

158 заседание диспут-клуба Ассоциации независимых центров экономического анализа

16 декабря 2021 года

**Андрей Яковлев,
Институт анализа предприятий и рынков ВШЭ**

Стимулы в системе госуправления на уровне регионов: зачем чиновники приходят на госслужбу и чего они ждут от неё?

Презентация подготовлена на основе результатов опроса региональных и муниципальных чиновников Новгородской области в июне 2021 года в рамках проекта «Зеркальной лаборатории» ВШЭ и НовГУ

Вопросы диспута

- Как устроена система стимулов в региональной госслужбе в России?
- Чего не хватает для построения более эффективной работы региональных госорганов?
- Что важнее для чиновников: соблюдение правил и регламентов или достижение конечных результатов?
- Как отделять добросовестных чиновников от оппортунистов, делающих карьеру ради доступа к ренте?

Реакция на эти вопросы – на основе данных недавнего обследования госслужащих в одном российском регионе: Новгородской области

Общее описание проекта

Цель проекта – изучение на примере Новгородской области различных аспектов государственной и муниципальной службы в регионе, включая факторы продвижения на службе, механизмы межведомственной кооперации, мотивацию сотрудников госорганов и их отношение к рабочим процедурам и правилам.

Особенности организации обследования:

- Онлайн-опрос, проведенный в июне 2021 года при содействии Мингосуправления Новгородской области
- Целевая группа – все муниципальные и региональные служащие Новгородской области (кроме органов ЗАГС)
- В опрос не были включены лица, занимающие государственные и муниципальные должности

Всего опрошено 1860 сотрудников региональных и муниципальных органов власти в регионе, включая 75% всех гражданских и 88% всех муниципальных служащих

Методология исследования

Формализованный опрос по анкете из 11 блоков вопросов, включая

- Понимание должностных обязанностей и их связей с целями деятельности организации
- Характеристику взаимодействий в системе госуправления
- Самостоятельность в принятии решений,
- **Следование правилам и достижение результатов,**
- Проявление инициативы
- **Вероятность поощрений за разные виды активности**
- **Роль карьерных устремлений и материальных стимулов**
- **Значимые факторы для продвижения на службе**
- Удовлетворенность жизнью и профессиональной деятельностью
- **Рабочие планы на среднесрочном горизонте**
- Ценностные установки

Использование «опросных экспериментов» по темам, которые могли быть чувствительны для респондентов (роль фактора личных связей)

Характеристики выборки

Мужчины

- Больше представлены на региональном уровне
- Больше представлены среди руководителей
- Чаще имеют опыт работы в другом регионе или в частном секторе

Руководители

- Старше и с большим стажем
- Чаще имеют опыт работы в другом регионе

Опыт работы в частном секторе

- 58% среди респондентов со стажем до 5 лет
- 26% среди респондентов со стажем 16 лет и более

