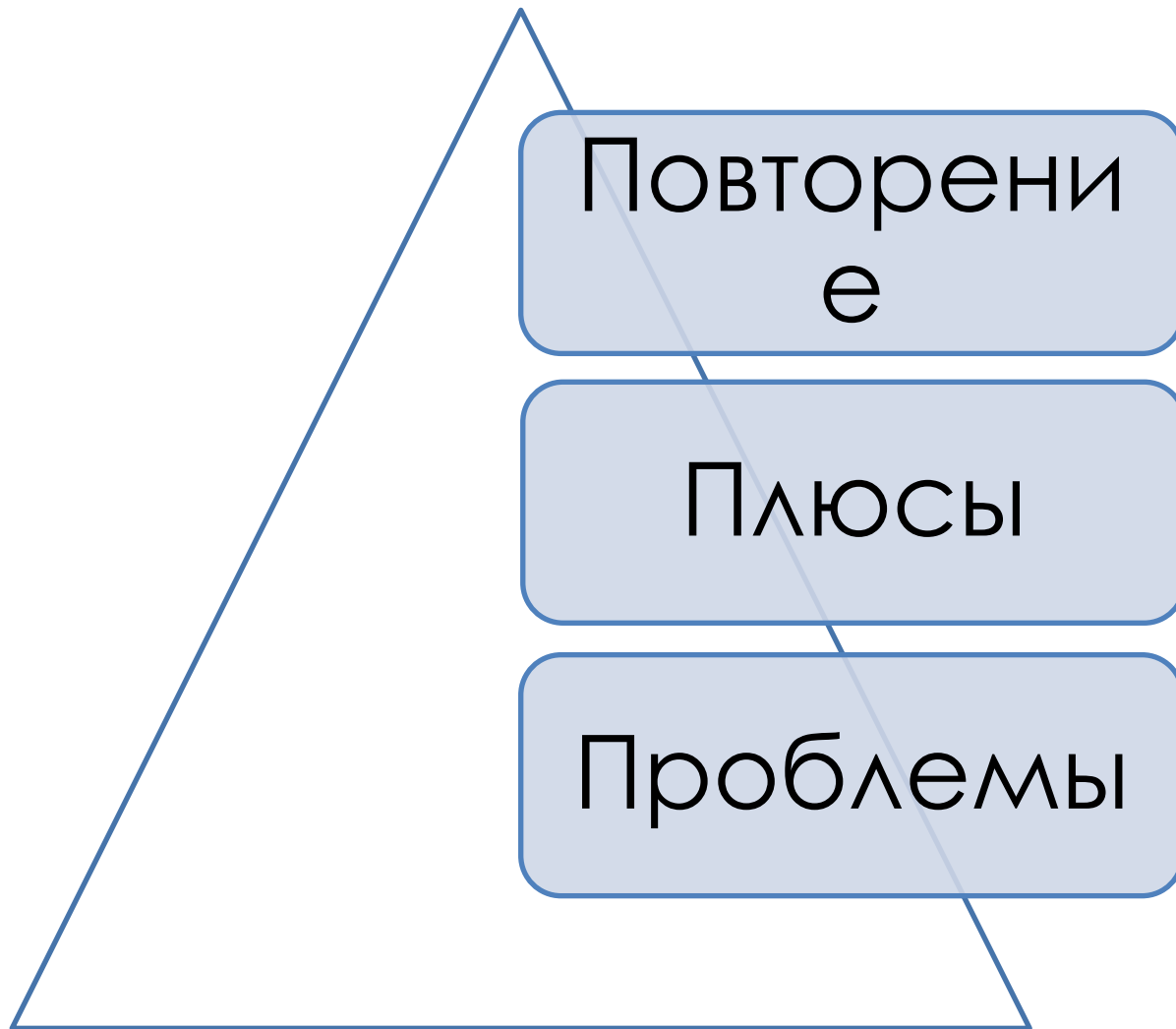


Управление
по
результатам

Калгин Александр Сергеевич
PhD

akalgin@hse.ru





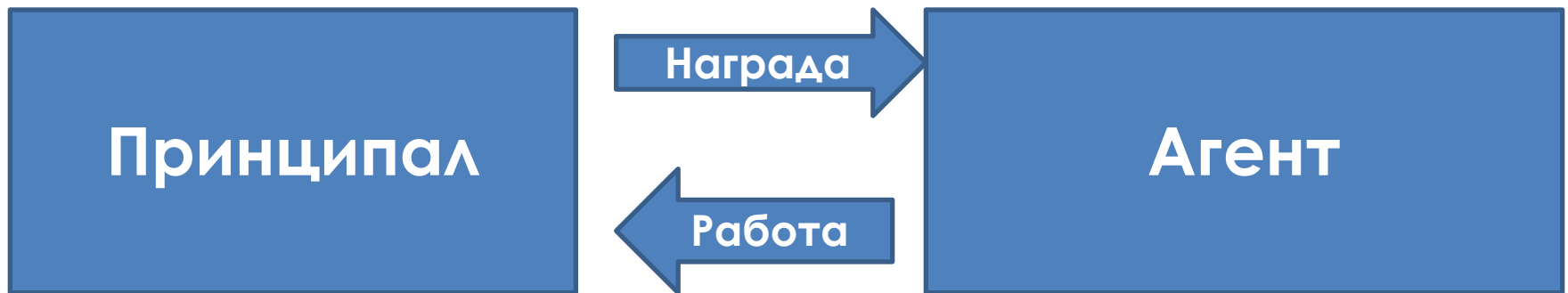


NPM – New Public Management

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

Принципал-агент

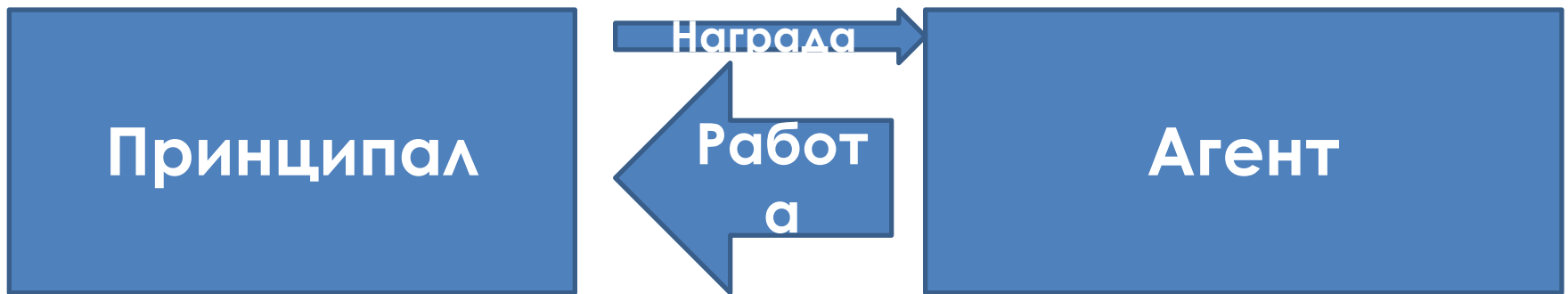
- Проблема – как добиться от другого сделать что-то для тебя?



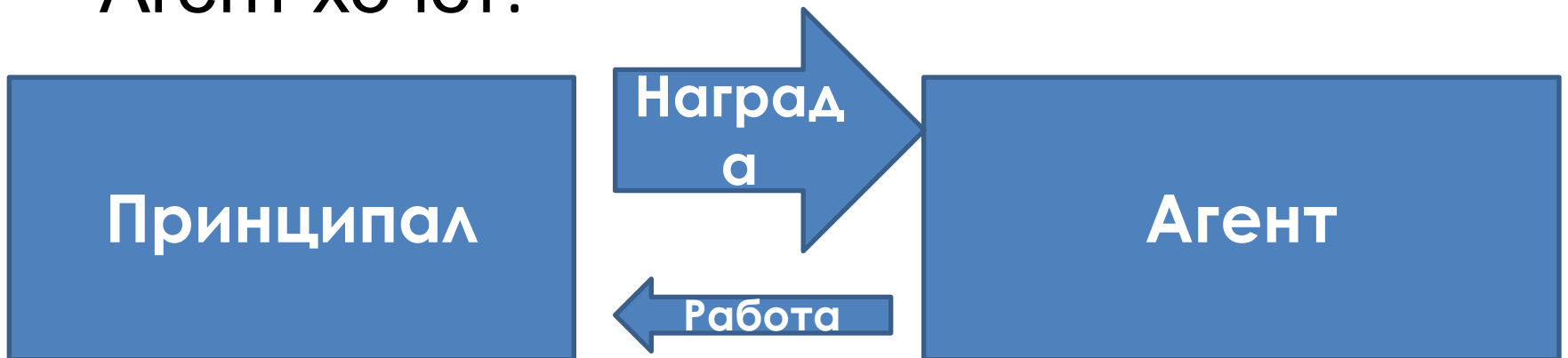
- «агентская теория»

Принципал-агент

- Принципал хочет:



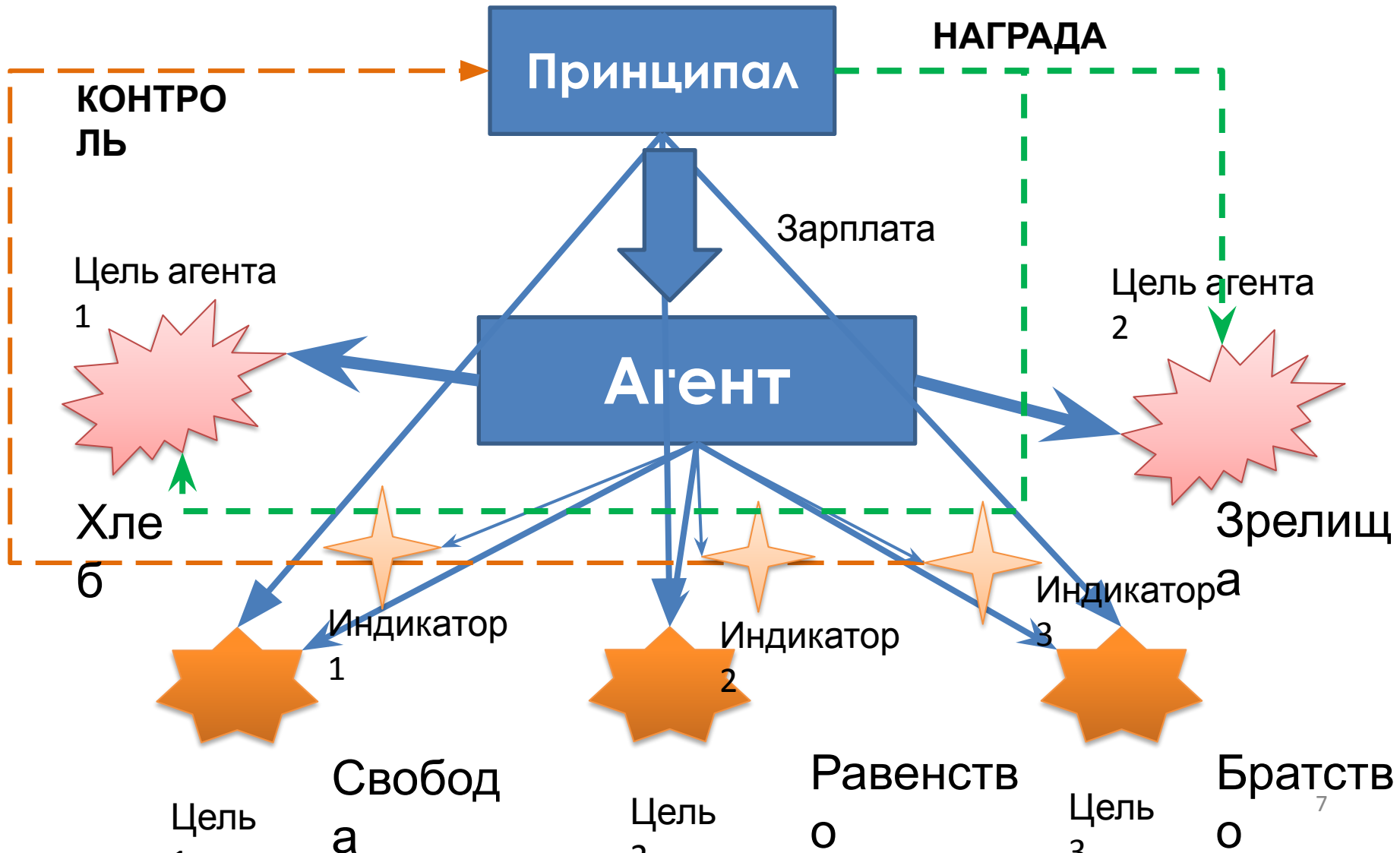
- Агент хочет:



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).



