

Хайнрих К. Дж.

**ПРИЗНАНИЕ ОШИБОЧНОЕ
ИЛИ СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ
ДОСТИЖЕНИЯМ?
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
СИСТЕМЫ ПРЕМИАЛЬНЫХ
ВОЗНАГРАЖДЕНИЙ
ЗА ДОСТИЖЕНИЯ В СФЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ***

Потребовав «оживить» государственную службу в 2003 г., Национальная комиссия (Комиссия Волкера) по вопросам государственной службы указала на неэффективные или неправильные системы поощрения как на основную причину неэффективной деятельности правительства. Эта критика, конечно, не нова. В течение десятилетий реформаторы искали пути улучшения функционирования правительства через реструктурирование систем оплаты труда в правительственных структурах и совершенствование побудительных мотивов, чтобы выстроить в одну линию интересы государственных служащих и общества. Более века тому назад, размышляя над вопросами реформирования государственной службы своего време-

* Автор выражает благодарность Научно-исследовательскому фонду выпускников Университета Висконсин за финансовую поддержку этого исследования, а также Джеффри Сми-ту, участникам Конференции по исследованию государственного управления в сентябре 2005 г., участникам семинаров в Школе Голдмана Калифорнии-Беркли и в Школе Хэрриса Университета Чикаго, анонимным участникам, давшим ценные комментарии.

ни, Вудро Вилсон (1887) отмечал: «Общественное внимание должно быть направлено непосредственно на конкретного человека, который в случае хорошего или плохого администрирования будет заслуживать похвалы или порицания» ([39] в списке литературы, приведенном в конце статьи. С. 213). Говоря современным языком, Вилсон был убежден в том, что хорошая/неудовлетворительная деятельность должна быть признана и вознаграждена/наказана. В этом случае общественное мнение играет роль «компетентного критика» (там же, с. 214).

Более того, Вилсон утверждал, что реформа гражданской службы должна касаться повышения производительности труда не только отдельного сотрудника, но и всей организации. Мероприятия последнего времени, направленные на повышение эффективности деятельности правительства и на то, чтобы сделать организации и их сотрудников строго подотчетными обществу за результаты их деятельности, основываются именно на этих принципах Вилсона. Реформы гражданской службы США (в частности, Закон 1978 г. о Реформе государственной службы) – наиболее перспективные из законодательных реформ с 1883 г.; в результате этих реформ стали возможны выплаты вознаграждений менеджерам по результатам их труда. Закон об эффективности и результатах деятельности правительства (далее – ЗЭРДП) и Инструмент оценки эффективности программы (ИОЭП) ввели большую подотчетность по уровню производительности труда в организации, требуя от федеральных агентств устанавливать задачи и критерии, предоставлять общественности доказательства эффективности труда в соответствии со стандартами и сведения о результатах этой деятельности. Такие виды реформ премиальной системы проводятся и за рубежом, например ежегодная публикация «звездных рейтингов» (основанных на суммарном показателе производительности труда организации почти по пятидесяти различным критериям оценки) и следующее за этим и основанное на данных результатах «называние и посрамление» организаций Государственной службы здравоохранения (см. [5]). Уокер и Бойн также проводят всесторонний анализ реформ государственной службы Великобритании, направленных на «поощрение» государственных служащих путем оценки их деятельности и признания результатов их труда с помощью материальных и нематериальных поощрений (см. [38]).

В этом исследовании обращается внимание на новейшую разработку Федеральным правительством США «премиальных систем вознаграждения по высоким результатам труда», в которых поощрительные выплаты выделяются государственным организациям или на государственные программы с целью поощрения и признания высокой эффективности труда. Так, штаты в США имеют возможность ежегодно соревноваться за получение премиальных вознаграждений за высокую производительность труда по трем программам: программе Предоставления продовольственных талонов, программе Временной помощи нуждающимся семьям (ВПНС), программе Закона инвестирования в рабочую силу (ЗИРС)¹. Каждая из этих программ дает их менеджерам некоторую свободу в определении того, как премиальное вознаграждение используется для мотивации

вазии сотрудников, включая распределение премиальных выплат между отдельными сотрудниками. Например, вот как это происходило в случае с Департаментом сферы услуг Оклахомы: тогда из федеральных фондов, полученных по результатам деятельности в 2003 г., было выплачено единовременно по 1000 долл. США премиальных каждому постоянному сотруднику и стажеру².

Однако с развитием систем премиальных вознаграждений за высокие результаты труда растет опасение относительно их недостаточной эффективности в улучшении результатов программы, правильности моделей этих систем и способов их внедрения, возможности возникновения мотиваций для проявления бюрократического поведения.

Некоторые, например, поднимают вопрос об эффективности бонусов, выплачиваемых, скорее, как компенсация большому количеству работников (в Оклахоме), нежели как стимул или вознаграждение за высокую результативность их труда. Вдобавок, доверие к этим системам было подорвано неэффективным выделением средств на финансирование премиальных вознаграждений по результатам деятельности. И, что является, вероятно, наиболее важным, система критериев, используемая при оценке производительности труда подверглась критике, поскольку, по мнению многих, сам процесс оценки, ее критерии и данные искажаются (см. [18]; [30]; [33]; [40]). Этот недавний переход к использованию больших материальных премиальных вознаграждений за результаты деятельности на более высоких уровнях правительственных организаций требует нового подхода и к теоретическим, и к практическим вопросам, лежащим в основе разработки и внедрения премиальных систем.

Данная статья начинается с анализа многопрофильной литературы по премиальной системе оплаты труда в организациях, с выяснения теоретических предпосылок разработки премиальных систем поощрения за высокую производительность труда. Это теоретическое исследование основывается на эмпирическом анализе как модели, так и эффективности системы премиальной оплаты труда по программе Закона об инвестировании в рабочую силу (ЗИРС). Данный анализ проводился с целью ответить на два основных вопроса: 1) являются ли критерии производительности труда программы ЗИРС точными и информативными, влияют ли они на результаты участников программы, и 2) определяются и поощряются ли исполнители, достигшие наивысших результатов труда, как это установлено системой премиального поощрения труда по программе ЗИРС. При детальном исследовании полученных данных учитывалось, что результаты этого анализа являются свидетельством потенциала премиальных систем вознаграждения за высокие результаты труда и необходимы для выработки подходящих стимулов для мотивации и улучшения деятельности правительства. В целом, результаты исследования наводят на мысль о том, что премиальные системы вознаграждения за высокоэффективный труд с большей вероятностью могут привести к неправильному представлению о действительных результатах этой деятельности, нежели к признанию их исключительности или улучшению деятельности.

Теоретические выводы разработки и внедрения бонусной системы оплаты труда

Проводятся многочисленные исследования мотивации в организациях, предлагаются руководства по выработке наиболее эффективных систем премиального вознаграждения за высокие результаты труда и управлению ими. В исследовании структур организационных побудительных мотивов и предпосылок альтернативных моделей автор статьи исходила из трех теорий: теории агента, теории управления и теории мотивации государственной службы.

В основе **теории агента** главным является положение о том, что работники выполняют свою работу тем лучше, чем теснее взаимосвязь между оплатой их труда, других компенсационных выплат и результатами их деятельности. То есть, исходя из данного положения, определяется уровень эффективности или конкурентоспособности работы, ожидаемый от агентов (работников). Затем некоторая часть прибыли организации (в форме компенсационных выплат, или бонусов) делится между теми работниками, которые поддерживают этот уровень и повышают его (см., например, [13]; [26]). Когда работа рационально увязана с поощрениями, у работников имеется мотивация трудиться усерднее, с тем чтобы достичь целей организации; а когда работники трудятся усердно, результаты деятельности организации также улучшаются. Основное отличие **теории управления** состоит в том, что она опирается не на индивидуалистические принципы («работа на себя»), а на *коллективные* (организационные) и ориентирована на тех государственных менеджеров, которые высоко ценят *совместное* поведение, даже если их личные интересы расходятся с коллективными (см. [11]). **Теория мотивации** государственной службы в отличие от теории агента исходит из положения о том, что работники действуют и вносят вклад в общественные блага, скорее, с целью удовлетворения своих личных потребностей и достижения своих целей, нежели в ответ на вознаграждение, предложенное организацией за результат труда (см. [27]; [31]). В последующем обсуждении эти три теоретических основания применяются при рассмотрении моделей премиальных систем по результатам труда: природа вознаграждений и их побудительная сила, критерии оценки производительности труда, а также мониторинг премиальных систем вознаграждений по результатам труда и управление ими.

Природа вознаграждений и их побудительная сила

Премиальная система вознаграждений за высокие результаты труда включает в себя как денежные вознаграждения (бонусы), так и нематериальные побудительные мотивы в форме общественного признания за трудовые достижения. Побудительная сила обычно определяется в денежном выражении как соотношение возможных выплат по результатам труда к фиксированной зарплате, где предполагается наличие более сильной связи между результатом труда и общей суммой выплат с целью стимулирования усердия работников. Очевидно, что сильные побудительные мотивы, которые могут быть как символической оценкой в виде общественного признания за достижения, так и дополнительным вознаграждением в структуре возможных выплат за ре-

зультаты труда, привлекают больше талантливых и продуктивных работников (см. [2]; [8]). Таким образом, простой вывод, сделанный из теории агента, состоит в том, что побудительные мотивы не будут иметь большой силы, если бонусы или признание распространять на множество работников и, кроме того, если связь между индивидуальной производительностью труда и долей вознаграждения незначительна или отсутствует. Означает ли это, что система вознаграждений с небольшой мотивацией будет однозначно менее действенной?

С точки зрения теории управления (истоки которой лежат в области психологии и социологии) способ использования или распределения материальных и нематериальных вознаграждений *внутри* организации может оказывать слабое влияние на индивидуальную мотивацию работать усердно с целью достижения организационных задач. Как объясняют Дейвис, Шурман и Дональдсон, «у проорганизационного управляющего есть мотивация повысить организационные результаты труда», потому что управляющий ставит выше ценность организационных целей и осознает, что его/ее личные потребности и состоят в достижении этих задач (см. [11], с. 25). Ван Слайк добавляет, что для управляющих мотивация состоит прежде всего в получении наградений «внутреннего порядка», таких как доверие, право на самоуправление и удовлетворение работой (см. [37]).