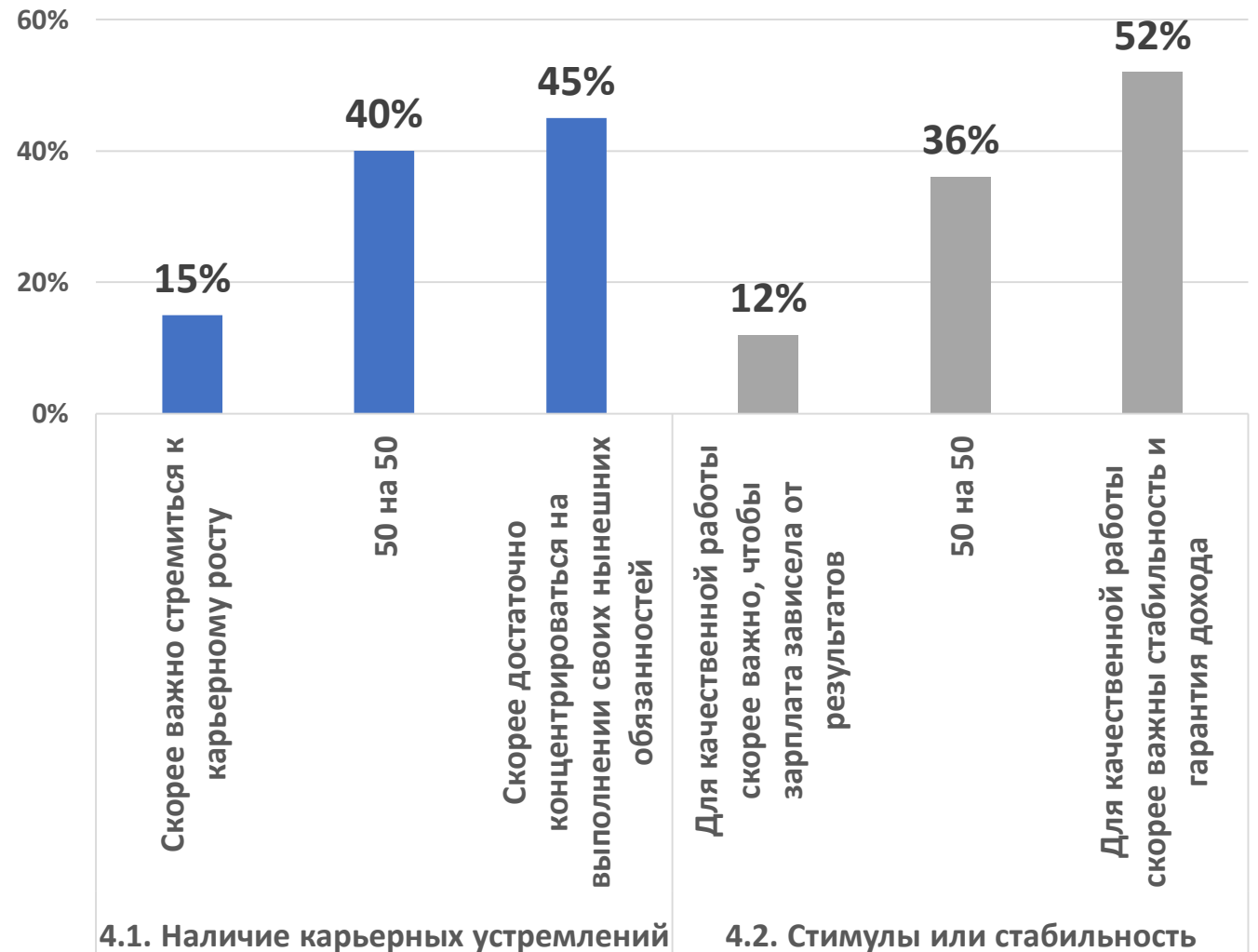
Опыт работы в других регионах

- Наименьший (31%) – при стаже работы на госслужбе от 6 до 15 лет

		В среднем по выборке	
Пол	Мужской	246	13%
	Женский	1589	87%
Уровень власти	Региональный	429	23%
	Муниципальный	1416	77%
Возраст	21-40 лет	687	37%
	41-50 лет	594	32%
	51 и старше	552	30%
Позиция	Руководители	598	33%
	Специалисты	1226	67%
Стаж на службе	До 5 лет	435	24%
	6-15 лет	662	36%
	16 и более лет	727	40%
Родились в Новг. области	Да	1387	76%
	Нет	449	24%
Место окончания университета (колледжа)	Новгородская обл.	1304	71%
	Другой регион	522	29%
Опыт в другом регионе	Да	611	33%
	Нет	1216	67%
Опыт в частном секторе	Да	754	41%
	Нет	1065	59%

Карьерные устремления и материальные стимулы

- ориентация на карьерный рост и материальные стимулы более характерна для мужчин, респондентов на руководящих должностях и сотрудников региональных органов власти
- наблюдается ожидаемая связь с возрастом и стажем работы на госслужбе: более молодые и недавно пришедшие на госслужбу сотрудники чаще стремятся к карьерному продвижению и чаще считают важными материальные стимулы
- такие же отличия свойственны для респондентов с опытом работы в другом регионе или в частном секторе
- респонденты со стажем службы от 6 до 15 лет несколько чаще, чем в среднем, отмечали важность привязки зарплаты к результатам деятельности



