

В.Н. Южаков
О.В. Александров
Е.И. Добролюбова
Е.Н. Клочкова

ВНЕДРЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ



| Издательский дом **ДЕЛО** |

Елена Добролюбова

**Внедрение управления по
результатам в деятельность
органов государственной
власти: промежуточные
итоги и предложения по
дальнейшему развитию**

«РАНХиГС»

2014

УДК 35
ББК 67.401.0

Добролюбова Е. И.

Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию / Е. И. Добролюбова — «РАНХиГС», 2014

ISBN 978-5-7749-0996-4

Настоящая книга подготовлена по итогам исследований, проведенных Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений по дальнейшему развитию механизмов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти в 2012–2013 гг. В издании рассмотрен зарубежный и российский опыт внедрения механизмов управления по результатам в деятельность органов государственного управления, выявлены ключевые проблемы внедрения управления по результатам в деятельность государственных органов и предложены дальнейшие направления внедрения и использования механизмов и инструментов управления по результатам в Российской Федерации. Для государственных и муниципальных служащих, студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», сотрудников научных и экспертных организаций, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами повышения эффективности государственного и муниципального управления.

УДК 35
ББК 67.401.0

ISBN 978-5-7749-0996-4

© Добролюбова Е. И., 2014

© РАНХиГС, 2014

Содержание

Введение	7
Определения	9
Глава 1. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции	11
1.1. Общие тенденции внедрения управления по результатам в зарубежной практике	11
1.2. Опыт внедрения управления по результатам в отдельных странах и международных организациях	16
Конец ознакомительного фрагмента.	18

**Е. И. Добролюбова, О. В. Александров,
Е. Н. Клочкова, В. Н. Южаков**
**Внедрение управления по результатам
в деятельность органов государственной
власти: промежуточные итоги
и предложения по дальнейшему развитию**

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2014

* * *

Введение

Повышение эффективности государственного и муниципального (общественного) сектора – одна из главных целей реформирования системы государственного и муниципального управления в России в последнее десятилетие.

Эта цель была отражена в реформе государственной службы и бюджетной реформе, затем в административной реформе, направленной на повышение эффективности деятельности органов власти на региональном и муниципальном уровнях и на повышение качества государственных услуг, а в настоящее время – и в Программе повышения эффективности бюджетных расходов, принятой в 2010 г.

Государство в последние годы стало внедрять принципы управления эффективностью (или управления по результатам), включая стратегическое планирование, мониторинг результатов и формирование соответствующей отчетности, а также элементы бюджетирования, ориентированного на результат, и новые подходы к предоставлению государственных услуг на федеральном и региональном уровнях.

Необходимость во внедрении управления эффективностью в государственном секторе стала еще острее из-за экономического кризиса и его негативного воздействия на доходы федерального бюджета. Задача экономии бюджетных средств, повышения эффективности их использования подчеркивает актуальность и значение управления эффективностью как средства совершенствования распределения ресурсов и повышения результативности деятельности на всех уровнях государственного управления.

В общественный сектор система управления по результатам пришла из частного сектора во второй половине XX в. в рамках внедрения концепции «нового» государственного управления. Наибольшее распространение данная система получила в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В настоящее время управление по результатам активно применяется и развивается в странах БРИКС: в Бразилии, России, Индии, Китае и ЮАР. Следует отметить, что отдельные элементы государственного управления, основанного на целеполагании и количественных показателях деятельности народного хозяйства, были присущи также государственным системам планирования в Китае и СССР.

Россия к внедрению управления по результатам в общественном секторе (в современном понимании) вплотную приблизилась только в 2004 г., когда была принята и начала реализовываться Концепция реформирования бюджетного процесса на 2004–2006 годы. В последующие годы вопросы внедрения управления «по результатам» нашли свое отражение в Концепции проведения административной реформы на 2006–2010 годы, Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 года и других стратегических документах.

В то же время, по экспертным оценкам, пока эффект от внедрения управления по результатам в российских органах государственного управления остается незначительным, что связано как с особенностями организации работ по внедрению данных принципов, так и с неполным внедрением инструментов и механизмов управления по результатам на всех этапах (стадиях) управленческого цикла. В данной книге рассмотрены международные подходы к внедрению управления по результатам, а также итоги российской практики разработки и внедрения соответствующих принципов и подходов. С учетом накопленного опыта и выявленных проблем, а также современных вызовов в сфере развития государственного управления сформированы предложения по дальнейшему развитию и совершенствованию использования механизмов и инструментов управления по результатам в российских органах государственной власти.