В частности, денежное поощрение рассматривается некоторыми как прямо противоположное мотивации государственной службы (чувство долга и нравственные обязательства). Все более распространяющееся использование возможных выплат по результатам труда и сосредоточение на «карьеризме» и вознаграждении, а не на идее и служении, скорее, способствуют возникновению проблем вознаграждения в государственном секторе, чем решают их (см. [14]). В то же время побудительные мотивы государственной службы не должны рассматриваться как непостоянные при максимизации индивидуальной полезности, когда некоторые работники мотивированы на достижение высоких результатов труда отождествлением своих личных интересов с организационной задачей, программой, идеологией, особым интересом, который вызывает их пропаганда, а также личным желанием участвовать в процессах формирования политики (см. [20]; [28])³. Важным выводом этой теории для стимулирования власти является то, что в тех организациях, где у работников имеется мотивация в области этики и норм государственной службы, они в меньшей степени реагируют на денежные бонусы или другие нематериальные формы индивидуального признания за высокие достижения труда.

Критерии оценки деятельности

Эффективность поощрительной системы вознаграждений за результаты труда, независимо от их формы (денежной, неденежной, моральной), в большей степени зависит, конечно, от того, какие критерии оценки результатов труда используются. В литературе имеется полное согласие по поводу того, что побудительные мотивы являются оптимальными лишь тогда, когда производительность труда измеряется честно (см. [3]; [13]; [26]; [29]). Фактически эта идея, как следует из теории агента, является гораздо более уместной для премиальной (бонусной) системы вознаграждения по результатам труда с со-

вокупным числом показателей результативности (например, государственный уровень), где меньше конкурирующих агентов и где существуют особые организационные или окружающие условия, влияющие на результаты труда.

Информационная ценность критерия оценки результатов зависит от того, насколько точную информацию он дает о действиях менеджера (см. [3]; [22]; [23]). Слабые критерии или неверные подходы, из-за которых что-то осталось вне поля зрения менеджеров или неподконтрольным, могут создать неоправданный риск в отношениях агента и управляющего, так как они затрудняют определение того, каким образом произошли трудовые достижения или изменения в производительности труда организации: благодаря содействию программ и управлению ими или же другим факторам. Более высокие риски могут также сделать менее вероятным то, что отношения управленческого звена и работников будут развиваться, так как руководители, скорее, склонны ожидать проявления «приспособленческого» и других видов личностного поведения со стороны агентов и, соответственно, будут изменять стратегию управления (см. [11]). Таким образом, эффективность побудительных мотивов может быть снижена из-за плохих критериев, тормозящих мотивацию работников, так как компенсационные выплаты или моральное признание не могут быть соразмерны с работой и ее результатами.

Если критериями оценки результатов труда в премиальных системах вознаграждений можно легко манипулировать, то велика вероятность возникновения еще одного вида искаженного управленческого поведения, обусловленного стремлением застраховаться от потерь вознаграждений (или общественного имиджа). Такие виды поведенческих реакций характеризуются как «отсиживание в окопе» (см. [7]) или «ведение игр» – когда результаты и показатели участия в деятельности, влияющие на оценку результатов труда, искажаются, при этом ценность последнего не увеличивается. «Влияние деятельностью» предполагает манипулирование информацией с целью воздействия на результаты и может при использовании информации политического характера влиять на принятие решений (см. [25]). И хотя роль политики, выражающей заинтересованность общественности в результатах деятельности, велика, предметом особого внимания здесь является «влияние деятельностью», которая приводит к непродуктивной и вредной работе организации – такой, как извлечение наибольших выгод, введение целого реестра ограничений на услуги клиентам и манипулирование фактами (см. [4]; [5]; [9]; [20]; [21]; [24]; [34]). Несмотря на то что эти виды деятельности менее характерны для государственных структур, где работники соблюдают этику государственного служащего или занимаются управленческой деятельностью по достижению целей, стоящих перед их организацией, обе теории, как теория агента, так и теория управления, предполагают, что такое негативное поведение проявляется, вероятнее всего, в условиях повышенного риска (или неудач) для работников или организаций.

Система мониторинга и управление

Мониторинг и соответствующая управленческая деятельность, являющиеся основными составляющими эффективного функционирования премиальных (бонусных) систем вознаграждения по результатам труда на различных уровнях

правительства или в организациях, требуют существенных административных ресурсов. Такая деятельность подразумевает сбор точных и доступных данных для того, чтобы следить за организационными процессами и рассчитывать производительность труда; проводить стандартные процедуры анализа информации и составлять отчеты о производительности труда, а также осуществлять открытые процессы разрешения проблем или исправления ошибок, обнаруживаемых в результате проверок и оценок. В общем, эти задачи могут быть решены через использование внутренних и/или внешних механизмов или структур управления на самых высоких уровнях организации. Использование внешних механизмов (таких как аудиторская компания или фирма) может повлечь за собой более высокие затраты (финансовые) и породить другие потенциальные затраты/риски в условиях контроля информации, которая передается аудиторам или другим органам. Однако опора в основном на внутренние механизмы требует значительного уровня доверия и сотрудничества между руководителями и агентами, чтобы получить приемлемую ожидаемую производительность труда, отбить охоту удерживать информацию или манипулировать сведениями, ограничить принудительное использование институциональных, политических или человеческих возможностей (см. [16]; [26]).

Теория управления утверждает, что, если служащие в государственной организации действуют как управленцы, которым полностью доверяют действовать, исходя из интересов организации, контроль изнутри, скорее всего, будет эффективным, а также сократит издержки на этот вид деятельности. Дэйвис, и Дональдсон [11] считают, что полномочия и самостоятельность работников, действующих как управленцы, следует расширять и что механизмы внутреннего контроля будут непродуктивными, если уменьшать мотивацию управленцев или подрывать их проорганизационную деятельность. Дьюатрипонт, Джевитт и Тирил [12] также утверждают, что нужно предоставлять больше полномочий работникам, заинтересованным в своей карьере, озабоченным тем, как их нынешняя производительность труда повлияет на их будущее трудоустройство (и вознаграждения) в данной организации, или в другом месте. Озабоченность вопросами карьеры и репутации касается практически всех организаций, репутация которых зависит не только от того, как они функционируют, но и от того, как они обходятся со своими сотрудниками (вознаграждают их), что, в свою очередь, может повлиять на их способность нанимать работников с высокой производительностью труда и на достижение ими высоких результатов в будущем (см. [15]).

В целом, это исследование предполагает, что выбор модели премиальной системы, с точки зрения ключевых элементов систем вознаграждения за высокие результаты труда, должен исходить из четкого определения параметров и в тесной связи с государственными организациями. Следует принимать во внимание культурный уровень работника, простоту и эффективность оценки производительности труда и того, как проводится ее мониторинг, а также степень влияния политики и внешних факторов на организационное поведение и результат. На самом деле, вознаграждение по результатам труда во многих государственных структурах может не быть оптимальным. Ниже приведено исследование данной проблемы на основе анализа бонусной системы оплаты за результаты труда программы ЗИРС.

Модель и эффективность премиальной (бонусной) системы вознаграждений за результаты труда программы ЗИРС

Программа Закона об инвестировании в рабочую силу (ЗИРС) является самой масштабной программой занятости и обучения населения в США, годовые федеральные расходы на которую превысили 3 млрд долл. США. В июле 2000 г. программа ЗИРС заменила программу Закона об участии в профессиональном обучении (ЗУПО) и сделала предоставляемые в ее рамках услуги широко доступными. Главные из них, например информация о рынке труда и помощь в поиске работы, доступны каждому человеку, невзирая на уровень его доходов или потребностей, а в зависимости от его успехов на рынке труда ему предоставляется более высокий уровень услуг – обучение. Услуги программы ЗИРС предоставляются в местных единых центрах, которые работают также по программам Департамента образования, Департамента здравоохранения и сферы услуг и Департамента жилищного строительства и городского развития. Департамент труда США (ДТ США) требует от штатов контролировать и отслеживать не тех участников, которые пользуются «самостоятельно регулируемыми» услугами или услугами, не предоставляемыми в рамках программы ЗИРС, а только тех, которые получают существенную помощь от служащих, действующих в рамках этой программы, что учитывает некоторую свободу действий местных органов при определении и документальном подтверждении участия в программе ЗИРС и оказании услуг.

Критерии оценки труда и инициатив по результатам программы ЗИРС не были новыми для программ занятости и обучения населения, включенных в программу ЗУПО. Инструкции по вопросам занятости и обучения кадров (ИВЗОК), изданные Департаментом труда США в 2000 г., предоставили подробную информацию об устройстве и планируемом действии новой премиальной системы по результатам труда и для штатов, осознающих свою роль и ответственность. В приведенном ниже описании премиальной системы программы ЗИРС освещаются ключевые моменты данной системы, особенно те, которые касаются ее мотивационных функций, а также эмпирического анализа производительности труда в штатах и следующего за этим распределения бонусов программы ЗИРС.

Премии (бонусы) по результатам труда и их побудительная сила

Общее количество бонусов (возможных выплат) и правила размещения и использования премиальных фондов – основное в создании системы мотиваций Закона об инвестировании в рабочую силу и то, что определяет его силу. Департамент труда США установил минимальное и максимальное количество бонусов по результатам труда для штатов, имеющих на них право, – от 750 тыс. до 3 млн. долл., – возможное при наличии выделенных средств на премиальные вознаграждения. В системе выплат заранее не фиксируется количество средств, выделяемых на текущий год, и размер бонусов в штатах по программе ЗИРС не зависит числа штатов, получивших право на вознаграждение, до тех пор, пока программа бонусов не будет профинансирована полностью. Если бы

каждый штат/территория получили максимум бонусов за данный год, общее количество выделенных премиальных вознаграждений составило бы 156 млн. долл., а это менее 5% от финансирования всей программы ЗИРС за программный 2003 год. Фактически лишь 16,6 млн. долл. премиальных вознаграждений за результаты труда были выданы за программный 2003 год, или менее 0,5% от общей суммы субсидий на обучение (3,37 млрд. долл.) для штатов⁴.

Однако, возможно, очень важным в определении мотиваций бонусной системы программы ЗИРС является то, что при проведении премиальных выплат до конца не указывается точное число участвующих в программе или ее выпускников⁵. Например, в программном 2002 году в Калифорнии было 83 997 выпускников программы. Следовательно, максимально возможные бонусы составляли примерно 35 долл. из расчета за одного выпускника программы. В то же время в Вайоминге, где было лишь 914 выпускников программы, была возможность получить из премиальных фондов до 3282 долл. из расчета за одного выпускника программы (что почти в 100 раз больше, чем в Калифорнии). Анализ данных за программные 2000–2002 годы показывает, что средний размер бонусов за одного выпускника программы составлял 108 долл., с диапазоном от 0 до 1016 долл. за одного выпускника – участника программы⁶.

