



Повышение вклада высших должностных лиц в результативность программ

Ник Мэннинг

Один из координаторов Всемирной экспертной группы (ВЭГ) по вопросу об эффективности госсектора (ЭГС)

Март 2012





- Почему у всех высших должностных лиц разные производственные контракты?
- Потому что к ним применяются внутренние и внешние поощрения
- Мотивация возникает в ответ на возможности & стимулы
- Контракты составляются так, чтобы избежать все негативные моменты...
- ...и учесть все позитивные
- Все производственные контракты нацелены на диалог и концентрацию сил
- Чудодейственных средств не бывает
- Хорошие контракты:
 - Не полагаются на единственный инструмент
 - Не используют рычаги высокого давления
 - Требуют многократного повторного обсуждения
- Выводы

1. Почему у всех высших должностных лиц разные производственные контракты?

Производственные контракты

Природа трудового соглашения	Традиционная гражданская служба			Договор, похожий на другие соглашения по общему трудовому законодательству
Стаж	Постоянный стаж	Постоянный стаж с производственным соглашением	Мандат на фиксированный срок или прикомандирование	Трудоустройство на фиксированный срок
Ситуация по окончании			Значительные вычеты, срок службы в данной должности	Не обеспечивается автоматическая должность в госсекторе
Примеры стран	<i>Кипр, Болгария, Румыния</i>	<i>Великобритания, Доминиканская Республика</i>	<i>Бельгия, Нидерланды, Польша, Финляндия, Италия</i>	<i>Мальта, Новая Зеландия</i>

2. Потому что к ним применяются внутренние и внешние поощрения

Внутренние поощрения

- Радость от выполнения задачи
- Лояльность к миссии/ организации

vs.

Внешние поощрения

- Финансовый успех
- Уважение коллег
- Безопасная работа



3. Мотивация возникает в ответ на возможности & стимулы

Внутренняя мотивация может быть укреплена возможностями:

- Самостоятельность и самовыражение
- Успешная организация с четким пониманием направления и цели

Но может быть ограничена, если служащий:

- Увяз в работе, не приносящей удовольствия и не дающей надежды на мобильность,
- Если к нему относятся как к инструменту



Внешняя мотивация может быть укреплена стимулами:

Стимул в виде долгосрочной карьеры:

Обычно применяется в сложной среде госсектора:

- Долгосрочный карьерный рост
- Конкурентное стимулирование
- Отложенная компенсация

Необходимые сопутствующие факторы

- Должен существовать реальный риск непродвижения по службе
- Должна существовать возможность для карьерного роста

Побочные эффекты

- Привлекают не расположенных к риску служащих

Стимулы к краткосрочным результатам

- Оформление новых или продление старых контрактов
- Зарплата, зависящая от результатов деятельности

Необходимые сопутствующие факторы:

- У работы есть измеримые прямые результаты
- Стимулы продолжают работать все время

Побочные эффекты

- Привлекают склонных к риску служащих

4. Контракты составляются так, чтобы избежать все негативные моменты...

		Стимулы, работающие в основном на внешнюю мотивацию	
		Стимулы долгосрочного карьерного роста	Стимулы краткосрочных результатов
Потенциальное воздействие на внутреннюю мотивацию	Позитивное	+ Могут повысить внутреннюю мотивацию, если дадут служащим больше самостоятельности	+ Могут включить мотивацию, если служащий работает в успешной организации с четким пониманием цели
	Негативное	- Могут убить удовольствие от работы из-за длительного истощения	- Могут убить удовольствие от работы из-за отношения к служащим как к инструменту

В традиционных стимулах долгосрочной карьеры для высших должностных лиц лишь отчасти используются возможности повышения внутренней мотивации.