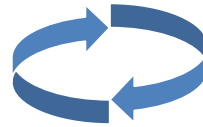
Решения агентской проблемы

- DIY - do it yourself
- Доверие
- Индикаторы

- Индикаторы - инструмент сближения целей, конкуренции и контроля

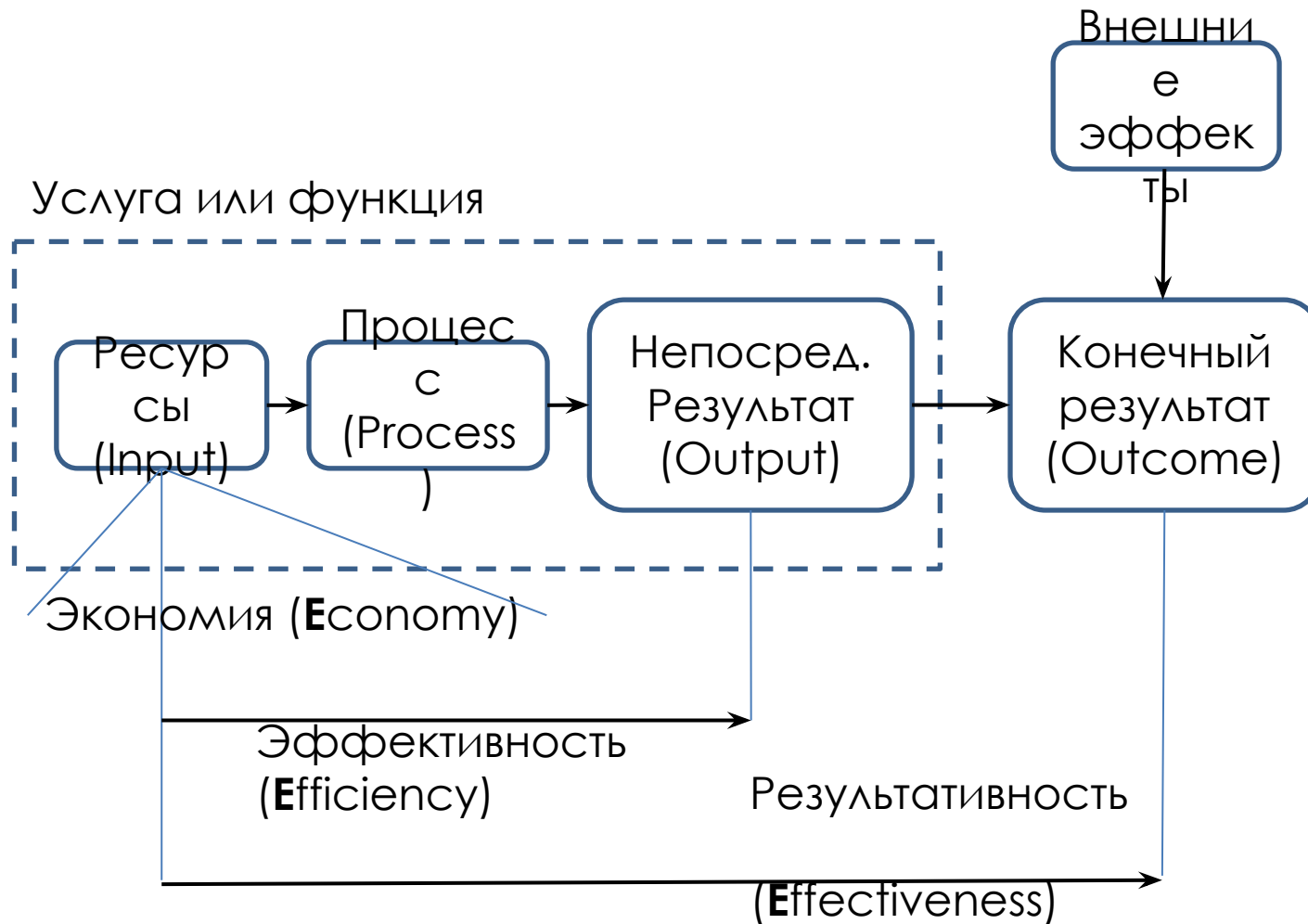
Что такое управление по результатам?

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, 3Е



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>

- Инициативы по внедрению УТР, начиная с 2000-х годов
- ДРОНДЫ (Доклады о Результатах и Основных Направлениях Деятельности) (2004г)
- Адм.реформа (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/
- 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.



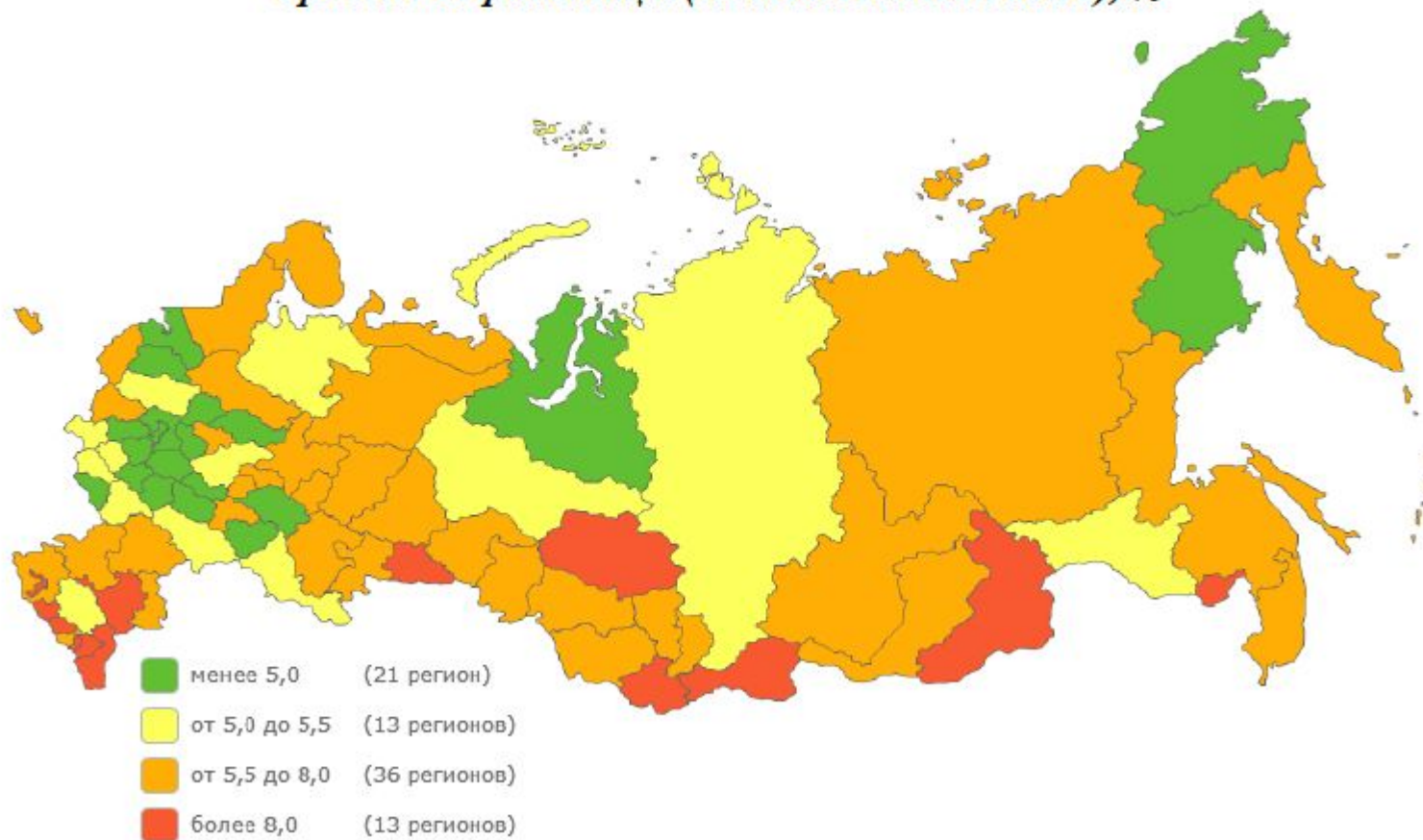
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Практика оценки в соответствии с указом 1199

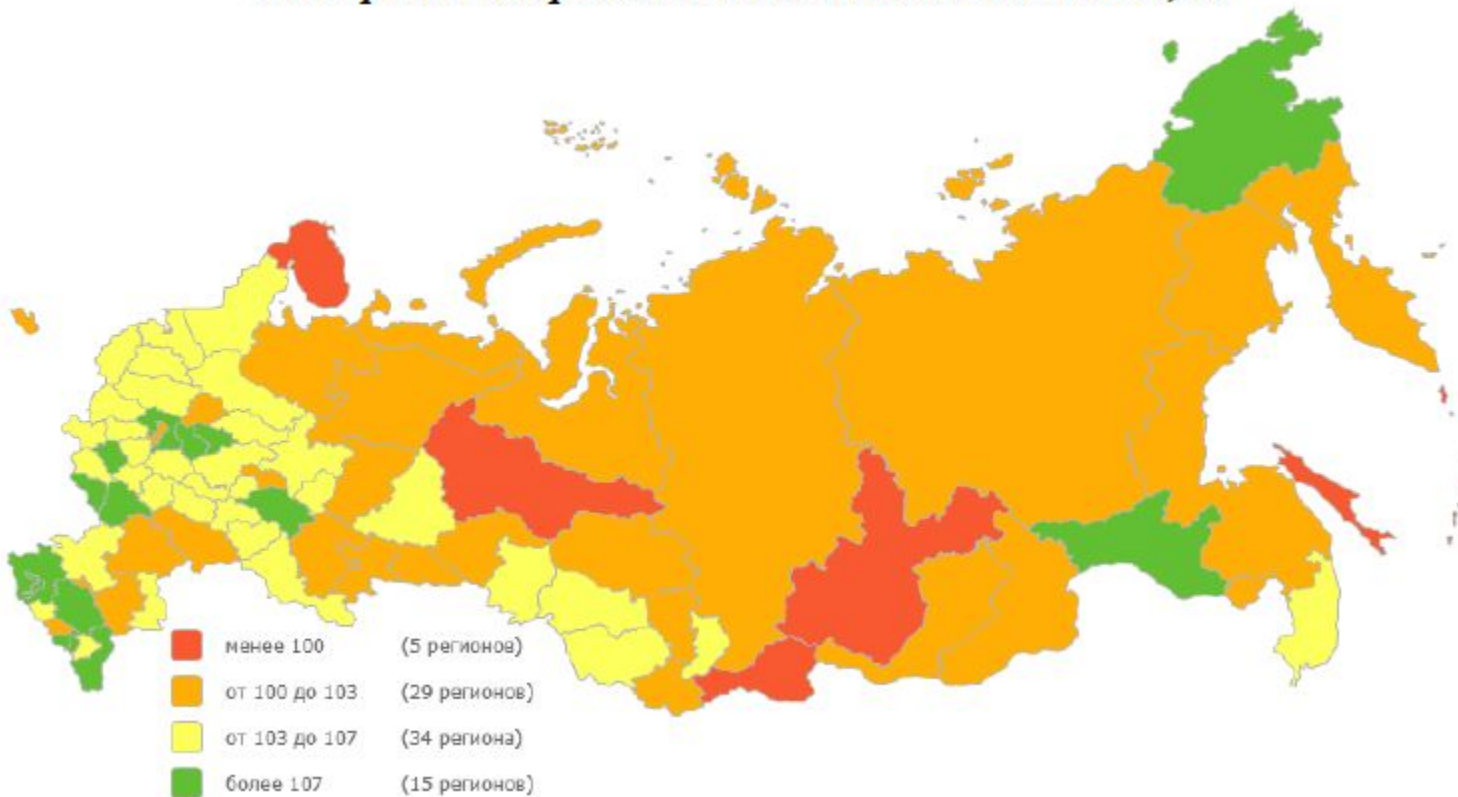
Темп роста налоговых и неналоговых доходов за 3 года, %



