settingpriorities.pdf>
  - Российская практика (указы 607, 825, 1199)
    - адекватность, точность, объективность, достоверность, однозначность, экономичность, сопоставимость, своевременность и регулярность

# FABRIC

- **Focused** on the organisation's aims and objectives;
- **Appropriate** to, and useful for, the stakeholders who are likely to use it;
- **Balanced**, giving a picture of what the organisation is doing, covering all significant areas of work;
- **Robust** in order to withstand organisational changes or individuals leaving;
- **Integrated** into the organisation, being part of the business planning and management processes; and
- **Cost Effective**, balancing the benefits of the information against the costs.

HM Treasury (2001) *Choosing the right Fabric*,

<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/fabric.pdf>



# Российский опыт

- Инициативы по внедрению УТР, начиная с 2000-х годов
- ДРОНДЫ (Доклады о Результатах и Основных Направлениях Деятельности) (2004г)
- Адм.реформа ([www.ar.gov.ru](http://www.ar.gov.ru))
  - Указ 607 (2008) (на муниципальном уровне, 65, потом 145 индикаторов (распоряжение р-1313))
  - Указ 825 (2007) (на региональном уровне 295 индикаторов)
  - Указ 1199 (2012) (11 индикаторов + 45 индикаторов)
  - [http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec\\_evaluation/](http://www.minregion.ru/activities/monitor/exec_evaluation/)
- Стратегия 2020 (Группа 14)
- ВЦП, ФЦП, ГП, КДР
- Стратегии социально-экономического развития



# Основные показатели в РФ

- **Указ 607 (муниципалитеты)**
  - «Показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»
- **Указ 825 (субъекты РФ)**
  - «Сводный годовой доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»
- **Указ 1199 (август 2012)**
- Другие - ФЦП, ВЦП, Стратегии соц.эк развития, государственные программы и проч.

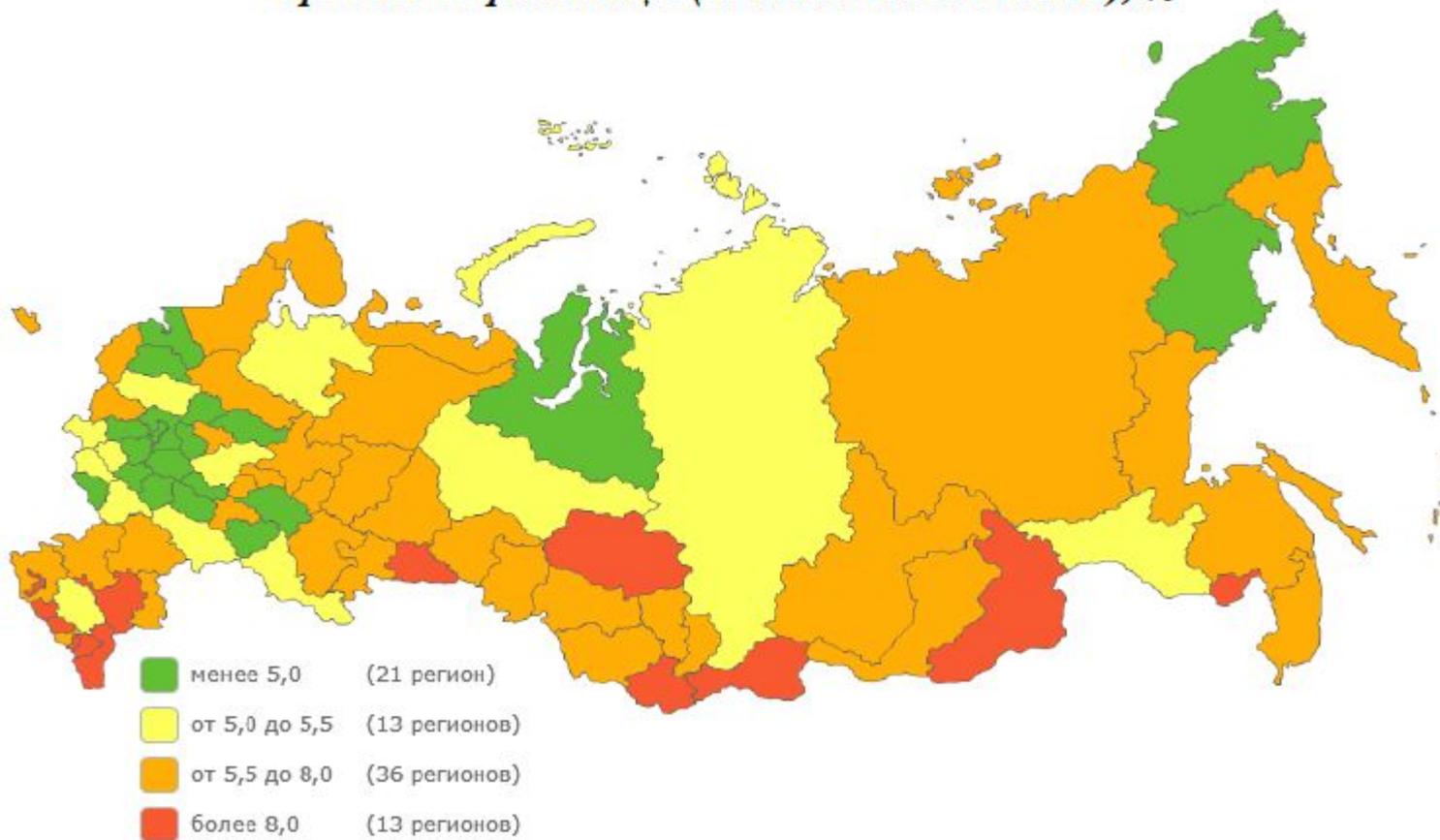


# Практика оценки в соответствии с указом 1199

## *Темп роста налоговых и неналоговых доходов за 3 года, %*



## Уровень безработицы (по методологии MOT), %



## *Рост реальных располагаемых доходов за 4 года, %*





# Зарубежный опыт

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ



# Управления по результатам и планирование: опыт США

- Government Performance Results Act (GPRА)-федеральный закон "Об оценке результатов деятельности государственных учреждений" (1993 г.)
- GPRА Modernization Act of 2010
- Цели:
  - укрепление доверия народа к правительству
  - совершенствование процедур разработки планов, оценки и реализации программ
  - повышение социальной эффективности программ и усиление ответственности органов за достигаемые результаты
  - введение системы планов и отчетов о достигнутых результатах
  - повышение качества законодательных решений за счет обеспечения законодателей объективной информацией
- Система документов:
  - Стратегические планы ведомств (не короче 4х лет)
  - Ежегодные планы (performance plans)
  - Ежегодные отчеты о выполнении планов (program performance report)



# Управления по результатам: опыт Великобритании

1998: полный анализ государственных расходов (Comprehensive spending review) – затем стал проводиться периодически, последний раз в 2007 году

- Выявление резервов повышения качества государственных услуг

Соглашения об услугах населению (Public service agreements)

- PSA устанавливают стратегические цели государства на среднесрочный период

Способы достижения целей фиксируются в Соглашениях о предоставлении услуг (Delivery agreement):

- пути достижения целей
- механизмы управления достижением целей
- ответственные ведомства
- показатели, характеризующие достижение цели, зафиксированной в PSA, в том числе показатели непосредственных результатов и административных процессов



# Управления по результатам: опыт Франции

- 2006 год - Органический закон о бюджете (LOLF)
- Миссии (34) - программы (132) - мероприятия (605)
- Управление вневедомственными программами, определение вклада ведомств
- Показатели результативности программ
- Аудит программ



# Структура программ

- Цели
- Задачи
- Мероприятия
- Показатели



# Требования к описанию целей и показателей их достижения

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

Цель	Краткое описание ожидаемых <b>конечных, общественно значимых результатов</b> реализации проекта
Качественная характеристика цели	<p>Формулируется как <b>желаемое состояние</b> объекта (Типичная ошибка - формулирование цели как направления действий/процесса)</p> <p>Формулируется <b>исходя из потребностей (пользы, эффекта) потребителей</b>, т.е. является характеристикой того, что получит бенефициар по результатам реализации проекта</p> <p>Должна быть <b>измерима</b> (адекватное описание через целевые индикаторы, изменения значений которых видно по годам)</p>

**ПРИМЕР:**

**Повышение доступности услуг транспортного комплекса для населения**

Показатели:

- Транспортная подвижность населения Российской Федерации достигнет 8616 км на 1 человека в год
- Прирост количества сельских населенных пунктов, обеспеченных постоянной круглогодичной связью с сетью автомобильных дорог общего пользования по дорогам с твердым покрытием составит 2,3 тыс. единиц

# Требования к описанию задачи

Задача

Отдельное (конкретное) **направление деятельности**, **объединяющее совокупность взаимосвязанных мероприятий** и ориентированное на достижение целевых индикаторов проекта

Качественная характеристика задачи

- Набор **конкретных мероприятий**
- Имеет **начало и окончание**. Окончание задачи может выходить за плановый период- в этом случае фиксируется промежуточный результат
- Пакет решаемых задач должен **однозначно определять достижение целей** (должно быть понятно, как из передвижки задач во времени вытекает корректировка целей)
- Каждая задача должна иметь конкретный количественный индикатор ее решения

**ПРИМЕР:**

*Развитие систем обеспечения удаленного доступа к информации о деятельности государственных органов на основе использования ИКТ*

Показатель:

- Степень соответствия сайтов федеральных органов исполнительной власти установленным требованиям

*Обеспечение профессиональной ориентации учащихся школ*

Показатель:

- Доля выпускников школ, прошедших профессиональную ориентацию, от общего числа выпускников школ

# Требования к описанию мероприятий

Мероприятие	Набор взаимообусловленных действий, направленных на решение задачи
Качественные характеристики мероприятия	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Целостное действие</b> (неделимое в рамках данного проекта), имеющее четко определенное начало и конец</li> <li>▪ По каждому мероприятию <b>зафиксирован результат</b> (принятие нормативно-правового акта, разработка технологии и т.д.)</li> <li>▪ <b>Включено в ту или иную задачу</b>. Сумма мероприятий должна обеспечивать решение задачи и достижение ее показателя</li> <li>▪ Мероприятие - <b>единица обоснования бюджетных ассигнований</b> (финансирование «привязывается» к мероприятиям)</li> </ul>

**ПРИМЕР:**

**Задача**

**Увеличение пропускной способности российских морских портов**

**Мероприятия**

1. Комплексное развитие инфраструктуры Мурманского транспортного узла
2. Строительство и реконструкция объектов инфраструктуры в морском порту Ванино, Хабаровский край



# Требования к показателям, пример «паспорта» показателя (1)

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

1	Номер паспорта индикатора	целевого	139.60.xx
2	Наименование индикатора	целевого	Динамика количества ФГУП и АО, акции которых находятся в собственности Российской Федерации ( $\text{Дин}_{\text{АОиФГУП}}$ )
3	Единица измерения		%
4	Определение индикатора	целевого	показатель непосредственного результата. на значение целевых индикаторов проекта прямо не влияет.
5	Алгоритм формирования целевого индикатора		$(\text{Дин}_{\text{АОиФГУП}} = ((\text{АО} + \text{ФГУП})_t / (\text{АО} + \text{ФГУП})_{t-1}) * 100\%$ , где t - отчетный год

Наименования определения показателей	и базовых	Буквенное обозначение в формуле расчета	Источник информации	Метод сбора информации, индекс формы отчетности	Объект и единица наблюдения	Охват единиц совокупности
1. Количество которых находятся в собственности Российской Федерации	АО, акции в Российской Федерации	АО	Минэкономразвития России (ДРОНД) Росимущество	4, 7	АО, акции которых находятся в собственности Российской Федерации	1
2. Количество государственных предприятий, в т.ч. казенных	федеральных унитарных предприятий, в т.ч. казенных	ФГУП	Минэкономразвития России (ДРОНД) Росимущество	4, 7	ФГУП	1



# Требования к показателям, пример «паспорта» показателя (2)

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

1	<b>Номер паспорта индикатора</b>	<b>целевого</b>	139.60.04
2	<b>Наименование индикатора</b>	<b>целевого</b>	Доля городов с численностью населения свыше 50 тыс. человек, в которых функционируют многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, в общем числе городов с соответствующей численностью населения ( $D_{M\Phi Ц}$ )
3	<b>Единица измерения</b>		%
4	<b>Определение индикатора</b>	<b>целевого</b>	показатель конечного эффекта
5	<b>Алгоритм формирования целевого индикатора</b>		$D_{M\Phi Ц} = (\Gamma_{M\Phi Ц} / \Gamma) * 100\%$