По мнению авторов, широкое обсуждение данных предложений позволит сформировать «общественный запрос» на внедрение управления по результатам в Российской Федерации, будет способствовать переосмыслению целевой модели реализации государственных функций и услуг и повышению ответственности за достижение заявленных общественно значимых результатов, а в конечном счете – повышению результативности государственного управления в России.

Настоящая книга подготовлена по результатам исследований, проведенных Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2012–2013 гг. по темам «Мониторинг освоения механизмов управления по результатам и разработка «дорожной карты» внедрения и развития механизмов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти (на 2012–2015 гг.)» и «Подготовка предложений по дальнейшему развитию механизмов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти».

Определения

Перед тем как провести подробный анализ итогов, новых вызовов и дальнейших шагов по внедрению всего комплекса инструментов и механизмов повышения эффективности общественного сектора, дадим несколько определений.

Управление по результатам в общественном секторе (Government Performance Management) – это принцип управления, основанный на обеспечении взаимосвязи целей, результатов и ресурсов на всех стадиях управления (планирование, реализация и контроль), способствующий наиболее эффективному достижению целей и получению конечных общественно значимых результатов [1]. Управление по результатам позволяет наиболее эффективным образом, в установленные сроки и с наименьшими затратами достигать заданных показателей результативности.

Вид результата – характеристика результата с точки зрения его значимости для внешнего потребителя. Выделяются конечные результаты, характеризующие изменения в сфере управления, значимые для общества, и непосредственные результаты, характеризующие объем услуг и функций, оказанных (выполненных) в интересах внешних потребителей (получателей, адресатов).

Инструмент управления «по результатам» – документ, в рамках которого обеспечивается определение (учет) достигнутых и ожидаемых результатов определенного вида (уровня) на определенной стадии управленческого процесса.

Механизм управления «по результатам» – процедура (совокупность процедур), обеспечивающая учет достигнутых (ожидаемых) результатов определенного вида (уровня) на определенной стадии управленческого процесса.

Управление «по результатам» в общественном секторе строится на следующих принципах:

Комплексность: достигнутые и ожидаемые (заявленные) результаты всех уровней (уровня государственной политики, уровня отдельных программ, проектов, мер государственного регулирования, уровня деятельности органов власти (органа местного самоуправления), структурного подразделения, служащего, подведомственной организации) учитываются на всех стадиях управленческого процесса: при планировании, исполнении принятых решений, контроле за исполнением принятых решений, оценке и корректировке ожидаемых результатов.

Ответственность: руководители органов государственной власти, структурных подразделений, подведомственных организаций и служащие отвечают за достижение результатов соответствующих уровней. За достижение результатов государственной политики Российской Федерации отвечает Правительство Российской Федерации.

Публичность: определение и мониторинг достижения конечных общественно значимых результатов и механизмов их достижения осуществляется с участием заинтересованных сторон, в том числе общественных структур, представителей бизнеса, научных и экспертных организаций.

Альтернативность: при определении способов и методов достижения конечных результатов более высокого уровня рассматриваются различные альтернативы с учетом ресурсных потребностей на реализацию соответствующих альтернатив.

Экономичность: инструменты и механизмы управления «по результатам» формируются с учетом принципа необходимости и достаточности данных для определения (обоснования) управленческих решений, планирования и оценки деятельности по их достижению.

Глава 1. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции

1.1. Общие тенденции внедрения управления по результатам в зарубежной практике

Система управления по результатам является одной из самых успешных моделей управления в мире и применяется практически во всех развитых и ведущих развивающихся странах (США, Великобритания, Австралия, Германия, Франция, Новая Зеландия, Индия, Бразилия, Китай и т. д.), а также в международных организациях. При этом наблюдаются различные варианты реализации данной модели с учетом национальных условий и конкретных целей ее внедрения.

Наиболее известным определением понятия «управление „по результатам“» является определение Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), в соответствии с которым «управление „по результатам“» представляет собой управленческий цикл, в рамках которого определяются целевые значения в области эффективности и результативности; менеджеры обладают возможностями для их достижения; проводится измерение и отчет о достигнутых результатах, а затем эта информация используется при решениях о финансировании, структуре, функционировании программ, а также при решениях о поощрении и санкциях» [2].

Бюджетирование, ориентированное на результат, является лишь одной из форм этого управления, предполагающей наличие взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и фактическими (либо планируемыми) результатами. Важно отметить, что степень взаимосвязи ресурсов и результатов при внедрении механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, различается в разных странах. Так, наиболее распространенной моделью в странах ОЭСР является презентация информации о результатах в составе бюджетных документов («презентационное» бюджетирование, ориентированное на результат), не предполагающее наличие прямой (формульной, математической) связи между объемом непосредственных либо конечных результатов и объемом бюджетных ассигнований на соответствующие направления. Ряд стран использует механизмы информационного обеспечения принятия бюджетных решений с помощью данных о планируемых и достигаемых результатах. Наконец, в отдельных странах (иногда по отдельным направлениям либо сферам, например в сфере образования) используются так называемые прямые механизмы бюджетирования по результатам (в том числе основанные на стоимости единицы результата с заданным стандартом качества)¹.