Размер бонуса штату (из расчета за одного выпускника программы) также влияет на то, как штат намерен использовать премиальные вознаграждения для мотивации работников и улучшения организационных показателей труда. Штаты могут использовать бонусы программы ЗИРС, чтобы выполнить «какую-либо одну или более инновационных программ под номерами I и II программы ЗИРС или же Закона Карла Д.Перкинса о профессиональном и техническом обучении» (часть 666.210 ЗИРС). При предъявлении прав на получение бонусов программы ЗИРС от штатов требуется указать, как они планируют потратить премиальные деньги. Из представленных вариантов использования бонусов видно, что большинство штатов планирует потратить средства на улучшение программ либо посредством новых инициатив, либо путем расширения инфраструктуры действующей программы и услуг (например, обучающие программы, которые охватывают лиц, недоучившихся в средней школе в прошлом, и молодежь, находящуюся в зоне риска, распространение обязательного обучения работников, курсы предпринимательства и т.д. [см. <http://www.doleta.gov/performance>]). Однако эти предложения по использованию бонусов представлены в краткой форме и общих чертах, из них не следует, что штаты намерены потратить премиальные вознаграждения на увеличение компенсационных выплат каждому работнику, хотя это способствовало бы повышению эффективности труда сотрудников, которая во многом зависит от того, до какой степени работники ценят организационные инициативы и идентифицируют себя с ними, видят, как их личные потребности в совершенствовании данной деятельности совпадают с их продвижением по службе.

Подводя итоги, скажем, что соотношение финансирования возможных выплат и финансирования всей программы несколько ниже в программе ЗИРС (исключение составляют некоторые штаты с небольшим количеством участвующего населения). Также оказалось, что индивидуальная производительность труда работников программы ЗИРС слабо или вообще никак не влияет на то, как премиальные фонды расходуются в штатах. Однако серьезным мотивом

могли бы стать даже небольшие премиальные вознаграждения за то, насколько работники программы ЗИРС заинтересованы в своей работе, и в зависимости от того, насколько они ценят коллективные (организационные) интересы или идентифицируют себя с организационными задачами. Дополнительно, если руководители и работники программы ЗИРС озабочены своей карьерой или профессиональной (организационной) репутацией, их можно было бы в равной степени или даже более мотивировать неденежным или символическим признанием, таким, например, как публикация результатов системы премирования программы ЗИРС. Другими словами, несмотря на низкие размеры премиальных выплат, не менее существенным стимулом для работников программы ЗИРС могли бы стать оценка и вынесение на всеобщее обозрение результатов их деятельности.

Оценка производительности труда, мониторинг и определение премиальных вознаграждений

Внедрение премиальной системы по результатам труда программы ЗИРС предполагает решение трех основных задач: 1) определение уровня эффективности труда (ожидаемый уровень производительности труда) по 17 критериям; 2) подведение итогов деятельности штатов за данный программный год с использованием административной информации и данных опроса; 3) подтверждение права штатов на получение поощрительных грантов (бонусов по результатам труда) и распределение премиальных вознаграждений. В приложении А к данной статье содержится информация о том, как эти задачи выполняются по программе ЗИРС. Также таблица А-1 этого приложения описывает 17 критериев оценки производительности труда программы ЗИРС, которые используются для анализа результатов, достигнутых участниками программы на рынке труда и при получении образования или приобретении навыков труда.

Первая из этих задач – определение уровня эффективности труда – является основной при утверждении ожидаемой производительности труда как для работников программ ЗИРС, так и общества (включая бюрократию и законодателей, способных влиять на выделение средств на программу). Программа ЗИРС ввела новый метод установки уровней производительности, целью которых является стимулирование «раздельной подотчетности», с необходимым обсуждением намеченных показателей производительности труда (см. [35]). От штатов требуется вести переговоры с Департаментом труда США, их региональными и местными отделениями по инвестированию в рабочую силу, а именно по вопросу определения оптимальных ожидаемых показателей производительности труда, используя данные последних результатов производительности труда, информацию об экономических условиях штата и характеристики участвующего населения. Поскольку, в отличие от программы ЗУПО, здесь не существует общей модели регулирования, которая использовалась бы в штатах для выявления факторов, оказавшихся вне контроля менеджеров программы, то обязательным для сторон переговоров является корректировка характеристик населения и экономики для определения ожидаемых результатов деятельности. Несомненно, это этап, на котором политики могут влиять на модель системы и ее функционирование.

Штаты рассчитывают результаты деятельности по 17 критериям, показанным в приложении А, используя административную информацию (страховка по безработице, сокращенно – СБ) и выборочные данные в соответствии с конкретными указаниями, содержащимися в Инструкциях по вопросам занятости и обучения кадров (ИВЗОК) и получаемыми от Департамента труда США. Требование использовать данные СБ для оценки результатов было новшеством в программе ЗИРС, и в отчете Главного бюджетно-контрольного управления США (ГБКУ США) в 2002 г. было указано на то, что некоторые штаты испытывали трудности в получении доступа к этим данным. Штаты обязаны представлять на рассмотрение данные по участникам программы, в дополнение к ежеквартальным отчетам о результатах деятельности, в Департамент труда, который хранит эти сведения в системе стандартизированных данных программы ЗИРС. Более того, начиная с программного 2002 года, Департамент труда ввел новые процедуры проведения независимых проверок данных, представляемых штатами, и в результате добавил внешние механизмы их мониторинга и подтверждения. Однако результаты проверки данных хранились в секрете, и вызывает беспокойство использование этих данных для получения точной информации о результатах действия программы⁷.

ДТ США выделяет два основных показателя, которые определяют, имеют ли штаты право на получение премиальных вознаграждений по результатам труда или нет. Во-первых, штаты должны достичь по меньшей мере 80% оговоренного уровня производительности труда по каждому из 17 критериев. Во-вторых, штаты обязаны достичь минимум – 100% кумулятивного показателя по всем областям программы, для каждой из основных групп по оценке производительности труда (совершеннолетние, перемещенные работники, молодежь, критерии удовлетворения потребительского спроса)⁸.

Кроме того, также требуется, чтобы штаты достигали ожидаемого уровня производительности труда по программам обучения и профессиональной подготовки совершеннолетних. Штаты, которые соответствуют этим критериям, могут рассчитывать на получение премиальных бонусов по результатам деятельности, размеры которых определяются ДТ США⁹. В ИВЗОК 8-99 говорится, что нужно использовать следующие критерии в определении размеров бонусов, распределяемых по штатам: 1) степень превышения задач; 2) степень превышения уровня производительности труда за предыдущие годы; 3) соотношение фактического уровня производительности с уровнем производительности в других штатах.

Процессы и критерии оценки производительности труда в штатах по программе ЗИРС в директивах ДТ США являются ясными и несложными. Но отсутствие стандартизации при утверждении ожидаемой производительности труда наряду с сомнениями в качестве/точности данных и методов, используемых для расчетов производительности труда, увеличили риск (и отсюда ощущение) того, что система не сможет справедливо оценить производительность труда в штатах. Отчеты ГБКУ США, Трутко и др. (см. [34]), основанные на опросах государственных и региональных сотрудников, занимающихся вопросами развития трудовых ресурсов, выявили, что у сотрудников программы отсутствовала вера в премиальную систему вознаграждений. Работники занимались просто регистрацией и использовали различные уловки (например, выиски-

вали участников, которым, как они полагали, было бы трудно достичь высоких результатов труда). Вдобавок, хотя возможность политического влияния в распределении премиальных вознаграждений в открытую не просматривается в письмах или других отчетах ДТ США, в системе обнаруживается достаточно гибкости или осторожности, чтобы позволить политике играть роль в распределении премиальных фондов. Эмпирический анализ этих вопросов, крайне важных для эффективности премиальной системы вознаграждений программы ЗИРС в справедливой оценке организационных достижений и вознаграждения за них, следует далее.

Эмпирический анализ производительности труда в штатах и определение уровня награждений бонусами программы ЗИРС

Модель премиальной системы по результатам труда программы ЗИРС предполагает, что производительность труда тесно связана с организационным вкладом участников программы. Она также зависит от получения ими поощрения в виде признания или вознаграждения в соответствии с результатами труда их организаций, что способствует их будущим достижениям и «непрерывному повышению производительности труда». Как указывалось выше, цель данного эмпирического исследования – ответить на два основных вопроса: являются ли критерии производительности труда программы ЗИРС точными и информативными в вопросах воздействия программы ЗИРС на результаты участников? Определяются ли и награждаются ли соответственно работники с высокой производительностью труда, как это определено системой?

Этот анализ охватывает период с 1 июля 2000 г. по 30 июня 2003 г., первые три программных года (ПГ 2000–2002). Поскольку премиальная система программы ЗИРС касается деятельности организаций на государственном уровне, единицей анализа является штат (50 штатов США, административный округ Колумбии, и Пуэрто Рико); всего за эти три года проведено 156 исследований. Все использованные здесь данные доступны; большинство их взято с веб-сайта УЗОН ДТ США (<http://www.doleta.gov/performance>). Данные системы стандартизированных данных программы ЗИРС, ежегодно представляемых штатами в УЗОН, включают в себе демографическую информацию о клиентах программы ЗИРС, о полученных ими услугах и об успехах ее участников. Федеральная база данных исследований и оценок (ФБДИО) является инструментом, который ускоряет анализ системы стандартизированных данных программы ЗИРС, а национальная «Книга данных» содержит в себе информационные сводки по производительности труда, доступные в системе стандартизированных данных программы ЗИРС¹⁰. Другими источниками данных являлись Бюро статистики труда (процент занятости населения штата) и государственные документы, где указывались политическая принадлежность губернаторов штатов и результаты национальных выборов в 2002 и 2004 гг. (по штатам).

Данные, использованные в этом анализе, описаны в приложении В. Критерии характеристик клиентов и обучающих служб по штатам были взяты из системы стандартизированных данных программы ЗИРС и использовались без изменений. Журналы регистрации тех, кто принял участие в программе ЗИРС,

и видов инвестирования в рабочую силу были использованы как средство контроля за численностью участвующего населения и административными расходами. Одним из средств политического влияния было простое обозначение политической принадлежности губернаторов (республиканец). Три других критерия политического влияния были получены в результате национальных выборов 2000 г. Первый критерий – это процент голосов, полученных кандидатом от республиканцев в 2000 г.; второй – процент голосов, полученных кандидатом от республиканцев выше или ниже 50% (например, штат с 54% голосов, отданных республиканцам, имел бы оценку 4, в то время как штат с 41% голосов, полученных республиканцами, имел бы оценку 9); и третий критерий – это абсолютная величина второго показателя, показывающая, на сколько число голосов, отданных республиканцам, отличалось от равного числа бюллетеней (50 на 50).