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 (GPRRA)-федеральный закон "Об оценке результатов деятельности государственных учреждений" (1993 г.)
- GPRRA 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 конечных, общественно значимых результатов реализации проекта |
| Качественная характеристика цели | <p>Формулируется как желаемое состояние объекта (Типичная ошибка - формулирование цели как направления действий/процесса)</p> <p>Формулируется исходя из потребностей (пользы, эффекта) потребителей, т.е. является характеристикой того, что получит бенефициар по результатам реализации проекта</p> <p>Должна быть измерима (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"> ▪ Целостное действие (неделимое в рамках данного проекта), имеющее четко определенное начало и конец ▪ По каждому мероприятию зафиксирован результат (принятие нормативно-правового акта, разработка технологии и т.д.) ▪ Включено в ту или иную задачу. Сумма мероприятий должна обеспечивать решение задачи и достижение ее показателя ▪ Мероприятие - единица обоснования бюджетных ассигнований (финансирование «привязывается» к мероприятиям) |

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 | формирования | $(\text{Дин}_{\text{АОиФГУП}} = ((\text{АО} + \text{ФГУП})_t / (\text{АО} + \text{ФГУП})_{t-1}) * 100\%$, 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 АО, акции которых находятся в собственности Российской Федерации | АО, акции | 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 | ФГУП | Минэкономразвития России (ДРОНД) Росимущество | 4, 7 | ФГУП | 1 |



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

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

| | | | |
|---|--|-----------------|--|
| 1 | Номер паспорта индикатора | целевого | 139.60.04 |
| 2 | Наименование индикатора | целевого | 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 | Единица измерения | | % |
| 4 | Определение индикатора | целевого | показатель конечного эффекта |
| 5 | Алгоритм формирования целевого индикатора | | $D_{M\Phi Ц} = (\Gamma_{M\Phi Ц} / \Gamma) * 100\%$ |

| 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 | Γ | Росстат | 1, 2 | города численностью населения свыше 50 тыс. человек | с 1 |

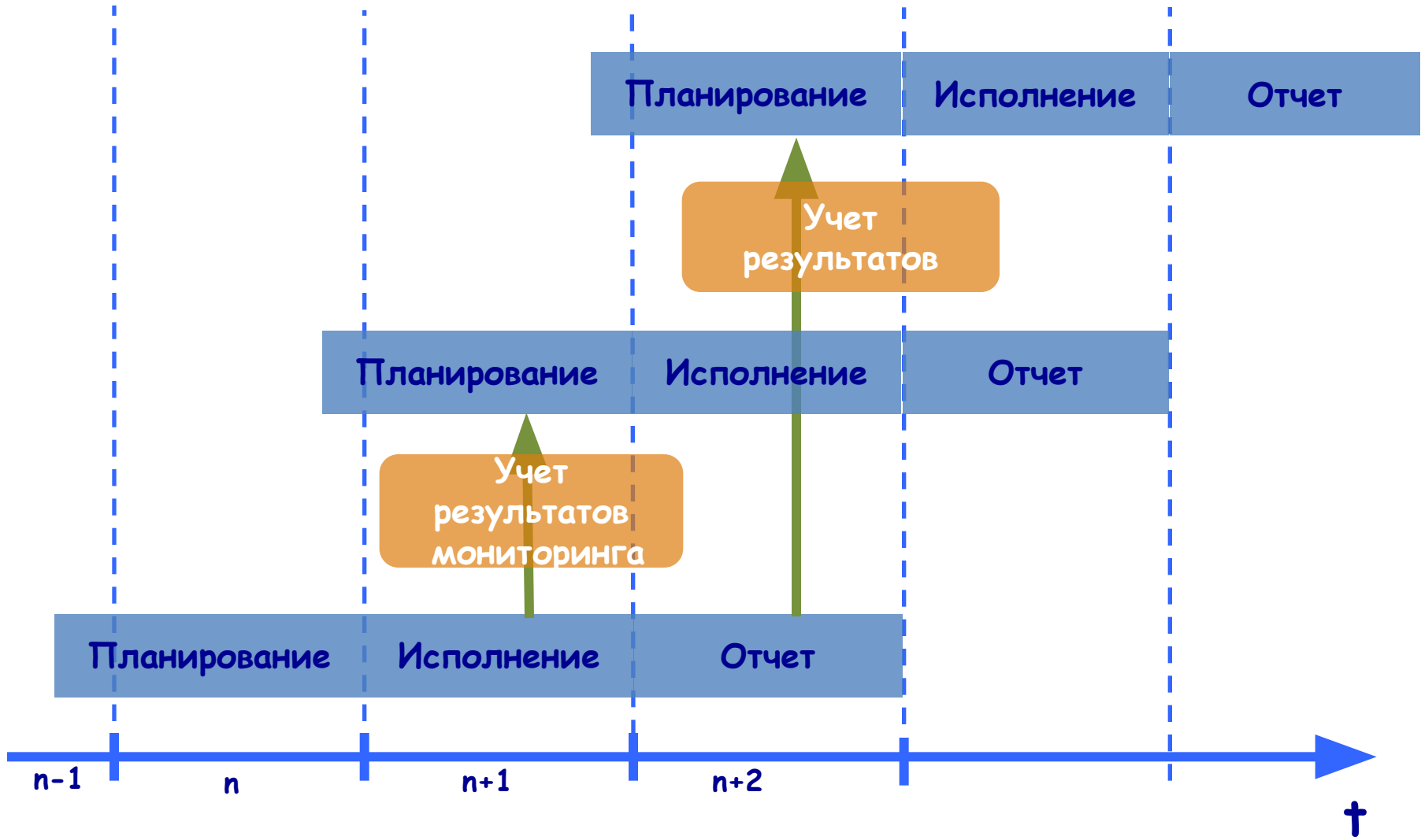


ПЛАНИРОВАНИЕ

Цикл планирования и этапы разработки плана



«Скользящее» планирование



Выбор целей органов исполнительной власти

Политический процесс

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

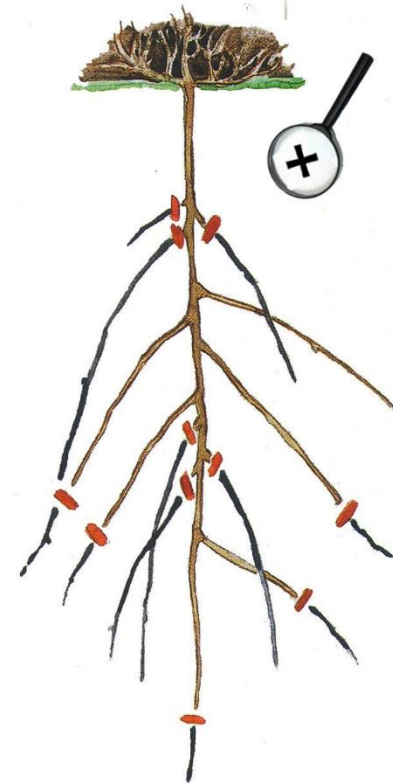
Нормативная правовая основа целей

- **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

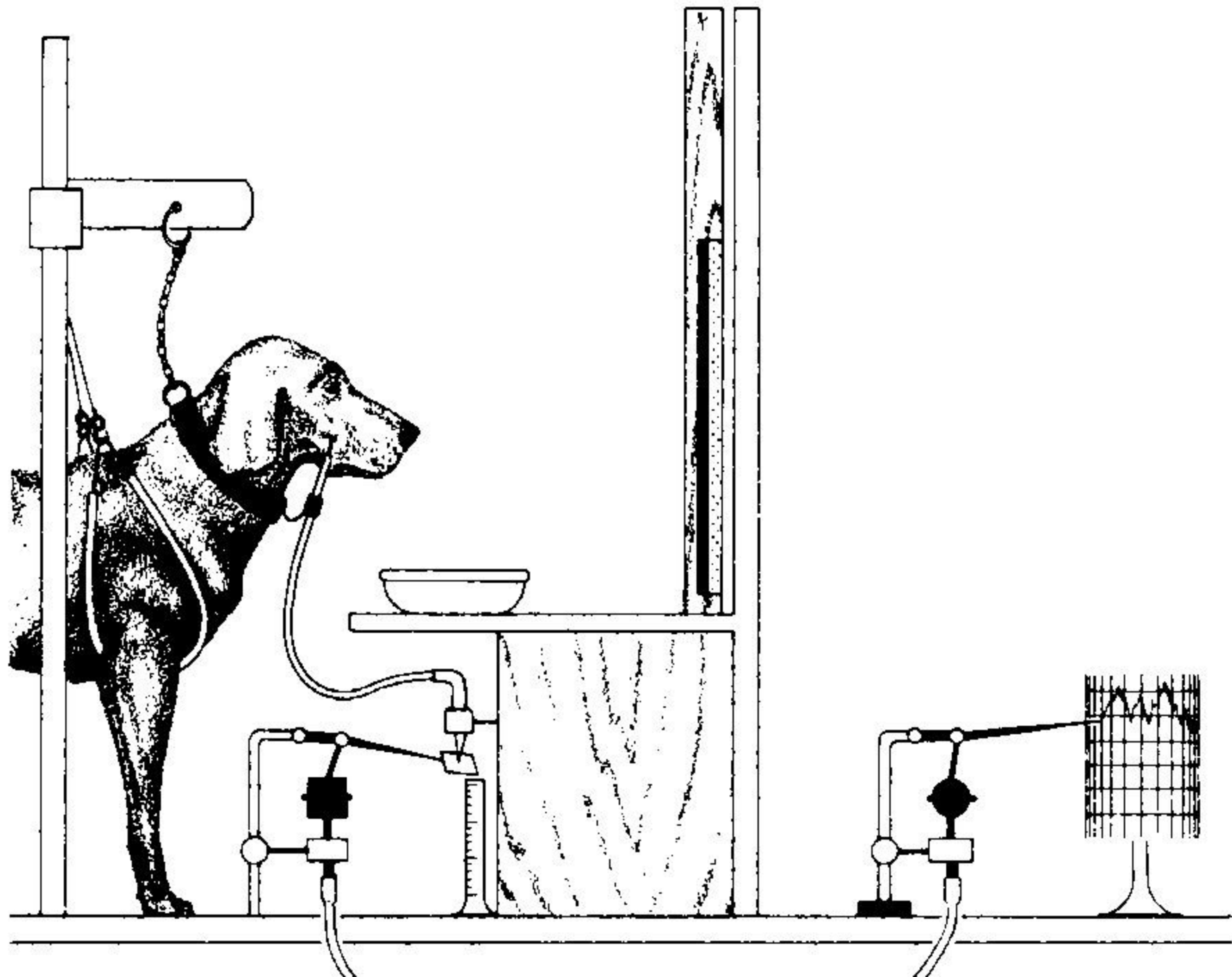
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ





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



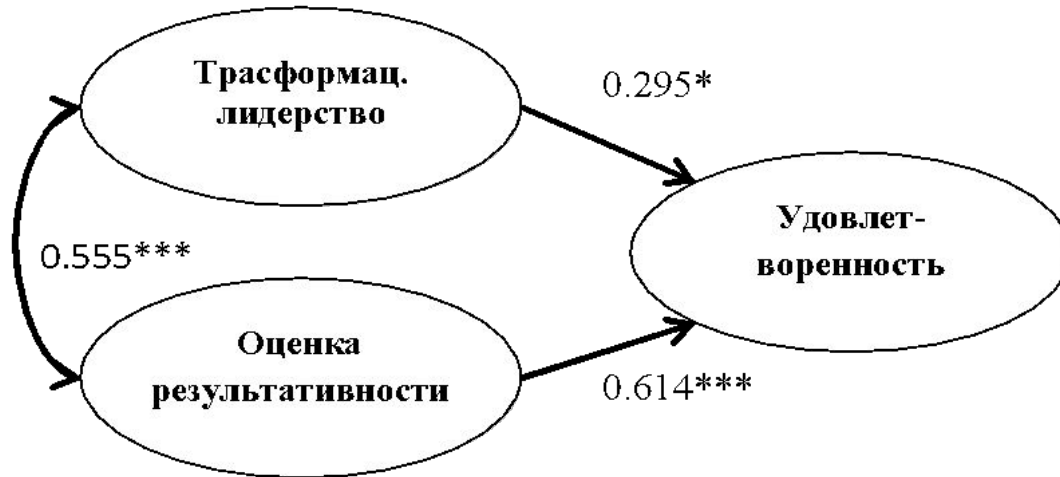
Положительные эффекты УТПР

- 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.