...и учесть все ПОЗИТИВНЫЕ

Цель создания новых условий – избавиться от всех негативных моментов и использовать все возможности

Стимулы, работающие в основном на внешнюю мотивацию

Стимулы долгосрочного карьерного роста

Стимулы краткосрочных результатов

Потенциальное воздействие на **внутреннюю** мотивацию

Позитивные

+ Могут повысить внутреннюю мотивацию, если дадут служащим больше самостоятельности

+ Могут включить мотивацию, если служащий работает в успешной организации с четким пониманием цели

Негативные

– Могут убить удовольствие от работы из-за длительного истощения

– Могут убить удовольствие от работы из-за отношения к служащим как к инструменту

5. Все производственные контракты нацелены на диалог и концентрацию сил

«Никто, будучи в своем уме, не думает, что мы используем [официальные документы подотчетности] чтобы управлять результатами деятельности».

- Из высказывания министра Новой Зеландии (цит. по: Dormer 2010, с.15)



Насколько четко и недвусмысленно из структуры программ следует подотчетность госорганов за результаты деятельности?



Насколько четко прописаны обязанности отдельного служащего внутри госоргана?

С учетом комплексности связей между отдельным служащим и более широкими (на уровне правительства или министерства) программно-целевыми установками, важно провести четкую «линию прицеливания».

6. Чудодейственных средств не бывает

Внедрение квази-контрактных реформ

Направление Степень воздействия	Рост/улучшение %*	Снижение/ухуд шение%	Без изменений или неясно%	Всего записей**
Польза	43.9	22.8	33.3	57
Результаты	53.4	19.6	27.9	165
Процессы/виды деятельности	57.9	18.5	23.6	644

*По каждому типу воздействия проценты основаны на общем количестве записей о данном типе воздействия.

** Некоторые исследования содержали одну-две записи о пользе, результатах или процессах/видах деятельности. В некоторых было более одной записи об одном и том же типе воздействия, т.е. о пользе, результатах или процессах/видах деятельности. Поэтому под записью понимается не то же самое, что под исследованием. В колонке «Всего записей» показано количество всех записей по каждому отдельному виду воздействия (а именно, по пользе, результатам и процессам/видам деятельности).

7. Хорошие контракты не полагаются на единственный инструмент

Недавний поворот на 180 градусов в области оплаты труда по результатам деятельности (чуть более чем за десять лет мы прошли путь от отказа от этой практики к возврату к ней) вызывает вопросы о том, действительно ли изменилось что-то за этот период. Какие у нас есть доказательства в пользу того, что оплата труда по результатам деятельности теперь будет работать, в то время как раньше она не работала?

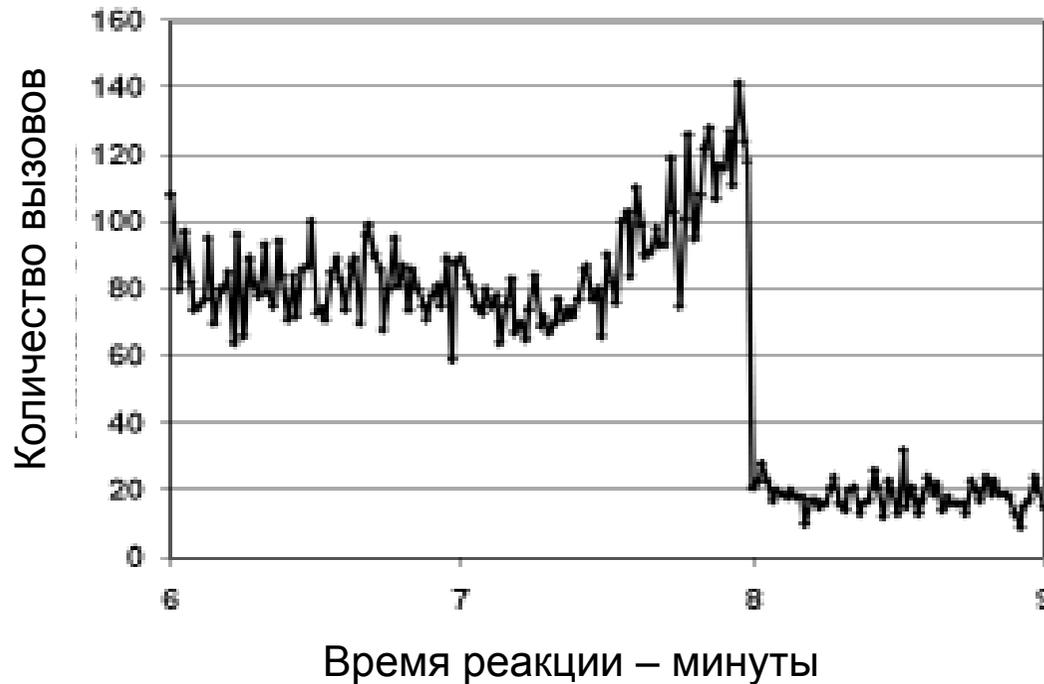
(Perry, Engbers, et al. 2009, с.40)