Рабочие планы на среднесрочном горизонте – через 5 лет

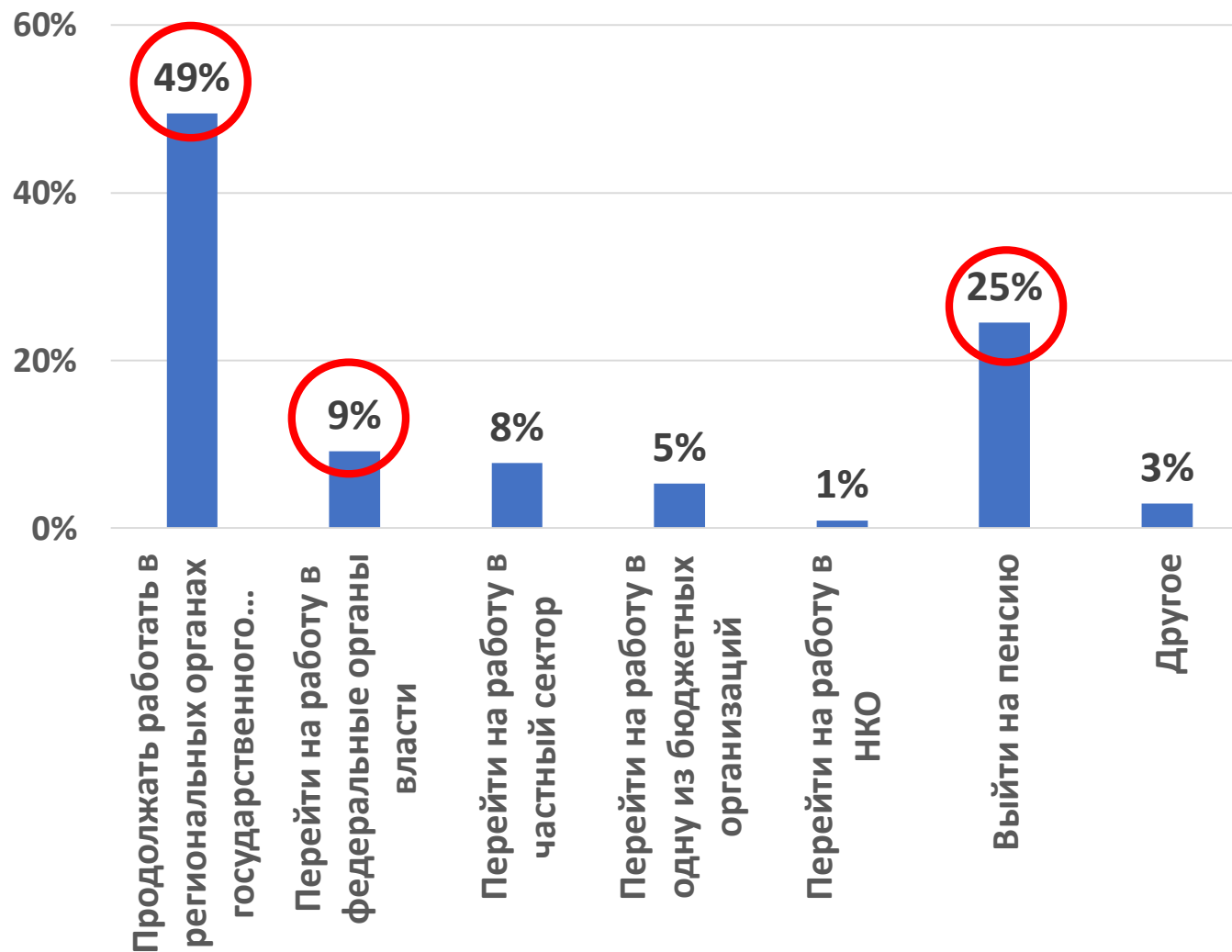
Продолжение работы на госслужбе = 49% + 9%

- Женщины
- Сотрудники региональных органов власти
- Руководители
- Более молодые респонденты

При этом половина тех, кто хочет остаться на госслужбе, **не стремится к более высокой должности**

