



Эффективность деятельности бюрократических организаций (модель В. Нисканена)

Вильям Нисканен, «Bureaucracy and Representative Government» (1971).

Постоянное стремление к расширению должностных обязанностей и власти – это типичная черта бюрократического поведения. Чиновники максимизируют собственную полезность, которая является функцией от размера ведомства. Нисканен предложил модель, описывающую взаимодействие отдельного ведомства и правительства. Эта модель объясняет природу результата деятельности бюрократии и ее неэффективности.

В. Нисканен: участие бюрократии в производстве услуг общественного сектора всегда приводит к перепроизводству данных услуг.



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Бюрократия, будучи частью общественного сектора, финансируется из государственного бюджета, т.е. бюрократия в обмен на свои услуги получает от правительства некий объем финансирования (бюджет), который является стоимостью выпуска услуг бюрократии для населения.

Ведомство стремится получить как можно большую плату за предоставляемые услуги.

В условиях отсутствия конкуренции (государство – монопольный производитель многих услуг) размер бюджета ведомства определяется его стратегическим выигрышем от асимметрии информации. Информация, которую ведомство скрывает от правительства и представительной власти, касается как объема услуг, предоставляемых ведомством, так и действительных издержек на предоставление данных услуг.



Согласно Нисканену, бюрократическое поведение в принципе неэффективно, деятельность бюрократии ограничена не равенством предельной стоимости и предельных издержек, а объемом финансирования из бюджета. Результат бюрократического поведения – убыток общества, неэффективное распределение ресурсов. Из данной модели не следует, что бюрократия работает себе в убыток, хотя результат ее деятельности не определен.

В целях противодействия убыткам общества Нисканен предлагает несколько изменений в структуре бюрократии, направленных на устранение информационных преимуществ бюрократии:

- конкуренция ведомств за право предоставления услуг,
- утверждение в качестве подрядчиков частных лиц,
- усиление контроля.



Работа В. Нисканена широко обсуждалась, она получила как положительные, так и критические отзывы.

Критики писали о том, что

- отношения между чиновниками и политиками более симметричны: бюрократия не всесильна и не самостоятельно определяет свои объемы производства и финансирования;
- не учтен ряд важных факторов – технология принятия решений, структура организаций и т.п.;
- проигнорирована сторона спроса.



Этика государственной службы

Профессиональная этика государственных служащих отличается от общегражданской.

От государственных служащих при исполнении их должностных обязанностей требуется уважение гражданских прав и свобод и более аккуратное следование общечеловеческим ценностям.

Например, понятие «равенство» имеет для государственного служащего конкретное содержание и может определять его деятельность или быть ее предметом.



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

В мировой практике сложилось два подхода к этике государственной службы – нормативный и структурный.

Нормативный ориентирован на внедрение этических ценностей, то есть на воспитание государственных служащих. Ему следовали при реорганизации государственной службы в Австрии, Канаде и Филиппинах.

При *структурном* подходе основное внимание уделяется нормативным актам и формальным установкам, которыми регулируется деятельность чиновников, т.е. законодательно описываются, какие действия чиновникам запрещены (иногда – разрешены). Этот подход практикуется в большинстве стран. Например, именно формально-юридические методы используются в борьбе против коррупции.

Однако при этом, поскольку тотальный контроль невозможен, и описать все возможные нарушения тяжело, для профилактики неэтичного поведения чиновников разрабатываются различные программы административной этики.



В понятие профессиональной этики государственного служащего включены следующие характеристики:

- лояльность – как верность принятым на себя обязательствам; во Франции законодательством запрещены высказывания, подрывающие авторитет исполнительной власти;
- соблюдение секретности (профессиональная конфиденциальность);
- беспристрастность;
- честность,
- неподкупность,
- свобода от корпоративных интересов; например, во Франции чиновнику запрещен в течение пяти лет после увольнения с государственной службы наем на работу на предприятие, с которым он работал в качестве государственного служащего.



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Существуют специальные правительственные органы и общественные организации, которые занимаются вопросами этики государственной службы.

Франция: Центральное управление по предупреждению коррупции, Межминистерская инспекционная комиссия по контрактам и делегирующим соглашениям, Высший совет по этике.

США: американское общество государственного управления (ASPA), которое создано для того, чтобы содействовать развитию науки, методов и мастерства государственного управления. Моральный кодекс ASPA (принят в 1984, изменен в 1994 году) определяет принципы, которым следуют члены этого общества, и факторы, которые они должны учитывать для принятия этически правильных решений. В их число входит приоритет общественных интересов, безусловное соблюдение законодательства, личная честность и неподкупность, стремление к отличному качеству выполнения работы.



- Требование безусловного соблюдения законодательства является предметом постоянной дискуссии:
- с одной стороны, часто закон является главным противодействием неэтичному поведению,
 - с другой стороны, безупречные с точки зрения права действия могут оказаться неэтичными или вызвать недовольство населения.
- Приоритет общественных интересов ни в коем случае не означает отсутствие личной заинтересованности.
- Государственный служащий должен иметь стимулы – адекватную заработную плату, стабильную занятость и возможность продвижения по службе. В противном случае, если служащий не доволен, то он может не уволиться, а плохо работать.



Особое внимание при рассмотрении проблемы этики государственной службы уделяется вопросу *политической деятельности чиновников*.

Англия: приняты ограничения политической деятельности в зависимости от положения в административной иерархии –выдвигать свою кандидатуру на выборах может только технический персонал.

ФРГ: нет запрета на членство государственных служащих в политических партиях, но это не поощряется.

США: считается, что чиновник ничем не хуже гражданина, не занятого на государственной службе, поэтому их политическая активность не ограничивается.

