



Институт экономической
политики им. Е.Т. Гайдара

Управление по результатам - международный опыт

Назаров Владимир
Станиславович

1. Управление по результатам как элемент реформ «нового государственного управления» (New Public Management – далее NPM)

- 1) *использование практики управления частными компаниями для управления государственными и муниципальными организациями* («разрешите управленцам управлять»: краткосрочные контракты по найму, свобода менеджмента в определении оплаты труда и в карьерном продвижении служащих, право на ошибку):
- нет юридического понятия «госслужащий»;
 - соглашения о результативности деятельности между министрами и руководителями департаментов и агентств (цели, важнейшие реформы и инициативы, система оценки эффективности деятельности);
 - соглашения о покупке между министрами и департаментами (агентствами) определяют непосредственные результаты деятельности (компромисс между количеством и качеством непосредственных результатов в условиях ограниченности бюджетных ресурсов) – *некий аналог задания*;
 - контракты между РБС и непосредственным покупателем ресурсов для общественного сектора, а также между непосредственным покупателем ресурсов и их поставщиками (разделение функций принятия стратегических решений от непосредственного приобретения ресурсов на конкурсной основе)

Управление по результатам как элемент реформ «нового государственного управления» (продолжение)

2) Контроль результатов, а не процессов деятельности, использование показателей оценки деятельности:

- ориентация на решение общественно значимых проблем, а не на выполнение функций
- разработка системы показателей оценки эффективности, связь с «проблемным полем» и с имеющимися ресурсами:
 - доминирование конечных результатов (Австралия),
 - доминирование непосредственных результатов (Новая Зеландия),
 - смешанная система (Великобритания, Канада, США, Швеция)

Управление по результатам как элемент реформ «нового государственного управления» (продолжение)

3) Реформирование структуры государственного сектора:

-  разграничение функций по выработке политики и оказанию услуг
-  дробление государственных структур
Великобритания (140 агентств – 70% госслужащих) , Нидерланды (39 агентств – 55% госслужащих + 470 государственных и 200 негосударственных организаций), Япония (57 агентств – 2,2% госслужащих).
-  использование проектно-программных подходов к управлению

Управление по результатам как элемент реформ «нового государственного управления» (продолжение)

4) развитие конкуренции:

-  выравнивание условий функционирования государственного и негосударственного **секторов** (например, включение арендной платы для муниципальных учреждений и предприятий в стоимость услуги, проблемы России);
-  снижение затрат – «**делать больше за меньшие деньги**» (ключевая роль в реформах – Казначейство и Минфин)

NPM – это система!

- Последовательная реализация принципов NPM МОЖЕТ ПРИВЕСТИ к успеху
(Великобритания времен Тэтчер, Новая Зеландия)
- Частичная реализация – это путь в никуда
(Япония: создание агентств + показатели, не связанные с бюджетным процессом и не всегда имеющие количественное выражение)

NPM – это не панацея

- NPM не способствует привлечению граждан к управлению государственным сектором
- Конкуренция подрывает кооперацию
- Показатели эффективности не способны полностью решить проблему ответственности
- Свобода менеджмента – несвобода служащих (показатели воспринимаются как навязанные)
- Экономия – не всегда благо
- Проблемы выстраивания бюджетного процесса в соответствии с принципами NPM

Система показателей оценки – слабое звено в идеологии NPM

Оценка эффективности – это

- 1) отсутствие компромисса между ценностями различных групп при предоставлении общественных благ
- 2) вуаль неведения для руководства
- 3) стимул к оппортунистическому поведению (эффект кобры)
- 4) препятствие к инновациям и проявлению амбиций (эффект выхухоля в школах)
- 5) противоречия между показателями оценки и финансированием
- 6) усиление командно-административного начала

Проблема выбора между конечными и непосредственными результатами

Конечные
результаты

или

Непосредственные
результаты



Учет качества

НО

- влияние объективных факторов
- временные лаги



Игнорирование качества



Необходимость введения
стандартов

Проблема соотнесения целей и задач с бюджетными расходами

- использование узкоотраслевых показателей либо механистическое закрепление показателя за органом власти;
- необходимость отнесения накладных (общепроизводственных или управленческих) расходов на стоимость оказания той или иной услуги

Проблема учета влияния капитальных расходов на динамику показателей

$$X_i = \frac{PV}{n} \times \prod_{k=1}^i (1 + r_k)$$

$$PV = \sum_{j=1}^t Y_j \times \prod_{l=1}^j (1 + r_l)$$

X_i – величина капитальных расходов, которая может учитываться наравне с текущими (добавляться к текущим расходам) в i -ом году ($i = 0$ в год ввода объекта в эксплуатацию), PV – капитальные расходы на объект; r_k – среднегодовое значение ставки рефинансирования Центрального Банка России в k -ом году), k – срок службы объекта (период, прошедший с момента ввода объекта в эксплуатацию), n – нормативный или плановый срок эксплуатации объекта (лет).

Y_j – расходы на объект в j -ом году до отчетного периода

Проблема разделения результатов работы органов власти и внешних эффектов

- *Отличия в соотношении используемых бюджетных ресурсов и получаемых непосредственных и конечных результатов могут быть вызваны не только эффективностью использования бюджетных средств, но и объективными причинами*



Показатели ресурсов и результатов

(указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 и от 28 апреля 2008 г. № 607)

Риски использования показателей неэффективных расходов

- эффективность определяется объемом использования ресурсов
-  эффективность определяется исключительно на основании текущих расходов
-  определение неэффективности бюджетных расходов как отличие от среднероссийских значений может привести к негативным тенденциям

Выводы

- Система показателей – это производная от стратегии развития
- Система показателей – это лишь элемент в системе мер по реализации стратегии
- Управленческая структура должна соответствовать системе показателей
- Процесс взаимодействия реально важен