

НАЗРУЛЛАЕВА Е.Ю.
МИГРАЦИЯ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ МЕЖДУ
ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ
ЭКОНОМИКИ / Гос. ун-т – Высш. шк. экономики. Науч.-учеб.
лаб. «Институцион. анализ экон. реформ». – М., 2005. – 23 с. –
(Препр. WP10/2005/04; Сер. WP10: Науч. докл. лаб. институци-
он. анализа). – Библиогр.: с.20.

Статья сотрудника лаборатории институционального анализа ГУ–ВШЭ посвящена перемещению рабочей силы между государственным и частным секторами в национальной экономике. Работа состоит из введения, трех разделов и заключения. В первом разделе дается обзор литературы, посвященной особенностям функционирования государственного сектора. Объектами анализа являются мультизадачность, отсутствие базы для сравнений, неоднородность предпочтений собственников и процесс размывания собственности. Во втором разделе анализируются устойчивые модели миграции рабочей силы между секторами экономики, в том числе стационарная и социальная модели бюрократии. Третий раздел посвящен российской модели карьерного роста.

Целью исследования, по определению автора, является выявление устойчивых моделей миграции рабочей силы, которые уже существуют на практике. Анализ выбора потенциальным работником сферы занятости тесно увязан с действующей в экономике страны системой устойчивых институтов, которые могли как способствовать миграции кадров между секторами экономики, так и препятствовать ей. Автором в качестве задач исследования определен следующий набор составляющих моделей бюрократии, сложившихся в странах разного уровня развития: входные барьеры; необходимость специфических инвестиций; механизм стимулирования; цели занятости; степень лояльности и готовность уйти из организации (с. 5).

Как отмечает автор во введении, для определения факторов и причин выбора сферы занятости важен анализ миграции рабочей силы между государственным и частным секторами национальной экономики. По мнению автора, в настоящее время большинство россиян предпочитают работать в сфере бизнеса (с. 3). Государственный сектор в связи с этим испытывает острую нехватку квалифицированных кадров. Непопулярность работы в госсекторе во многом объясняется отсутствием эффективных финансовых стимулов и недостаточной прозрачностью критериев для карьерного роста. Это, считает автор, ведет к распространению среди индивидов предпочтений занятости в частном секторе, что, в свою очередь, вынуждает разрабатывать систему стимулов, нефинансовой мотивации для привлечения талантливых людей в государственный сектор. Отмечаемый в государственном секторе дефицит кадров является важным элементом проведенного автором анализа. По мнению автора, необходимо разработать систему неформальных стимулов для обеспечения должного уровня мотивации для долгосрочной занятости, что создаст условия, препятствующие оттоку работников в частный сектор. Поэтому при анализе системы мотиваций для работы в госсекторе необходимо учитывать взаимосвязи, существующие между секторами.

По мнению автора, система стимулов, характерная для частного сектора, во многом определяет перспективы развития государственного сектора экономики. Среди факторов, определяющих предпочтение работников трудиться в сфере бизнеса, а не в государственных учреждениях, можно выделить ряд очевидных стимулов. Значительно сложнее определить критерии, какими руководствуются сотрудники, которые сознательно предпочли работу в государственном секторе как стремление получать более высокую зарплату и наличие более широкого спектра занятости, что может позволить более полно реализовать возможности и предпочтения работников.

При абстрагировании от проблем, характерных для деятельности российского госсектора, можно, по мнению автора, выделить следующие мотивации: стабильность рабочего места (занятость в государственном секторе предпочитают люди с высокой степенью неприятия риска); приобретение специфических знаний и навыков, сильной позиции на переговорах при оформлении на работу (претендент на рабочее место стремится создать себе репутацию обладателя высокого уровня квалификации); возможность последующего трудоустройства в частном секторе на высокооплачиваемых рабочих местах.

Анализ системы мотивации в государственном секторе, отмечает автор, невозможен без учета его основных особенностей: сложность иерархической структуры, наличие множества начальников для каждого определенного сотрудника и которым он подотчетен, необходимость одновременного выполнения нескольких функций. Это накладывает свой отпечаток на деятельность в госсекторе и во многом препятствует разработке эффективной системы стимулов и учету этой системы при подписании трудового договора.