Наименования и определения базовых показателей	Буквенное обозначение в формуле расчета	Источник информации	Метод сбора информации, индекс формы отчетности	Объект и единица наблюдения	Охват единиц совокупности
1. Количество городов с численностью населения свыше 50 тыс. человек, в которых функционируют многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг	$\Gamma_{M\Phi Ц}$	Минэкономразвития России (по данным субъектов Федерации)	1, 7, 8	города численностью населения свыше 50 тыс. человек	с 1
2. Количество городов с численностью населения свыше 50 тыс. человек	$\Gamma$	Росстат	1, 2	города численностью населения свыше 50 тыс. человек	с 1

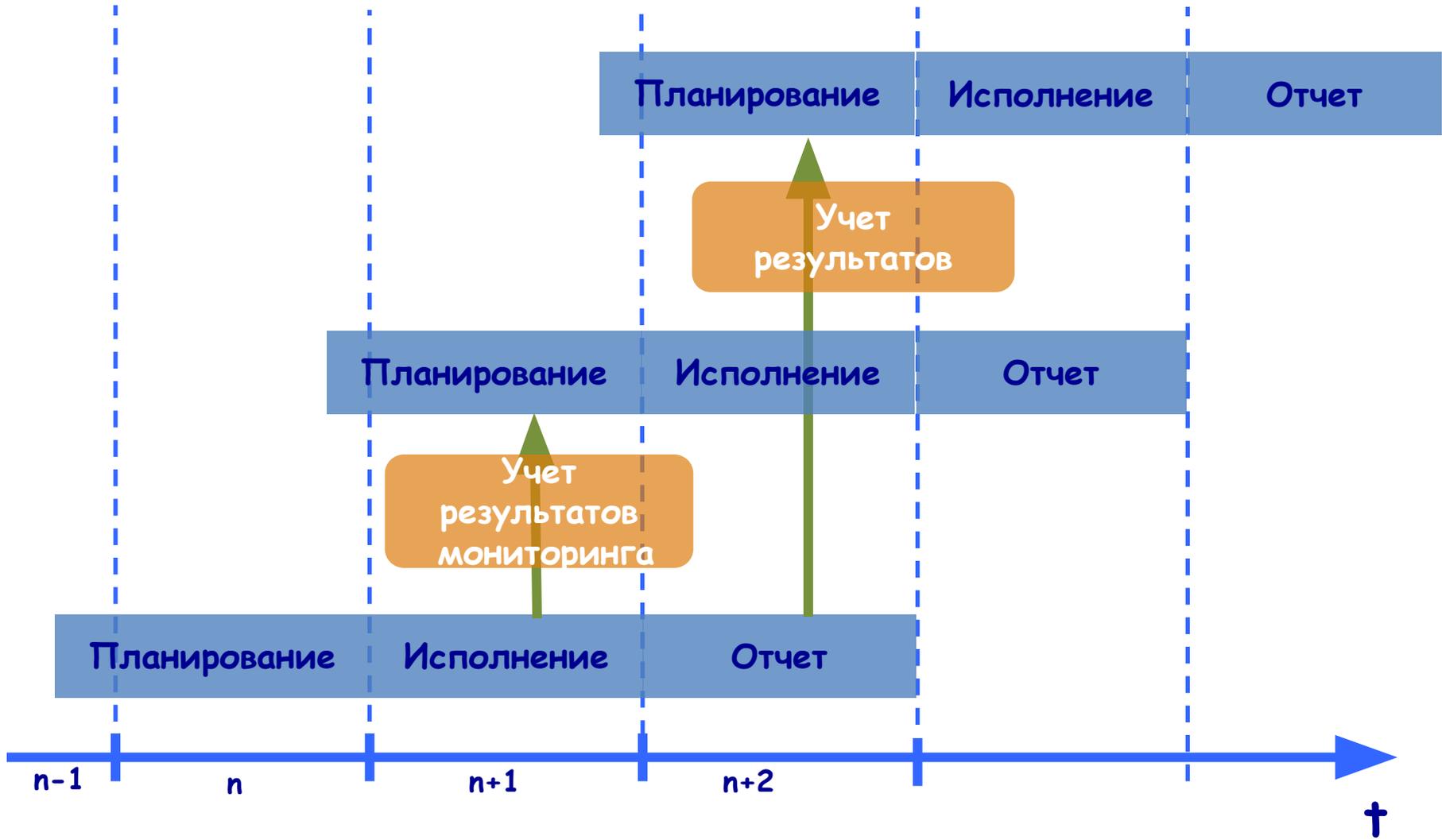


# ПЛАНИРОВАНИЕ

# Цикл планирования и этапы разработки плана



# «Скользящее» планирование



# Выбор целей органов исполнительной власти

## Политический процесс

- **Общественный выбор** - Законодательное собрание - послания Президента (политические установки)

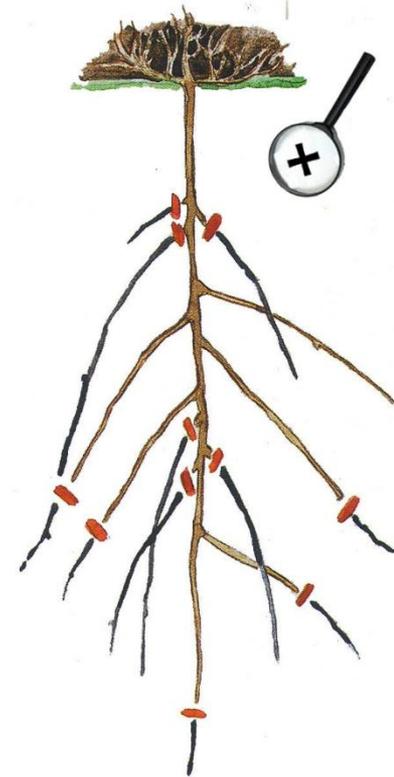
## Нормативная правовая основа целей

- **Законы** (публичные обязательства), полномочия и миссии органов власти (цели и задачи деятельности)

## Бюрократический выбор

- **Межведомственные согласования** целей с учетом иерархии органов власти и их взаимодействия (кто за что отвечает)
- **Учет предпочтений** клиентов (анализ «спроса» на государственные услуги)
- **Выбор приоритетов** в условиях ограниченности ресурсов (ранжирование целей деятельности)
- **Ведомственные интересы** (сделать меньше с большими ресурсами)

**Формальные критерии:** дерево целей – логически непротиворечивая система взаимоувязанных целей разного уровня



# Анализ внешних условий, альтернативы и варианты плана

## Внешние условия (независимые от действий правительства)

- **Тренды** в экономике, социальной сфере, технологиях (динамика макроэкономических параметров, рынков, форсайт технологий, проч.)
- **Ресурсные ограничения** с учетом принятых обязательств (демография и трудовые ресурсы, инфраструктура, бюджетные обязательства и доходная база, проч.)
- **Риски** изменения тенденций и ограничений

**Альтернативы** – несовместимые сценарии, различные цели и пути развития

Выбор зависит в большей степени от политического решения и в меньшей степени от внешних (ресурсных и прочих) ограничений

Различаются группы выгодополучателей, набор мероприятий и механизмов

**Варианты плана** – различные способы достижения целей в рамках одной альтернативы

Различаются в основном количественно, а не качественно  
Зависят от вероятного состояния внешней среды

**Вариативность плана** возрастает вместе с продолжительностью планового периода



# Обоснование мероприятий, роль организационного капитала

**Мероприятия** – отдельные действия, заканчивающиеся непосредственным результатом и складывающиеся в последовательность усилий по достижению поставленных целей

- Главная сложность планирования – обоснование взаимосвязи непосредственных результатов реализации мероприятия и конечных целей плана (прямая связь отсутствует)
- Качество планирования зависит от организационного капитала ведомства



Организационный потенциал:

Знания, умения, навыки, качество процессов и координации, культура и традиции управления, информация

Тремблей (Tremblay, 1995), Дэвис и Мейер (Davis и Meyer, 1998)



# Мотивационные эффекты показателей

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

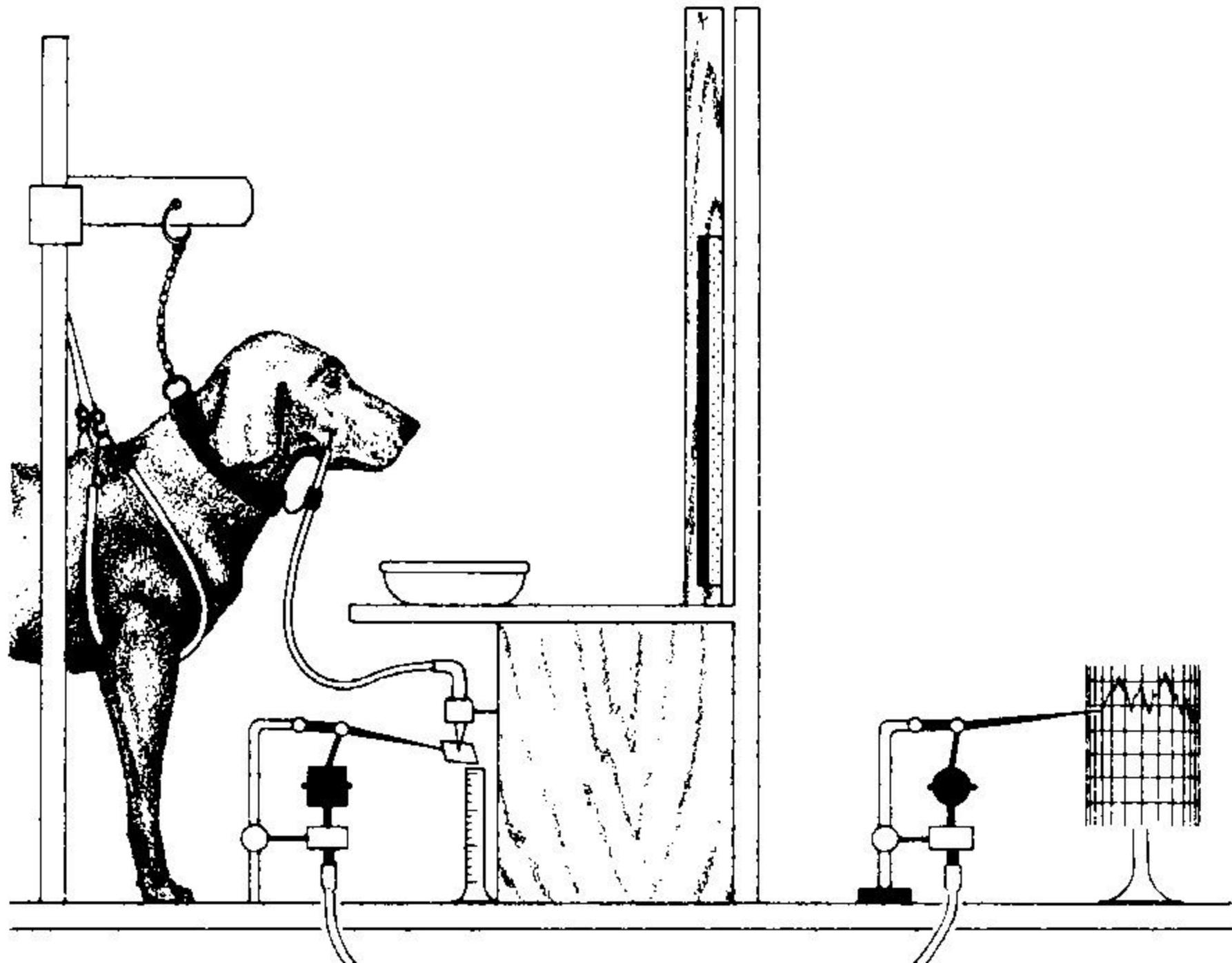




# Теория мотивации

---

- 1) Положительные стимулы
- 2) Отрицательные стимулы





# Эффекты стимулов

- Обучение более эффективно при положительном стимулировании
- Отрицательные стимулы - непредсказуемость реакции, нежелательное поведение.
- В гос.управлении - стимулы - это поощрения и взыскания