Анализ данных о результатах деятельности в рамках программы ЗИРС по штатам подтвердил строгое применение правил, регулирующих реализацию права штатов на получение бонусов. Во всех случаях, за исключением двух, штаты, получившие бонусы по результатам деятельности, отвечали обоим критериям предоставления права на получение бонусов¹¹. То есть они достигли по меньшей мере 80% всего ожидаемого уровня производительности труда и совокупного числа по всем областям программы, равного, как минимум, 100% для всех групп оценки производительности труда. Так как неспособность соответствовать этим критериям почти полностью связана с отсутствием возможности получить премиальные вознаграждения, не имеет смысла указывать в многомерном анализе, какие факторы влияют на получение штатами премиальных вознаграждений. Однако интересно вернуться назад и посмотреть, на основании каких факторов определялось, соответствуют ли штаты критериям права на получение бонусов (или какие факторы влияют на количественные показатели производительности труда в штатах).

Факторы, влияющие на количественные показатели производительности труда в штатах и на право получения бонусов

Основным фактором в программах развития трудовых ресурсов является клиент, и всегда вызывало беспокойство то, что работники программы способны влиять на количественные показатели производительности труда, осуществляя контроль за тем, кто получает доступ к услугам (см. [1]; [4]; [10]; [19]). Хотя программа ЗИРС предоставляет всеобщий доступ к своим «самостоятельно регулируемым» службам (мониторинг которых не ведется или которые не включены в расчеты производительности труда), доступ к службам, отвечающим за обучение (например, профессиональное обучение и обучение непосредственно на рабочем месте), контролируется некоторыми работниками. ДТ США дает инструкции штатам при утверждении ожидаемой производительности труда (или оговоренного уровня) принимать во внимание характеристики участников и предоставляемые услуги отчасти для того, чтобы отбить желание проявлять стратегическое поведение или манипулировать доступом клиентов с целью повысить количественные показатели производительности труда.

Если бы при утверждении ожидаемого уровня производительности труда штаты в должной мере учитывали (предвидели) характеристики участников, все службы и экономические условия, тогда все эти факторы вряд ли предсказали им успех по обоим критериям получения бонусов по результатам деятельности (эти два критерия являются функцией ожидаемого уровня производительности труда). В таблице 1 представлены результаты логистических регрессий, показывающих вероятность того, что штаты: 1) достигли по меньшей мере 80% ожидаемого уровня производительности по всем 17 критериям оценки производительности труда; 2) достигли совокупного числа по всем областям программы, равного 100% для всех четырех групп оценки производительности труда. Результаты говорят о том, что такие показатели, как происхождение (выходцы из Азии) и образование (недоучившиеся в средней школе), а также некоторые другие факторы (исчерпавшие страховку по безработице, выпускники программы) были основными в определении возможности штатов соответствовать этим критериям получения бонусов. Например, журнал регистрации коэффициентов шансов, равных 0.811 переменной величины, обозначающей процент участников, недоучившихся в средней школе (модель 1), указывает на то, что увеличение этого показателя на 1% уменьшило бы шансы штата в достижении совокупного числа по программе примерно на 19%. Фактически отсюда следует, что штаты могли бы улучшить свои показатели производительности труда (и уменьшить риски) путем регистрации меньшего числа недоучившихся в средней школе и несовершеннолетних или, как альтернатива, путем регистрации большего числа лиц, недавно исчерпавших свое страховое пособие по безработице. Эти выводы совпадают с выводами Трутко и других (см. [34]), обнаруживших, что местные агентства по развитию трудовых ресурсов рассматривали характеристики работника и местные экономические условия – переменные величины, находящиеся вне их контроля, – как главные факторы, определяющие результаты деятельности.

Чтобы увеличить свои шансы соответствовать критериям получения бонусов, штаты могли бы также использовать стандартный процесс переговоров по уровню производительности труда, чтобы установить более низкие ожидаемые результаты деятельности, а не заниматься объяснением характеристик участников, многочисленных служб или экономических условий. Фактически процесс переговоров включает в себя положение, которое позволяет министру по вопросам труда заставить любой штат, который установил слишком низкий уровень производительности труда, запланировать *более высокий* уровень производительности. Так, некоторым штатам было указано поднять свой уровень производительности в начале действия программы ЗИРС (см. [21]). Чтобы исследовать эту вероятность эмпирически, была введена переменная величина, которая измеряет, сколько стандартных отклонений выше или ниже среднего уровня производительности труда было установлено в данном штате. Это сложная оценка, основанная на стандартизированных критериях для каждого из 17 показателей результатов деятельности. Логистическая регрессия, включающая эту переменную величину, показана в моделях 2 и 4 приведенной ниже таблицы 1.

Таблица 1

**Прогнозирование успеха штатов
при соответствии критериям на получение бонусов**

Зависимые переменные величины								
Достигли 100% критерия совокупного числа ожидаемого уровня					Достигли 80% по всем областям программы производительности			
величины прогноза	модель 1		модель 2		модель 3		модель 4	
N = 149	шансы	P z	шансы	P z	шансы	P z	шансы	P z
Лица в возрасте 22–34 лет (%)	1.067	0.387	1.083	0.249	1.018	0.813	1.023	0.738
Лица в возрасте 35–54 лет (%)	0.958	0.571	0.952	0.529	0.943	0.412	0.931	0.333
Лица в возрасте 55 и более лет	1.130	0.317	1.164	0.242	1.206	0.134	1.244	0.085
Женщины (%)	1.035	0.344	1.024	0.524	1.007	0.828	0.992	0.809
Выходцы из Латинской Америки (%)	0.988	0.678	0.969	0.326	1.020	0.421	1.010	0.704
Выходцы из Азии (%)	0.888	0.025	0.904	0.010	0.904	0.004	0.908	0.007
Темнокожие (%)	0.982	0.249	0.984	0.305	0.985	0.249	0.988	0.346
Ветераны (%)	1.151	0.064	1.120	0.197	1.027	0.761	0.996	0.970
Безработные при регистрации (%)	1.029	0.337	1.028	0.481	1.017	0.486	1.014	0.591
Лица, исчерпавшие страховку по безработице (%)	1.138	0.020	1.162	0.012	1.030	0.609	1.043	0.454
Участники программы ВПНС (%)	0.974	0.249	0.980	0.379	1.009	0.609	1.017	0.453
Недоучившиеся в средней школе (%)	0.811	0.000	0.816	0.000	0.856	0.010	0.853	0.011
Службы обучения (%)	0.981	0.210	0.974	0.121	0.995	0.724	0.991	0.530
Журнал регистрации (допрограммных доходов)	0.496	0.170	0.509	0.229	0.702	0.341	0.722	0.427
Безработные (%)	0.814	0.352	0.799	0.346	1.008	0.972	1.019	0.936
Количество областей программы ЗИРС	0.970	0.053	0.972	0.071	0.975	0.120	0.975	0.122
Журнал регистрации (выпускников программы)	3.293	0.004	3.313	0.006	2.062	0.022	2.139	0.026
Программный 2001 год	2.195	0.183	3.530	0.042	1.061	0.903	1.305	0.596
Программный 2002 год	0.971	0.958	2.255	0.207	2.809	0.079	4.743	0.023
Стандартная оценка оговоренного уровня			0.267	0.002			0.432	0.049
Псевдо R-квадрат	21.97%		26.63%		15.56%		18.23%	

Допустимы стандартные погрешности при выделении групп внутри штатов.

Коэффициент шансов (жирным шрифтом), статистически значимый при $\alpha = 0.05$.

Результаты этого анализа ясно показывают, что у штатов, которые договорились о более высоких стандартах (относительно других штатов), была меньшая вероятность ($p=0.002$) достичь требуемого совокупного числа программы; у штата, который договорился об уровне производительности, где стандартное отклонение выше, чем в других штатах, было на 73% меньше шансов соответствовать критериям на получение бонусов. У штатов с более высокими оговоренными уровнями производительности труда было тоже меньше возможностей достичь хотя бы 80% уровня производительности. Добавление этой переменной величины заметно увеличило пояснительную силу моделей и не изменило результаты, демонстрируя, что характеристики участников являются также важными факторами, определяющими результаты деятельности в штатах и их соответствие критериям на получение бонусов.

Чтобы исследовать, могли ли переговоры по ожидаемому уровню производительности труда повлечь за собой проявление какого-либо стратегического поведения со стороны штатов, необходимо вернуться на один шаг назад, чтобы понять, какие факторы оказывали влияние (или принимались в расчет) при утверждении этих уровней производительности. Сложный стандартизированный критерий уровня ожиданий результатов деятельности, установленного штатами, был использован как независимая переменная величина, а характеристики участников, процент предоставляемых обучающих служб, процент безработных, партийная принадлежность губернаторов и другие определяющие факторы были предикторами. Важно также отметить, что от штатов потребовали установить ожидаемый уровень производительности на программные 2000–2002 годы до того, как начала действовать программа ЗИРС, и их подтолкнули к установлению ожиданий «постоянного повышения производительности труда» (см. [35])¹².

В таблице 2 отражено то, как штаты реагируют на новый акцент администрации на неуклонное повышение производительности труда, продемонстрировано, что программный год был наиболее важным и показательным в прогнозировании относительных результатов деятельности, установленных штатами (т.е. уровней производительности труда в штатах по отношению к среднему числу производительности всех штатов). Уровень эффективности труда был почти на 1/3 выше стандартного отклонения в 2001 г. по сравнению с 2000 г. и более чем наполовину выше стандартного отклонения в 2001 г.; обе эти независимые величины отвечают за половину объяснимых изменений уровня эффективности труда. Другие переменные величины не являются статистически значимыми величинами прогнозирования ожиданий результатов деятельности. Другими словами, очень немногие переменные величины в стандартизированных уровнях производительности труда, установленных штатами, объясняются факторами, являющимися важными, по утверждению ДТ США. Возможно, что некоторая часть этого необъяснимого отклонения стала результатом проявления стратегического поведения или неупорядоченности процесса переговоров по вопросам утверждения уровня производительности труда. Очевидно, что в процессе определения ожиданий производительности труда такие факторы, как характеристики участников и др., которые находятся (или должны находиться) за пределами контроля

операторов программы, не учитывались полностью, и это не должно влиять на количественные показатели результатов деятельности штатов и их право на получение бонусов.