Внедрение механизмов управления по результатам, как правило, направлено на достижение нескольких или всех приведенных ниже целей:

- повышение эффективности и результативности государственного управления;
- повышение качества принятия управленческих решений, в том числе в отношении распределения ресурсов и бюджетирования;
- повышение прозрачности и подотчетности государственного сектора;
- достижение экономии бюджетных расходов [3].

¹ Приведенная выше классификация используется ОЭСР: Performance Budgeting: a User's Guide. OECD Policy Brief, March 2008.

В целом в международной практике можно выделить три основных этапа внедрения механизмов управления по результатам, хотя в отдельных странах реформы в данном направлении могли одновременно сочетать характеристики нескольких этапов. Общая схема этапов внедрения управления по результатам в зарубежных странах приведена на рис. 1.1.

На первом этапе основной задачей внедрения управления по результатам являлось *определение результатов* (как правило, непосредственных) и *формирование системы распределения ресурсов в разрезе результатов, а также закрепления ответственности за их достижение*. Во многих странах ОЭСР такие реформы были проведены в 1980-х – начале 1990-х гг. и включали как компоненты, связанные с внедрением элементов бюджетирования, ориентированного на результат, так и компоненты, связанные с управлением кадрами государственной службы (государственного сектора в целом). Как правило, в рамках данных реформ основной акцент был сделан на внедрении механизмов управления по результатам на ведомственном уровне при поддержке центральных ведомств. В результате данных реформ к началу 2000-х гг. в большинстве стран ОЭСР отчетность о бюджетных расходах была связана с показателями непосредственного эффекта (к 2007 г. – в 90 % стран ОЭСР²).

Второй этап внедрения принципов управления по результатам связан с ростом внимания к достижению конечных результатов и распространению принципов управления по результатам на уровне центрального правительства. Дополнительное развитие на данном этапе получили такие элементы, как результативные контракты с руководителями ведомств (статс-секретарями), внедрение механизмов оплаты труда по результатам, инструменты мониторинга и оценки качества государственных услуг. На данном этапе также проявились такие характеристики, как селективный отбор наиболее значимых показателей эффективности и результативности (например, в Великобритании канцелярия премьер-министра отбирала 30–40 наиболее значимых показателей для постоянного мониторинга среди более 100 целевых национальных показателей).

² International Budget Practices and Procedures Database. 2007/2008. OECD <http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>



Рис. 1.1. Этапы внедрения управления по результатам в зарубежной практике

Важно отметить, что в период реализации данного этапа управления по результатам (вторая половина 1990-х – 2008 г.) данные управленческие модели получили распространение не только в развитых странах, но и в странах с переходной экономикой и крупнейших развивающихся странах (Китае, Индии, странах Латинской Америки). На этот же период приходятся и первые усилия по внедрению управления по результатам в России.

Распространение практики управления по результатам в данный период подтверждается международными исследованиями. Так, если в начале 2000-х гг. расходы национальных бюджетов были связаны с конечными результатами лишь в 56 % стран – членов ОЭСР, то в 2007 г. данная взаимосвязь наблюдалась уже в 73 % странах ОЭСР. В 70 % стран ОЭСР информация о достижении целевых значений показателей использовалась при обсуждении бюджетных заявок ведомств в рамках бюджетного процесса³.

Существенный прогресс был достигнут и в публикации информации о результатах достижения целевых показателей (в 80 % стран ОЭСР данные о результатах достижения целевых показателей в 2007 г. подлежали публикации).

При этом в целом в странах ОЭСР преобладающим подходом к внедрению управления по результатам является закрепление ответственности за достижение результатов на уровне ведомств и их руководителей. Так, по данным на 2007 г., ответственность за достижение установленных целей в странах ОЭСР чаще всего закреплялась за соответствующим министром (в 60 % случаев), причем в 53,3 % случаев соответствующий министр сам определял значение целевого показателя на будущий период, и лишь в 20 % случаев целеполагание являлось функцией кабинета министров⁴.