# Инструменты мотивации

- Рейтинги
- Целевые индикаторы
- Гранты
- Продвижение по службе



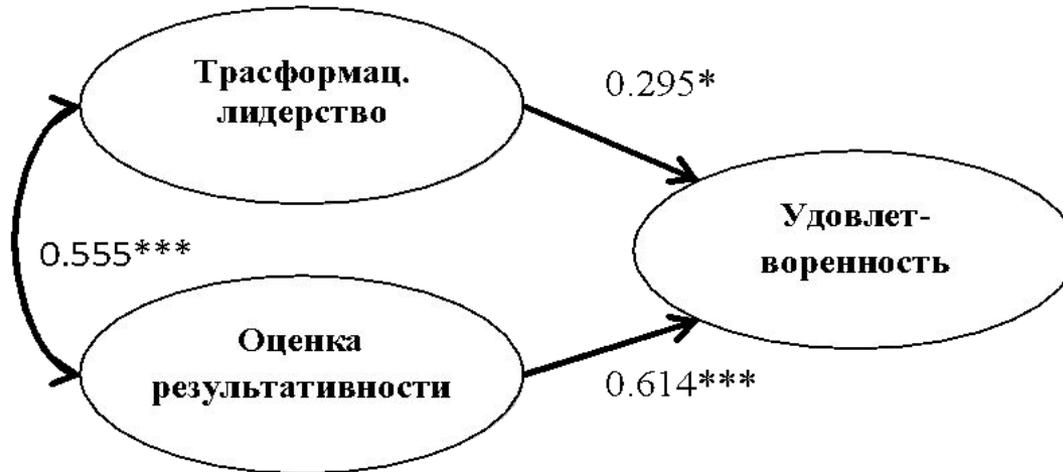
# Положительные эффекты УТР

- Показатели результативности могут повысить эффективность деятельности организации.
- Цели организации становятся яснее
- Растет удовлетворенность работой среди служащих
- Снижается текучка кадров
- Появляется ориентация на результат, а не на процесс

- Минченко О. С., Калгин А. С., Двинских Д. Ю., Заурова Е. В., Подольский Д. А., Решетникова Д. С., Савельев Н. А., Соболев Н. Н. (2015) **«РОЛЬ ЛИДЕРА В УСЛОВИЯХ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В ПУБЛИЧНОМ СЕКТОРЕ»**, Препринт WP8/2015/06, Серия WP8, Государственное и муниципальное управление
- Связь трансформационного лидерства, УТР и организационной среды

# УТР и удовлетворенность

Модель 1. Связь трансформационного лидерства, оценки результативности и удовлетворенности работой.

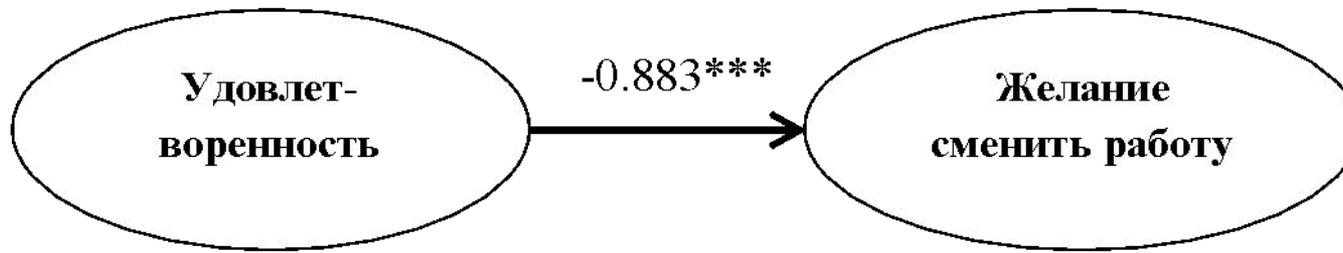


\* $p < .05$ . \*\* $p < .01$ . \*\*\* $p < .001$ . Указаны стандартизированные коэффициенты.

Индекс	$\chi^2$	CFI	SRMR	RMSEA	$R^2$
Модель 1	0.0015	0.891	0.087	0.067	0.831

# Удовлетворенность работой и смена работы

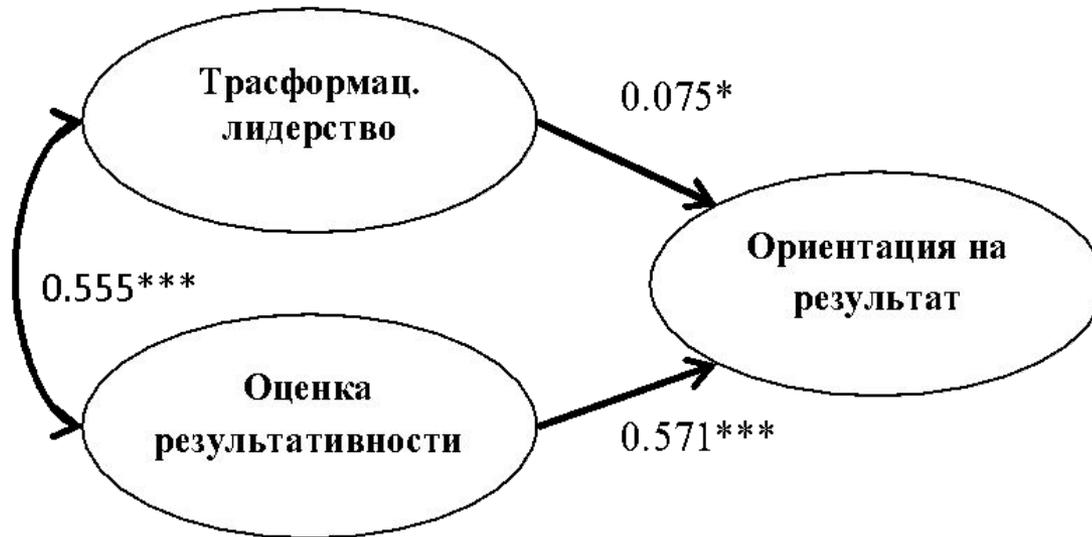
Модель 1. Связь удовлетворенности своей работой с желанием сменить работу.



\* $p < .05$ . \*\* $p < .01$ . \*\*\* $p < .001$ . Указаны стандартизированные коэффициенты.

Индекс	$\chi^2$	CFI	SRMR	RMSEA	$R^2$
Модель 1	0.0003	0.811	0.108	0.091	0.882

**Модель 1. Связь трансформационного лидерства и оценки результативности с ориентацией на достижение результата**

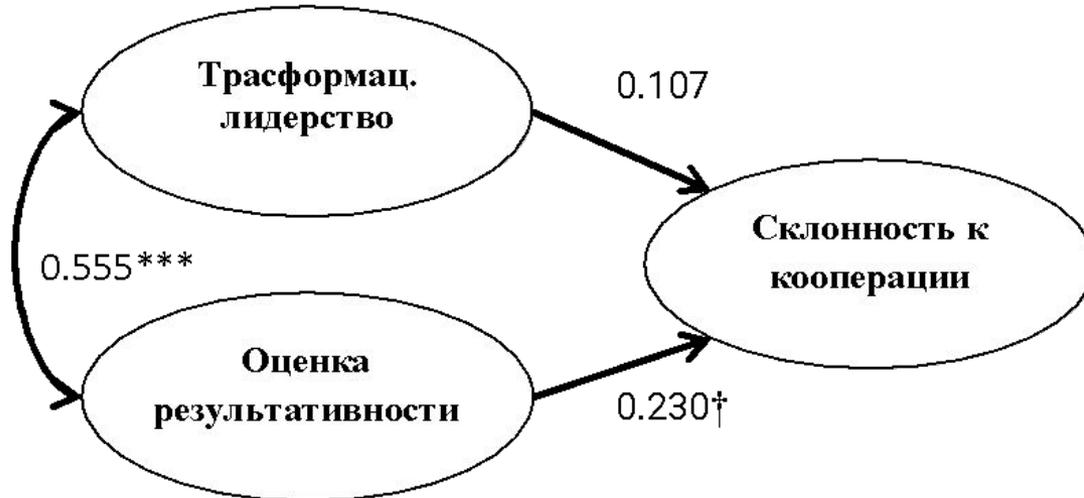


\* $p < .05$ . \*\* $p < .01$ . \*\*\* $p < .001$ . Указаны стандартизированные коэффициенты.

Индекс	$\chi^2$	CFI	SRMR	RMSEA	$R^2$
Модель 1	0.0045	0.922	0.083	0.060	0.430

# Склонность к кооперации

**Модель 1. Связь трансформационного лидерства и системы оценки результативности со склонностью работников к кооперации**

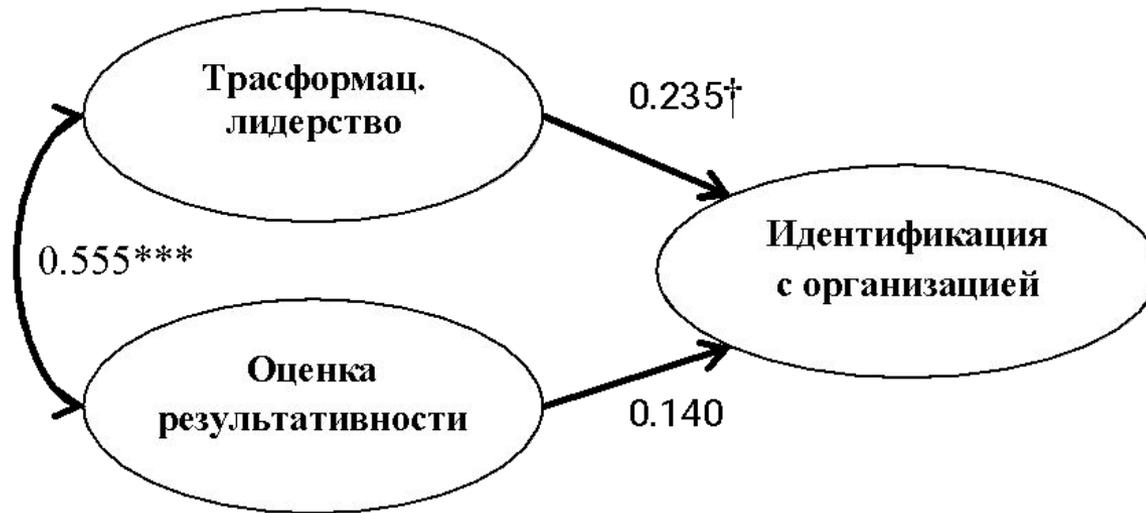


† $p < .10$  \* $p < .05$ . \*\* $p < .01$ . \*\*\* $p < .001$ . Указаны стандартизированные коэффициенты.

Индекс	$\chi^2$	CFI	SRMR	RMSEA	$R^2$
Модель 1	0.1471	0.961	0.082	0.039	0.219

# Идентификация

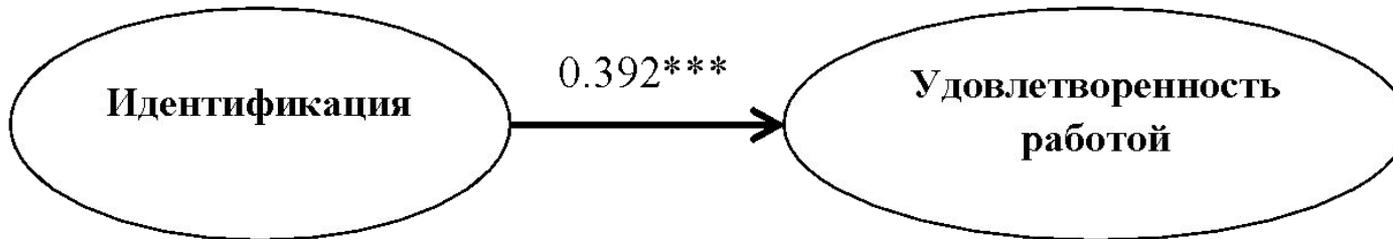
**Модель 1. Связь трансформационного лидерства и системы оценки результативности с уровнем идентификации сотрудников с организацией**



† $p < .10$  \* $p < .05$ . \*\* $p < .01$ . \*\*\* $p < .001$ . Указаны стандартизированные коэффициенты.