Наличие у госсектора ряда существенных особенностей не позволяет использовать их для решения проблем частного сектора, выработки теоретического инструментария без корректировки с учетом специфики государственного сектора. При принятии работником решения относительно будущей сферы деятельности следует тщательно изучить мотивацию деятельности в государственном секторе. В большинстве случаев в качестве формальных явных стимулов следует считать размер предстоящей зарплаты и разного рода бонусов, в качестве неявных стимулов – возможность продвижения по службе, карьерный рост, а также возможность использовать разного рода деятельность в госсекторе в качестве ступеньки при последующем уходе на работу в частный сектор. Как считает автор, именно возможности карьерного роста во многом определяют систему стимулов в госсекторе в условиях, когда финансовые стимулы в государственном секторе оказываются явно неэффективными, особенно в сравнении с частным сектором.

Основным критерием, определяющим направление миграции рабочей силы, являются карьерные устремления чиновников. Их мотивация во многом зависит от того, как они оценивают перспективы работы в разных организациях. Частный сектор играет в этом случае определенную роль: возможность перехода в частный сектор отрицательно сказывается на карьерных устремлениях чиновников и на качестве выполняемых ими функций. Если чиновник ориентирует себя на переход в частный сектор, эффективность его работы в государственном секторе сокращается.

В первом разделе рассматриваются основные отличительные особенности государственного сектора. Особое внимание автор обращает на сложности, возникающие при попытке перенести инструментарий анализа, разработанный для частного сектора, непосредственно на анализ государственного сектора.

Автор поставил задачей выяснить, почему работа в государственном секторе является малопривлекательной для большей час-

ти работников. Недостатки занятости в госсекторе тесным образом связаны с его основными отличиями от частного. Именно особенности организации госсектора обуславливают сложность формального учета в контрактах тех финансовых и нефинансовых мотиваций, которые используются в частном секторе.

Как считает автор, существуют четыре существенные особенности, которые затрудняют разработку эффективной системы мотиваций: мультизадачность, отсутствие базы сравнений, неоднородность предпочтений собственников и размывание собственности. Мультизадачность проявляется в том, что государственные организации, как правило, ставят перед собой одновременно несколько разноплановых целей, практически не поддающихся какой-либо количественной оценке. Мультизадачность не должна препятствовать созданию эффективной системы стимулов, а мотивационная система должна строиться на комбинации механизмов по разным направлениям деятельности. В то же время формулировка целей и задач весьма расплывчата и не позволяет произвести количественную оценку. Весьма сложно установить взаимосвязь между усилиями чиновников и результатами их деятельности.

В государственном секторе весьма сложно оценить риски – идиосинкратический (риск, с которым сталкивается данный конкретный менеджер) и агрегированный (риск, с которым сталкивается любой менеджер в схожих обстоятельствах). Монопольное положение отдельных государственных ведомств не позволяет сравнивать результаты их работы. Отсутствие конкуренции отрицательно сказывается на стимулах, поскольку работники не мотивированы полностью раскрывать свой потенциал. Это не позволяет сравнивать результаты деятельности ведомств в целом внутри страны – речь может идти только о межстрановых сравнениях.

Во втором разделе дается обзор существующих в настоящее время устойчивых моделей миграции кадров между государственным и частным секторами экономики. Автор выделяет две модели бюрократии, существующие на сегодняшний день: бюрократия как профессиональный класс (стационарная модель карьерного роста) и государственные служащие как «выходцы» из частного сектора (социальная модель карьерного роста). Эти модели тесным образом связаны с определенными «путями» карьерного роста – для каждой из них характерны свои стимулы с определенными «путями» карьерного роста – для любой из них характерны свои стимулы для продвижения по служебной лестнице и планирования занятости в

зависимости от того, какую должность в настоящее время занимает чиновник и какой он видит собственную карьеру. Приводится сопоставление возможных путей карьерного роста чиновников, характерных для каждой из моделей.

Первый путь представляет собой стационарный карьерный рост: чиновниками становятся индивиды, относящиеся к определенному классу в обществе. Они являются высококвалифицированными специалистами: в процессе выбора и подготовки к карьере они получают специальное высшее образование, а после окончания вуза выпускники устраиваются на работу в государственный сектор. Зачисление на работу осуществляется по результатам тестирования. Неформальные отношения при устройстве на работу заменяются объективными критериями. Поскольку карьера чиновника является непосредственной целью для индивида, его занятость носит долгосрочный характер.