Хотели бы выйти на пенсию = 25%

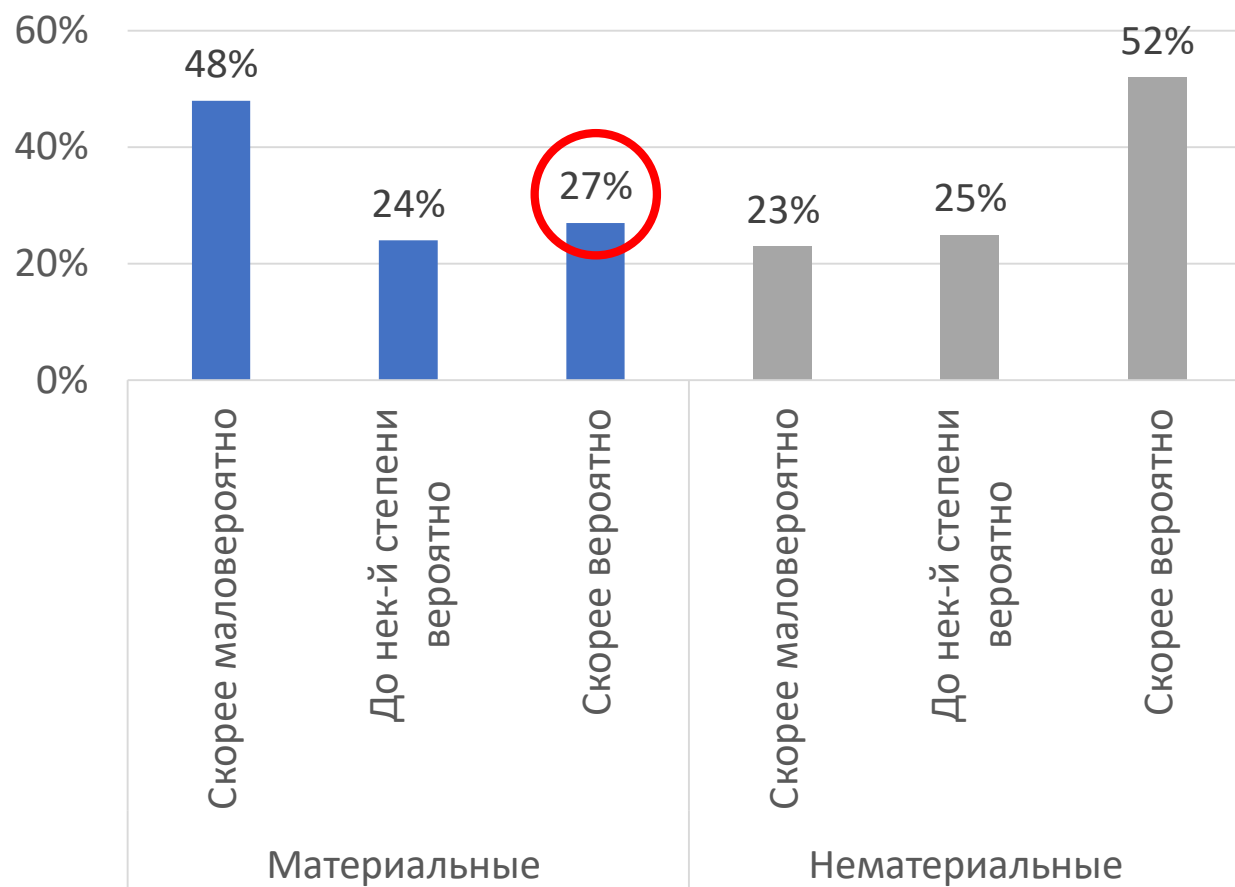
- Старшая возрастная группа и группа с наибольшим стажем
- 9% респондентов в возрасте до 40 лет и 17% респондентов в возрасте от 41 до 50 лет.