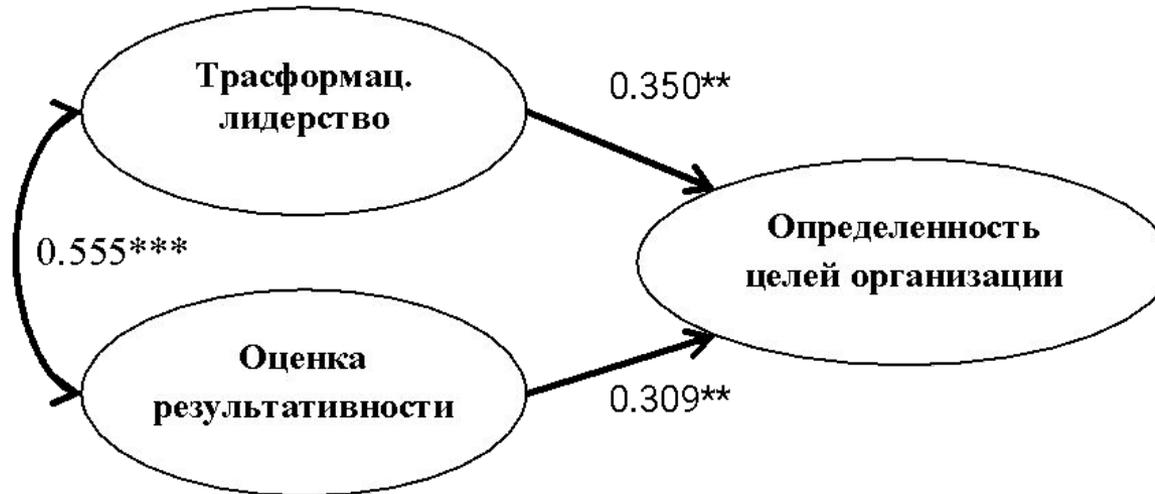
Индекс	$\chi^2$	CFI	SRMR	RMSEA	$R^2$
Модель 1	0.0602	0.950	0.083	0.045	0.329

**Модель 1. Связь идентификации себя с организацией и удовлетворенности работой среди сотрудников.**



Индекс	$\chi^2$	CFI	SRMR	RMSEA	$R^2$
Модель 6	0.0004	0.838	0.089	0.090	0.473

**Модель 1. Связь трансформационного лидерства и системы оценки результативности с определённой целью организации.**

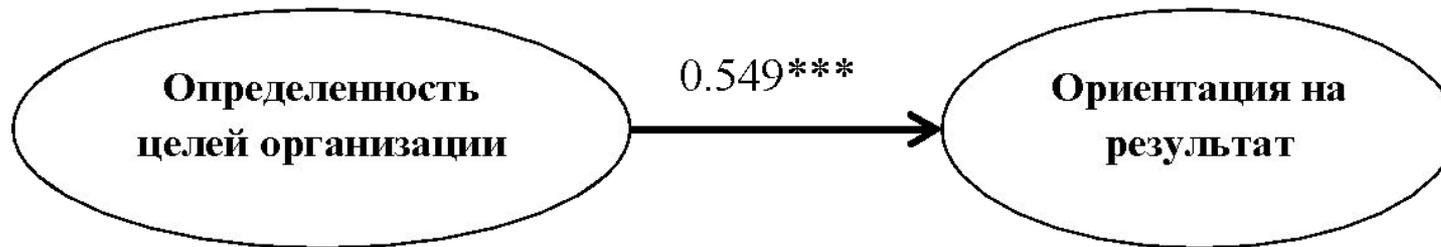


. \* $p < .05$ . \*\* $p < .01$ . \*\*\* $p < .001$ . Указаны стандартизированные коэффициенты.

Индекс	$\chi^2$	CFI	SRMR	RMSEA	$R^2$
Модель 1	0.0001	0.898	0.084	0.072	0.453

# Ориентация на результат

**Модель 1. Связь степень определенности целей организации и уровня ориентации этой организации на достижение результата.**



\* $p < .05$ . \*\* $p < .01$ . \*\*\* $p < .001$ . Указаны стандартизированные коэффициенты.

Индекс	$\chi^2$	CFI	SRMR	RMSEA	$R^2$
Модель 1	0.0009	0.915	0.086	0.086	0.352



# Вывод

- УТР улучшает организационную среду
- Делает работу более понятной
- Акцентирует внимание на достижении результата



- Нежелательные эффекты УТПР



# Нежелательные мотивационные эффекты показателей

- Работа на показатель
- Hit the target, but miss the point (разрыв с реальностью)
- Бюрократический контроль вместо результата

Калгин, А. С. (2012). "Управление по результатам на региональном уровне: контроль или результативность?" Вопросы государственного и муниципального управления (Вопросы государственного и муниципального управления): 35-60.



# Нежелательные эффекты показателей

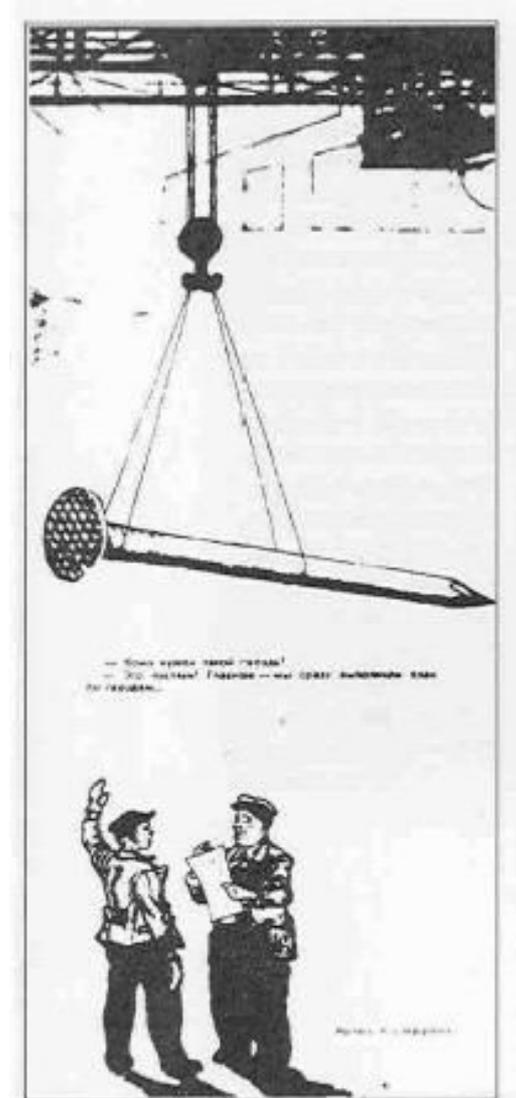
- Туннельное видение
- Близорукость
- Искажение данных
- Gaming (нечестная игра, жульничество)
- Эффект храповика
- Пороговый эффект
  
- Smith, P. (1995). "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector." International Journal of Public Administration **18**(2): 277 - 310.



# Нежелательные эффекты УТПР (1)

- **Туннельное видение**
  - Всё внимание фокусируется на измеряемом показателе, а не на более широкой цели
    - Teaching to the test
- **Близорукость**
  - Предпочтение краткосрочного выигрыша в значениях показателя вместо долгосрочного стратегического развития
    - Storming
- **Искажение данных**
  - Изменение реальный значений показателя для того, чтобы показать себя с более выгодной стороны

- **Gaming (нечестная игра)**
  - Изменения поведения так, чтобы на бумаге результативность выглядела лучше. Без реального улучшения качества деятельности
  - «Кому нужен такой огромный гвоздь?»
  - «Какая разница? Главное - выполнить план одним махом!»





# Нежелательные эффекты УТПР (3)

- **Эффект храповика**
  - Нежелание показывать слишком высокие результаты в связи с тем, что требования будут повышены в следующем периоде
    - Советское планирование. «Мудрый директор перевыполняет план на 5%, но никогда не на 25%».
- **Эффект порога**
  - Те, кто превышал пороговые значения ухудшают свою результативность до пороговой (обучение в школах)

- 1) Рязанское чудо (близорукость)



- 2) Хлопковое (узбекское) дело  
(манипуляция)





# Искажение данных

Kalgin, A. (2016). "Implementation of Performance Management in Regional Government in Russia: Evidence of Data Manipulation." Public Management Review 18(1): 110-138.



# Недоверие к данным

*Часть показателей просто нельзя проверить. ...Например, удельный вес населения, участвующих в культурно-досуговых мероприятиях. Его никак не проверишь. Я знаю, что районы, когда сдают отчётность, они это сами отбалды рисуют [специалист]*



# Недоверие к местным данным

Министр экономического развития:

Точность роста зависит от того счётчика, который сидит там в колхозном дворе, считает. Нельзя ни в коем случае полагаться на данные сотрудников местных администраций.

...источник сравнения показателей по регионам должен быть один. Это официальная статистика. Она одинаково ложная для всех субъектов Федерации.

## «Осторожная стратегия»

*Если сильно завышать, то могут возникнуть вопросы, а нужно так, чтобы ни быть ни толстым, ни тонким. Нужно так, чтобы попасть. [бывший ГС, консультант]*

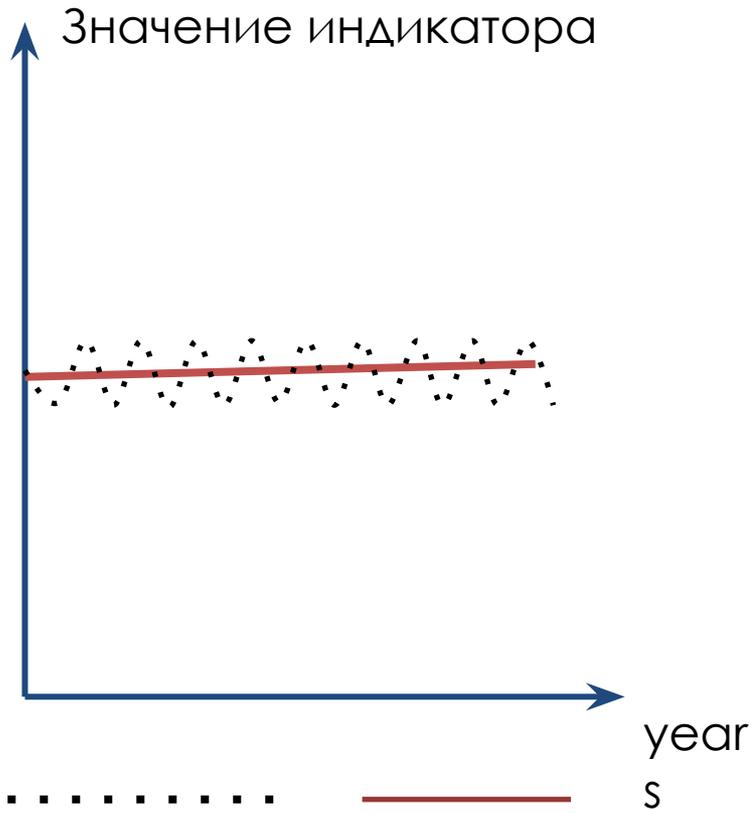
## «Решительная стратегия»

- У нас было количество клубных формирований, которое не должно падать. Они в домах культуры, которые закрываются, потому что у них нет денег. Соответственно, клубные формирования падают*
- Что нам было с этим делать? Мы просто рисовали нужную цифру. Потом встал вопрос — сколько мы так будем рисовать эти цифры? Тем более, динамика показателей должна расти. [специалист]*