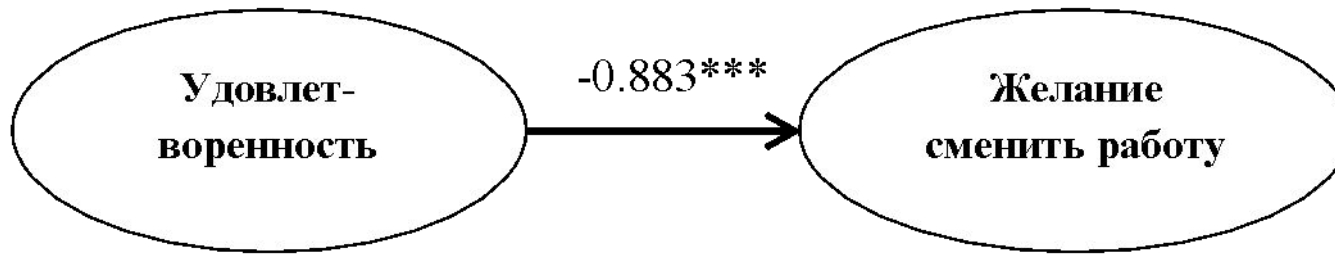


* $p < .05$. ** $p < .01$. *** $p < .001$. Указаны стандартизированные коэффициенты.

| Индекс | χ^2 | CFI | SRMR | RMSEA | R^2 |
|----------|----------|-------|-------|-------|-------|
| Модель 1 | 0.0015 | 0.891 | 0.087 | 0.067 | 0.831 |

Удовлетворенность работой и смена работы

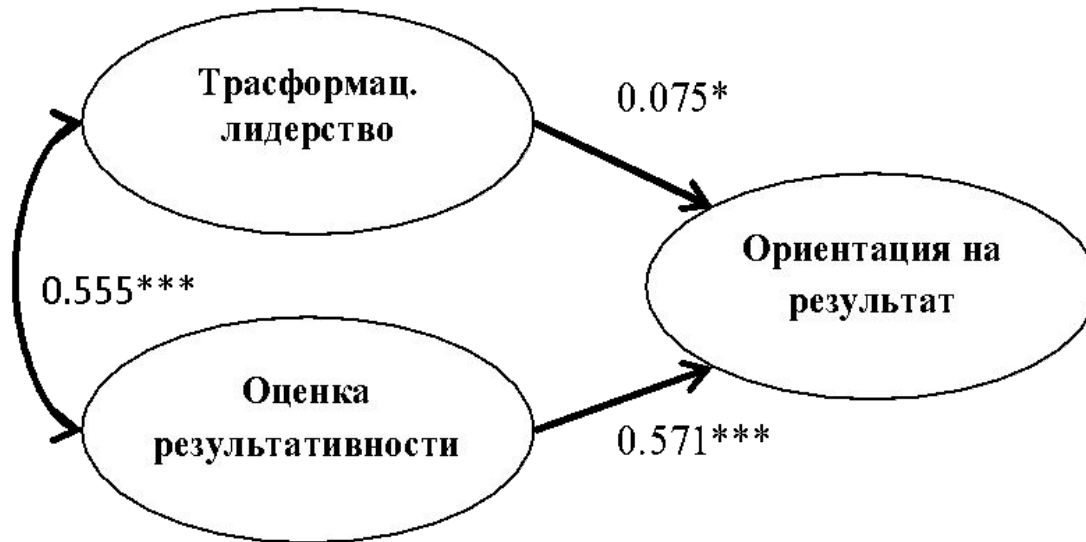
Модель 1. Связь удовлетворенности своей работой с желанием сменить работу.



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

| Индекс | χ^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

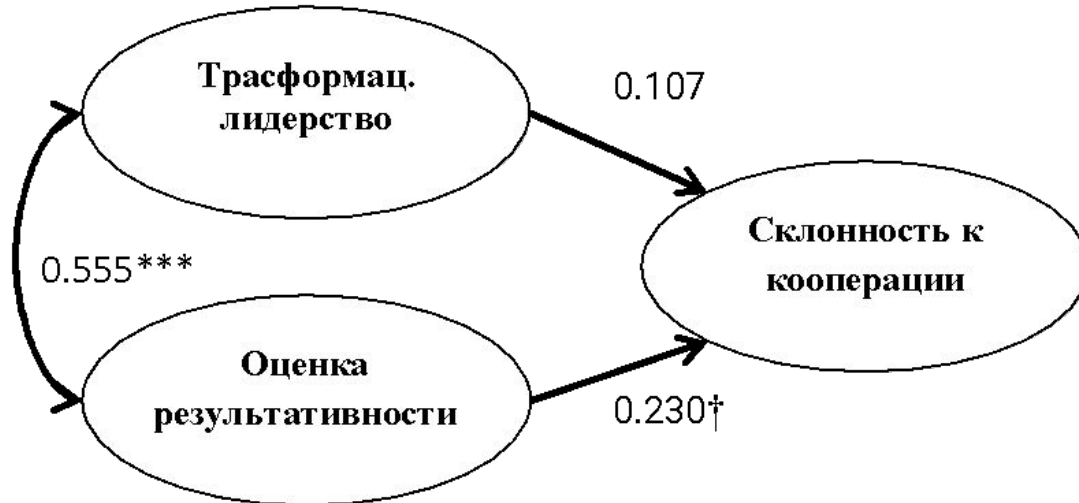


* $p < .05$. ** $p < .01$. *** $p < .001$. Указаны стандартизированные коэффициенты.

| Индекс | χ^2 | CFI | SRMR | RMSEA | R ² |
|----------|----------|-------|-------|-------|----------------|
| Модель 1 | 0.0045 | 0.922 | 0.083 | 0.060 | 0.430 |

Склонность к кооперации

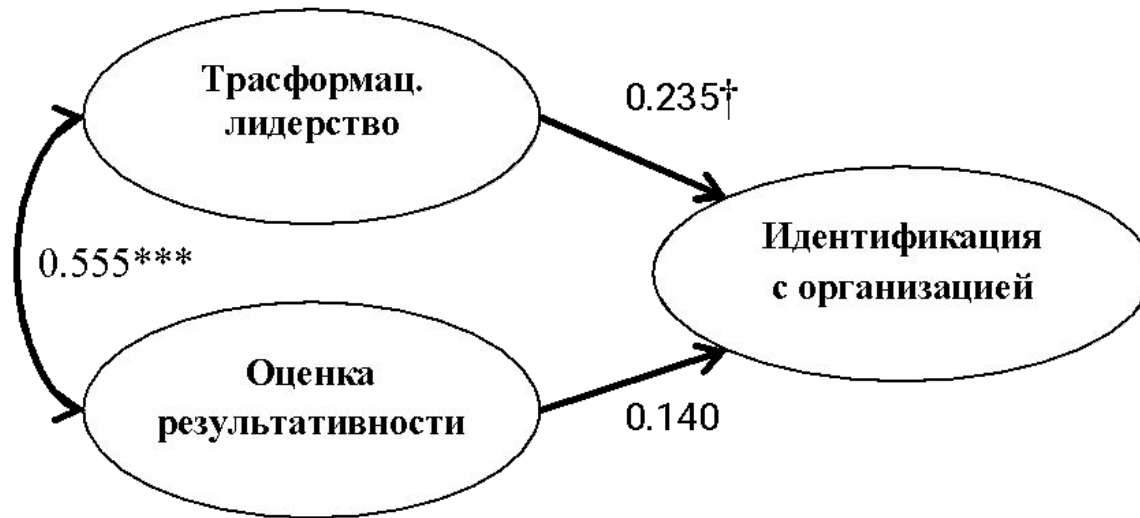
Модель 1. Связь трансформационного лидерства и системы оценки результативности со склонностью работников к кооперации



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

| Индекс | χ^2 | CFI | SRMR | RMSEA | R^2 |
|----------|----------|-------|-------|-------|-------|
| Модель 1 | 0.1471 | 0.961 | 0.082 | 0.039 | 0.219 |

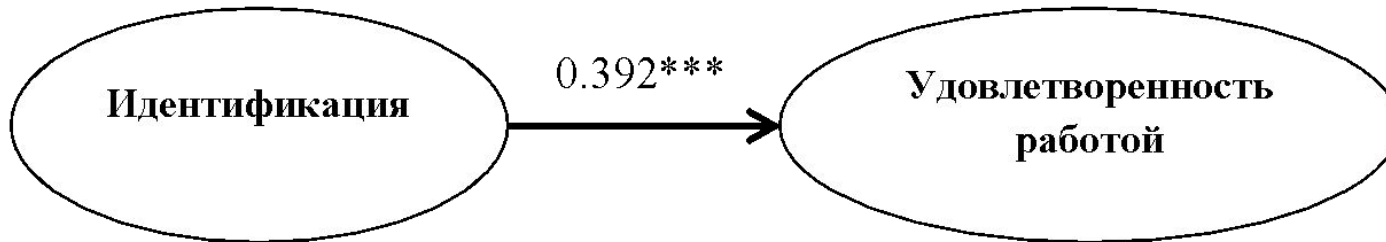
Модель 1. Связь трансформационного лидерства и системы оценки результативности с уровнем идентификации сотрудников с организацией



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

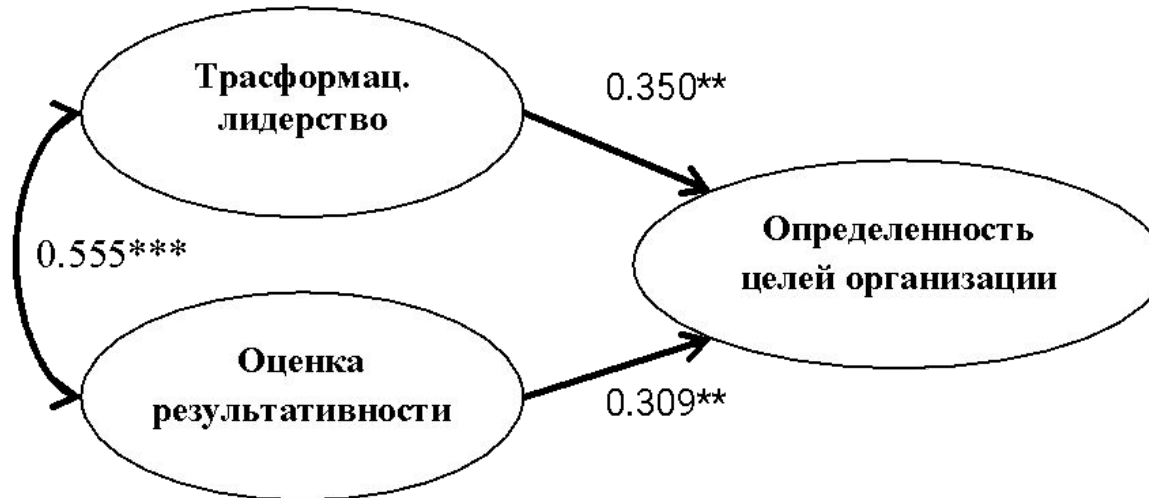
| Индекс | χ^2 | CFI | SRMR | RMSEA | R^2 |
|----------|----------|-------|-------|-------|-------|
| Модель 1 | 0.0602 | 0.950 | 0.083 | 0.045 | 0.329 |

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



| Индекс | χ^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.