Метаисследование воздействия оплаты труда по результатам деятельности по видам занятий

8. Хорошие контракты не используют рычаги высокого давления

Распределение скорости реагирования скорой помощи на срочные вызовы, связанные с угрозой жизни, в Великобритании



9. Хорошие контракты требуют многократного повторного обсуждения

Изменение договоренностей между высшими должностными лицами и политиками

Классическая роль высших должностных лиц как «доверенных лиц», защищающих общественный интерес	Роль высших должностных лиц как «контрактников»
<ul style="list-style-type: none"> • Политики <i>уступают</i> некоторые из своих прав или все права произвольно нанимать, увольнять, оплачивать или направлять госслужащих, но <i>получают взамен</i> лояльность служащих действующему правительству и гарантию их компетентности; • Высшие должностные лица <i>уступают</i> свое право комментировать политику, но <i>получают взамен</i> трудоустройство и гарантированную компенсацию и определенный статус. 	<ul style="list-style-type: none"> • Политики <i>уступают</i> возможность «спускать» политику служащим, но <i>получают взамен</i> устремленность служащих к результатам; • Высшие должностные лица <i>уступают</i> право комментировать политику, но <i>получают взамен</i> большее признание и оплату за достигнутые результаты

10. Выводы

Планируя изменить систему поощрений высших должностных лиц...

A. Следите за улучшениями



- Лояльность
- Система сбалансированных показателей по ведомству



B. Не исключайте возможность небольших постепенных усовершенствований текущих условий

C. Если вы задумываете перейти на контракты на основе результатов деятельности, *сначала испытайте это в качестве пилотного проекта и предусмотрите пути отхода.*



А. Следите за улучшениями



Существует тенденция к оценке и отслеживанию «лояльности» (= готовность что-то сделать+ организационное гражданство)

