ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Научно-учебная лаборатория
«Институциональный анализ экономических реформ»

А.А. Бальсевич, М.Ч. Додлова,
Е.А. Подколзина

ПРИЧИНЫ ОППОРТУНИСТИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ В ИЕРАРХИЧЕСКИХ СТРУКТУРАХ

Препринт WP10/2006/07

Серия WP10
Научные доклады лаборатории
институционального анализа

Москва
ГУ ВШЭ
2006

УДК 330.341.4
ББК 65.011
Б 21

Редакторы серии WP10
«Научные доклады лаборатории институционального анализа»
Я.И. Кузьминов, М.М. Юдкевич

Бальсевич А.А. – младший научный сотрудник Научно-учебной лаборатории «Институциональный анализ экономических реформ» ЦФИ ГУ ВШЭ, преподаватель кафедры экономической методологии и истории ГУ ВШЭ. E-mail: abalsevich@hse.ru

Додлова М.Ч. – младший научный сотрудник Научно-учебной лаборатории «Институциональный анализ экономических реформ» ЦФИ ГУ ВШЭ, EconomiX, University of Paris X. E-mail: mdodlova@hse.ru

Подколзина Е.А. – научный сотрудник Научно-учебной лаборатории «Институциональный анализ экономических реформ» ЦФИ ГУ ВШЭ, старший преподаватель кафедры институциональной экономики ГУ ВШЭ. E-mail: e_podk@mail.ru

Б 21 **Бальсевич А.А., Додлова М.Ч., Подколзина Е.А.** Причины оппортунистического поведения в иерархических структурах. Препринт WP10/2006/07. — М.: ГУ ВШЭ, 2006. —36 с.

В работе рассматриваются причины оппортунистического поведения работников в иерархических структурах. Наша гипотеза заключается в том, что стимулы к оппортунистическому поведению во многом определяются типом выполняемого задания, и существует зависимость между типом задания и местом в иерархии. Таким образом, целью работы является анализ зависимости между типом задания и возможностями проявления оппортунистического поведения, в частности в структуре исполнительной власти. Для этого составлена классификация заданий, в основе которой лежат два критерия – определенность цели и способ ее реализации. Классификация содержит пять типов заданий, характеризующихся разными свойствами. Также выделяются дополнительные факторы, определяющие задания, специфику отношений в органах исполнительной власти, внешнюю среду.

УДК 330.341.4
ББК 65.011

Balsevich A., Dodlova M., Podkolzina E. Various reasons of opportunistic behavior in hierarchies. Working paper WP10/2006/07. Moscow: State University — Higher School of Economics, 2006. — 36 p. (in Russian).

What determines the ability of an employee to behave opportunistically within hierarchies? We suppose that the scope of his opportunism depends on special features of the task he performs, while the type of the task is related to the level of the hierarchy. So we analyze interdependence between the type of the task and ability to behave opportunistically within hierarchies, especially in state bureaucracies. To show this, we constructed a typology of tasks, based on two main criteria: presence of multiple goals and presence of multiple paths to achieve the goal. It resulted with five types of tasks providing different potential for the opportunistic behavior. We also consider such secondary factors as task features, specificity of the state bureaucracy, and institutional environment, which could influence the ability to behave opportunistically within hierarchies.

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:
http://new.hse.ru/C3/C18/preprintsID/default.aspx.

© А.А. Бальсевич, 2006
© М.Ч. Додлова, 2006
© Е.А. Подколзина, 2006
© Оформление. Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006

Содержание

Введение 4
1. Обзор литературы 5
2. Критерии классификации 10
3. Дополнительные факторы 19
4. Области применения типологии заданий 29
Заключение 31
Литература 34

Введение

Термин «иерархия» в научной литературе используется в разных значениях. Так, для Уильямсона иерархия – это нерыночный способ управления сделками[1], а для Вебера – строгое подчинение и жесткие регламенты. В данной работе под иерархией мы будем понимать многоуровневую организационную структуру, в которой работники, занимающие более низкие должности, подчиняются вышестоящим начальникам.

Чем определяются возможности оппортунистического поведения работника, занимающего определенное место в иерархии? Этот вопрос особенно остро стоит для организаций исполнительной власти в связи с неэффективностью работы госаппарата в целом и отдельных чиновников в частности. Но и в целом иерархические организации характеризуются высокими издержками бюрократизации и создают широкие возможности для оппортунистического поведения.

Мы предполагаем, что возможности и стимулы работника вести себя оппортунистически во многом определяются характеристиками выполняемых им заданий и для каждого уровня иерархии можно выделить тип задания, который для этого уровня будет основным.

Таким образом, целью работы является анализ зависимости между уровнем иерархии и возможностями оппортунистического поведения, в частности в структуре исполнительной власти. Для этого необходимо решить ряд задач. Во-первых, выделить типы заданий, определить их основные характеристики и установить зависимость между типом задания и стимулами к оппортунистическому поведению. Во-вторых, выявить зависимость между уровнем иерархии и типом задания. Далее следует выделить факторы, характеризующие задания, специфику организации исполнительной власти и внешние условия, которые могут оказывать влияние на сложность задания и стимулы к оппортунистическому поведению.

Работа построена следующим образом. В первом разделе рассматриваются основные исследовательские подходы к данной проблематике. Мы преследуем цель выяснить, какие существуют классификации заданий, какие задачи они решают и почему с их помощью нельзя получить ответ на поставленный в работе вопрос.

Во втором разделе мы представим собственную классификацию заданий. Для каждого полученного типа задания определим стимулы исполнителя к оппортунистическому поведению.

---

[1] В то время как специалисты в области менеджмента уверены, что взаимоотношения в рамках одной фирмы далеко не всегда организованы иерархически [Radner 1992, p. 1383].

В третьем разделе выделены дополнительные факторы, позволяющие ответить на вопрос, как характеристики заданий, специфика организации исполнительной власти и внешние условия отражаются на проблемах, характерных для каждого типа.

Четвертый раздел посвящен областям применения типологии заданий.

1. Обзор литературы

Один из вопросов, поставленных Коузом в 1937 г. в статье «Природа фирмы», – это вопрос о том, «почему существуют эти "островки сознательной власти"»[2] или, другими словами, иерархические организации. С тех пор проделана огромная работа в этом направлении, выделены причины возникновения и существования фирм, факторы, определяющие размер, а также внутреннюю организацию фирм[3]. Среди многих исследований следует отметить работы Саймона, посвященные анализу иерархий, в частности статью «Архитектура сложности»[4], в которой автор показал, что сложные задания лучше всего разделять на более простые, а те, в свою очередь, на еще более простые[5]. Иерархическое распределение заданий позволяет исполнителям более эффективно справляться с выполнением сложных заданий. Но от чего зависит сложность задания?

Существуют классификации, направленные на определение параметров, повышающих сложность заданий. К таким классификациям можно отнести классификацию заданий Кэмпбелла[6], который рассматривает сложность как объективную, не зависящую от способностей исполнителя характеристику заданий. Он выделяет четыре основных источника сложности задания:

---

[2] [Коуз 2001, с. 35].

[3] В первую очередь [Alchian, Demsetz 1972; