



Государственная служба

1. Определение государственной службы
2. «Идеальный тип» бюрократии М.Вебера
3. Дисфункции бюрократии
4. Альтернативные теории бюрократии
5. Влияние бюрократии на принятие управленческих решений
6. Трансакционные издержки в бюрократической организации
7. Эффективность деятельности бюрократических организаций (модель В.Нисканена)
8. Этика государственной службы



Определение государственной службы

Государственная служба заключается в реализации государственными служащими властных полномочий от имени государства.

В основу государственной службы положены следующие принципы:

- равный доступ граждан к государственной службе
- подконтрольность государственных служащих и органов государственного управления
- ответственность государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей
- экономическая, правовая и социальная защищенность государственных служащих и другие.



Государственные служащие

- выборные политики (в основном формируют представительную ветвь власти)
- кадровые служащие (администраторы или чиновники).

Бюрократом (или чиновником, или администратором) называется карьерный государственный служащий, который достиг своего положения путем поэтапного продвижения в организационной иерархии.

Бюрократия – совокупность государственных институтов, иерархически субординированных и использующих преимущественно административные методы управления.



«Идеальный тип» бюрократии М. Вебера

Бюрократия - синоним профессионализма в сфере государственного управления и воплощение легального типа власти (по М.Веберу).

«Идеальные» характеристики бюрократии:

- независимая от конкретных личностей структура органов власти;
- иерархия должностей, предполагающая карьеру на основе специализации;
- свободный найм сотрудников согласно определенным критериям и правилам;
- наличие денежного вознаграждения, отказ от доходов из других источников;
- разделение труда и определение сферы компетенции каждого чиновника;
- определенные, фиксированные, известные всем и не подлежащие субъективному толкованию правила деятельности (процедуры);
- соблюдение дисциплины и обязательность контроля



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Степень эффективности деятельности бюрократии определяется заданными извне целями и доступными ей средствами.

Достижение целей организации обеспечивается установлением и соблюдением процедур.

Главная идея Вебера: при установлении легального типа власти в сфере государственного управления происходит переход от личностных отношений к безличностным.

Как сочетается «идеальный тип» бюрократии с реальностью?

Вебер считал: не «бюрократия эффективна», а «бюрократия способна на эффективность». При соблюдении сформулированных принципов и со временем бюрократия становится эффективней, но это не значит, что она эффективна в принципе. Тем не менее, «идеальный тип» бюрократии – отнюдь не бесполезная конструкция.

В настоящее время эта модель широко используется как инструмент анализа или как цель при реорганизации государственной службы.



Дисфункции бюрократии

Бюрократия может иметь и «неидеальные» характеристики.

Бюрократические действия вызывают смещение целей и средств их достижения. Хотя изначально бюрократия была средством достижения социальных целей, однако в силу инертности организации интересы бюрократии (или даже цели отдельных служащих) вытесняют общественные интересы. (Р. Мертон)

Строгий и постоянный надзор над сотрудниками бюрократических организаций отнюдь не способствует созданию располагающей к ответственной работе обстановки. Напротив, постоянно контролируемый чиновник практически автоматически снимает с себя ответственность за принимаемые им решения. Более того, многие чиновники находят тотальный контроль оскорбительным. (Э. Голднер (ему принадлежит высказывание: «администрирование – это либо бюрократизм, либо дилетантство»)))



Альтернативные теории бюрократии

К. Маркс, сомневаясь в необходимости существования государства, считал бюрократию явлением безусловно негативным. Типичным для бюрократии, по его мнению, является подмена государственных интересов частными, предвзятость и произвол при принятии решений, и так далее.

Школа «человеческих отношений»: в любой иерархии есть неформальная структура, и работник должен «войти» в организацию. Именно неформальную структуру авторы этой школы называют решающим фактором для достижения целей организации. Утверждается, что основные характеристики бюрократии Вебера, противоречат требованиям индивида к способу функционирования в организации и порождают конфликт между требованиями формальной структуры и потребностями человека в самоутверждении.



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

По мнению исследователей, которые интерпретируют слово «бюрократия» уничижительно, косность является главным свойством бюрократии. Окостенение может выражаться в различных формах: более формализованные правила, смещение приоритетов деятельности с достижения целей на сохранение размеров и автономности ведомства, боязнь нововведений и акцент на рутину и администрирование.

Теория «бюрократия как хаос» (Коэн): механизм принятия решений представляется как мусорная корзина, наполненная проблемами и вариантами действий, а решением является некий продукт – смесь из содержимого корзины, характеристики которого зависят от «ярлыков» различных составляющих, состава корзины в текущий момент, возможных сочетаний компонентов, скорости наполнения и опорожнения корзины.