Таблица 2

**Показатели согласованных уровней эффективности труда в штатах
(комбинированный стандартизированный критерий)**

Прогнозирующие переменные величины	Зависимая переменная величина		
	Комбинированный (стандартизированный) критерий согласованного уровня производительности труда		
N= 148	коэффициент	стандартная ошибка	оценка участников
Население в возрасте 22–34 лет (%)	0.012	0.013	0.368
Население в возрасте 35–54 лет (%)	0.007	0.012	0.566
Население в возрасте 55 лет (%)	0.018	0.033	0.597
Женщины (%)	-0.011	0.012	0.344
Выходцы из Латинской Америки (%)	-0.013	0.007	0.065
Выходцы из Азии (%)	0.001	0.006	0.880
Темнокожие (%)	0.002	0.005	0.649
Ветераны (%)	-0.028	0.023	0.231
Безработные при регистрации (%)	-0.002	0.010	0.855
Лица, исчерпавшие страховку по безработице (%)	0.002	0.012	0.841
ВПНС (%)	0.006	0.008	0.417
Недоучившиеся в средней школе (%)	0.017	0.014	0.220
Обучающие службы (%)	-0.002	0.004	0.722
Журнал регистрации (до-программных доходов)	-0.001	0.131	0.994
Безработные 1998 г. (%)	-0.025	0.060	0.673
Количество областей программы ЗИРС	0.003	0.003	0.412
Журнал регистрации (выпускников программы)	-0.065	0.079	0.416
Программный 2001 год	0.306	0.077	0.000*
Программный 2002 год	0.578	0.106	0.000*
Губернатор-республиканец 1998 г.	-0.113	0.146	0.441
Постоянная величина	0.392	1.995	0.845
Выверенный R-квадрат	29.46%		

Допустимы стандартные погрешности при выделении групп внутри штатов.

*Статистически значимые при $\alpha = 0.05$.

Факторы, определяющие размеры бонусов по результатам деятельности

Также были исследованы факторы, влияющие на размер бонусов, чтобы знать, признаны и вознаграждены ли в соответствии с премиальной системой штаты с высоким уровнем производительности труда, как это утверждалось в ДТ США (т.е. в соответствии с размерами превышения запланированного повышения производительности труда по сравнению с прошлым годом и соотношением фактического уровня производительности к уровню производительности труда в других штатах). В действительности, существует очень небольшое отклонение, которое объясняет то, как получилось, что 20 из 51 выделенного бонуса по результатам деятельности за трехлетний период составили минимум (\$ 750 тыс.), а 12 – максимум (\$ 3 млн.).

При анализе факторов, определяющих размеры премиальных вознаграждений по результатам деятельности, применялось два подхода: одна система моделей использовала все наблюдения (включая 105 случаев с вознаграждением, равным 0 долл.)¹³, а другие использовали только те случаи, в которых штаты получили ненулевое вознаграждение за данный год (n=51). Так как результаты двух видов анализа практически одинаковы, что касается ключевых переменных величин (результатов деятельности), автор говорит только о последних выводах. Регрессоры, общие для всех этих моделей, включают: характеристики участников; контроль за инвестированием в рабочую силу ряда регионов внутри штатов, число выпускников программы, уровень безработицы и программные годы; показатели политического влияния (абсолютная величина разницы отданных голосов, при которой кандидат от Республиканской партии победил или проиграл президентские выборы 2000 г. в каждом штате); критерии производительности труда, определяющие размер бонусов.

Таблица 3 демонстрирует результаты двух регрессий. Одна из них включает показатели величины превышения задач (с использованием показателя совокупного числа для четырех групп критериев результатов деятельности). А вторая – стандартизированные критерии фактических результатов деятельности штатов (достигнутый уровень производительности в одном штате относительно среднего показателя для всех штатов) для пяти групп показателей: совершеннолетние, перемещенные работники, молодежь, подростки, удовлетворение потребительского спроса. Так как в этих моделях среди характеристик участников было мало статистически значимых показателей, результаты по этим переменным величинам не показаны (но они есть у автора). Из приведенных в таблице 3 данных видно, что в обеих моделях статистически значимым планируемым показателем премиальных вознаграждений (при $\alpha = 0.05$) был лишь показатель программного 2002 года. Его значение было отрицательным, так как право на получение премиальных вознаграждений получило большое количество штатов, а денег за программный 2002 год на бонусы по результатам деятельности было выделено меньше. Вторая модель также говорит о том, что штаты с большим количеством выпускников программы получили больше бонусов¹⁴. В дополнение таблица 3 показывает, что три критерия уровня производительности в первой модели и четыре критерия во второй модели были статистически значимыми при $\alpha = 0,10$. За исключением показателей результатов деятельности труда перемещенных

работников, все остальные находились в отрицательном соотношении с размерами бонусов, явно демонстрируя, что штаты с более высоким уровнем производительности получили меньшие бонусы.

Таблица 3

Величины, определяющие размер премиальных вознаграждений

Переменные величины прогнозирования	Зависимая переменная величина					
	Размер выданных премиальных					
N=51	коэффициент	станд. ошибка	оценка	коэффициент	станд. ошибка	оценка
Совокупное число совершеннолетних	-2919702	1672975	0.091			
Совокупное число перемещенных работников	2945091	1473130	0.054			
Совокупное число молодежи	293751.2	904490.2	0.748			
Совокупный показатель удовлетворения потребительского спроса	-2284376	1227910	0.072			
Стандартизированный уровень производительности совершеннолетних				-779465	421996	0.074
Стандартизированный уровень производительности перемещенных работников				550580	304775	0.081
Стандартизированный уровень производительности молодежи				113348	230878	0.627
Стандартизированный уровень производительности подростков				-466154	263914	0.087
Стандартизированный уровень удовлетворения потребительского спроса				-229520	121333	0.068
Участие в выборах 2000 года	30120.54	40019.27	0.457	60076	38334	0.127
Доля безработных	10208.49	171933.8	0.953	-98670	140851	0.489
Количество областей программы ЗИРС	14628.46	12164.34	0.238	11561	12627	0.367
Журнал регистрации (выпускников программы)	331934.8	330325.6	0.323	726861	285530	0.016*
Программный 2001 год	-220940.9	274894.8	0.428	-299195	300631	0.327
Программный 2002 год	-1027318	291792.1	0.001*	-1005601	317409	0.003*
Постоянная величина	-7843421	8494654	0.367	-2011638	5477608	0.716
Выверенный R-квадрат	85.63%			87.17%		

Явные, стандартные групповые погрешности (число групп = 23).

* Статистически значимые при $\alpha = 0.05$.

Характеристики участников и обучающие службы были включены в эти модели, но здесь не представлены.

Третий анализ регрессии был посвящен определению соотношения достигнутого уровня производительности в штатах по сравнению с прошлыми годами и размером бонусов. Так как 2000 год был первым программным годом ЗИРС, показатели повышения уровня производительности труда в штатах были получены путем вычисления разницы между показателями уровня деятельности в программные 2000, 2001 годы и программные 2001 и 2002 годы, исходя из совокупного числа для четырех групп. Получившиеся в результате вычисления цифры указывают, насколько штат превзошел свои показатели в последующем программном году. Для краткости результаты здесь не показаны, так как они схожи с теми, которые отражены в таблице 3; лишь показатель программного 2002 года (значение отрицательное) и количество выпускников программы (значение положительное) были статистически значимыми величинами, прогнозирующими размеры премиальных вознаграждений.

В заключение, чтобы проиллюстрировать эти выводы какими-нибудь особенными примерами, в таблице 4 дается информация по относительным результатам производительности в четырех штатах (основывается на показателях фактического уровня производительности по пяти группам):

- 1) Калифорния, которая не получила никаких премиальных вознаграждений;
- 2) Мэриленд, получавший премиальные вознаграждения разного размера в течение двух лет из трех;
- 3) Кентукки – получал премиальные каждый год, но во все уменьшающихся размерах;
- 4) Техас – получал максимальные премиальные вознаграждения каждый год.

В программном 2000 году в Калифорнии уровень производительности труда во всех областях был ниже среднего, так что она и не заслуживала премиального вознаграждения. А в Мэриленде результаты были такими же или даже выше, чем в Техасе и Кентукки, и все-таки Мэриленд не получил премиальных, в то время как Техас и Кентукки получили максимальные бонусы.

В программном 2001 году Калифорния была чуть выше по среднему показателю уровня производительности во всех областях, кроме одной, в то время как Кентукки был ниже по показателям среднего уровня производительности в четырех из пяти областей, Техас – в двух, а Мэриленд превосходил всех в каждой области. И все-таки в программном 2001 году Калифорния не получила премиальных вознаграждений, в то время как Кентукки получил 3 млн. долл.

И, наконец, в программном 2002 году в Кентукки и Техасе был примерно одинаковый уровень производительности труда, а Мэриленд вновь выделился по уровню производительности труда, но Кентукки и Мэриленд получили минимум премиальных вознаграждений, в то время как Техас получил максимальные. Эта иллюстрация отсутствия связи между достигнутыми показателями производительности труда в штатах и полученными бонусами, а также вышеизложенные выводы наталкивают на простой вопрос: способна ли эта система признавать высокий уровень производитель-

ности и вознаграждать за него или мотивировать работников программы ЗИРС независимо от того, действуют ли они как «управленцы» или исходят из личных интересов?

Таблица 4

Сравнение результатов деятельности и премиальных вознаграждений в четырех штатах

Штат и программный год	Размер бонусов	Стандартизированный уровень производительности труда совершеннолетних	Стандартизированный уровень производительности труда молодежи	Стандартизированный уровень производительности труда перемещенных работников	Стандартизированный уровень производительности труда под-ростков	Стандартизированный уровень удовлетворения потребительского спроса
<i>ПГ 2000</i>						
Калифорния	0	-.582	-.514	-.708	-.523	Отсутств.
Мэриленд	0	-.395	.568	.444	-.046	1.603
Кентукки	3,000,000	-.682	.147	-.404	.246	.428
Техас	3,000,000	.625	.824	.522	.095	-.405
<i>ПГ 2001</i>						
Калифорния	0	.074	-.164	.105	.016	.034
Мэриленд	1,944,845	1.941	0.276	1.572	.470	1.413
Кентукки	2,074,242	.432	-.436	-.003	-.126	-.391
Техас	3,000,000	.403	.449	-.007	.151	-.366
<i>ПГ 2002</i>						
Калифорния	0	-.221	.035	-.023	.199	-.243
Мэриленд	750,000	1.364	1.016	.948	.632	1.472
Кентукки	750,000	.776	-.003	.055	.210	.559
Техас	3,000,000	.555	.467	.186	.402	-.342

Примечание: В условиях обговоренных уровней эффективности труда штатов Мэриленд имеет на 0,132 стандартного отклонения выше среднего показателя всех штатов, в то время как Калифорния на 0,723 стандартного отклонения ниже, Кентукки – на 0,647 стандартного отклонения ниже, а Техас – на 0,108 стандартного отклонения ниже среднего показателя всех штатов.