Уровни лояльности служащих на федеральной государственной службе в Канаде

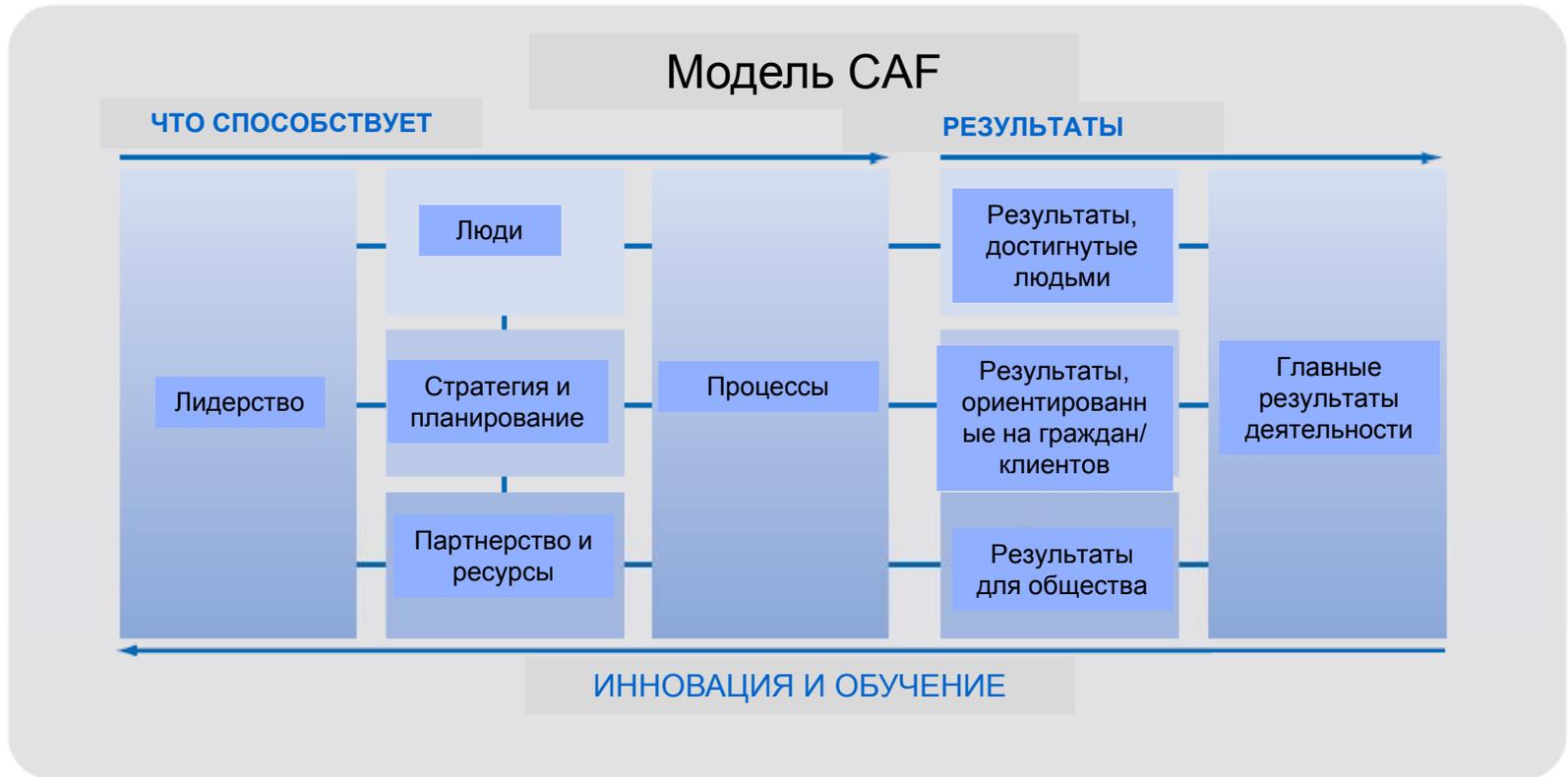


Исследование, проведенное в 2008 г. среди федеральных госслужащих Канады, содержало следующие вопросы о лояльности:

«Как социальный результат высокого уровня, лояльность можно использовать как синоним или вообще замещающее понятие для обозначения управления людьми. Это потому, что она представляет собой совокупный эффект лидерства, рабочей силы и рабочего места, которые и приводят к лояльности.»



Система сбалансированных показателей по ведомству



В. Не исключайте возможность небольших постепенных усовершенствований текущих условий



Если системы длительного карьерного роста не работают, что обычно делалось, и что может быть сделано?

- Эрозия заработной платы и структуры рангов
- Карьерная лестница
- Недочеты при найме и удержании на рабочем месте
- Недисциплинированность при карьерном продвижении

Если системы, основанные на краткосрочных результатах деятельности, не работают, что обычно делалось, и что может быть сделано?

- Природа поощрений
- Надежность показателей
- Расчетная единица
- Деловые игры

С. Если вы задумываете перейти на контракты на основе результатов деятельности, *сначала испытайте это в качестве пилотного проекта и предусмотрите пути отхода.*

Основные соображения при переходе от долгосрочной модели карьерного роста к краткосрочным стимулам на основе результатов деятельности:



- Планируйте, планируйте, планируйте
- Испытайте, испытайте, испытайте

Основные соображения при переходе от краткосрочных стимулов на основе результатов деятельности к долгосрочной модели карьерного роста:

- Можно ли это осуществить? В любую схему PRP (performance related pay – оплаты труда на основе результатов) следует заложить возможность отмены
- Существует уже несколько примеров многообещающих в свое время проектов PRP, которые не сработали в долгосрочной перспективе, и их пришлось свернуть

Приложения и цитируемая литература

Приложение 1 – «Линия прицеливания»