Второй путь является моделью социального карьерного роста: путь в чиновники лежит через частный сектор – после того как чиновник сделает карьеру в частном секторе, он переходит в государственный сектор. Однако занятость в последнем носит краткосрочный характер, а прием на работу осуществляется на основе разветвленной структуры сетевых отношений.

Как отмечает автор, определяющее воздействие на принятие решения о выборе сферы занятости оказывает институт образования: существующая система институтов образования тяготеет к статическому пути развития, если госсектор принимает на работу только выпускников определенных вузов при ограниченном числе подобных вузов. Это обеспечивает высокую степень однородности бюрократического аппарата.

Далее автор анализирует особенности стационарной (СтМ) и социальной (СМ) моделей бюрократии. При анализе первой особое внимание обращено на входные барьеры и роль специфических инвестиций. СтМ связана с наличием входных барьеров при переходе из частного в государственный сектор и с особой ролью института образования. Решение о выборе карьеры и сферы занятости принимается на начальном этапе жизненного пути. На этом этапе осуществляются инвестиции в специфические активы – человеческий капитал (в получение образования в немногочисленных вузах, готовящих кадры для государственного сектора). Автор отмечает наличие в большинстве ПРС специальных вузов, готовящих кадры для государственного сектора (Национальная школа администра-

ции во Франции, Токийский университет в Японии, Национальный автономный университет в Мексике, Федеральный университет Рио-де-Жанейро в Бразилии и т.п.). В Японии, Франции отмечается высокая концентрация чиновников – выпускников одного вуза. Решение стать чиновником госсектора принимается в указанных странах на раннем этапе жизненного пути. Поступление в эти вузы требует больших инвестиций в человеческий капитал, а потому позволить эту роскошь могут не все – чаще всего имеющие родителей с подобным образованием.

Трудности вхождения в ряды бюрократической элиты создают собой критерий отсева на начальном этапе подобного образования и начала карьеры. Доступ на работу в госсектор имеет ограниченное число индивидов. Фактически огромную роль играют чисто формальные факторы и стимулы.

Целью занятости в СтМ является стремление попасть в высшие эшелоны бюрократии, отличающиеся высокими критериями отбора. Однако попадание в этот слой создает множество привилегий, поскольку, попав в этот слой, чиновники подтверждают свою высокую репутацию, обладают множеством полезных навыков, как свидетельство прохождения строгих тестов и инвестирования человеческого капитала в получение специального элитного образования. Причем для достижения карьерного роста выпускники должны войти в государственный сектор сразу после окончания вуза. Более позднее вхождение сводит надежды на карьеру практически к нулю (особенно это характерно для Японии). Переход из частного в государственный сектор существенно ограничен, а возможности добиться успехов в сфере бизнеса ниже по сравнению с теми, кто изначально предпочел работу в госсекторе. Карьерный рост в СтМ представляет довольно длительный процесс, когда чиновник достигает вершины своего роста только в пожилом возрасте, на завершающем этапе карьеры.

При СтМ чиновники госсектора трудятся практически всю жизнь в рамках одного ведомства, а переход возможен только в пределах ведомства – из отдела в отдел. Миграция чиновников в частный сектор мало распространена, будучи ограничена специфическими инвестициями. Переход в частный сектор возможен чаще всего после выхода на пенсию, а подготовка к этому шагу ведется постепенно. Чиновники, как правило, переходят в те частные компании, с которыми сотрудничали в период работы в госсекторе.

Анализ СМ бюрократии построен по тому же принципу: рассматриваются входные барьеры и роль специфических инвестиций, механизмы стимулирования, цели занятости, степень лояльности и готовность уйти из организации.

Третий раздел посвящен вопросам миграции кадров в современном российском госсекторе. В нем также рассматриваются стимулы для миграции рабочей силы из государственного в частный сектор. Автор стремится в данном разделе также определить, какими чертами из анализируемых ранее моделей бюрократии в ПРС и РС обладает бюрократический аппарат в России.