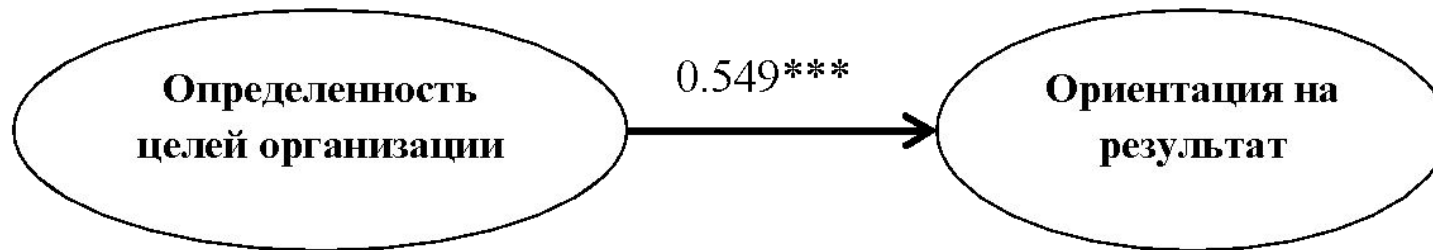


. * $p < .05$. ** $p < .01$. *** $p < .001$. Указаны стандартизированные коэффициенты.

| Индекс | χ^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 | χ^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

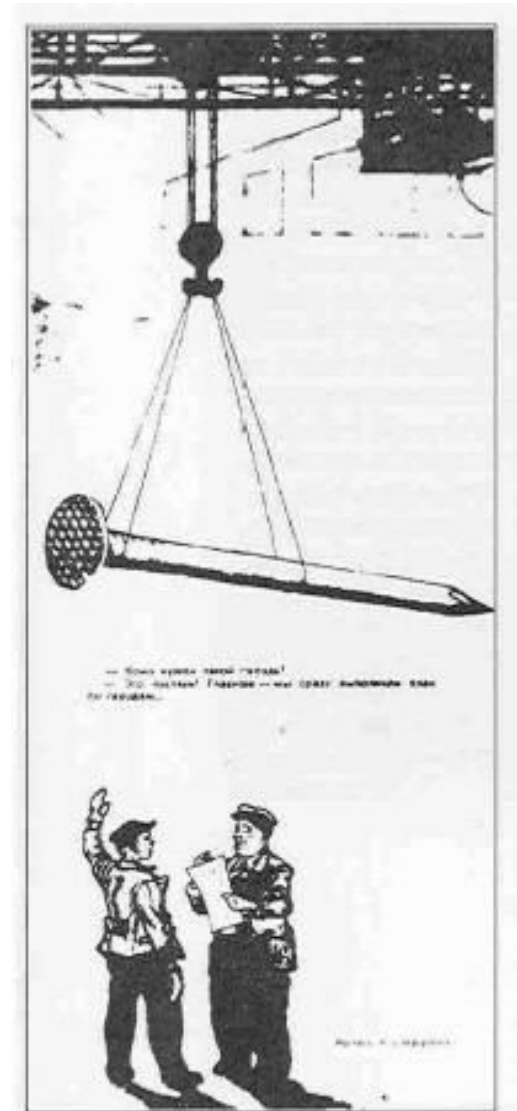
- Smith, P. (1995). "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector." International Journal of Public Administration **18**(2): 277 - 310.



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 реальных 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]

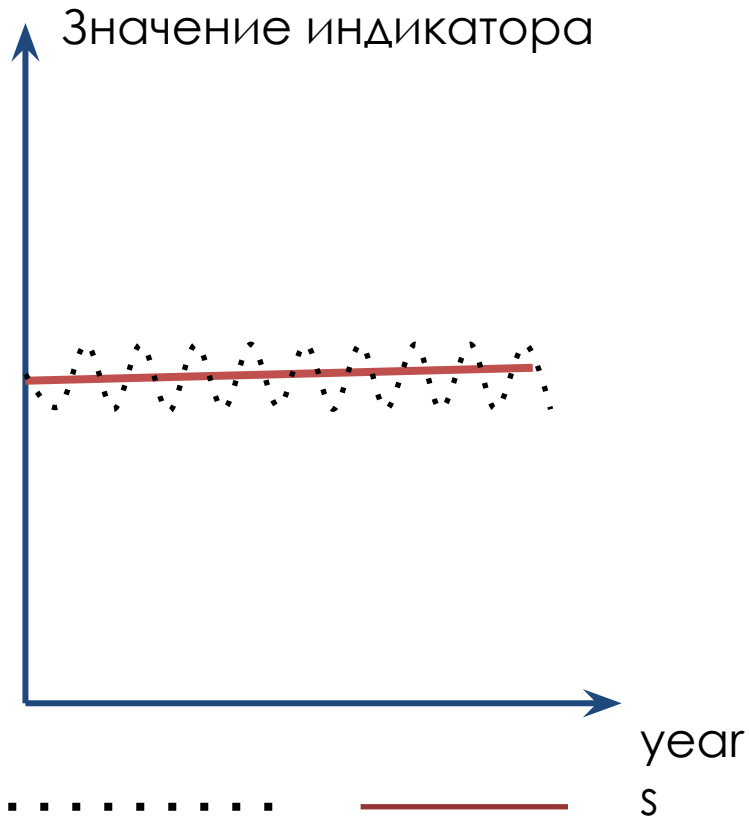
«Решительная стратегия»

- 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

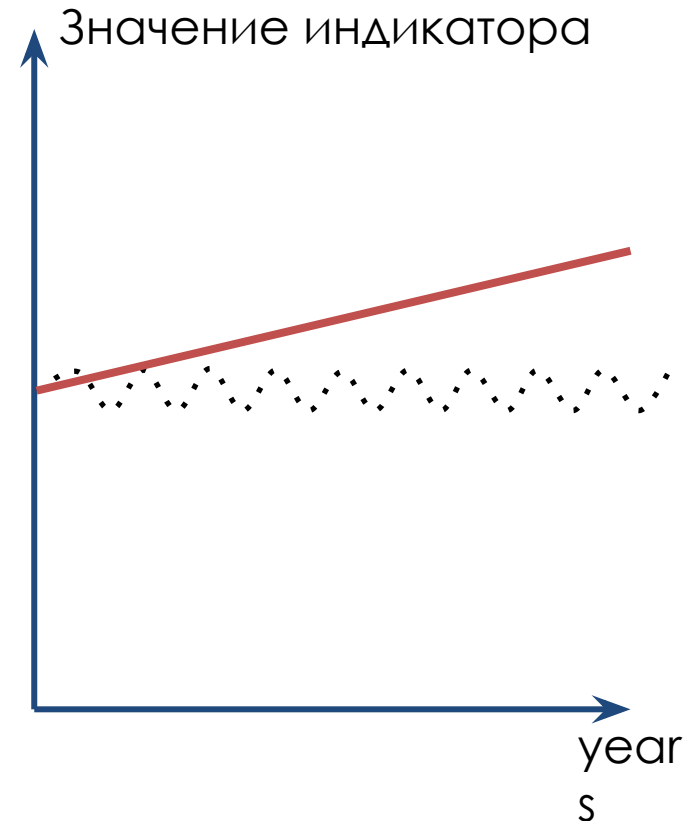
Осторожная стратегия



Реальная Отчётность

ЖИЗНЬ

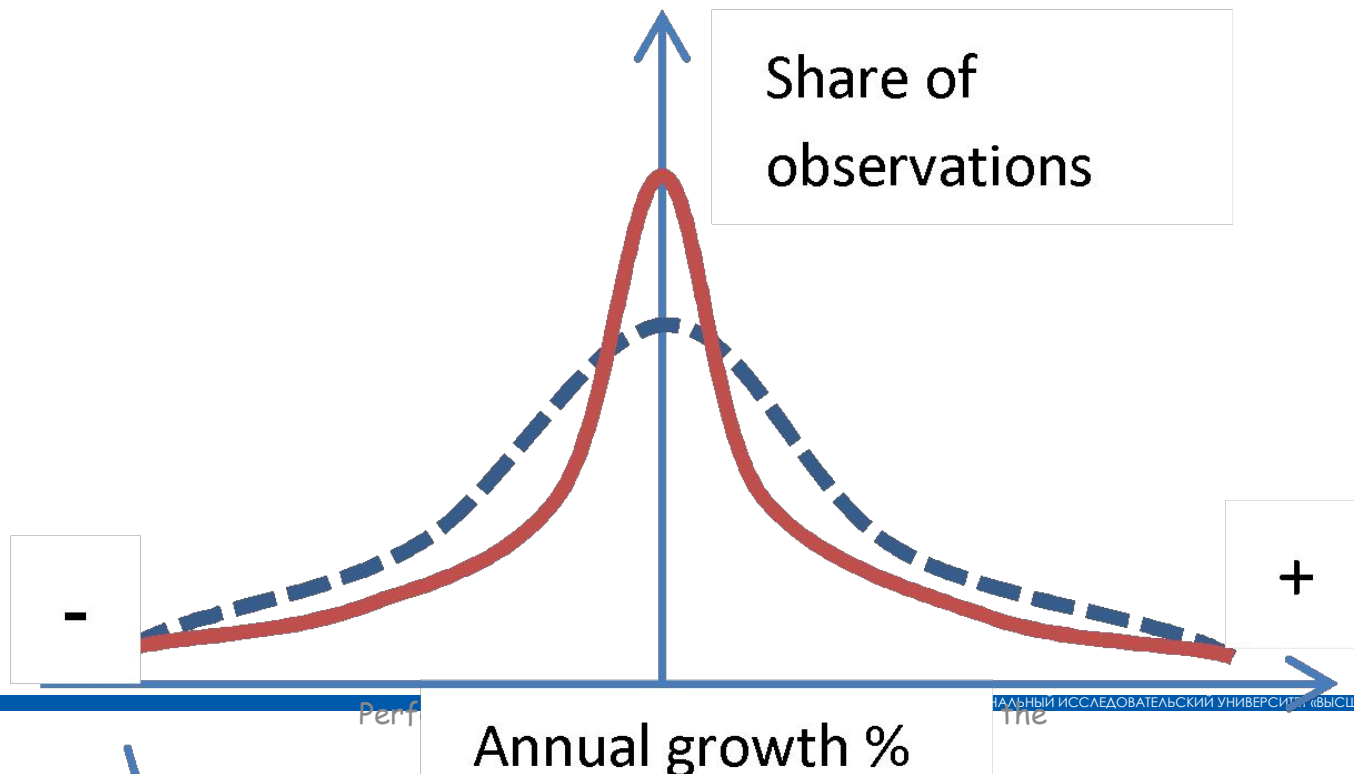
Решительная стратегия



Гипотеза 1

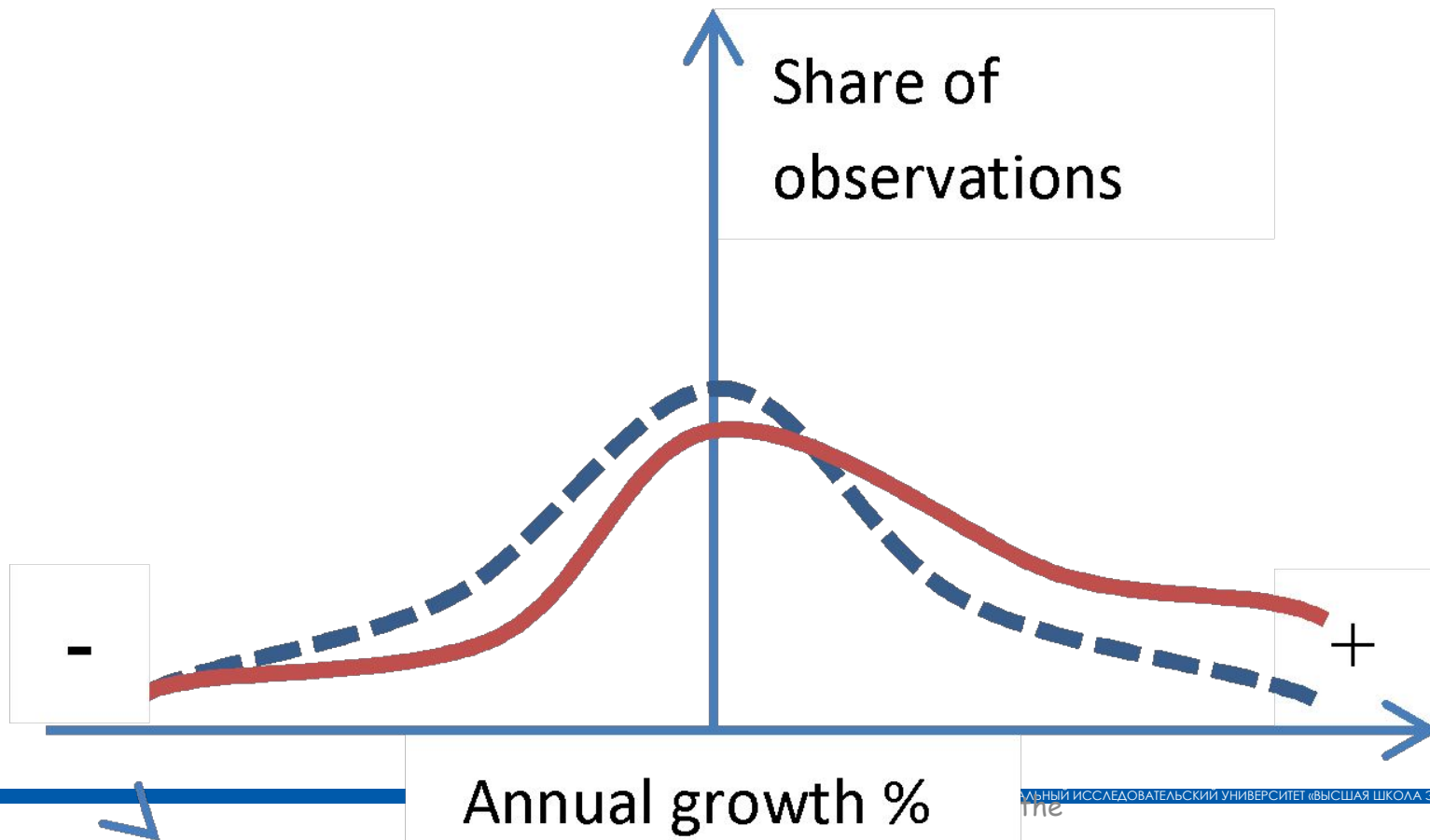
Манипулирование данными наиболее выражено среди индикаторов субъектов РФ.