Поиск «линии прицеливания» между программно-целевыми установками



Приложение 2: Политизация подрывает все стимулы

Политизация на всех уровнях высших государственных должностей в Восточной Европе

	Респ. Чехия	Польша	Словения	Латвия	Литва	Венгрия	Эстония	Словакия
Уровень1	Red	Red	Red	Blue	Green	Red	Blue	Red
Уровень2	Blue	Red	Yellow	Blue	Green	Yellow	Blue	Yellow
Уровень3	Blue	Blue	Blue	Green	Green	Blue	Green	Blue
Уровень4	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Blue

Оттенки представляют собой индекс политизации, построенный на пяти показателях:

- масштаб высших должностей, на которые назначают по политическим мотивам («глубина» политизации);
- размер министерских кабинетов;
- текучесть среди высших должностных лиц после выборов;
- опыт высших должностных лиц в политике, например, в качестве партийных чиновников, выборного представителя; и
- важность политических контактов, в т.ч. членство в партии как залог карьерного роста.

0-25



51-75



26-50



76-100



Приложение 3: контракты – это не единственное, что имеет значение ...

- A. Отбор**
- B. Удержание на рабочем месте**
- C. Одобрение коллег**
- D. Базовая ставка**

Цена некачественного найма может быть очень велика:

- 2004 США: Цена найма неподходящего человека на работу достигала вплоть до трех заработных плат. Оценки из частного сектора показывают, что текучесть кадров, вызванная неправильным наймом на работу, обходится от 50 до 250 процентов от заработной платы уходящего с работы сотрудника.
- Федеральные государственные руководители США тратят около 34 дней в год, занимаясь вопросами результативности деятельности, а высшие должностные лица в среднем тратят час в день, разбираясь с теми, кто показывает плохие результаты деятельности.

Исследование, проведенное в Канаде, показало, что в число прямых расходов, связанных с ошибками найма, входит:

- стоимость найма,
 - реальные расходы на компенсацию,
 - возможное выходное пособие,
 - обучение и дополнительные издержки, связанные с потерей производительности.
- А косвенные расходы могут еще более болезненными.

В. Удержание на рабочем месте & С. Одобрение коллег

“(В Великобритании) большинство министров состоят в своей текущей должности дольше, чем большинство высших должностных лиц госсектора... (а) некоторые из недавних отставок говорят о том, ... что компетентные и высококвалифицированные кадры предпочитают сбегать с корабля ради, пожалуй, менее противоречивой и почти всегда лучше оплачиваемой работы в частном секторе».

- Текучка кадров в федеральном правительстве США составила 7,6% и 5,9% в 2008 и 2009 гг., соответственно, по сравнению с текучкой кадров в частном секторе – 9,2% в 2008 г. (Partnership for Public Service 2010).
- Проблема текучки кадров среди главных высших должностных лиц более специфична: есть свидетельства о том, что уходят самые компетентные служащие (Partnership for Public Service 2011).
- В Службе Высших Государственных Служащих США (SES) с 1980-х текучка кадров ежегодно составляла 10%.

Одобрение коллег

- Стимулом для высших должностных лиц может быть не только финансовое вознаграждение, но и продвижение по службе и признание, полученное от коллег и общественности.