Оценка вероятности поощрений за добросовестное выполнение текущих обязанностей

Более высокие ожидания поощрений характерны для:

- мужчин,
- руководителей
- региональных госслужащих
- для тех, кто работает на госслужбе до 5 лет

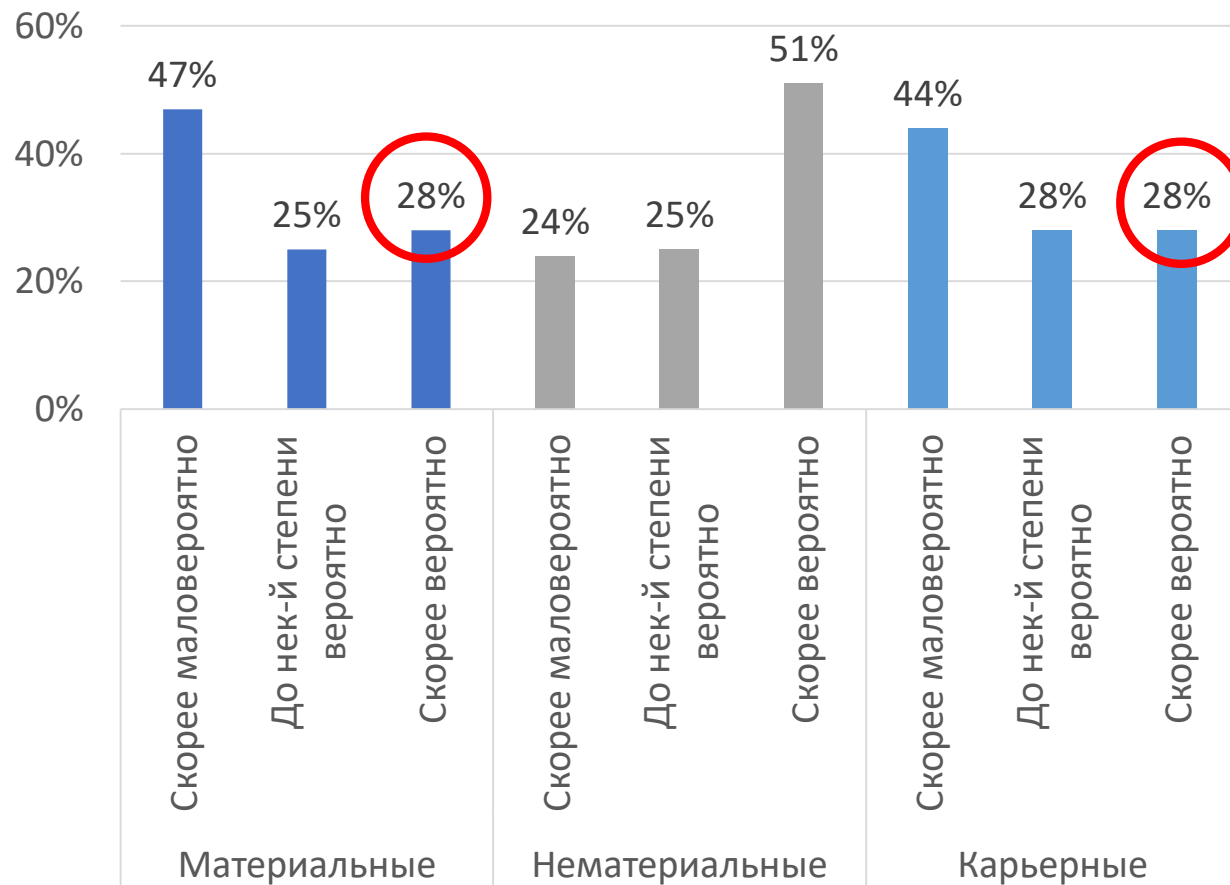


Оценка вероятности поощрений за значимый вклад в работу госоргана

Оценки вероятности поощрения за выполнение текущих обязанностей и за регулярный значимый вклад в работу госоргана практически идентичны