Заключение и выводы

И теория, и эмпирические выводы этого исследования доказывают, что строение и внедрение премиальной системы вознаграждений по результатам деятельности программы ЗИРС несовершенны и, похоже, что эта программа практически не улучшила поощрительную систему и результаты (как на индивидуальном, так и организационном уровне). Побудительная сила этой системы, т. е. соотношение финансирования возможных выплат к общему количеству выделенных средств, низка и имеет тенденцию к снижению, а предполагаемое использование штатами выделяемых материальных средств не включает

в себя вознаграждение за сверхурочную работу или достижения работника. В дополнение, эмпирический анализ показывает, что характеристики участников так воздействовали на измеренный уровень производственных показателей штатов, что штаты, обслуживающие большое количество лиц, находящихся в неблагоприятных условиях (например, недоучившихся в средней школе), имели небольшую возможность получить премиальные вознаграждения. Размер бонусов, полученных штатами (которые соответствовали базовым критериям вознаграждения за результаты труда), никак не был привязан к их уровню производительности труда относительно других штатов. Он также не был увязан с показателями превышения намеченных производственных задач или сверхурочного труда, как это ожидалось в ДТ США, и, возможно, все это наносит наибольший вред премиальной системе.

В то же время теория утверждает, что слабые побудительные мотивы могут быть действенными, даже более предпочтительными, в системах, где уровень производительности измеряется с меньшей точностью, так как они могут подавлять желание проявлять то самое стратегическое или «игровое» поведение (направленное, скорее, на увеличение показателей деятельности, нежели на повышение действенности программы). В дополнение, государственные организации и их работники могли бы быть мотивированы на достижение общественного признания, ассоциируемого со званием «работника с высоким уровнем производительности труда». Это можно сделать, заинтересовав работника карьерой либо созданием репутации организации, которая, в свою очередь, способствовала бы тому, чтобы нанимать работников с высоким уровнем производительности труда и достигать высоких показателей в будущем. Хотя штаты стремятся использовать премиальные фонды, скорее, на инвестирование программы, чем на индивидуальные премиальные выплаты, некоторых работников можно стимулировать путем их персональной идентификации с целями организации или их особой заинтересованности, что можно было бы делать с помощью фондов.

В связи с этим, возможно, наиболее обескураживающим выводом данного исследования является то, что государственные служащие могут оказывать влияние на показатели уровня производительности труда, выстраивая определенные стратегии поведения, такие как, например, ограничение доступа к службам программы ЗИРС. Внутренние отчеты ДТ США и исследование, проведенное Управлением занятости и обучения Департамента труда США, свидетельствуют о том, что администраторы программы ЗИРС вполне осознают, что они рисковали результатами деятельности своей организации. Этот риск был вызван тем, что переговоры по определению стандартов этой деятельности с целью адекватно применить их к особенностям клиентов данной местности провалились. Трутко и другие обнаружили, что региональные агентства по инвестированию в рабочую силу могли и «основательно воздействовали на вероятность достижения или превышения своих уже обсужденных целей... с помощью избирательной регистрации в программе новых перемещенных работников...» ([34], с. 28; см. [4]; [21]). На Собрании федеральных партнеров по оценке показателей роста общих доходов 4 августа 2005 г. также указывалось, что штаты регистрировали некоторое количество работников с более высокими заработками на их последнем месте работы с тем, чтобы продемонстрировать более высокие результаты деятельности (изменения в заработной плате) в пе-

риод недавнего спада производства. Вдобавок, Главное бюджетно-контрольное управление США доложило, что в опросах администраторов программы ЗИРС в 50 штатах многие указали на то, что «необходимость соответствовать уровню производительности труда может являться движущим фактором в определении того, кто получает услуги, финансируемые программой ЗИРС, на региональном уровне» (см. [36], с. 14).

Отчасти для решения этих задач и с целью решить проблемы качества данных – повышения обоснованности отчетов по результатам деятельности, а также признания работника «исполнителем с высокими показателями деятельности», – федеральные чиновники ввели более жесткие процедуры внутреннего мониторинга и процесс внешнего подтверждения данных. Кроме того, недавно ДТ США обсуждал изменения показателей результатов деятельности – в частности, показателей изменения заработков, – что, как они напоминают, стало в прошлом причиной отсутствия стимула к обслуживанию лиц с высокими заработками¹⁵. Интересно то, что показатели изменения заработков были новыми для программы ЗИРС и явились ответом на обеспокоенность тем, что использование только показателей постпрограммных заработков, предложенных в качестве альтернативы, раньше отбивало охоту предоставлять услуги лицам с более низкими заработками (которым, очевидно, вряд ли удастся достичь уровня высокой зарплаты в соответствии с программой). Постоянство этих рисков и подобного рода уловок наряду с ожиданиями со стороны руководства проявления «приспособленческого поведения», к сожалению, делают маловероятным (в теории) то, что управленческие отношения будут развиваться (или станет преобладать этика государственной службы) и работники будут поощряться в их стремлении идентифицировать свои цели с целями организации и усерднее работать для их достижения.

Опыт в премиальной системе вознаграждения по результатам деятельности программы ЗИРС не единственный. Вайзман отмечает, что результаты деятельности ВПНС, представленные штатами в Министерство здравоохранения и сферы услуг, не были проверены: он указал на расхождения в показателях производительности труда. И, кроме того, если в системе программы ЗИРС была хотя бы предпринята попытка провести проверку факторов, влияющих на производительность труда и находящихся вне контроля операторов программы, то в системе ВПНС не было проведено никакого анализа экономических условий, характеристик совершеннолетних участников программы или других обстоятельств, влияющих на уровень потребностей семей (см. [40]). Вайзман также выразил сожаление о том, что результаты деятельности «в высшей степени не соотносятся со стратегией управления», т.е., несмотря на значительные инвестиции в развитие премиальной системы по результатам труда, им не удалось прояснить для менеджеров и сотрудников, действующих в рамках программы, то, каким образом они могли бы повысить свою производительность труда (см. там же, с. 17).

Совершенно очевидно, что подобные проблемы в системах стимулирования государственной службы характерны не только для правительственных программ США. Беван и Худ описывают экспериментирование с установлением плановых показателей деятельности в английской системе здравоохранения, сравнивая его со «стрельбой мимо мишеней» с такими серьезными последствиями, как смерть пациентов (см. [5], с. 521). Например, в больницах скорой помощи, чтобы обслужить пациентов по графику, отменялись операции, паци-

ентам предписывалось ждать в очередях в машинах скорой помощи во дворе больницы, пока медики не удостоверятся в том, что их можно осмотреть в рамках планового времени (4 часа). Беван и Худ также обнаружили расхождения между официально заявленными уровнями производительности труда и сведениями, полученными в результате независимого опроса пациентов. И подобно системе ВПНС США, там не было проведено ни единой систематической проверки информации о результатах деятельности английской системы здравоохранения, несмотря на возрастающее количество проблем, касающихся критериев оценки производительности труда и самого экспериментирования.

Негативные последствия введения этих премиальных систем вознаграждения по результатам деятельности бесспорно говорят о необходимости прекращения их действия. Анализ показал, что признание и вознаграждение чаще всего являются ошибочными, нежели заслуженными. Они не соразмерны с реально затраченными усилиями по достижению организационных задач (хотя полное изучение деятельности работников программы ЗИРС осталось за пределами данного исследования).

В то же время выводы этого исследования, задачей которого было изучение лишь одной федеральной программы, не должны отбивать охоту продолжать совершенствовать премиальные системы в госсекторе через использование системы оценок производительности труда и возможные выплаты по результатам труда. Уокер и Бойн находят, что попытка применить нематериальные формы поощрения сотрудников в местных правительственных организациях Великобритании в целях повышения производительности труда, а также некоторые свойства системы оценки деятельности, такие как четкость целей, способствовали большей результативности (см. [38]). И теория, и эмпирический вывод, следующий из вышеупомянутых работ, показали, что высокоинформативные показатели производительности труда (дающие представление о качестве программы и добавленной стоимости)¹⁶ должны возобладать над альтернативными или теми, что использовались прежде, такими как ввод программы, выход из нее, или общие показатели ее стоимости, которые, как мы это увидели, также вызвали непродуктивную, ненамеренную бюрократическую реакцию (см. [6]; [19]). Вдобавок, эффективность этих премиальных систем по результатам деятельности могла бы возрасти, если бы ее оценка и признание были как можно более тесно связаны с предоставлением услуг; это позволило бы обеспечить большую взаимосвязь менеджеров программы и работников в их совместном труде и стало бы ясно, что нужно для того, чтобы улучшить его результаты. Для правительств также важно повысить как открытость, так и справедливость в использовании информации по производительности труда, особенно при распределении материальных средств (т.е. бюджета программы и/или возможных выплат). И если правительства хотят, чтобы этим системам доверяли, нужно прекратить манипулировать данными по производительности труда и быть последовательными в мотивации управленческого звена или сотрудников государственной службы действовать согласованно для достижения организационных целей. И, наконец, Уокер и Бойн пришли к заключению, что требуется больше исследований, чтобы изучить виды материальных и нематериальных вознаграждений, которые смогли бы способствовать улучшению результатов деятельности (см. [38]).

Описание методики премиальной системы за высокие результаты труда программы ЗИРС в определении материальных и стимулирующих вознаграждений

Штаты должны определить ожидаемый уровень производительности труда по каждому из показателей производительности, приведенных в таблице А-1. Этот процесс начинается с разработки планов штата, в которых штаты определяют уровни эффективности труда на предстоящие три программных года. Штатам предписывается принимать во внимание: 1) экономические условия (безработицу, создание/потерю рабочих мест, создание новых компаний); 2) характеристики участников (образование, послужной список работника, иждивенчество, отсутствие базовой квалификации, возраст, нетрудоспособность и др.); 3) услуги, которые должны быть предоставлены; 4) другие факторы, такие как способность к перемещению, уход за детьми и политическая деятельность. Далее, региональные и федеральные чиновники вступают в переговоры для определения уровня производительности труда, затем секретарь по вопросам труда и губернатор должны ратифицировать соглашение; поощрительные премии и санкции в соответствии с законом будут основываться на соотношении результатов деятельности штатов с оговоренным в данном соглашении уровнем (см. подробнее ИВЗОК 8-99).