D. Базовая ставка

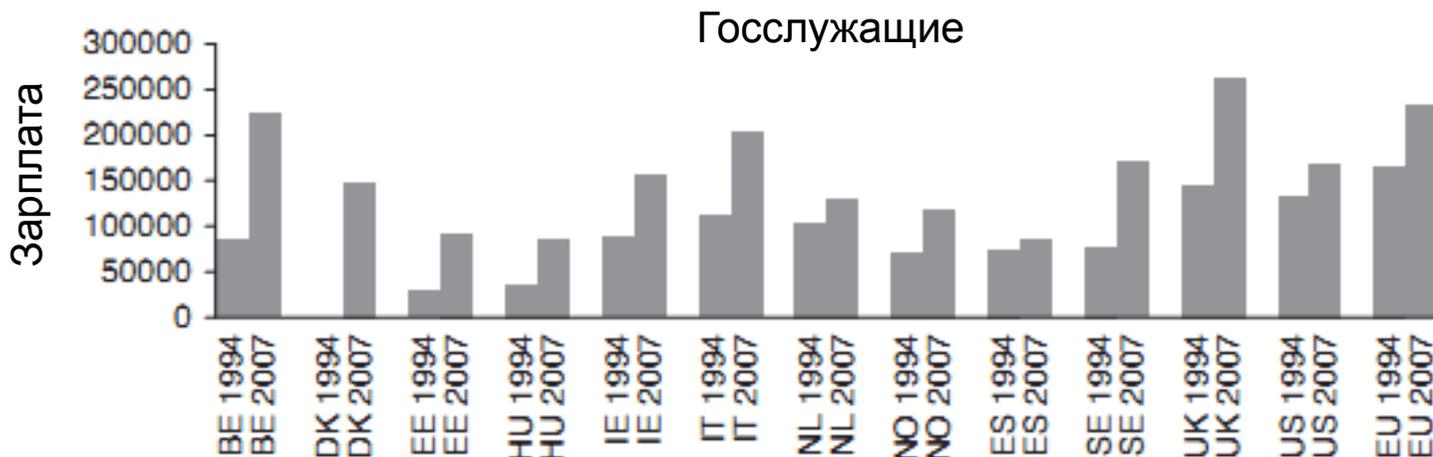
Базовую ставку следует рассматривать в контексте общей компенсации – денежной, натуральной и нематериальной

Всего компенсаций

			На контрактной основе		Неконтрактная/ нематериальная
			Денежная	Натуральная	
Текущие вознаграждения	Базовые выплаты	Прямые	1а. Базовая ставка/зарплата	2а. Мед. страховка, пенсионные выплаты работодателем, соц. страховка	-
		Косвенные	-	2б. Пенсии из фондов за счет нанимателя, без взносов служащего	3. Гарантия занятости, престиж, социальные привилегии
	Надбавки	Переменные	1б. Переменная оплата на основе результатов деятельности	5. Транспорт, жилье, питание, поездки	6. Поездки за границу, обучение