Карьерное продвижение при внесении значимого вклада в работу госоргана

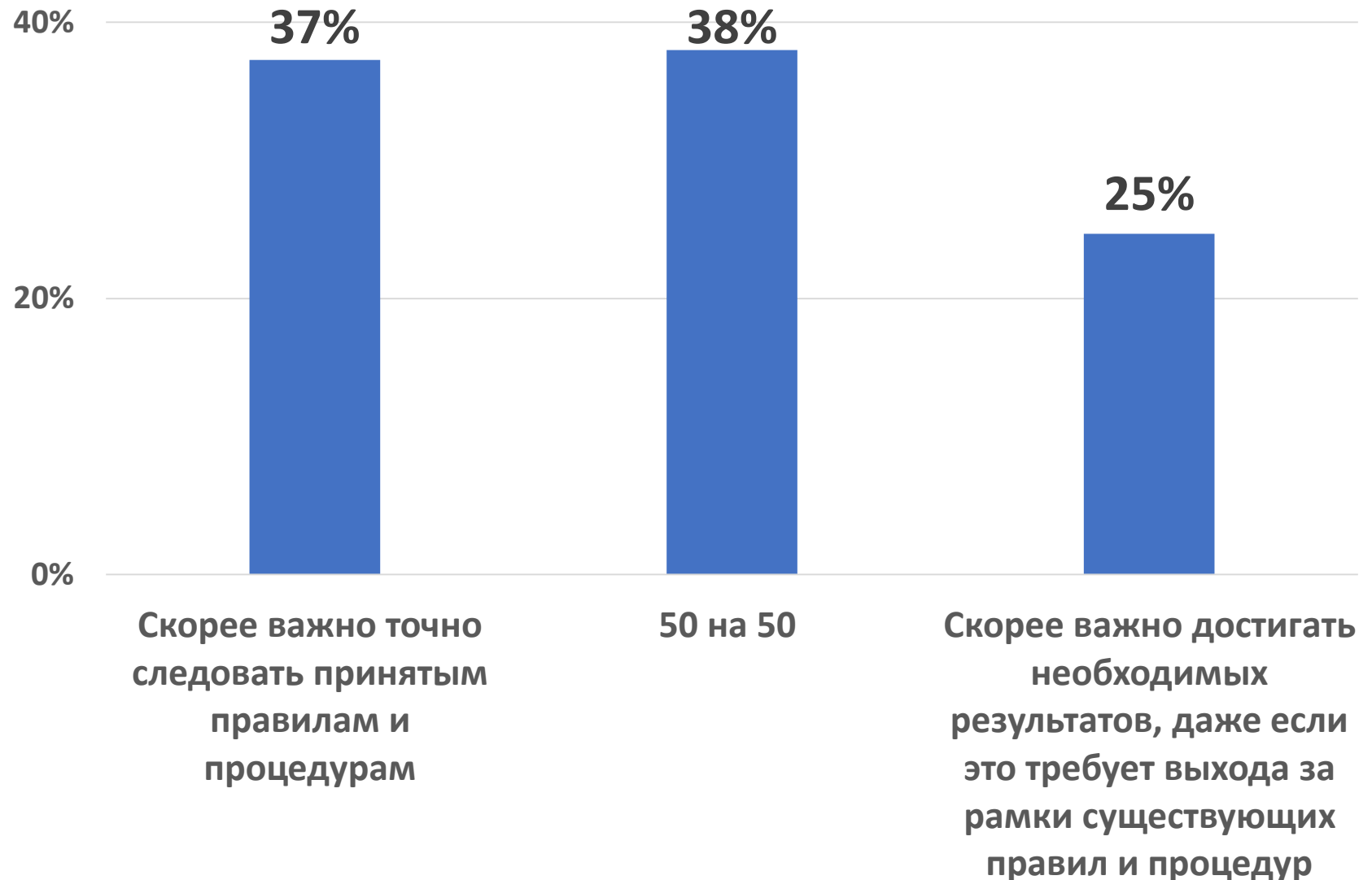
- Считали более вероятным респонденты до 40 лет
- Считали менее вероятным респонденты со стажем от 6 до 15 лет (в сравнении с тем, кто имел более длинный стаж или относительно недавно пришел на госслужбу)



Следование правилам и достижение результатов

Приоритет достижению результатов перед следованием правилам скорее отдают

- Руководители
- Муниципальные служащие
- Женщины



Ценностные установки: упорный труд или удача и связи как факторы успеха?