# Отражение индивидуальных манипуляций в общей статистике

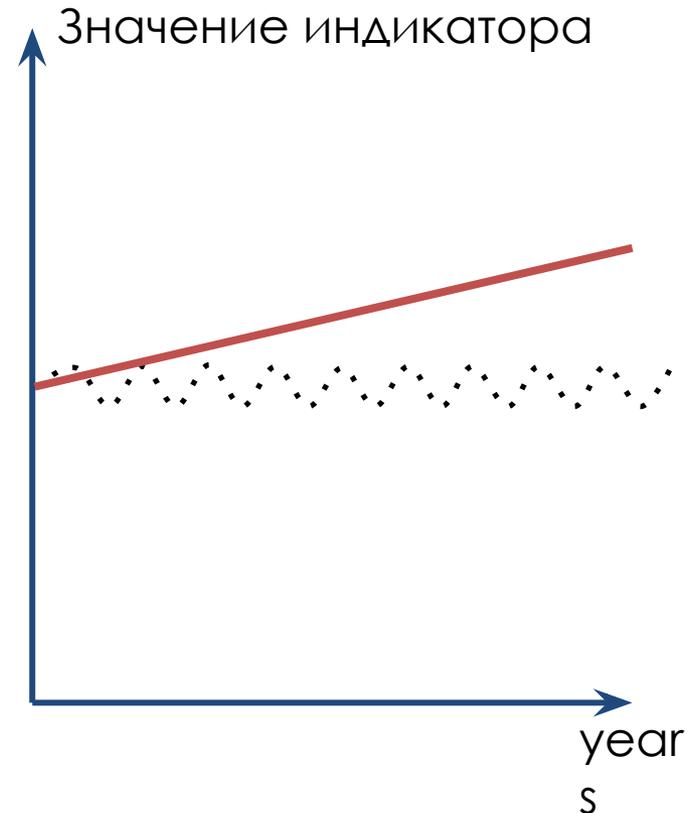
## Осторожная стратегия



Реальная Отчётность

ЖИЗНЬ

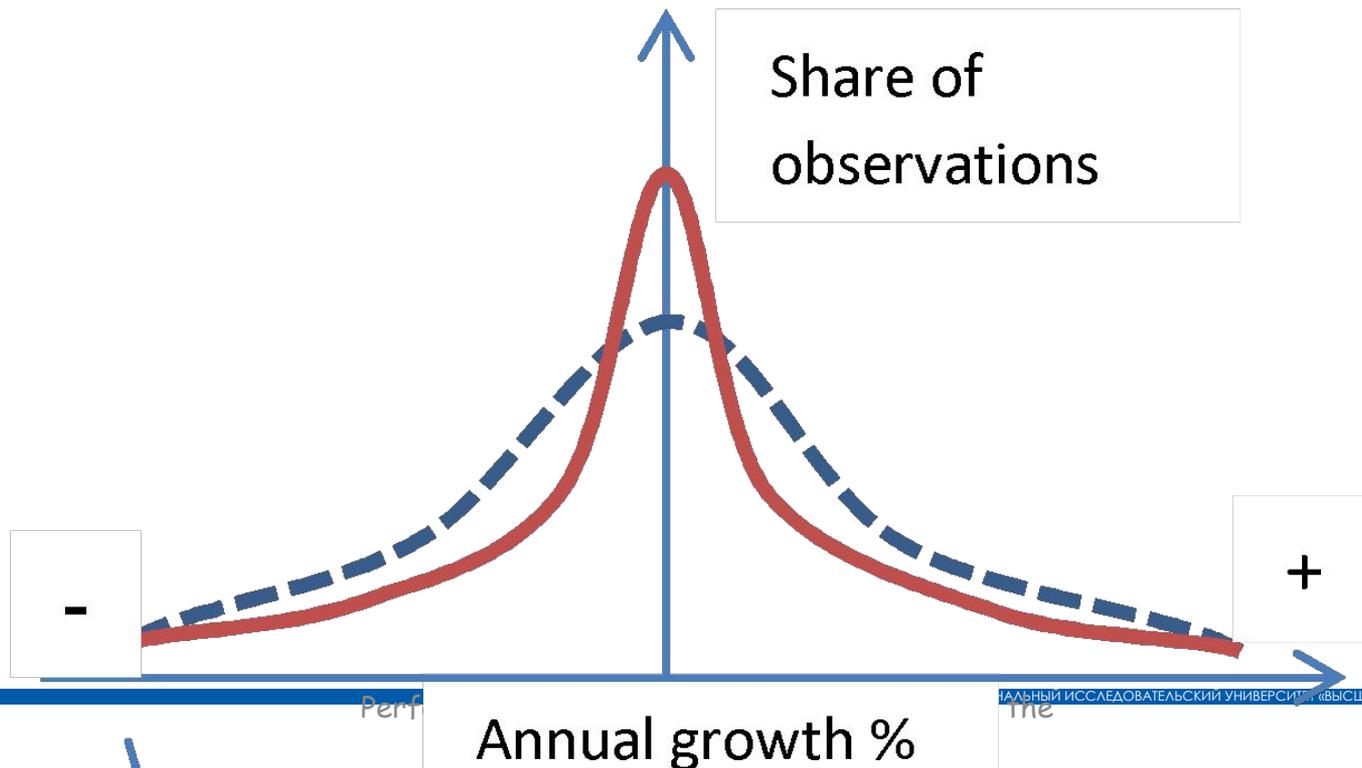
## Решительная стратегия



# Гипотеза 1

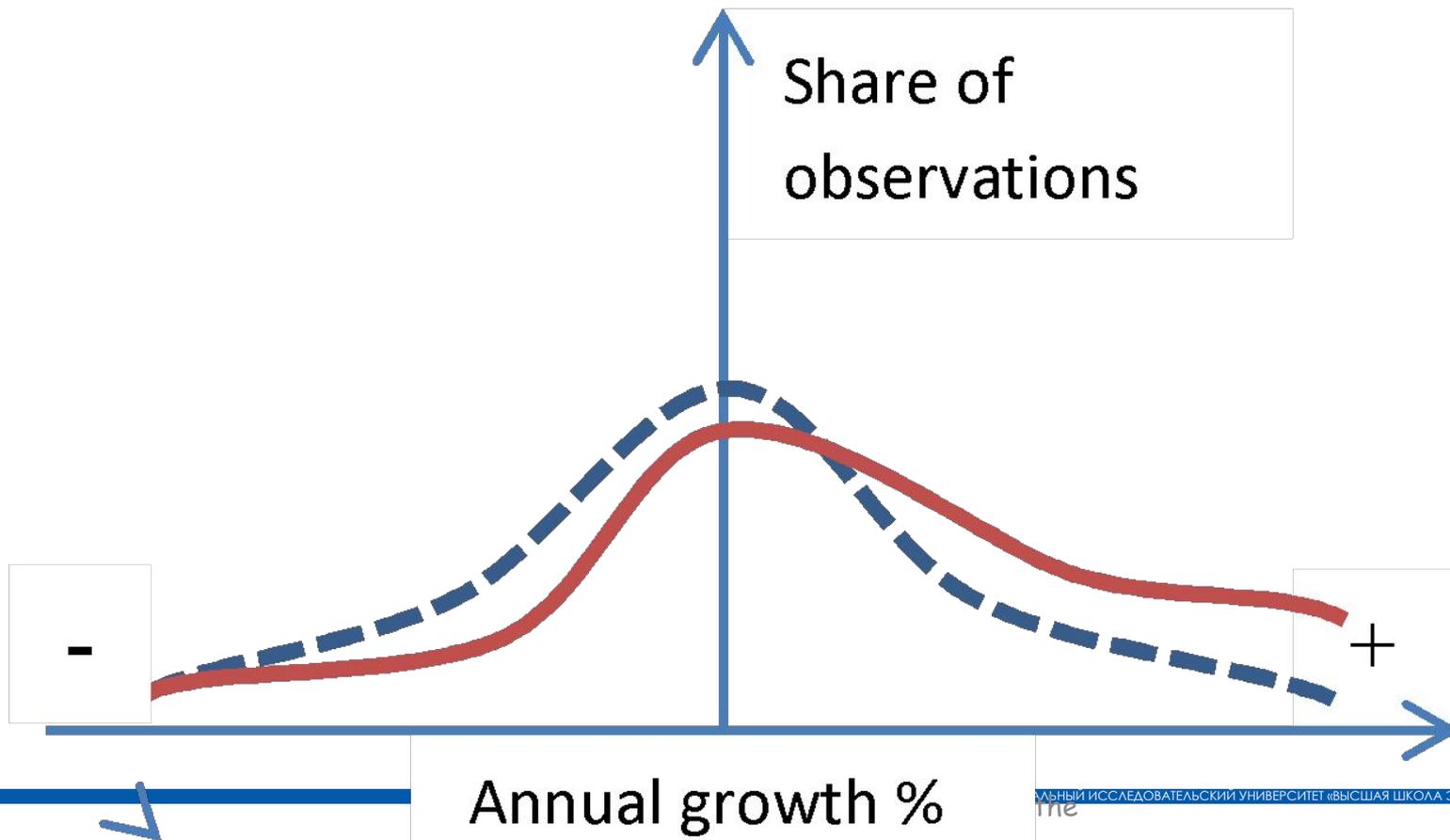
Манипулирование данными наиболее выражено среди индикаторов субъектов РФ.

- Большая индикаторов с нулевым ростом (осторожная манипуляция)



## Гипотеза 2

- Большая доля индикаторов с резким ростом (решительная манипуляция)

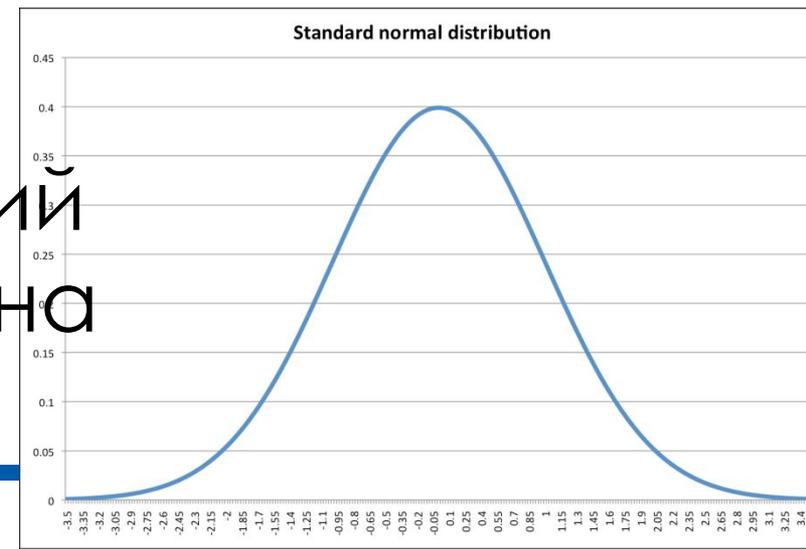


- $\frac{PI_t - PI_{t-1}}{PI_{t-1}}$  - коэффициент роста

$PI_t$  = значение в году  $t$

$PI_{t-1}$  = значение в году  $t-1$

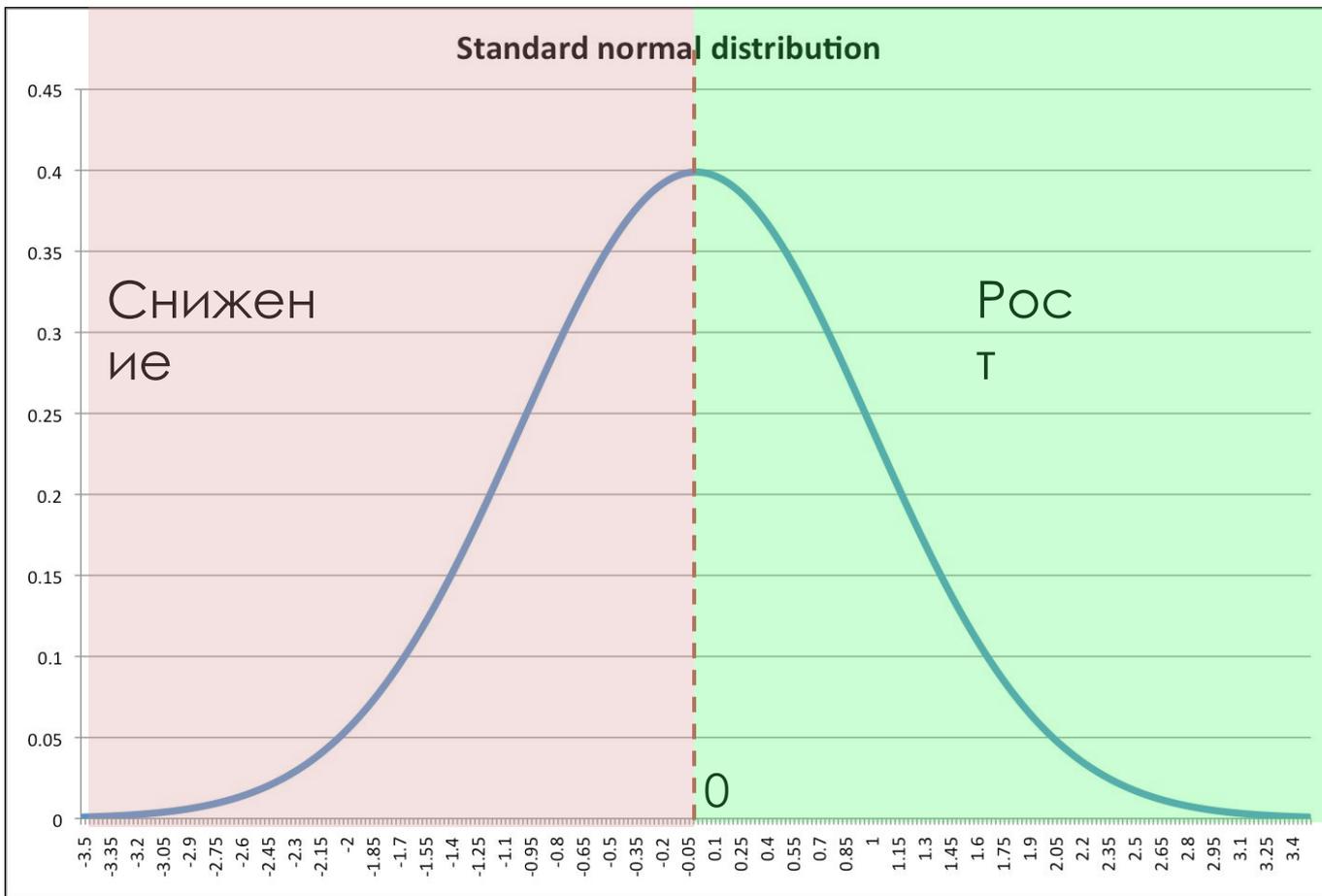
Более 90 000 наблюдений  
(База данных минрегиона  
по указу 825)



# Неискаженная модель

Частот

а



Коэффициент роста



- Каковы масштабы искажений?
- Насколько они распространены?