По мнению автора, для структуры российской бюрократии характерны черты как статической, так и социальной модели (с.14). Она рассматривает далее входные барьеры и роль специфических инвестиций. По ее мнению, указанные барьеры для вступления в российскую бюрократию практически отсутствуют, в том числе институт специального высшего образования, необходимого для получения работы в качестве государственного служащего (ГС). Критерием для приема на работы типа существующего во Франции и Японии становятся не формализованные процедуры, а цепочка личных связей, рекомендаций и знакомств. Используются при этом формализованные процедуры (собеседование, тестирование, экзамены), которые приобретают характер обыкновенной формальности, поскольку проходящий эти формальности кандидат на должность уверен, что эта должность ему уже обеспечена. По мнению автора, это связано с тем, что при устройстве на работу в качестве чиновника низшего ранга соискатель практически не сталкивается с конкуренцией в условиях дефицита квалифицированной рабочей силы.

Использование неформальных связей при приеме на работу призвано частично решить проблему информационной асимметрии за счет снижения транзакционных издержек найма. Указанные неформальные связи проявляются в двух формах – как личные рекомендации и личные знакомства. Первый способ трудоустройства преобладает на уровне федеральных ведомств, второй – на уровне региональных и городских. Эти различия объясняются тем, что в федеральных ведомствах не всегда возможно исходить из наличия личных контактов, что вынуждает использовать опосредствованные неформальные связи. Эта процедура приспособлена к заполнению вакансий работниками, лояльными начальству (с. 15).

Далее автор рассматривает механизмы стимулирования и цели занятости. Перспективы занятости чиновников тесным образом взаи-

моувязаны с прогнозом их карьерного роста внутри ведомства: в зависимости от силы стимулов для карьерного роста чиновник принимает решение о продолжении работы или смене места работы. В большинстве случаев чиновники обладают специфическими навыками и заинтересованы в долгосрочной занятости в своем ведомстве, определяющую роль в их мотивации начинает играть карьерный рост.

Как отмечает автор, особенностью карьерного роста в российском государственном секторе является возможность продвижения кадров только с низших ступеней иерархии, а вход в иерархию с более высоких ступеней (должностей) практически невозможен. В то же время продвижения по службе по иерархической лестнице из категории чиновников низшего ранга в категорию высшего ранга почти не происходит, поскольку чиновники цепко держатся за свои, более высокооплачиваемые места и не допускают, за редким исключением, мобильности кадров в своем ведомстве. Новые кадры в ведомствах первоначально испытывают оптимизм в отношении своего продвижения по службе, но очень скоро осознают, что их перспективы продвижения по службе ограничены одним-двумя шагами, т.е. «потолок» роста очень низок. Всякое нарушение системы карьерного роста дестимулирует чиновника, лишая его надежды на карьерный рост. Отсутствие практически всяких возможностей для молодых чиновников ведет к тому, что молодые чиновники скоро начинают искать альтернативные формы занятости, часто уже в рамках частного сектора.

С точки зрения механизмов стимулирования, считает автор, структура бюрократии делится на два уровня: низший уровень иерархии (с преобладанием черты социальной модели) и высший уровень (образуемый бюрократической элитой с характеристиками стационарной модели) (с. 16). Согласно проведенному опросу, в современной России основными факторами карьерного роста стали деловые качества чиновников и соответствие их навыков и уровня квалификации новой должности. Стандартные модели карьерного роста предполагали, что влияние на продвижение по службе оказывают результаты текущей деятельности чиновника. Особенностью российской бюрократии и проявлением ее несовершенства является высокая активность сетевых структур, принадлежность к определенной неформальной группе, которая возникает в рамках ведомства и определяет перспективы карьерного роста чиновника.

При выявлении целей занятости, как отмечает автор, было отмечено отсутствие ярко выраженных критериев выбора, которы-

ми руководствуются соискатели рабочего места при принятии решений. В статической модели потенциальный работник стремится попасть в бюрократическую элиту, а в социальной модели – получить возможность хорошего трудоустройства в сфере бизнеса. По мнению автора, предпочтения российских чиновников находятся между этими крайними случаями. При устройстве на работу соискатель не попадает в элиту, а гарантии последующего продвижения весьма не однозначны. Однако при работе в государственном секторе чиновник получает возможность накопить человеческий капитал, который может ему пригодиться при работе в частном секторе. Для чиновников высшего ранга существуют хорошие перспективы в случае последующего перехода в частный сектор. В условиях России более распространена обратная картина: с высоких позиций в частном секторе возможен переход на высокие должности в государственном секторе или сочетание двух направлений работы.