Франция: чиновник может быть членом какой-либо партии и участвовать в выборах, но он должен проявлять сдержанность и не допускать высказываний, порочащих государственную службу



Основным типом незаконного поведения государственного служащего является коррупция. **Коррупция** – это поведение, которое не соответствует формальным правилам и обязанностям вследствие стремления к частному выигрышу, денежному или статусному.

Коррупция может проявляться в следующих формах:

- взяточничество
- nepotism (кумовство)
- незаконное присвоение (перемещение ресурсов из общественного сектора в частный)
- превышение служебных полномочий (например, неадекватное наказание).



Среди источников коррупции обычно выделяют:

- исторически-культурные, в том числе (а) урбанизация и (б) патриархальная семья
- возможность чиновников участвовать в политических процессах. Факторы, связанные со структурой организации.
- государственные служащие предрасположены к коррупции. Так, В. Вильсон утверждал, что человек ворует, если вокруг много денег и никто не смотрит.



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Для современных государственных служащих не характерна традиционная профессиональная этика.

Чиновники редко говорят о призвании, о служении обществу, их отношение к работе формируется прагматичными материальными соображениями. Как правило, при выборе профессии не предполагается самореализация на службе, потенциал человека раскрывается на досуге и в семье. Работа приобретает прикладное значение, мотивация изменяется.

Причины изменения отношения чиновника к службе:

- государство благосостояния снижает стимулы к высокопроизводительному труду.
- разделение труда приводит к отчуждению: как и в промышленности, административная деятельность оставляет все меньше возможностей для проявления самостоятельности и часто не требует квалификации.
- функциональные нарушения в сфере семейной социализации – высокая производительность труда и высшее образование не гарантируют вхождение в элиту общества.



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Основными мотивами найма на государственную службу стали неограниченный срок контракта, стабильная заработная плата, не зависящая от количества и качества труда, нормированный рабочий день.

Содержательная сторона профессии оставляет чиновников равнодушными. Рационализация и механизация труда не добавляют интереса. Раздробленность и стандартизация рабочих процессов снижает возможность влияния на принятие решений и делает задачи незначительными в субъективном восприятии. Поэтому нет ответственности и осознания необходимости качественного труда.

Система стимулирования и оплаты труда государственных служащих не поощряет индивидуальные результаты, а регулирует распределение вознаграждения в зависимости от возраста, трудового стажа, очередности продвижения по службе. Она может обеспечить мотивацию, так как освобождает от чувства неуверенности.

Концепция "всестороннее управление качеством" в государственном управлении.

С середины 1980-х годов в антибюрократической атмосфере возникла идея об использовании рыночных механизмов в сфере государственного управления.

Получила распространение консьюмеристская этика: гражданин – не пассивный получатель, благодарный за все, что «спустят сверху», а потребитель, нацеленный на услуги высшего качества.

Воплощение в жизнь этой идеи потребовало изменения культуры государственных учреждений и организаций. Основными ценностями стали гибкость, инициативность, отзывчивость к нуждам клиентов, административная этика.

Новое государственное управление предполагает использование концепции TQM (Total Quality Management – всестороннее управление качеством) применительно к государственной службе.

Основная идея заключается в привлечении каждого сотрудника организации к контролю и улучшению качества работы с целью соответствовать представлению потребителя о качестве.

В понятие качества включены:

- производительность,
- эффективность,
- этика,
- мораль,
- безопасность,
- рациональное использование ресурсов.

Основные идеи TQM:

- предлагается руководствоваться целями, а не правилами; то есть главное — это достичь цели, а не соблюсти процедуру. Государственным служащим рекомендуется перенимать принципы и стиль управления частного сектора.
- контроль фокусируется также на результатах деятельности, а не на процессе. Кроме обязательного мониторинга результата, нужно стимулировать граждан контролировать чиновников. Единицей измерения деятельности бюрократии становятся не ресурсы, а объем производства услуг, поэтому важно установить стандарты и способы измерения результатов.
- государственные службы должны воспринимать граждан как клиентов и предлагать им выбор. В этой связи поощряется конкуренция между производителями услуг, гибкость и оперативность, проводится реорганизация служб (определяются новые координация и коммуникации).

- децентрализация уровня принятия решений, в том числе для того, чтобы решать проблемы гражданина «на месте». Служащие, непосредственно работающие с населением, должны действовать автономно, обладать правом принятия решения (властью) и нести ответственность. Соответственно, возникают дополнительные требования к подготовке государственных служащих – не только содержательные, но и этические.
- требуется усиление дисциплины и экономии при использовании ресурсов. Более того, органам государственного управления предлагается зарабатывать средства, а не только расходовать.

Новое государственное управление базируется на том, что:

- потребности в тех или иных товарах и услугах определяют потребители, а не чиновники;
- ошибки, потери и непроизводительный труд не допустимы в стандартных размерах;
- необходимо предупреждение проблем, а не их фиксирование, расследование, решение, устранение последствий;
- решения принимаются на основе фактов, баз данных и научных методов, а не на допущениях и интуиции;
- целесообразно осуществлять долгосрочное стратегическое планирование, а не краткосрочное, в пределах бюджетного цикла;
- набор продуктов и услуг разрабатывается командой разных специалистов, а не изолированными подразделениями;
- работа командой более эффективна;
- необходимо осуществлять постоянные улучшения всех аспектов деятельности, а не периодические радикальные реформы;
- более эффективной является горизонтальная децентрализованная структура;
- необходим приоритет долгосрочного сотрудничества с контрагентами по сравнению с краткосрочными контрактами с лучшей ценой.