# Количественная стадия

База данных Минрегиона (Указ 825)

~300 индикаторов

83 региона

5 лет (4 коэффициента роста)

~90 000 наблюдений

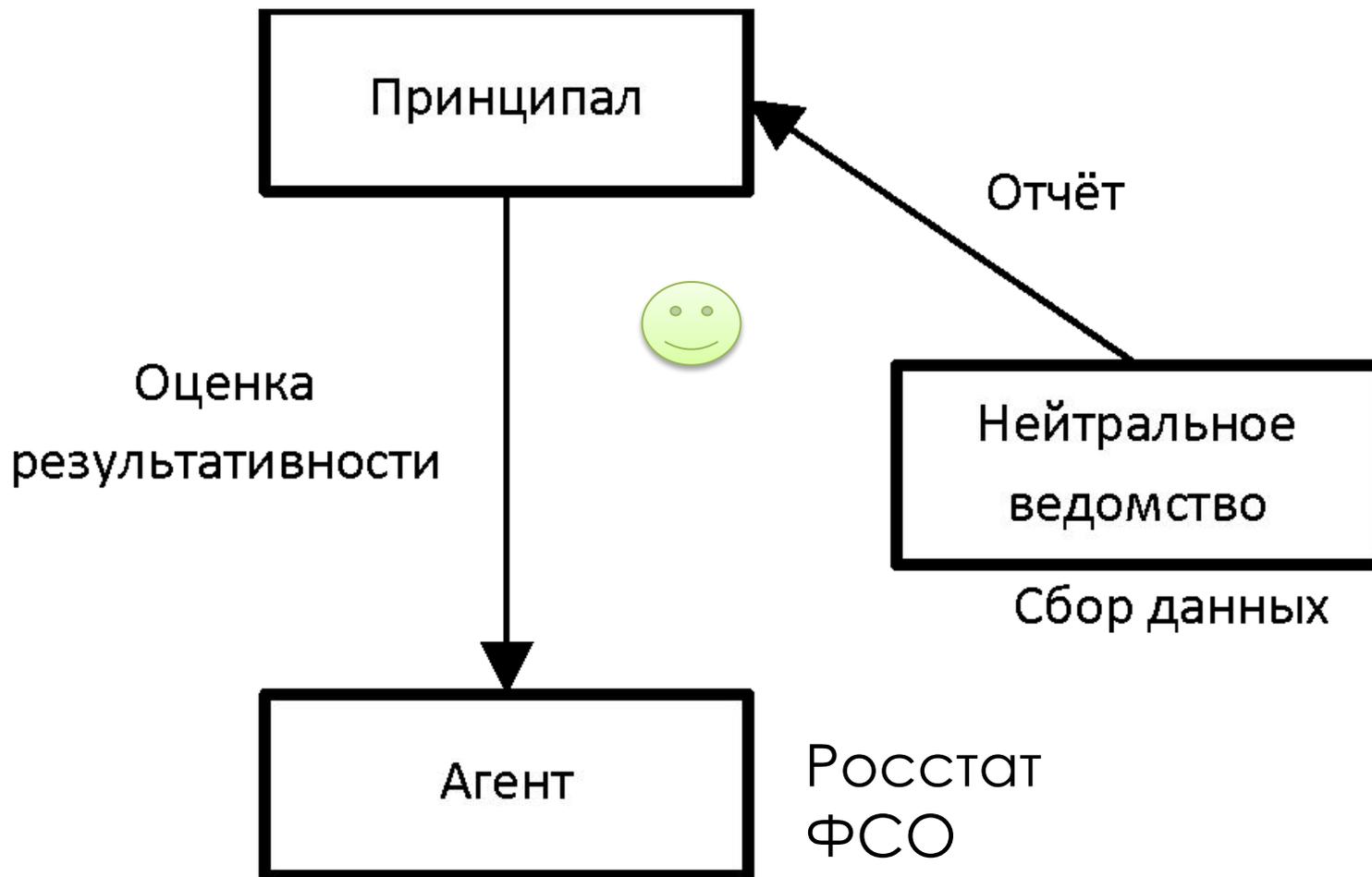


# Источники данных

1. ОИВ субъектов (сами собирают) (72)
2. Росстат (75)
3. Федеральные министерства (174)
4. Федеральная служба охраны (ФСО) (8)

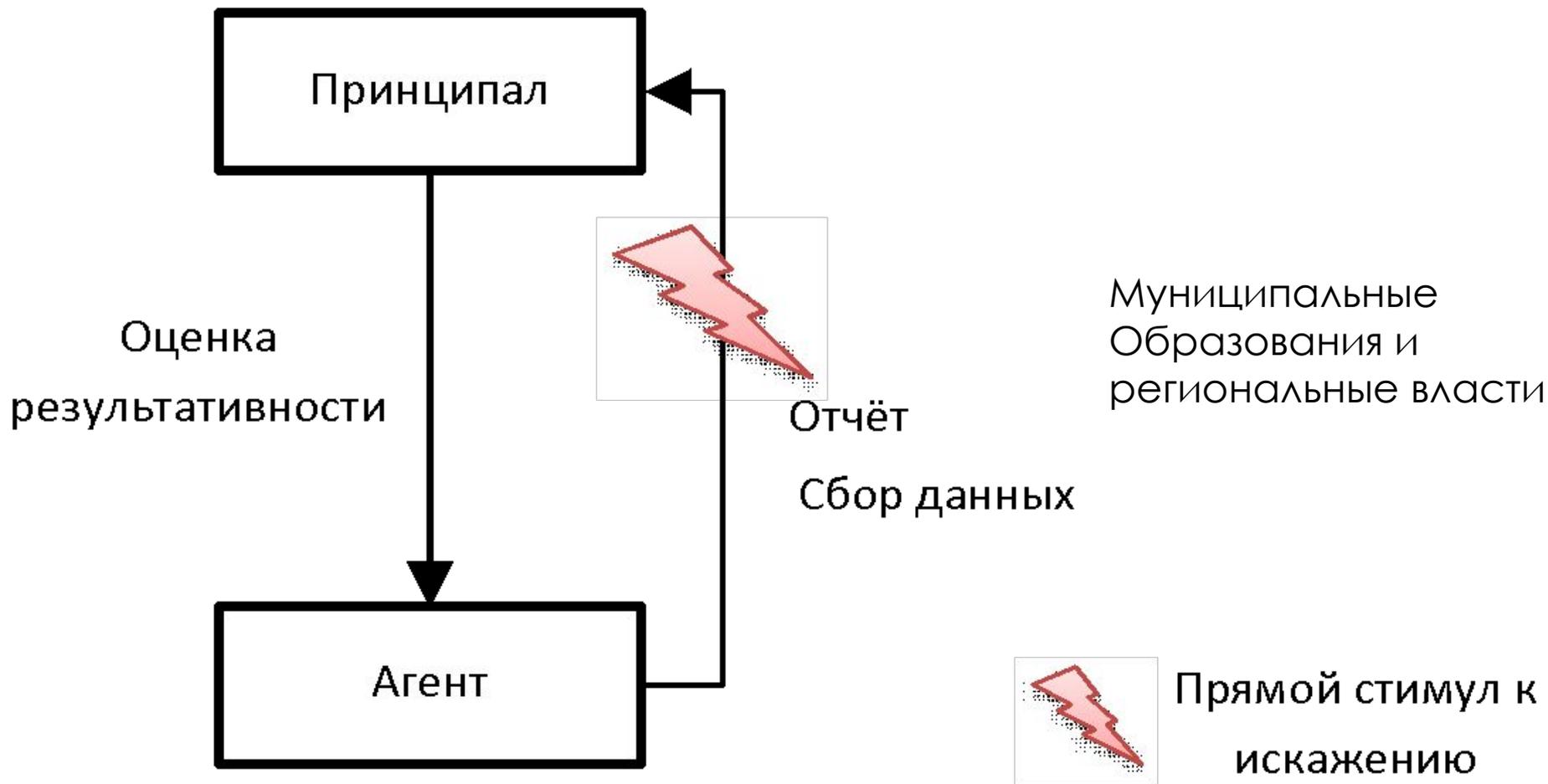
## 2 типа принципал-агентских цепей

Тип 1 – нейтральное отчитывающееся ведомство



Стимул исказить данные отсутствует

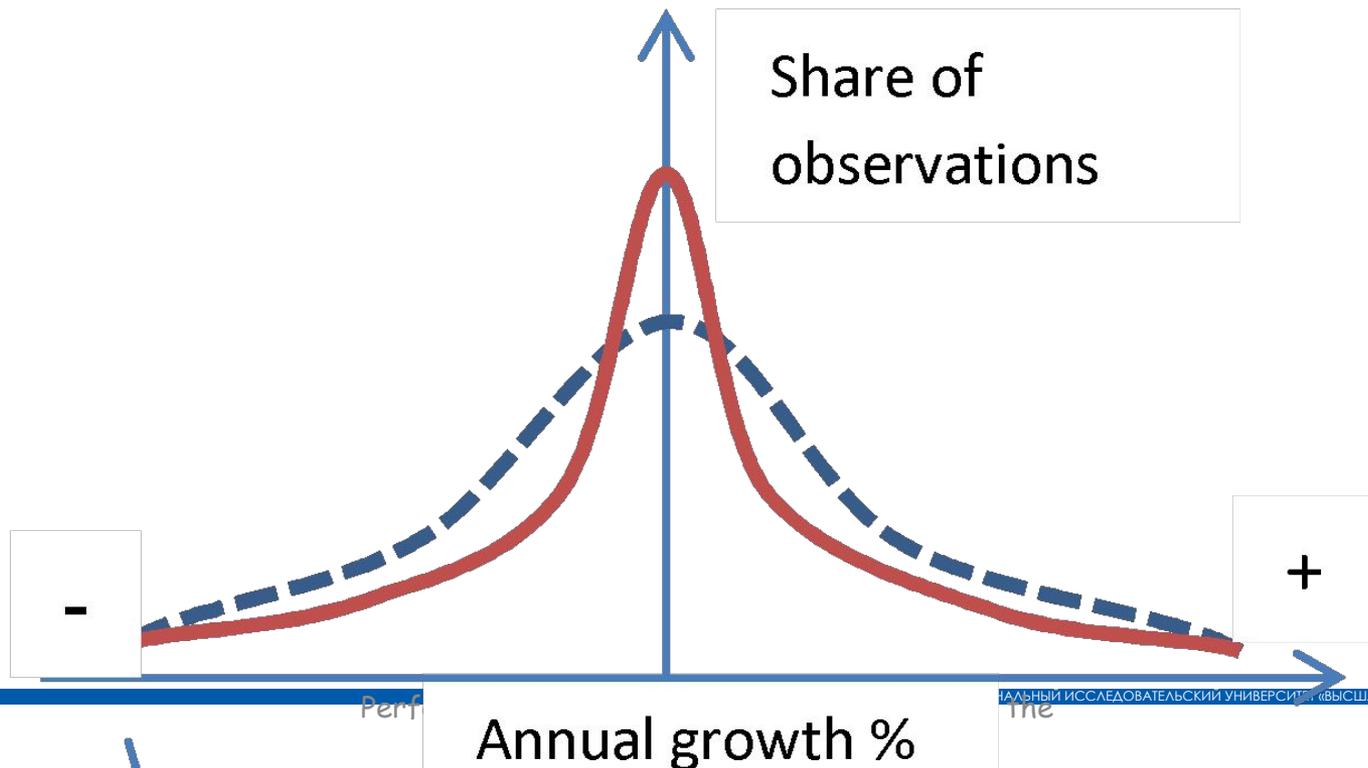
# Тип 2 - Само-оценивающее ведомство



# Гипотеза 1

Манипулирование данными наиболее выражено среди индикаторов субъектов РФ.