Влияние бюрократии на принятие политических решений

Бюрократия может влиять на принятие политических решений:

- при подготовке решения чиновники, будучи специалистами, консультируют политиков. И при этом могут устанавливать приоритет своих интересов и навязывать свое мнение (вернее, интересы и мнение лобби, с которым они связаны).
- асимметрия информации, анонимность принимаемых решений, готовность правительства реагировать на групповые (корпоративные) интересы, заботы об общественном мнении (пропаганда, заказные научные исследования с целью поддержания положительного имиджа)

Для современной бюрократии типично проникновение в сферу политической власти. В сохранении мифа о том, что можно разделить государственное управление на политику и управление, заинтересованы и политики, и чиновники, и исследователи:

- Чиновники получают возможность корректировать социально-экономическую политику, не принимая при этом никакой ответственности.
- Политики в свою очередь получают возможность поручать аппарату не афишируемые для широкой публики задания.
- Ученым этот миф позволяет проводить исследования в рамках очень удобной теоретической конструкции



- Трансакционные издержки в бюрократической организации
- Создание государственного ведомства требуется в двух случаях:
- услуги, предоставление которых нельзя перепоручить частному сектору
 - специфика производства услуги усложняет взаимодействие между правительством и поставщиками услуг.
- При создании ведомства, с точки зрения политиков, главная задача – смоделировать структуру организации, стимулирующую деятельность чиновников по реализации функций государства. Чиновники при этом стремятся к достижению не только общественных, но и собственных целей.
- С точки зрения теории организации, в данной ситуации в ведомстве могут возникать трансакционные издержки, вызванные наличием асимметрии информации и оппортунистического поведения, а также издержки доступа и издержки контроля.



Две формы асимметрии информации внутри ведомства.

Во-первых, возможен сговор между самими государственными служащими с тем, чтобы ложно или неполно информировать главу ведомства. Такое поведение, безусловно, неэффективно и неэтично, однако не всегда является нарушением закона. Асимметрия информации может приносить выгоды подразделению, но для организации в целом создает издержки.

Во-вторых, может иметь место сговор между руководителем ведомства и его подчиненными с целью дезинформировать представительную власть или общественность (или более мягкий вариант – воздержаться от комментариев). Такое поведение может быть оправдано в таких ситуациях, как, например, подготовка к проведению девальвации (когда неожиданность есть важный фактор успеха) или наличие потенциальной опасности для жизни населения (когда массовая паника может усугубить ситуацию).



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

Оппортунистическое поведение сотрудников негативно отражается на продуктивности работы ведомства. В бюрократической организации, как правило, предельная производительность труда каждого чиновника не измерима. В этой ситуации сотрудник, зная свой действительный вклад в общий результат, предпочитает скрывать эту информацию от других. Решение этой проблемы состоит в создании механизма принуждения и контроля. Однако контроль в организации не может быть эффективным, если определение предельной производительности каждого работника дорого и сложно.

Суть издержек доступа для бюрократической организации становится очевидной, если рассматривать иерархическую структуру с точки зрения модели «принципал-агент». Согласно теории, чиновник не должен стремиться к достижению своих частных целей, его цели совпадают с целями организации. Если это не так, то появляются дополнительные издержки – издержки «доступа». Например, требование предоставить дополнительные документы при оказании услуг, неудобное расписание работы организации или вымогательство являются для гражданина издержками доступа.



Издержки контроля можно разделить на

- прямые (они связаны с созданием и содержанием системы контроля)
- транзакционные (искажение процедуры со стороны контролера с целью облегчить контроль, затрудняющее исполнение непосредственных обязанностей чиновников и не позволяющее реализовать цели ведомства, поведение персонала, ориентированное на контроль, восприятие чиновниками постоянного контроля как выражения недоверия).



Экономический факультет МГУ

Кафедра макроэкономического регулирования и планирования

По сравнению с частным сектором в общественном секторе сокращение транзакционных издержек затрудняется из-за наличия, по меньшей мере, двух дополнительных проблем:

во-первых, забота об эффективности работы ведомства не есть первоочередная задача ни для политиков, ни для чиновников. Эффективность предложения государственных услуг не связана прямо с доходами, должностью, статусом политиков, задающих цели работы ведомств. Неэффективность работы организаций общественного сектора может в долгосрочном аспекте привести действующего политика к поражению на выборах. Но связи с различными группами интересов резко повышают возможность переизбрания – больше, чем ужесточение контроля над эффективностью предоставления государственных услуг.

во-вторых, в общественном секторе возможности руководителя организации по моделированию стимулирующей структуры ведомства ограничены.