- Большая индикаторов с нулевым ростом (осторожная манипуляция)



Гипотеза 2

- Большая доля индикаторов с резким ростом (решительная манипуляция)

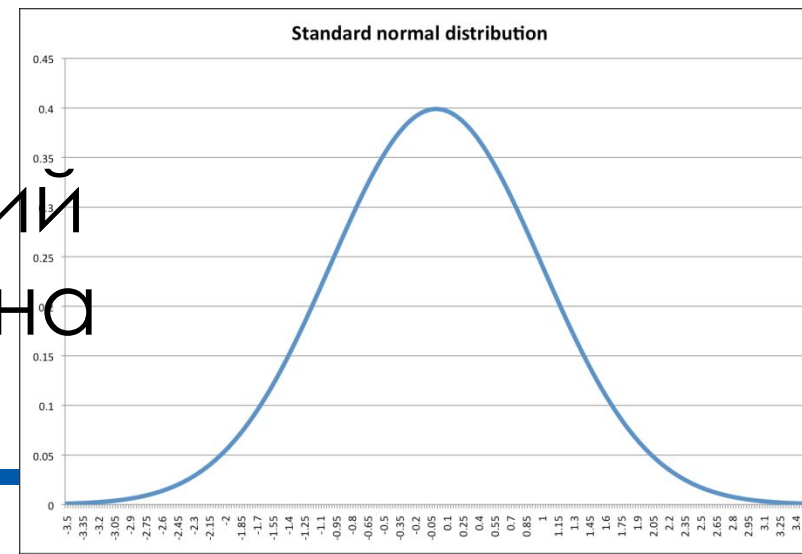


- $\frac{PI_t - PI_{t-1}}{PI_{t-1}}$ - коэффициент роста

PI_t = значение в году t

PI_{t-1} = значение в году $t-1$

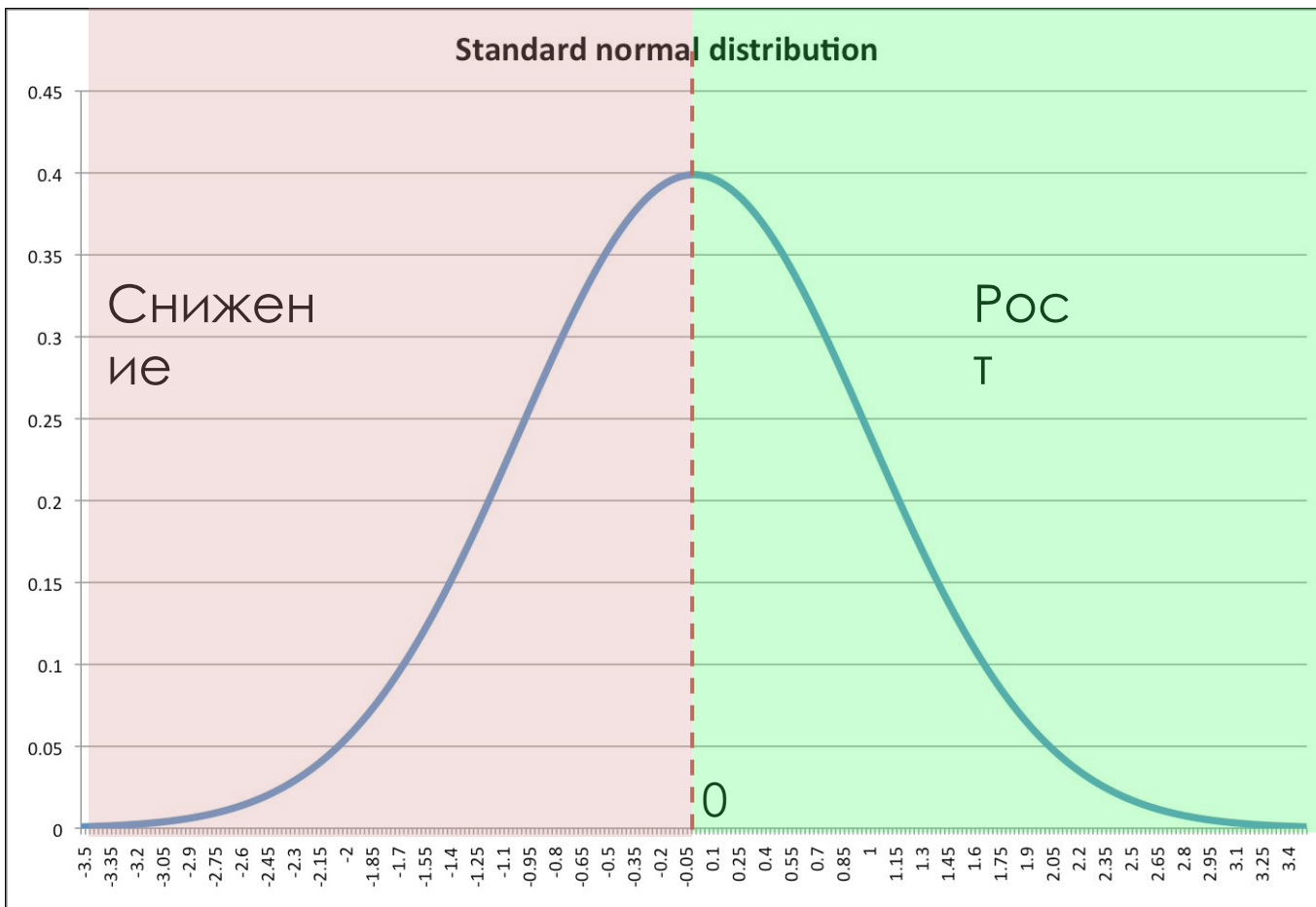
Более 90 000 наблюдений
(База данных минрегиона
по указу 825)