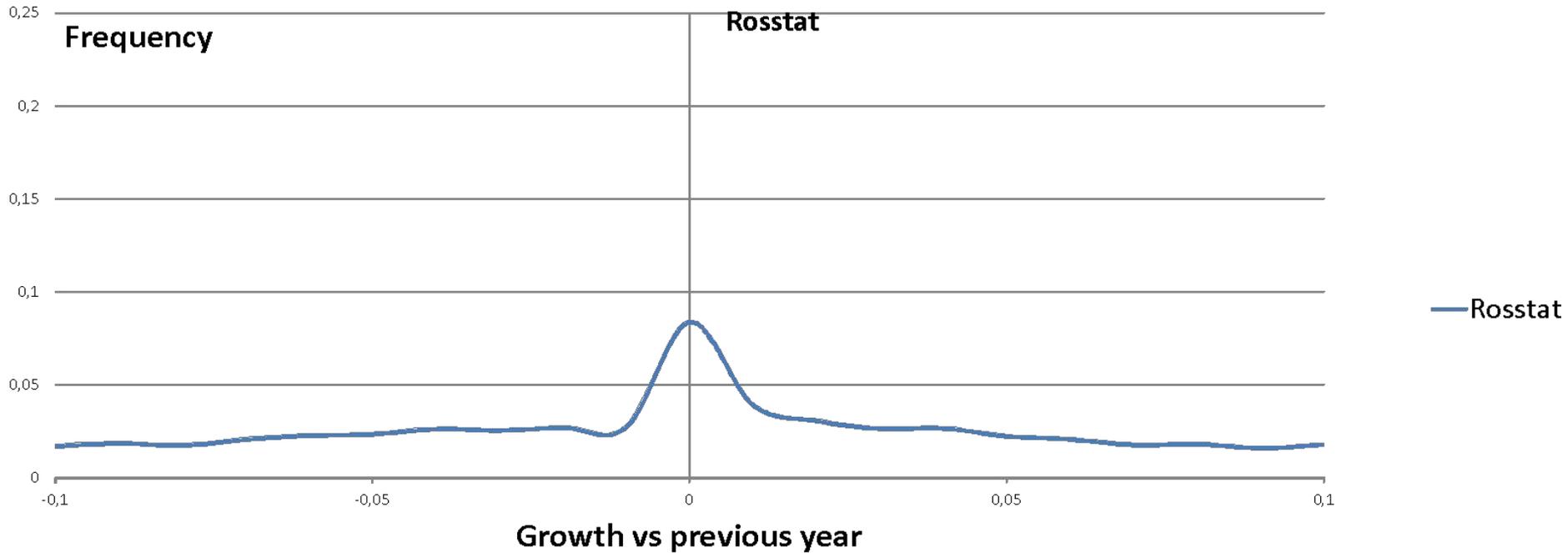
- Большая индикаторов с нулевым ростом (осторожная манипуляция)