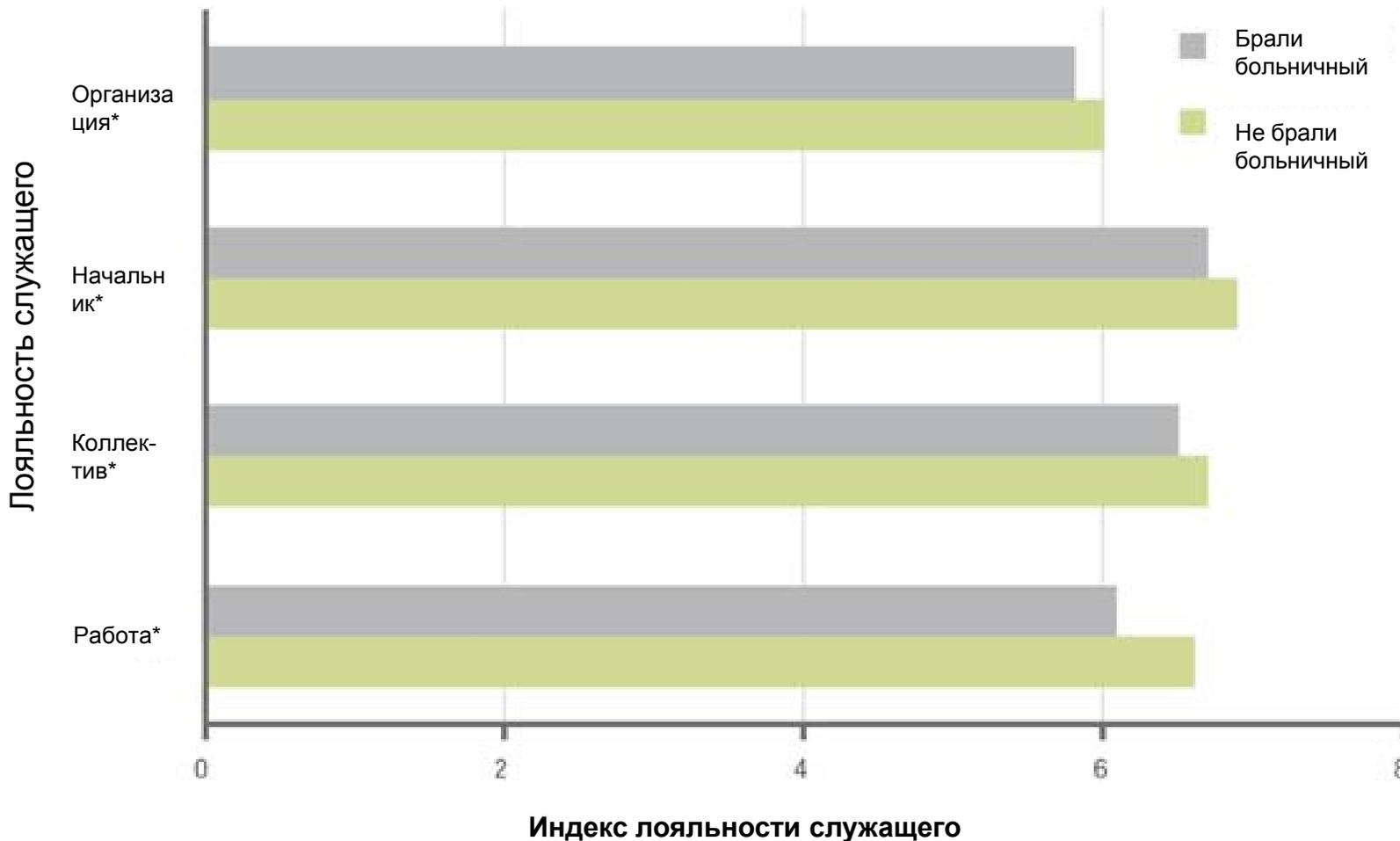
- Прямые денежные вознаграждения в странах Восточной Европы ниже, чем в остальной части Европы или в Северной Америке. За ними следуют Скандинавские страны.
- Больше всего платят в Великобритании и США. Великобритания – единственная страна-член Европейского Союза, где высшие должностные лица и судьи оплачиваются лучше, чем в Европе оплачиваются высшие чиновники Европейской Комиссии и Председатель Европейского Суда. Не ясно, почему.

Изменения в базовой зарплате по паритету покупательной силы, в \$ США в ценах 2000 г.