- К успеху ведут удача и связи
 - Женщины (26% vs. 18% для мужчин)
 - Муниципальные служащие
- Упорный труд - фактор успеха
 - Респонденты в возрасте до 40 лет с незначительным стажем на госслужбе
 - Выпускники новгородских ВУЗов
 - Те, кто имел опыт работы в частном секторе
- Для респондентов на руководящих должностях были характерны более полярные оценки



Значимые факторы для продвижения на службе

- В число значимых факторов могут входить неформальные, прямой вопрос о них будет чувствительным для респондентов и может давать искаженные результаты. Поэтому был использован метод «опросного эксперимента»
- Выборка случайным образом была разделена на несколько групп – одну контрольную и три экспериментальных
- Респондентам был предоставлен список факторов - с просьбой указать не конкретные факторы, которые влияют на карьерное продвижение, а только количество факторов из предложенного списка
- Контрольной группе был показан список из 4 «нейтральных» факторов, а экспериментальным – 5 факторов, среди которых было 4 нейтральных и 1 дополнительный, специфичный для каждой группы

Значимые факторы для продвижения на службе

- Экспериментальная группа 1: добавлен фактор «наличие полезных знакомств» (который носил чувствительный характер)
- Экспериментальные группы 2 и 3: добавлены факторы, которые не являлись чувствительными. Такой подход позволяет сопоставить значимость меритократических и неформальных факторов в восприятии респондентов при измерении одинаковым образом

Контрольная группа	Экспериментальная группа 1	Экспериментальная группа 2	Экспериментальная группа 3
<ul style="list-style-type: none"> • Возраст • Стаж работы • Профессиональные знания и навыки • Спортивные достижения 	<ul style="list-style-type: none"> • Возраст • Стаж работы • Профессиональные знания и навыки • Спортивные достижения • Наличие полезных знакомств 	<ul style="list-style-type: none"> • Возраст • Стаж работы • Профессиональные знания и навыки • Спортивные достижения • Способность работать в команде 	<ul style="list-style-type: none"> • Возраст • Стаж работы • Профессиональные знания и навыки • Спортивные достижения • Личная результативность
0 1 2 3 4	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5

Значимые факторы для продвижения на службе

Полезные знакомства являются значимым фактором

- Мужчины (62% vs. 46% для женщин)
- Муниципальные служащие
- Респонденты в возрасте 41-50 лет
- Опыт работы в других регионах

Полезные знакомства менее значимы

- Руководители
- Респонденты со стажем 16 лет и более

Доля респондентов, считающая выделенный фактор важным для продвижения на госслужбе

Полезные знакомства	Способность работать в команде	Личная результативность
50%	57%	58%

Дополнительные результаты:

- наличие опыта работы в другом регионе приводит к заметному повышению оценок всех трех рассматриваемых факторов
- опыт работы в частном секторе практически не влияет на оценку фактора «полезных знакомств», но приводит к существенному снижению оценок двух других факторов
- стаж на службе от 6 до 15 лет → заметно ниже оценки фактора личной результативности

Основные выводы (и ответы на исходные вопросы)

- Как устроена система стимулов? → стабильность и социальные гарантии как факторы, привлекающие на госслужбу (как и везде в мире)
- Чего не хватает для повышения эффективности? → стимулов для инициативы (включая действия по изменению неадекватных правил) и для усилий сверх выполнения текущих обязанностей
- Что важнее: соблюдение правил или достижение результатов? → Здесь есть явное противоречие и похоже, что в сложившейся системе соблюдение правил важнее, чем результат (в том числе для «спокойной карьеры»)
- Как отделять добросовестных чиновников от оппортунистов? → Проявление инициативы и достижение результатов важно, но не достаточно (пример Чичикова из «Мертвых душ»). Нужно выявлять и анализировать ценностные установки тех, кто стремится сделать карьеру. Но есть проблема разграничения между «правильными» ответами и честными ответами. В общем здесь есть над чем работать 😊

Спасибо за внимание!

Институт анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

<https://iims.hse.ru>