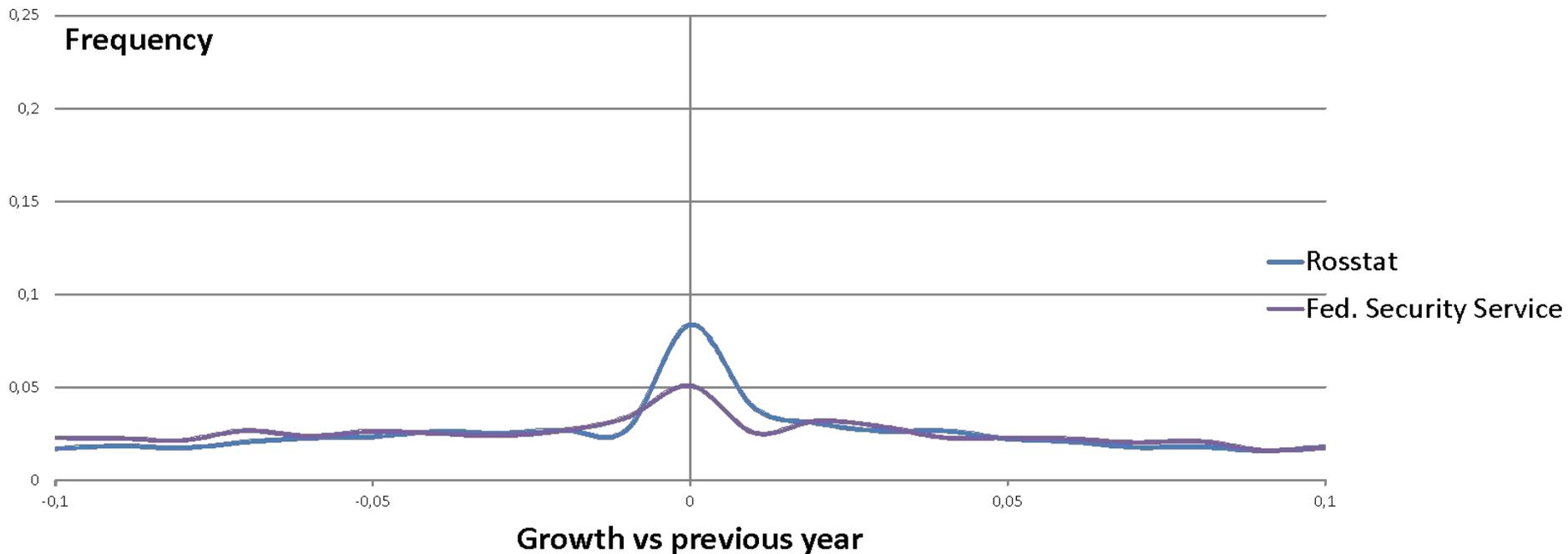


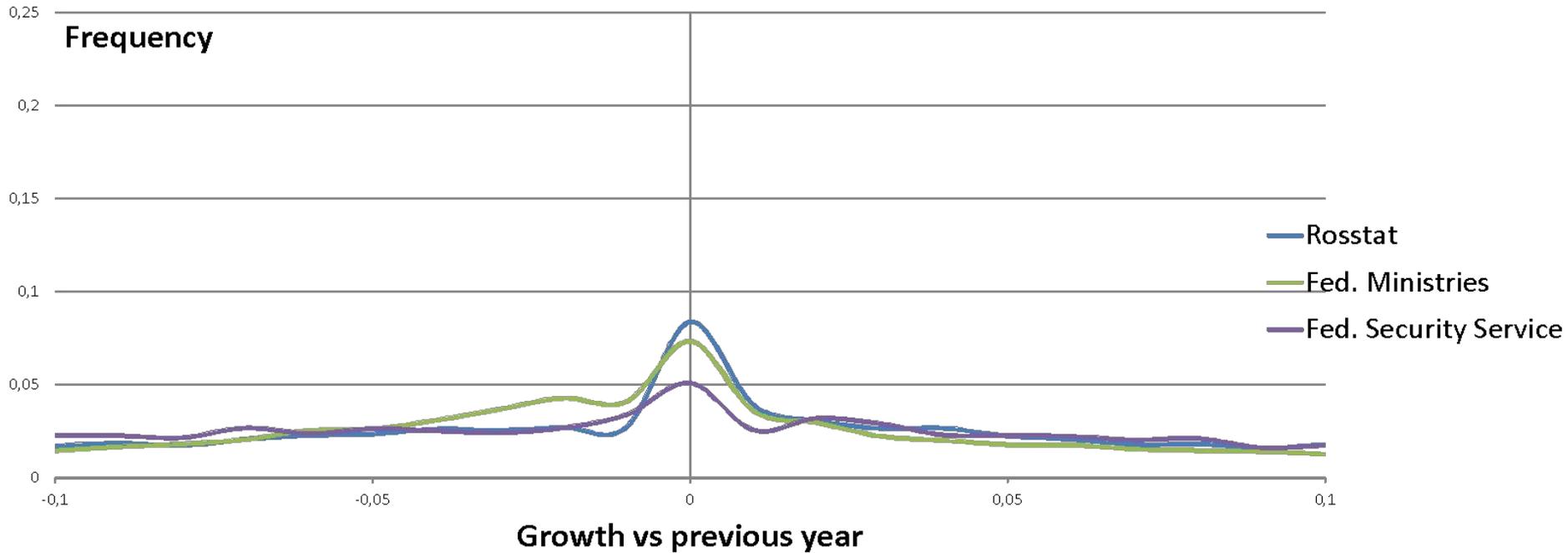
# Результаты

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ

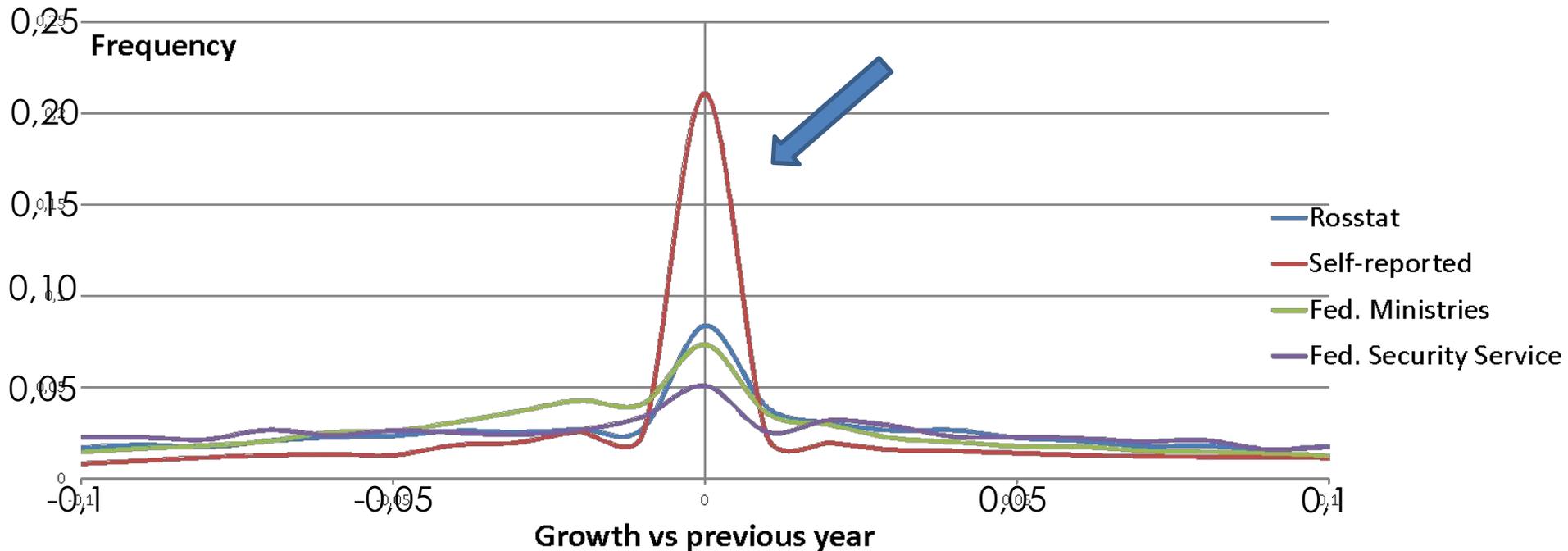


# Результаты





# Результаты



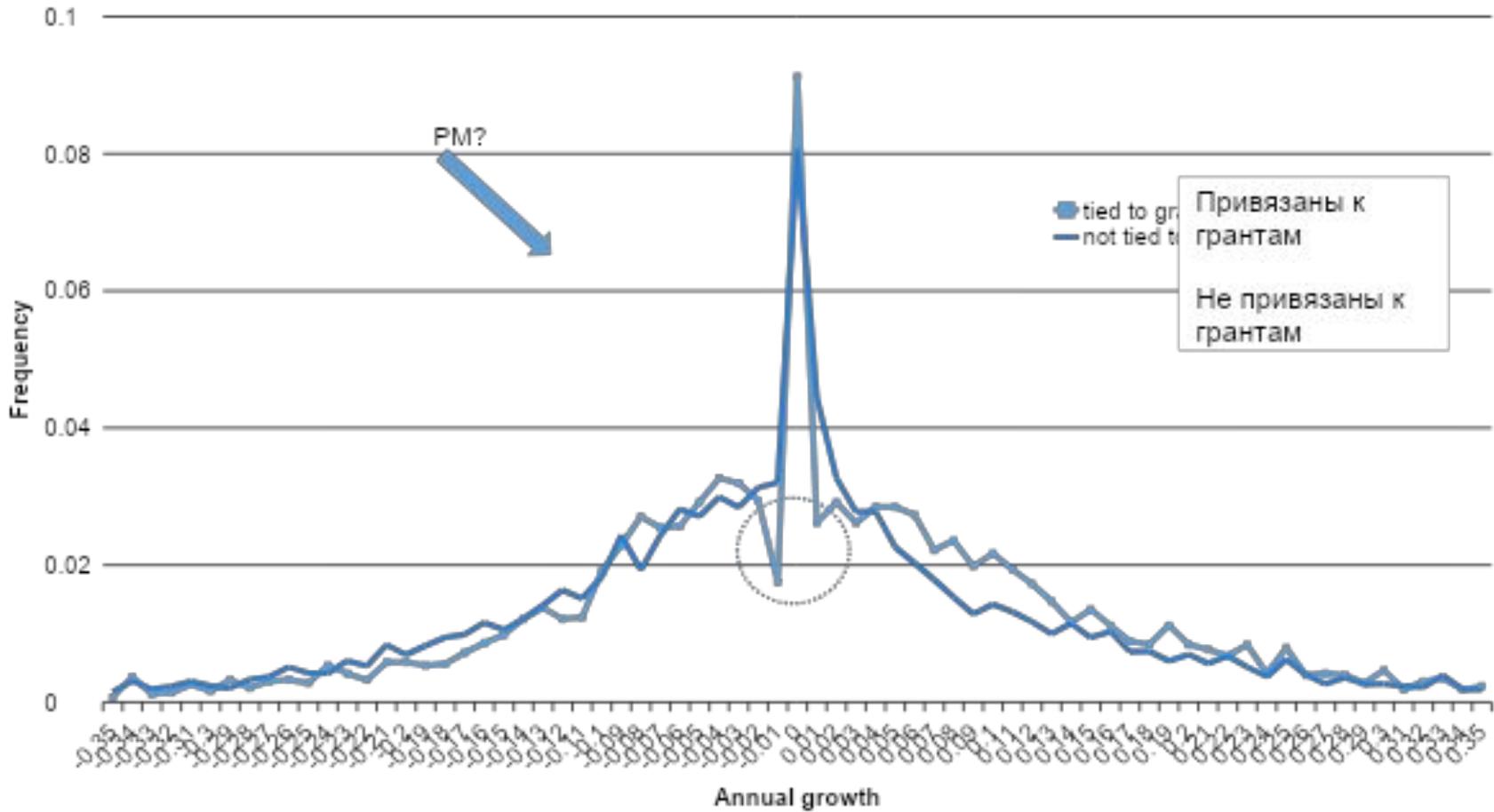
Осторожная  
манипуляция



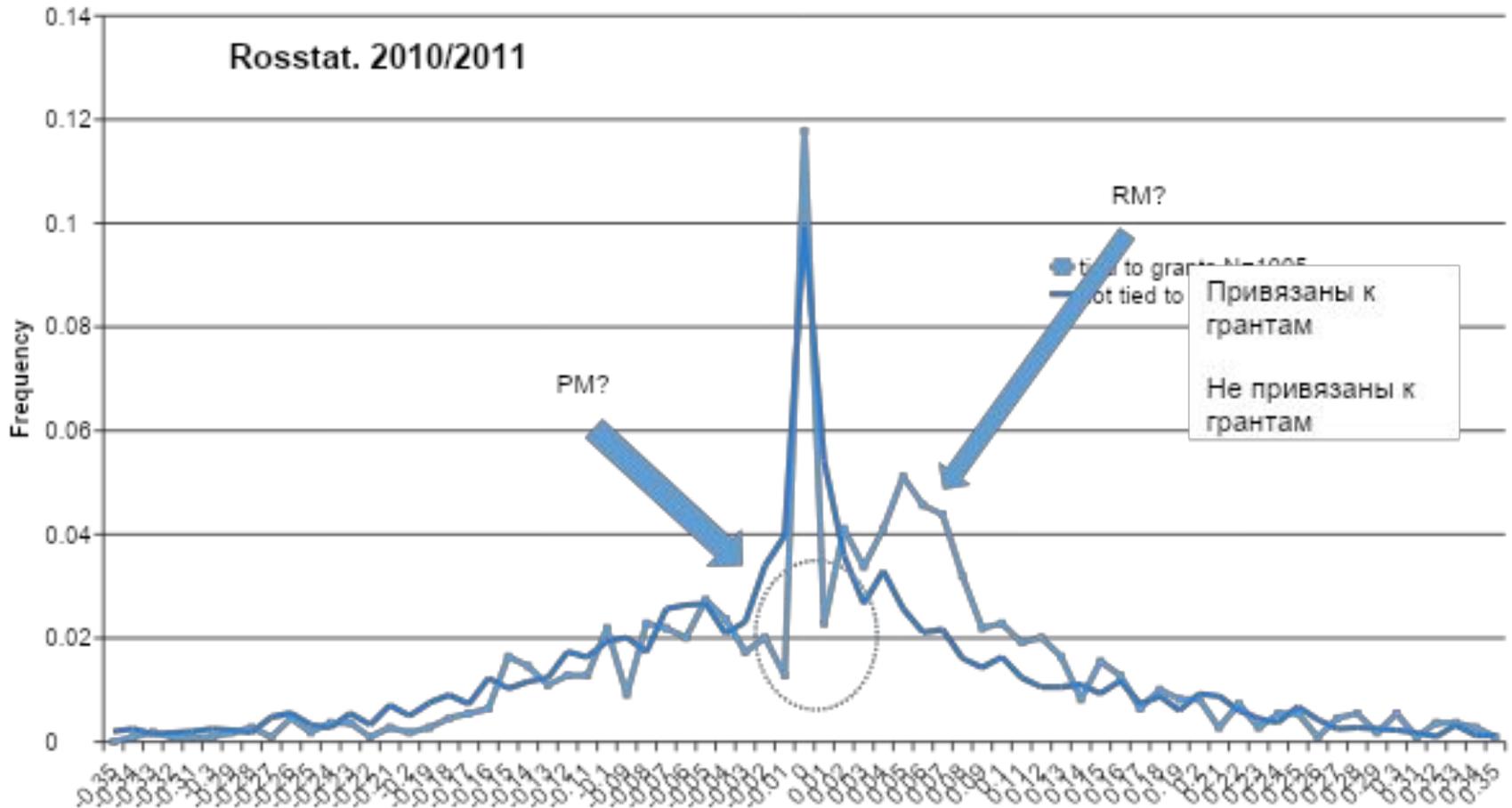
# Эффект грантов

- 1 млрд рублей распределялся между 10-тью регионами-лидерами
- Создавало ли это стимулы к искажению?

# Распределение коэффициентов роста. Росстат 2008-2011



# Распределение коэффициентов роста. Росстат 2010-2011





# Неформальные стимулы

*«Парадокс состоит в том, что оперирование формальными показателями с не вполне четко установленным статусом стихийно порождает в первую очередь неформальные стимулы (быть замеченным и т.п.), что делает их модифицирующее воздействие особенно трудно предсказуемым, учитываемым и корректируемым». (Якобсон, 2006:19)*



# Что такое УТР в реальности?

- «Документы для документов»  
(бывш. рег. министр экономики)



# Литература

## Основная литература

### Теория (книги)

1. **DunLeavy (1991) Ch.6**
2. Tullock (2005),
3. Niskanen, Downs, Buchanan
4. **Weber (ch. VIII Bureucracy),**
5. Parkinson (1958)
6. **Rogers (1996) Ch.1, Ch.5 (!)**
7. **Holzer and Schwester (2011)**

### Практика (статьи)

1. **Bruijn (2007) (!)**
2. **Barber (2007) Ch.3**
3. Talbot (2011),
4. **Van Dooren (2010),**
5. **Hood (1991)**
6. Smith (1995), Bird (2004)

1. URL для скачивания:

**Статьи** <https://www.dropbox.com/sh/9w8vkqm17e8gpc7/3ziAimL3-o>

Книги <https://www.dropbox.com/sh/8rhiqtaw4aovyzg/Hnybg9KmlD>

# Элементы системы управления по результатам





# Необходимость, ограничения и издержки государственного планирования

## Необходимость планирования:

- Наличие неотъемлемо государственных функций (общественные блага, принуждение и разрешение споров)
- Организация работы бюрократии в интересах общества

## Объективные ограничения планирования:

- Информационная асимметрия и недостаток информации
- Создание ложных ориентиров - «работа на показатели»
- Возрастающая неэффективность затрат на планирование с ростом его детализации и масштабов

## Издержки планирования

- Расходы на разработку, координацию и контроль исполнения планов
- Расходы на инфорсмент планов (оперативный контроль исполнения мероприятий)
- Внешние издержки, связанные с искажающим воздействием планов на рынок

# Типы планов и основные методы планирования

План (стратегия, программа) – система мероприятий, обеспеченных ресурсами и направленных на достижение установленных целей

План – контракт между принципалом и агентом



**Директивный план**

Обязательства перед вышестоящей организацией

План – декларация намерений и обязательств государства



**Индикативный план**

Обязательства перед обществом

Нормативные

Программно-целевые

**Методы планирования**

Балансовые

ые

# Что происходит?

- Количество плановых документов и систем оценки результатов деятельности **растет, создавая видимость решения проблем, но реального решения нет**
- Попытка решить любую проблему путем разработки плана, программы, «дорожной карты» отражает **бюрократическую логику поведения, но не гарантирует успеха. К такой системе управления теряется не только общественное доверие, но серьезное служебное отношение**
- По отношению к государственным программам, иным документам, реализуемым в рамках управления по результатам, **не применяются принципы оценки регулирующего воздействия. Планы не гарантируют эффективности**
- Каждый новый программно-целевой документ формирует издержки и рациональные ожидания в экономике и обществе. **Накопление несбывшихся ожиданий без объяснения причин** служит сильным дестимулятором и подрывает потенциал управления по результатам в будущем
- **Нет правил обоснования потребности в ресурсах и их распределения по целям и задачам, т.е. технологий бюджетирования по результатам. Возникают «мягкие» обязательства и бюджетные ограничения, когда исполнитель в качестве оправдания может сослаться на недостаток финансирования**
- **Нет координации и порядка оценки** взаимного влияния и изменения документов УпР

# Результативность управления по результатам

Внедрено довольно много инструментов управления по результатам, но в чем результат? Их внедрение:

- Не сказалось очевидным образом на качестве государственного управления, повышении вероятности достижения ранее установленных целей, сбалансированности планов и эффективности использования средств
- Не произошло удешевления результатов для бюджета, использование резервов, негосударственной инициативы и проч. находятся вне их интересов
- Не привело к усилению ответственности (или хотя бы публичной отчетности) за ранее принятые решения, целевые ориентиры и реализацию мер по их достижению
- Не ослабило позиции «максимизирующего бюрократа», наоборот, бюрократия адаптировала УпР под себя





# Чего не хватает управлению по результатам в первую очередь?

- **Общей координации** (вертикальной и горизонтальной, причинно-следственной, проч.)
- **Оценки последствий для различных социальных групп и экономических агентов**, оценки дополнительных издержек и выгод для граждан и бизнеса. Значительную долю занимают объемные и усредненные целевые индикаторы, не связанные с какими-либо группами интересов. Практика выбора показателей наиболее удобных для ведомств, но малозначимых для целевых групп
- **Анализ рисков и вариантов поведения экономических агентов**. Редки оценки возможностей их участия, вклада в реализацию мероприятий и достижении достижении общих целей в рамках государственно-частного партнерства. Необходимость учета поведения негосударственных участников и групп интересов тем выше, чем в большей степени программно-целевые инструменты ориентированы на достижение конечных результатов
- **Механизмов инфорсменты** (стимулирования, привязки ассигнований к уровню достижения целей)
- **Участие законодательной власти, организаций гражданского общества в определении (обсуждении) целей государственных программ, отраслевых стратегий, их отдельных мероприятий и целевых индикаторов**