Большинство расчетов производительности труда может быть произведено с использованием данных Страхования по безработице (СБ), а также дополнительных источников данных (например, административная информация федеральных агентств). Документы 7-99, 8-99 и 6-00 ИВЗОК ДТ США предлагают весьма специфическое руководство по подсчету результатов деятельности. ДТ США определил, каких клиентов следует принимать во внимание при проведении этих расчетов; какие критерии основаны на выходе из программы и как определяется выход из программы; временные периоды, используемые при оценке; «действующие параметры» и логическое обоснование для каждого из 17 критериев; а также источники данных и методы, используемые для сбора данных. Критерии удовлетворения потребительского спроса требуют от штатов проводить исследования участвующего населения и получать минимум 500 завершенных исследований за каждый программный год. В небольших штатах с числом выпускников программы менее чем 1000 за год должно быть охвачено все население (см. 6-00 ИВЗОК).

Таблица А-1

Критерии оценки результатов деятельности программы ЗИРС

Критерий оценки	Описание
<i>Совершеннолетние</i>	
Зарегистрированный уровень занятости (%)	Получившие работу к концу 1-го квартала после выхода программы, кроме тех участников, которые получили работу при регистрации (%)
Сохранение занятости населения за 6 месяцев	Совершеннолетние, имеющие работу в 1-м квартале после выхода программы и имеющие работу в 3-м квартале после выхода (%)
Изменения средних доходов за 6 месяцев	Лица, имеющие работу в 1-м квартале после выхода программы, разница между доходами, получаемыми ими до и после программы
Занятость и получение квалификации	Лица, получившие услуги по обучению программы ЗИРС, работающие в 1-м квартале после выхода и переквалифицированные к началу 3-го квартала после выхода (%)
<i>Перемещенные работники</i>	
Зарегистрированный уровень занятости (%)	Лица, имеющие работу к концу 1-го квартала после выхода программы, исключая тех, кто нашел работу при регистрации (%)
Сохранение занятости населения за 6 месяцев	Лица, имеющие работу в 1-ом квартале после выхода, а также имеющие работу в 3-м квартале после выхода (%)
Темпы изменения заработков за 6 месяцев	Лица, имеющие работу в 1-м квартале после выхода, соотношение уровней доходов до и после программы (%)
Занятость и получение квалификации	Получившие услуги по обучению программы ЗИРС, занятые в 1-м квартале после выхода и переквалифицированные к 3-му кварталу после выхода (%)
<i>Молодежь (19–21 год)</i>	
Зарегистрированный уровень занятости (%)	Лица, не получившие продолженное среднее образование или повышение квалификации в 1-м квартале после выхода программы и получившие работу к концу 1-го квартала после выхода (%)
Сохранение занятости населения за 6 месяцев	Лица, имеющие работу в 1-м квартале после выхода (не получившие продолженного среднего образования или повышения квалификации) и в 3-м квартале после выхода (%)

Изменение средних доходов за 6 месяцев	Разница в доходах до и после программы лиц, не получивших продолженного среднего образования или повышения квалификации и имеющих работу в 1-м квартале после выхода
Занятость, образование, обучение и переквалификация (%)	Занятые лица, получающие продолженное среднее образование или повышение квалификации в 1-м квартале после выхода и получившие рекомендации к концу 3-го квартала после выхода (%)
<i>Подростки</i>	
Уровень занятости, продолженного среднего образования, обучения навыкам труда, повышения квалификации, ученичества	В 3-м квартале после выхода
Получение квалификации	Здесь достигаются по меньшей мере две цели: 1) приобретение базовой квалификации, готовности к работе, трудовых навыков и обучение профессии; 2) зарегистрированная занятость
Выдача дипломов	Диплом о среднем образовании или его признанный эквивалент (ДОО – Диплом об общем образовании)
<i>Удовлетворение потребительского спроса</i>	
Удовлетворение запросов участников и работодателей	Среднее число, полученное из опросов, проведенных в трех штатах, составило: 1 = вполне удовлетворен, 10 = вполне удовлетворен (но остаются вопросы: довольны ли были участники/работодатели услугами, соответствовали ли услуги ожиданиям клиентов и как эти услуги сравнивать с «идеальными»)?

Приложение В

**Описание данных, использованных
в эмпирическом анализе**

Переменные величины	Obs	Средние величины	Стандартные отклонения	Минимум	Максимум
Лица в возрасте 22–24 лет (%)	156	8.98	2.76	3.84	17.11
Лица в возрасте 25–34 лет (%)	156	27.41	4.36	15.61	41.67
Лица в возрасте 35–44 лет (%)	156	28.54	2.87	17.64	34.40
Лица в возрасте 45–54 лет (%)	156	20.67	4.74	9.83	33.17
Лица в возрасте 55 и более лет (%)	156	7.77	2.75	2.09	17.19
Женщины (%)	156	55.62	8.03	25.60	78.32
Нетрудоспособные (%)	156	5.89	3.38	0.00	17.27
Выходцы из Латинской Америки (%)	156	10.64	16.56	0.12	100.00
Выходцы из Азии (%)	156	2.89	6.26	0.00	47.18
Темнокожие (%)	156	23.25	21.22	0.00	94.51
Ветераны (%)	155	8.55	3.53	0.00	18.20
Лица, слабо владеющие английским языком (%)	156	4.64	9.80	0.00	74.08
Безработные при регистрации (%)	156	82.55	8.10	47.30	97.62
Лица с низкими доходами (%)	156	76.70	14.27	33.96	99.00
Лица, получающие страхование по безработице (%)	156	9.49	12.23	0.00	66.02
Лица, исчерпавшие лимиты страхования по безработице (%)	156	3.80	4.03	0.00	26.14
Временно нуждающиеся в помощи семьи (%)	156	12.72	10.19	0.00	72.80
Недоучившиеся в средней школе (%)	154	11.99	5.11	2.68	33.08
Доходы до начала действия программы	156	6415.54	2989.13	0.00	13374.36
Обучающие службы (%)	156	27.33	13.75	0.00	57.57
Интенсивные службы (%)	156	59.03	19.15	4.24	98.50
Доля безработных	153	4.62	1.13	2.20	8.40
Количество областей программы ЗИРС	156	14.85	17.72	1.00	107.00
Журнал регистрации (выпускников программы)	156	8.38	1.10	5.68	11.34
Программный 2001 год	156	0.33	0.47	0.00	1.00

Программный 2003 год	156	0.33	0.47	0.00	1.00
Губернатор-республиканец	156	0.54	0.50	0.00	1.00
Участие в выборах 2000 г.	156	7.63	6.95	0.00	41.00
Зарегистрированная доля занятости совершеннолетних	156	74.11	8.18	38.51	96.40
Темпы сохранения занятости совершеннолетних	156	81.56	5.81	51.20	96.80
Изменение доходов совершеннолетних	156	3378.47	1152.92	-523.00	9297.55
Совершеннолетние, получившие рекомендательные письма	156	55.65	16.43	0.27	87.80
Доля зарегистрированной занятости перемещенных работников	156	80.52	8.94	21.53	95.40
Темпы сохранения занятости перемещенных работников	156	87.27	6.85	46.09	98.10
Изменение доходов перемещенных работников	156	100.48	21.37	72.60	207.19
Число перемещенных работников, получивших рекомендации	156	59.81	16.89	0.15	100.00
Зарегистрированная доля занятости молодежи	156	70.11	10.31	28.04	100.00156
Темпы сохранения занятости молодежи	156	78.27	8.00	41.50	100.00
Изменение доходов молодежи	156	2998.71	948.56	787.00	5619.00
Число молодежи, получившей рекомендации	156	43.92	16.47	0.00	81.20
Получение квалификации подростками	156	79.92	14.46	5.34	100.00
Количество дипломов, полученных подростками	156	54.53	19.41	1.09	100.00
Темпы сохранения занятости подростками	156	55.82	16.88	0.00	100.00
Удовлетворение потребительского спроса участников программы	151	77.61	5.77	55.86	100.00
Удовлетворение потребительского спроса работодателей	150	74.68	6.82	57.40	100.00
Достижение 80% запланированного уровня производительности	156	0.5128	0.5014	0.0000	1.0000
Достижение 100% совокупного числа по областям действия программы	156	0.5321	0.5006	0.0000	1.0000

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Сумма премиальных вознаграждений, выплаченных по этим программам за финансовый/программный 2003 год, равна 48 млн. долл. США, 200 млн. долл. США и 16.6 млн. долл. США соответственно. Когда эта статья шла в печать, выплата премиальных вознаграждений за высокую производительность труда по программе ВПНС была приостановлена согласно платежному циклу 2007 г.
- 2 Премиальные вознаграждения за высокие результаты деятельности были выданы штату Оклахома за своевременную обработку заявок на продовольственные талоны, увеличение числа оформленных усыновлений, успехи в трудовой деятельности участников программы ВПНС и совершенствование системы семейных отношений (см. [13]).
- 3 В соответствии с таким пониманием различия между теорией управления и мотивацией государственной службы начинают размываться, так как принятые обязательства и чувство принадлежности к организации описываются как компоненты «психологической структуры» управленца (см. [11]).
- 4 Финансирование общего количества премиальных вознаграждений по результатам труда, доступное для программы ЗИРС, сравнимо с финансированием премиальных вознаграждений по результатам труда программы ВПНС, которая лимитирует премиальные выплаты до 5% блочных субсидий в штатах по программе ВПНС. Вайзман (см. [40]) сообщает, что 200 млн. долл. годовых бонусов по результатам труда составляет менее 1% расходов программы ВПНС.
- 5 Программа ЗИРС делает различия между участниками и выпускниками программы: только выпускники программы учитываются при подсчетах и оценке производительности труда. Лица, которые получают самостоятельно регулируемые услуги, при оценке производительности труда не учитываются. Все выпускники программы имеют официальные документы об окончании (подтверждающие их участие в программе) и/или выходе из программы, с зафиксированной последней датой предоставления им услуги по программе ЗИРС.
- 6 Включая штаты, не получившие премиального вознаграждения, средний размер бонусов из расчета за одного выпускника программы составлял 332 долл.
- 7 От штатов требуется представить на рассмотрение ДТ США утвержденные отчеты о результатах деятельности и материалы с соответствующими данными. ДТ США обеспечивает справочниками и программным материалом, содержащими утвержденные данные, для организации процесса управления в штатах (см. РПОЗН 3-03, 15 июля 2005 г.). Вдобавок, ДТ США заключил контракт с Центром исследования политики по математическим моделям для проведения объективной проверки массива данных по программе Системы стандартизированных данных программы ЗИРС в штатах. Просьба автора получить от ДТ США доступ к информации и результатам процесса объективного подтверждения данных все еще ожидает решения.
- 8 Например, если штат обговаривает уровень зарегистрированной занятости населения в 70% и достигает реального показателя зарегистрированного уровня занятости населения в 75%, он будет иметь число 107% для данного критерия. Если штат действует менее эффективно по показателю сохранения уровня занятости совершеннолетних, скажем, достигая 60% уровня вместо 62%, его число по данному показателю, равное лишь 96,8%, будет компенсировано другими его достижениями по показателю уровня зарегистрированной занятости населения

(или по одному из двух других критериев, применяемых в оценке занятости совершеннолетних). Среди четырех критериев для совершеннолетних совокупное число должно быть 100% (определяется «простым или взвешенным усреднением»). Точно такое же требование применяется для других групп оценки эффективности производительности труда.