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

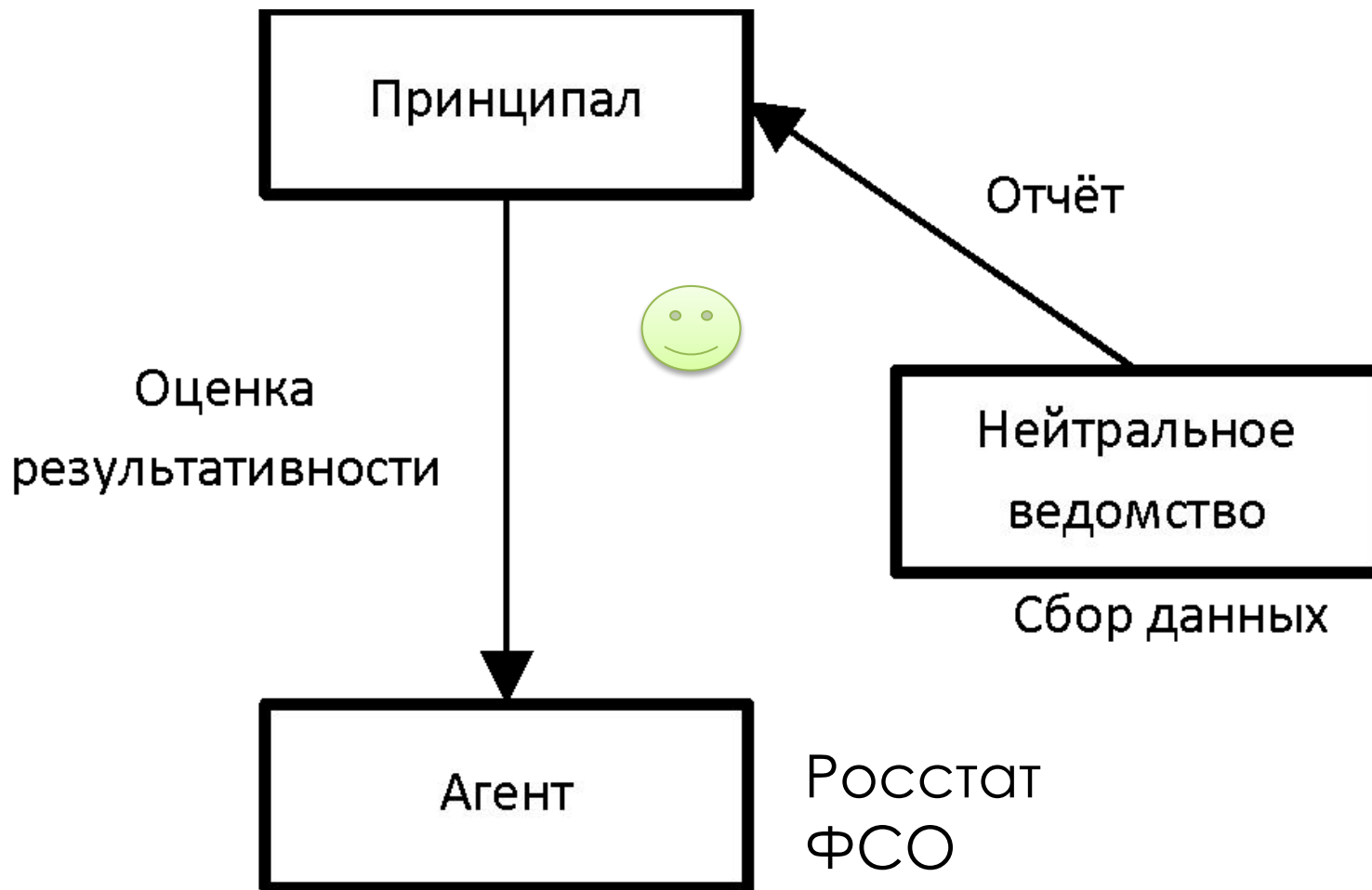


Источники данных

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

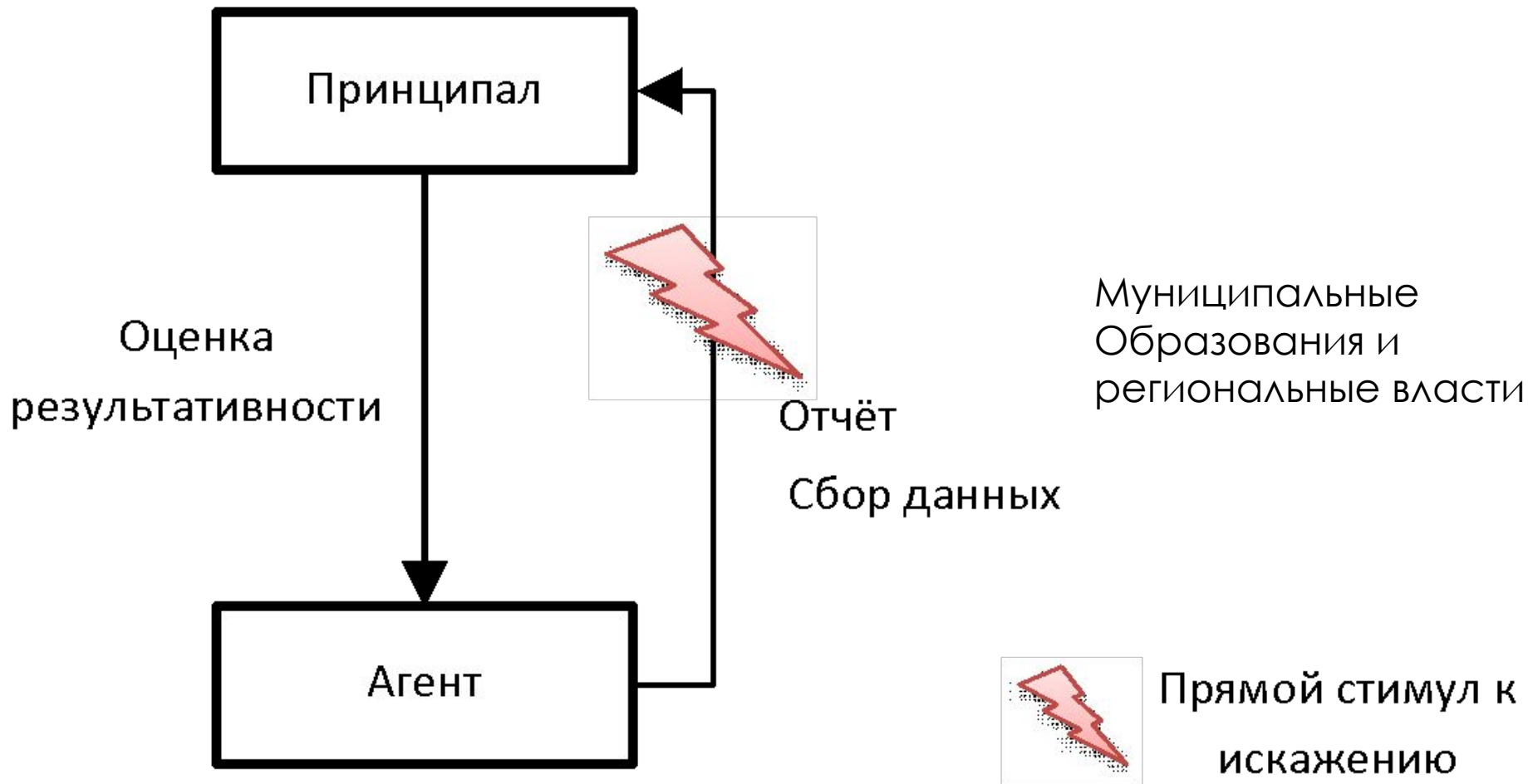
2 типа принципал-агентских цепей

Тип 1 – нейтральное отчитывающееся ведомство



Стимул исказить данные отсутствует

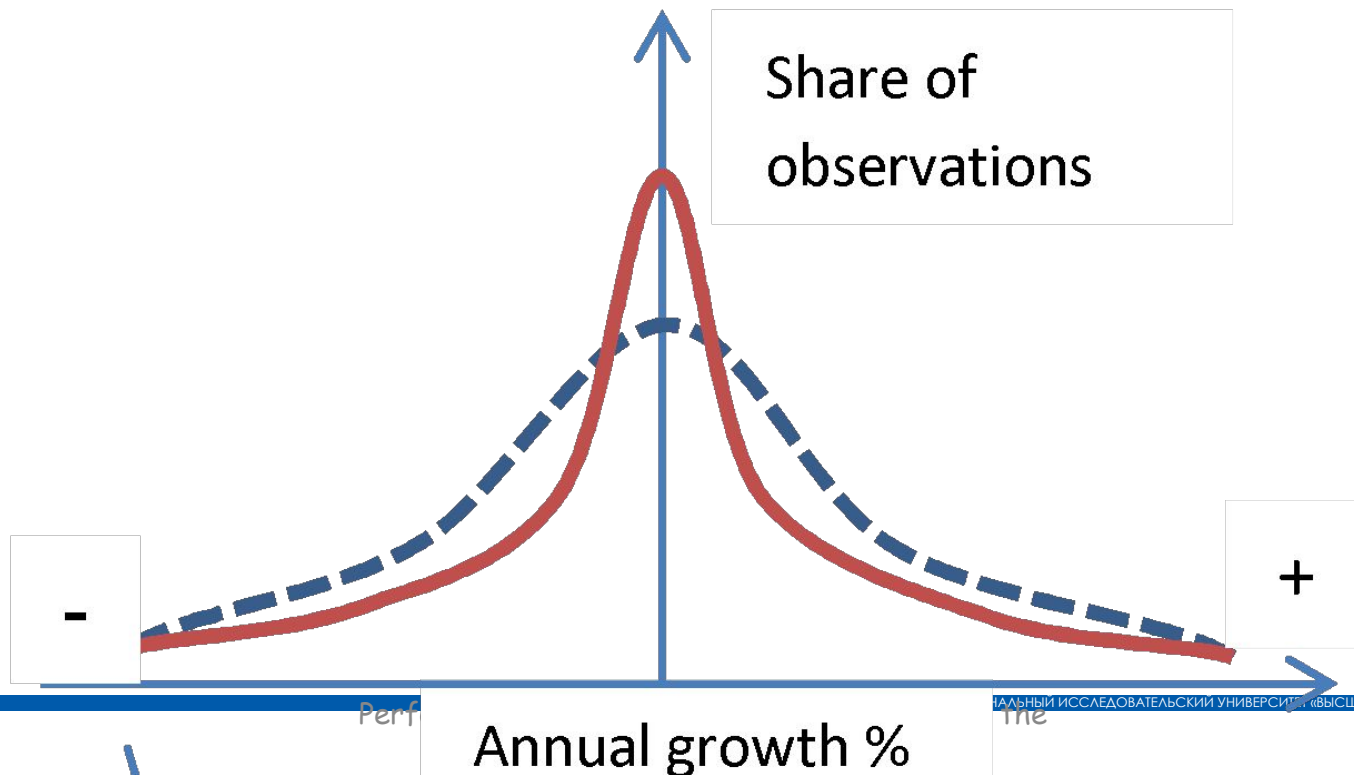
Тип 2 - Само-оценивающее ведомство



Гипотеза 1

Манипулирование данными наиболее выражено среди индикаторов субъектов РФ.

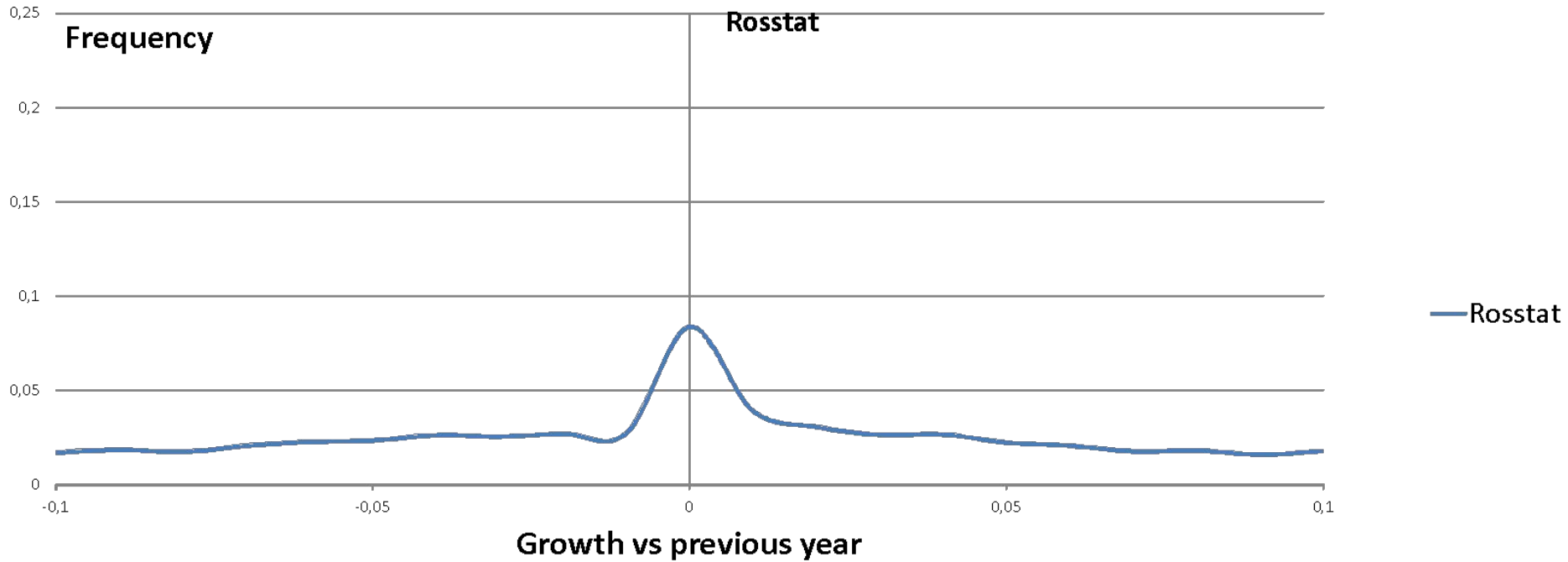
- Большая индикаторов с нулевым ростом (осторожная манипуляция)