Приложение 4: Лояльность

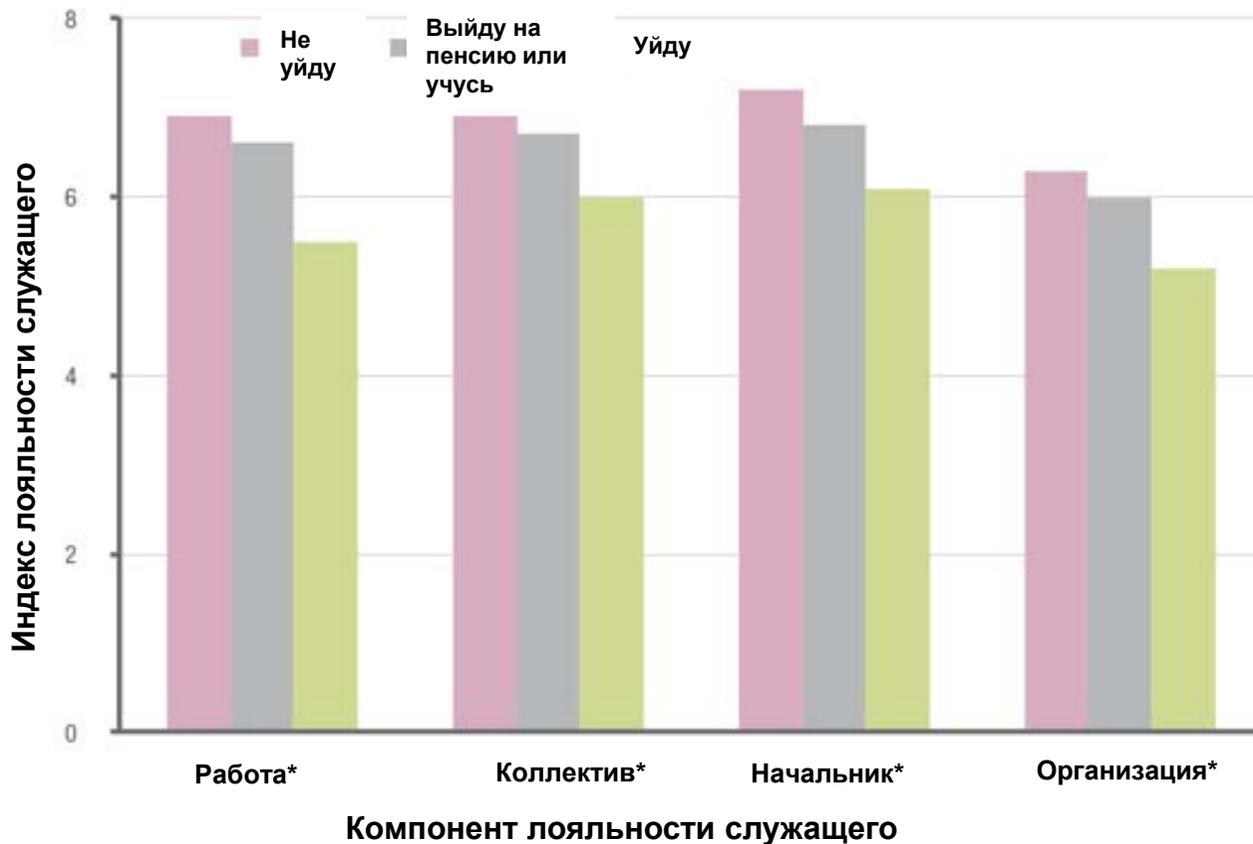
Отношение между лояльностью служащих и использованием больничного, 2010–11 в госсекторе Австралии



Примечание: * показано наличие статистически важного отношения.

Продолжение...

Отношение между лояльностью служащих и намерением уйти из госслужбы Австралии, 2010–11



Примечание: * показано наличие статистически важного отношения. Дополнительную информацию об этой шкале можно найти в [Приложении 3](#).

Цитируемая литература

- Bevan, G. and R. Hamblin (2009), 'Hitting and Missing Targets by Ambulance Services for Emergency Calls: Effects of Different Systems of Performance Measurement within the UK ', Journal of the Royal Statistical Society, 172 (1), 161-190.
- Brans, M., B. G. Peters and B. Verbelen (2012), 'Rewards at the Top: Cross-Country Comparisons across Offices and over Time', in M. Brans and B. G. Peters (eds.) Rewards for High Public Office in Europe and North America, Abingdon, UK, Routledge, pp 11-30.
- Dormer, R. (2010). Missing Links. Victoria University of Wellington, Wellington.
- Hood, C. and M. Lodge (2006), The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty - and Blame, Oxford, Oxford University Press.
- Ketelaar, A., N. Manning and E. Turkisch (2007). Performance Based Arrangements for Senior Civil Servants - OECD Experiences (OECD Governance Working Paper). Paris.
- Kuperus, H. and A. Rode (2008), Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States (Study Commissioned by the French EU-Presidency), Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Partnership for Public Service (2010), Beneath the Surface: Understanding Attrition at Your Agency and Why It Matters, Washington DC, Booz Allen.
- Partnership for Public Service (2011), Keeping Talent: Strategies for Retaining Valued Federal Employees, Washington DC, Booz Allen.
- Perry, J. L., T. A. Engbers and S. Y. Jun (2009), 'Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research and the Perils of Persistence', Public Administration Review, 69 (1), 39-51.
- Pollitt, C. and S. Dan (2011), The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-Analysis (COCOPS Working Paper No. 3), Brussels, European Commission.
- What Whitehall Could Learn from Washington (2012). The Independent. London. February 6, 2012.
- World Bank (2007). The World Bank's Administrative and Civil Service Reform Website. World Bank, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,,menuPK:286372~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:286367,00.html>.