В заключительной части раздела автор анализирует готовность работников уйти из организации. Стационарная модель карьерного роста предполагает долгосрочную занятость в государственном секторе, однако в России большинство чиновников низших ступеней иерархии рассматривают для себя возможность смены работы, чаще всего переходя в частный сектор. Занятость в государственном секторе рассматривается ими как способ накопления человеческого капитала для последующей работы в частном секторе. Особенно это характерно для чиновников федеральных ведомств, тогда как на региональном уровне ГС более привержены нынешнему их месту работы.

Определяющими факторами для ухода из госсектора являются возможности и процедуры карьерного роста в совокупности с относительно низким уровнем зарплаты. Преобладание неформальных процедур карьерного роста, определяемых наличием связей, высоких покровителей и высокой лояльностью начальству, приводит к возникновению ситуации неопределенности для чиновников, поскольку они не могут связать результаты своей деятельности с причитающимся им вознаграждением разного вида. В результате талантливые работники будут покидать свои рабочие места в госсекторе, что ведет к ухудшению кадрового состава госсектора и низкому уровню лояльности чиновников. В России существует лояльность определенному начальнику, с которым определенный чиновник связывает перспективы своей деятельности, и

фактически отсутствует лояльность месту работы, непосредственно ведомству и вообще институтам власти в целом.

Отмечается также, что стимулы для высокопоставленных чиновников для ухода из госсектора намного выше, чем для чиновников низшего ранга. Чем более высокую должность занимает чиновник, тем ниже уровень его зарплаты в сравнении с той, которую он мог бы получать в частном секторе при том же положении в иерархии. В стране происходит «конверсия бюрократического статуса» (с. 18). В заключение автор сравнивает основные черты моделей бюрократии.

В четвертом разделе приведены основные выводы по проблемам миграции кадров между двумя секторами экономики и влиянию карьерного роста на мотивацию чиновников. Как отмечает автор, в ПРС преобладает стационарная модель бюрократии, основанная на формализованных критериях приема на работу и продвижения по служебной лестнице. Эта модель удовлетворяет основным характеристикам классической модели бюрократии Вебера. Ее важной особенностью является наличие бюрократической элиты. Работники стремятся попасть на работу в государственный сектор, ожидая выгоды от вступления в ряды элиты и льготы от использования коллективной репутации. Здесь занятость носит длительный характер, но на завершающем ее этапе ГС получают возможность перейти в частный сектор экономики с использованием ими приобретенных ранее специфических знаний и навыков.

Социальная модель получила распространение в РС. Некоторые черты социальной модели характерны и для США. Эта модель предполагает, что занятость в качестве ГС представляет краткосрочный эпизод в карьере работника. Отработав определенное число лет в госсекторе, индивид переходит на высокооплачиваемую должность в частный сектор.

Российская модель бюрократии соединяет черты как стационарной, так и социальной модели. Бюрократический аппарат в России представлен, по мнению автора, двумя уровнями чиновников: чиновниками низшего ранга и чиновниками высшего ранга. Для первых характерна низкая степень лояльности, поскольку ГС этого уровня сталкиваются с отсутствием финансовых стимулов, низкой, по их мнению, зарплатой и непрозрачностью критериев продвижения по служебной лестнице. Карьерный рост возможен только по социальной схеме – на основе индивидуальных достижений, успехов. Высший уровень иерархии представляет собой аналог бюрократической элиты.

По мнению автора, для повышения степени лояльности российских чиновников, которые занимают низшие позиции в иерархии, следует учитывать относительную замкнутость верхних уровней элиты. Однако перейти полностью к стационарной или социальной модели нельзя, поскольку двухъярусная система в пореформенной России уже достаточно сильно укоренилась. Поэтому решение проблемы массового перехода кадров в частный сектор может заключаться в разработке контрактов, в которых схема карьерного роста будет прописана однозначно – процесс продвижения по служебной лестнице станет полностью прозрачным.

В.Г. Былов