- 9 Могут быть введены денежные санкции (от 1 до 5% выделенных штату средств по программе ЗИРС), если штату не удастся достичь минимума ожидаемого уровня производительности труда за последующие два года. Я обнаружила легкие расхождения в базах данных, размещенных на Веб-сайте, информацию о которых предположительно штаты подают на рассмотрение в Систему стандартизированных данных ЗИРС. Возможно, это подтверждает существование некоторых проблем в управлении базой данных в системе программы ЗИРС.
- 10 Исключение составили Висконсин в программном 2000 году и Иллинойс в программном 2002 году. Оба штата отвечали всем минимальным критериям, и им не хватило менее 0.5 % для достижения требуемого совокупного числа в одной области программы. В 16 случаях, в которых штаты соответствовали критериям для получения премиальных вознаграждений по программе ЗИРС, бонусы не были выплачены, так как штаты, чтобы претендовать на вознаграждение, обязаны были также соответствовать требованиям Программы обучения совершеннолетних и профессионального обучения.
- 11 Эти модели также рассматривались отдельно для каждого программного года (2000, 2001 и 2002). Результаты были схожи, хотя и не одинаковы. Например, штаты с более высоким процентом участников программы, не доучившихся в средней школе, имели меньше шансов соответствовать показателю совокупного числа программы (т.е. коэффициенты шансов были на 41% меньше в программном 2000 году, на 16% меньше в программном 2001 году, и на 33% меньше в программном 2002 году).
- 12 Хотя штатам было позволено требовать внесения изменений в обговоренные уровни за указанный период, немногие штаты это сделали.
- 13 В этой первой серии исследований было проведено 156 наблюдений, и в эти регрессии были включены те переменные величины, которые показывали, было или не было соответствия двум основным критериям премиальных вознаграждений. Во второй серии исследований все случаи соответствовали двум основным критериям премиального вознаграждения, поэтому эти переменные величины были исключены. Иначе говоря, два круга исследований включали одни и те же прогнозирующие величины. Вдобавок, в регрессивных моделях была дана оценка факторов фиксированных результатов, которые включали в себя все наблюдения, но, так как результаты были практически одинаковыми, о них мы также не рассказываем.
- 14 Также была дана оценка альтернативных показателей этих моделей с размерами бонусов из расчета за одного выпускника программы и с размерами бонусов из расчета на одну область программы ЗИРС в качестве зависимых переменных величин; эти результаты автор может предоставить.
- 15 Собрание Федеральных партнеров по оценке показателей роста общих доходов, Frances Perkins Building, август 2005 г.
- 16 Метод, который недавно использовался в оценке качества критериев производительности труда и определении более четких критериев, заключается в использовании данных из экспериментальных оценок для проверки соотношения между критериями воздействия программы и краткосрочными критериями, полученными из административной базы данных (см. [19]).

ЛИТЕРАТУРА

1. Anderson K., Burkhauser R., Raymond J. The effect of creaming on placement rates under the Job Training Partnership Act // *Industrial and Labor Relation Review*. 1993. 46(1). P. 613–624.
2. Asc B. J. The economic complexities of incentive reforms // In Klitgaard R. & Light P. C. (Eds.). *High-performance government: Structure, leadership, incentives*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. 2005. P. 309–342.
3. Baker G. P. Incentive contracts and performance measurement // *Journal of Political Economy*. 1992. 100(3). 598A614.
4. Barnow B., Smith J. Performance management of U.S. job training programs: Lessons from the Job Training Partnership Act // *Public Finance and Management*. 2004. 4(3). P. 247–287.
5. Bevan G., Hood C. What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system // *Public Administration*. 2006. 84(3). P. 517–538.
6. Blau P. M. *The dynamics of bureaucracy: A study of interpersonal relations in two government agencies*. Chicago: The University of Chicago Press. 1955.
7. Bloom M., Milkovich G. P. Relationships among risk, incentive pay, and organizational performance // *The Academy of Management Journal*. 1998. 41(3). P. 283–297.
8. Bouwens J., van Lent L. The relation between performance measure properties and effort and selection effects of incentive contracts. Tilburg University. Unpublished manuscript. 2004.
9. Courty P., Marschke G. An empirical investigation of gaming responses to performance Incentives // *Journal of Labor Economics*. 2004. 22(1). P. 23–56.
10. Cragg M. Performance incentives in the public sector: Evidence from the Job Training Partnership Act // *Journal of Law, Economics, and Organization*. 1997. 13(1). P. 147–168.
11. Davis J. H., Schoorman F. D., Donaldson L. Toward a stewardship theory of management // *Academy of Management Review*. 1997. 22(1). P. 20–47.
12. Dewatripont M., Jewitt I., Tirole J. The economics of career concerns, Part I: Comparing information structures // *Journal of Political Economy*. 1999. 107(1). P. 1–39.
13. Dixit A. Incentives and organizations in the public sector // *Journal of Human Resources*. 2002. 37(4). P. 696–727.
14. Frederickson G., Hart D. K. Public service and the patriotism of benevolence // *Public Administration Review*. 1995. 45. P. 547–553.
15. Gibbons R. Incentives in organizations // *The Journal of Economic Perspectives*. 1998. 12(4). P. 115–132.
16. Gibson J. L., Ivancevich J. M., Donnelly J. H. *Organizations*. Homewood, IL: Irwin. 1991.
17. Goff-Parker K. You're doing an awesome job: OKDHS employees receive \$1,000 Bonus // *Inside OKDHS* (December). 2004. P. 1–5.
18. Grizzle G. A. Performance measurement and dysfunction: The dark side of quantifying Work // *Public Performance and Management Review*. 2002. 25(4). P. 363–369.
19. Heckman J. J., Heinrich C. J., Smith J. A. The performance of performance standards // *The Journal of Human Resources*. 2002. 37(4). P. 778–811.
20. Heckman J. J., Smith J. A., Taber C. What do bureaucrats do? The effects of performance standards and bureaucratic preferences on acceptance into the JTPA Program. In G. Libecap (Ed.), *Advances in the study of entrepreneurship, innovation and economic growth*, Greenwich, CT: JAI Press. 1996. Vol. 7. P. 91–21.

21. Heinrich C. J. Improving public-sector performance management: One step forward, two steps back? // *Public Finance and Management*, 2004. 4(3). P. 317–351.
22. Holmstrom B., Milgrom P. The firm as incentive system // *American Economic Review*. 1994. 84. P. 972–991.
23. Ittner C. D., Larcker D. F., Rajan M. V. The choice of performance measures in annual bonus contracts // *The Accounting Review*. 1997, 72(2). P. 231–255.
24. Jacob B. A., Levitt S. Rotten apples: An investigation of the prevalence and predictors of teacher cheating // *Quarterly Journal of Economics*. 2003. 118(3). P. 843–877.
25. Milgrom P., Roberts J. An economic approach to influence activities in organizations // *American Journal of Sociology*. 94 (Supplement). 1988. P. 154–179.
26. Miller G. J. *Managerial dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.
27. Perry J. L., Porter L. Factors affecting the context for motivation in public organizations // *Academy of Management Review*. 1982. 7(1). P. 89–98.
28. Perry J. L., Wise L. R. The motivational bases of public service // *Public Administration Review*. 1990. 50. P. 367–373.
29. Prendergast C. The provision of incentives in firms // *Journal of Economic Literature*. 1999. 37(1). P. 7–63.
30. Radin B. The Government Performance and Results Act and the tradition of federal management reform: Square pegs in round holes? // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2000. 10(1). P. 11–35.
31. Rainey H. Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic // *American Review of Public Administration*. 1982. 50(3). P. 374–382.
32. Report of the National Commission on the Public Service. *Urgent business for America: Revitalizing the federal government for the 21st century*. Washington, DC: Brookings Institution. 2003.
33. Schick A. Getting performance measures to measure up. In D. W. Forsythe (Ed.), *Quicker, better, cheaper: Managing performance in American government*, Albany. NY: Rockefeller Institute Press. 2001. P. 39–60.
34. Trutko J., Barnow B., Farrell M., Glosser A. Earnings replacement outcomes for dislocated workers: Extent of variation and factors accounting for variation in earnings replacement outcomes across state and local workforce investment boards. Final Report to the U.S. Department of Labor Employment and Training Administration. March 2005.
35. U.S. Department of Labor, Employment, and Training Administration. 2002 Annual performance plan for Committee on Appropriations. Washington, DC: U.S. Department of Labor. 2001.
36. U.S. Government Accountability Office. Improvements needed in performance measures to provide a more accurate picture of WIA's effectiveness. GAO Report #02-275. 2002.
37. Van Slyke D. (in press). Agents or stewards: Using theory to understand the government nonprofit social services contracting relationship // *Journal of Public Administration Research and Theory*.
38. Walker R. M., Boyne G. A. Public management reform and organizational performance: An empirical assessment of the U.K. labor government's public service improvement strategy // *Journal of Policy Analysis and Management*. 2006. 25(2). P. 371–393.
39. Wilson W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, 1987. 2(2). P. 197–222.
40. Wiseman M. The high performance bonus // The George Washington University. Unpublished manuscript. 2004.