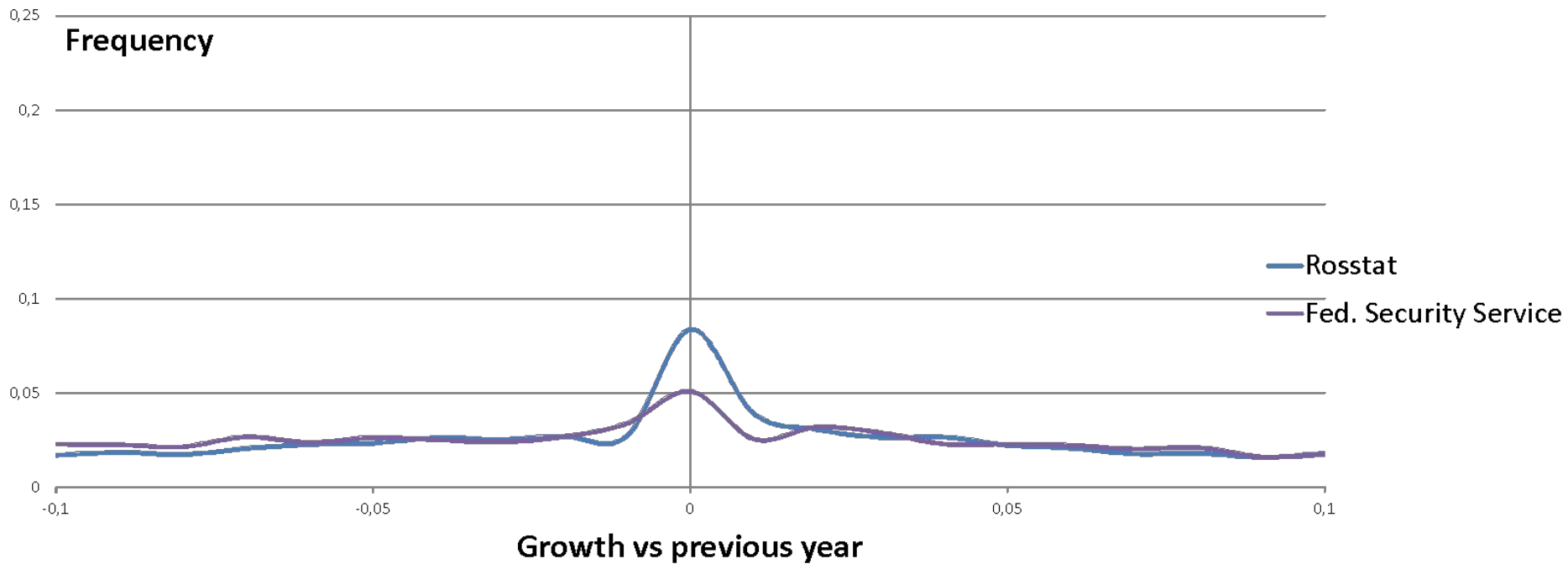


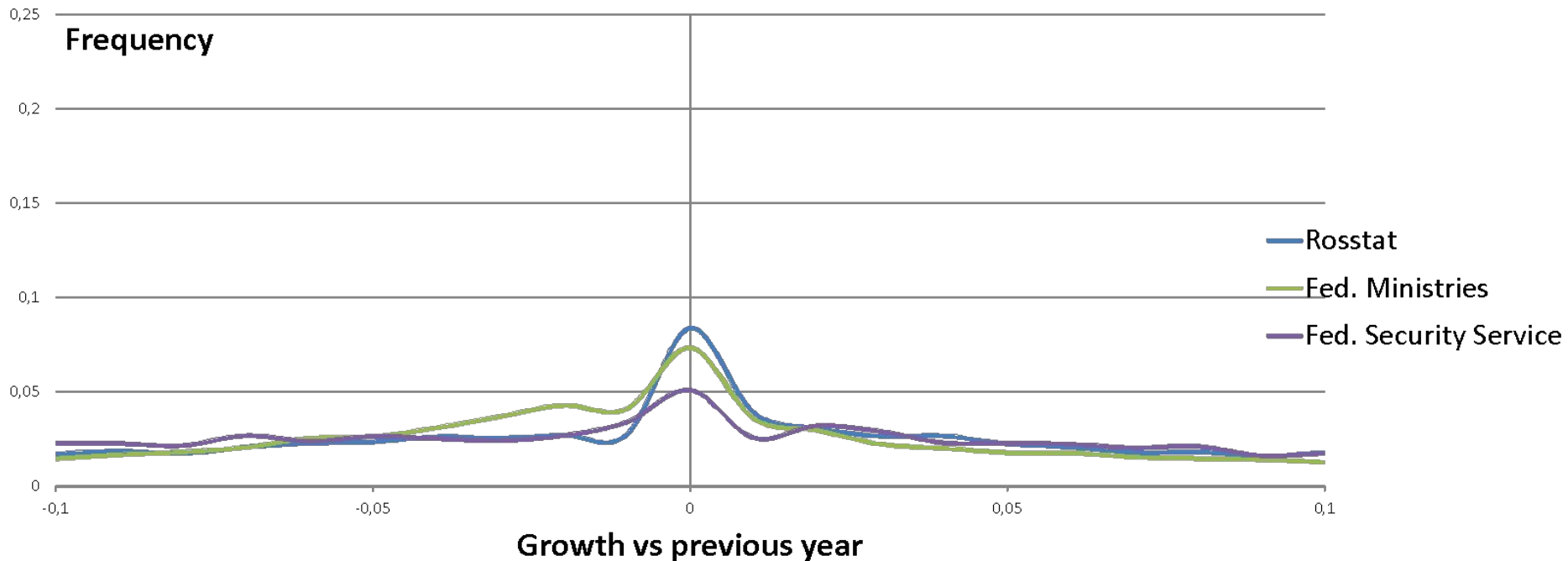


Результаты

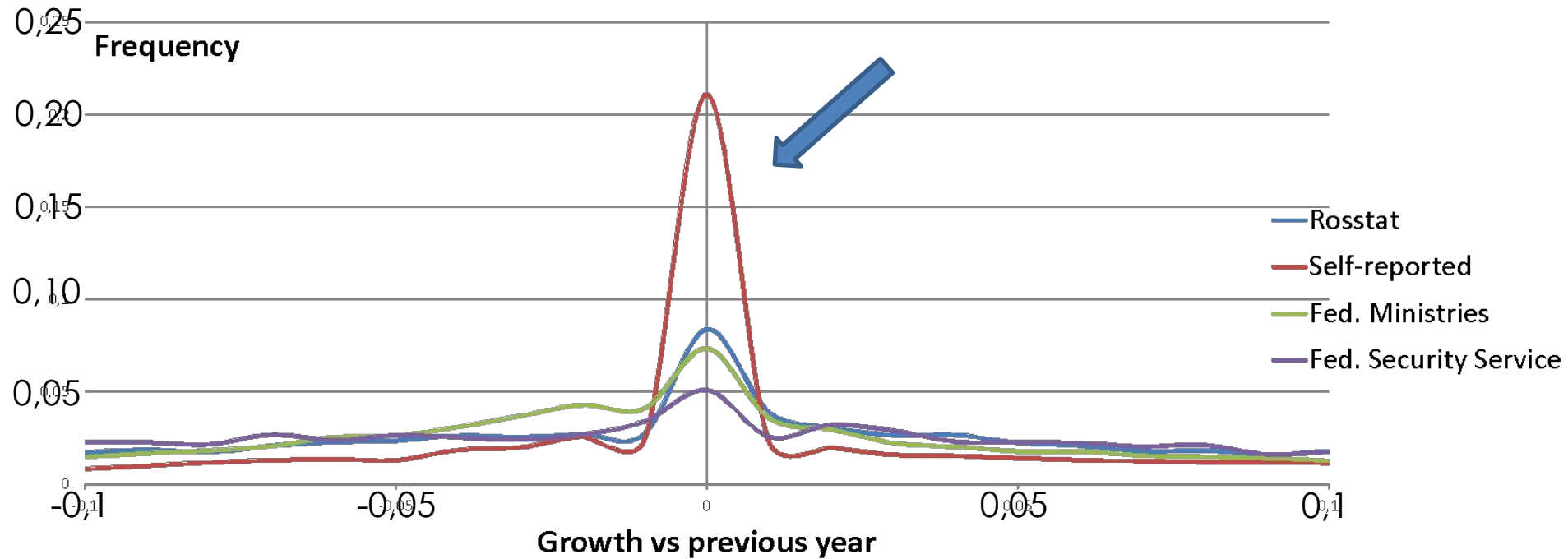
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ







Результаты



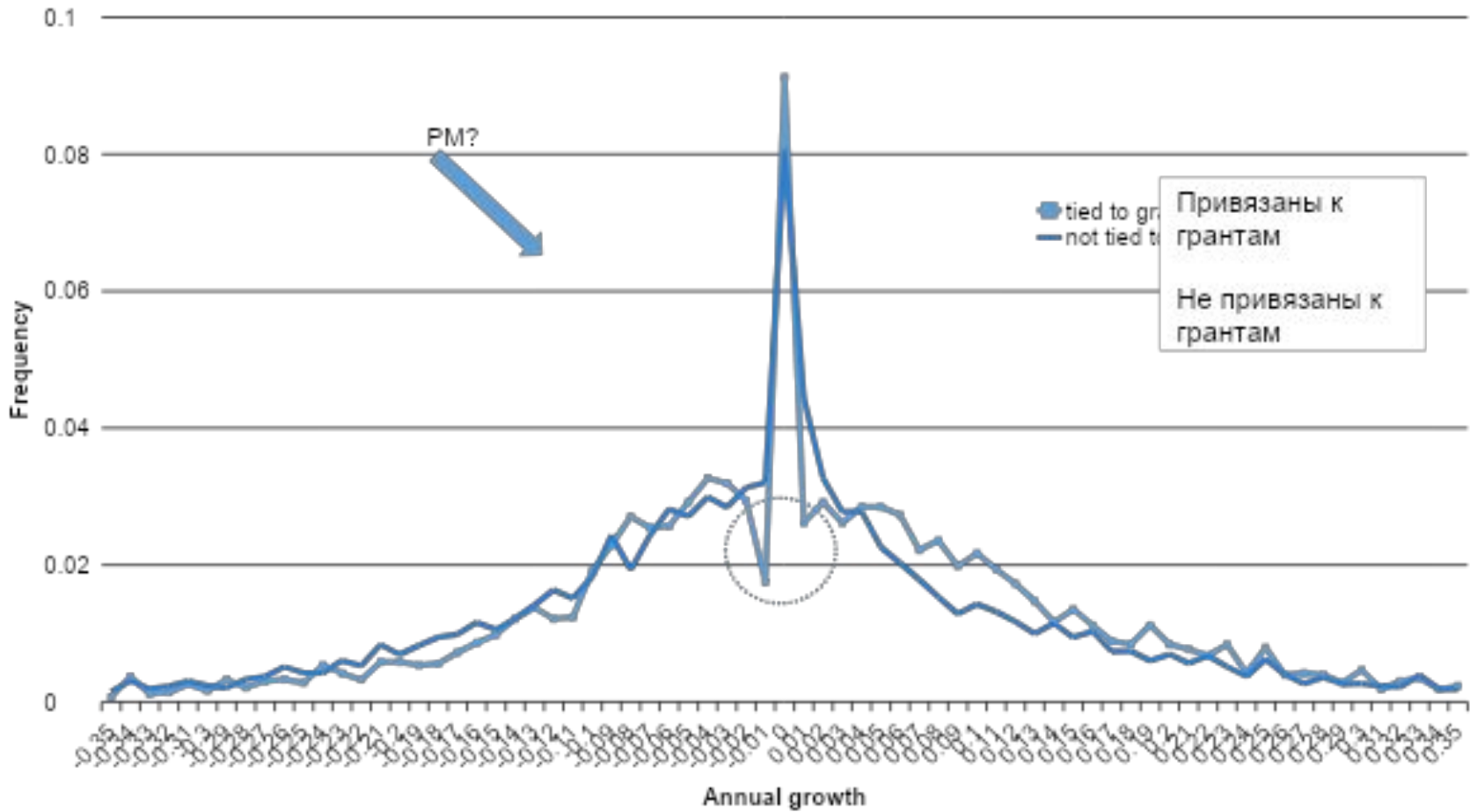
Осторожная
манипуляция



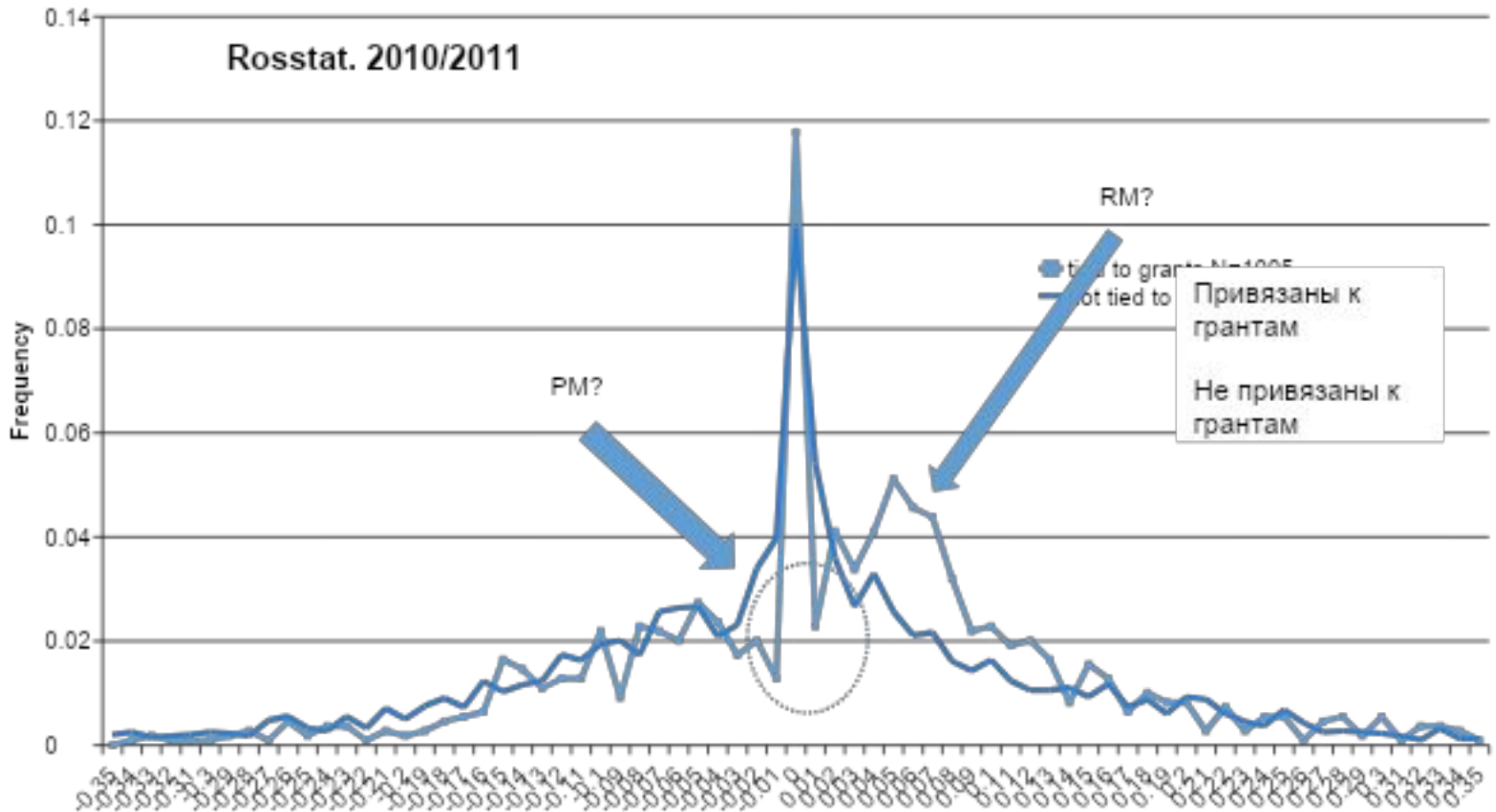
Эффект грантов

- 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 растёт, 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 достижение 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**