³ International Budget Practices and Procedures Database. 2007/2008. OECD <http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>

⁴ <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/govglance-2011en/04/02/index.html>;

Мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. стал катализатором «третьей волны» внедрения механизмов управления по результатам как в зарубежных странах, так и в международных организациях. Необходимость сокращения бюджетных расходов наряду с сохранением достигнутого высокого уровня стандартов качества государственных услуг наряду с развитием новых технологий (в том числе телекоммуникационных технологий, снижающих стоимость обработки данных и позволяющих развивать различные инструменты прозрачности и подотчетности в государственном секторе) обусловила особое внимание в рамках данного этапа следующим аспектам управления по результатам:

- развитие инструментов стратегического управления кадрами, управления по результатам на индивидуальном уровне;
- переход от «жесткой» привязки бюджетных расходов к результатам («прямого» бюджетирования, ориентированного на результат) к более «мягким» формам бюджетирования, ориентированного на результат, с сохраняющимся акцентом на достижение конечных результатов, в том числе в среднесрочной и долгосрочной перспективе;
- развитие механизмов и инструментов анализа и оценки достигаемых результатов, в том числе проведение стратегических обзоров бюджетных расходов и т. д.

Реализация данного этапа управления по результатам во многих странах продолжается, однако уже сейчас данные международных сопоставлений позволяют зафиксировать определенные тенденции.

Во-первых, развитие систем стратегического управления кадровыми ресурсами является значимым приоритетом, причем по данному показателю наблюдаются значительные различия в степени внедрения в различных странах ОЭСР. Так, рассчитанный ОЭСР индекс стратегического управления кадровыми ресурсами, составляющий в среднем по ОЭСР 0,5, варьируется в различных странах от 0,91 в Австралии до 0,13 в Венгрии (рис. 1.2).

Во-вторых, все большее распространение получают практики оплаты труда по результатам. Если в 2004 г. данные методы использовались в 67 % стран ОЭСР, то в 2010 г. уже 80 % стран ОЭСР использовали механизмы оплаты труда по результатам, причем в отдельных странах доля переменной части оплаты труда, зависящей от достигнутых результатов, достигала 40 %⁵.

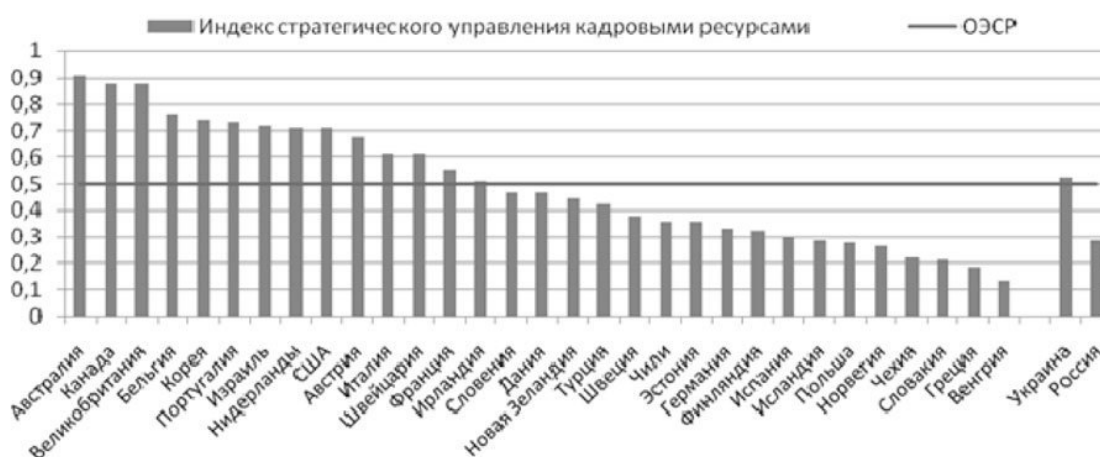


Рис. 1.2. Диаграмма индекса стратегического управления кадровыми ресурсами в странах ОЭСР, России и Украине Источник: OECD Government – at – a Glance⁶.

⁵ 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management.

⁶ Индекс стратегического управления кадровыми ресурсами включает оценку таких параметров, как: наличие общей системы подотчетности; наличие целей управления кадрами, встроенных в оценку результативности деятельности руководи-

В-третьих, значительное внимание уделяется развитию инструментов оценки достижения результатов (в том числе развитию независимой оценки, оценки с участием граждан и т. д.). Такие тенденции актуальны как для стран ОЭСР [4], так и для развивающихся стран, например для Китая [5].

Наконец, среди общих для стран ОЭСР тенденций в сфере управления по результатам отмечается развитие систем мониторинга и оценки результатов деятельности субнациональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления со стороны национальных правительств. Даже в случаях когда ответственность за оказание тех или иных государственных услуг непосредственно закреплена за нижестоящими уровнями управления, органы государственной власти на национальном уровне все чаще используют механизмы контроля качества (исполнения стандартов) и объемов предоставляемых услуг и, соответственно, оценку эффективности расходов на данных уровнях (такие системы используются в Финляндии, Италии, Австралии, Нидерландах, Дании, Норвегии, Германии и других странах) [6].

телей на верхнем и среднем уровнях; элементы, которые руководитель высшего и среднего звена должны учитывать при планировании и отчетности в рамках общей системы подотчетности; наличие регулярной практики анализа и оценки потенциала кадровых служб ведомств; наличие системы планирования для обеспечения наличия адекватных кадровых ресурсов для предоставления услуг; элементы, учитываемые в рамках планирования деятельности ведомств.

1.2. Опыт внедрения управления по результатам в отдельных странах и международных организациях

Рассмотрим опыт внедрения управления по результатам в отдельных зарубежных странах и Организации Объединенных Наций (далее – Организация).

В 2013 г. Организация Объединенных Наций в докладе Генерального секретаря на заседании Генеральной Ассамблеи 29 января 2013 г. (п. 129 повестки дня) ввела следующее официальное определение управления, ориентированного на результат (сформулированное Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР): «Стратегия управления, в рамках которой все субъекты на местах, прямо или косвенно принимающие участие в достижении ряда определенных результатов в области развития, добиваются того, чтобы их процессы, продукты и услуги способствовали достижению желаемых результатов (выполнению мероприятий, достижению конечных результатов и целей)». При этом управление, ориентированное на результат, в соответствии с подходом, принятым ООН, «следует рассматривать как подход, который охватывает весь жизненный цикл, начиная с элементов планирования, контроля, целью которого является обеспечить достижение результатов, и оценки, благодаря которой мы получаем неопределимую информацию для принятия решений, и кончая извлечением уроков на будущее» [7].

Кроме того, в указанном докладе Генерального секретаря ООН определена Концепция внедрения управления, ориентированного на результат в Организации Объединенных Наций.

В данной концепции, в частности, сформулированы уже предпринятые инициативы по внедрению управления по результатам в ООН. Так, в течение многих лет в ООН осуществляется поэтапный подход к осуществлению управления, ориентированного на результат.

В соответствии с докладом Генерального секретаря (А/64/640) в Секретариате была создана четкая система подотчетности, что было одобрено Генеральной Ассамблеей в резолюции 64/259⁷. В 2010 г. была введена новая система управления служебной деятельностью и профессионального роста, призванная повысить ответственность руководителей и устранить большую часть недостатков. Реформа системы контрактов включала публикацию новой серии правил о персонале, применяемых по отношению ко всем сотрудникам Организации. Также продолжилась разработка четкой системы делегирования полномочий.

Кроме того, в целях более широкого применения Концепции управления, ориентированного на результат, в Секретариате принимаются другие меры, к которым относится более полный учет институциональных целей в планах работы отдельных старших руководителей с помощью заключаемых с ними договоров, отражение этих институциональных целей в планах работы сотрудников на всех уровнях в соответствии с требованиями новой системы управления служебной деятельностью и профессионального роста и увязка оценки качества работы старших руководителей с качеством работы Организации. Для этого в 2010 г. полномочия Совета по служебной деятельности руководителей были изменены, и к его функциям была добавлена обязанность «контролировать качество работы старших руководителей и глав миссий по достижению целей, результатов и целевых показателей». Для того чтобы это изменение было реализовано на практике, в 2011 г. был создан механизм одновременной оценки Советом по служебной деятельности руководителей как докладов об исполнении программ, так и выполнения старшими руководителями заключаемых с ними договоров.

⁷ Резолюция 64/259 Генеральной Ассамблеи ООН // www.un.org

Несмотря на то что многое еще можно улучшить, в Секретариате уже реализуются следующие важнейшие меры, нормы и стандарты Концепции управления, ориентированного на результат:

1) государства-члены дают указания и определяют приоритеты и целевые показатели Организации;

2) на их основе Генеральный секретарь разрабатывает предлагаемые стратегические рамки на двухгодичный период: часть первую «Общий обзор плана» и часть вторую «Двухгодичный план по программам»;

3) руководители программ разрабатывают планы, нацеленные на достижение результатов и содержащие предположения относительно того, что требуется для их достижения;

4) на основе данных государствами-членами указаний и определенных ими приоритетов и целевых показателей осуществляется ориентированное на результаты бюджетирование;

5) ход выполнения программ постоянно контролируется руководителями программ, и при необходимости в них вносятся исправления;

6) отчеты о результатах регулярно предоставляются заинтересованным сторонам;

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.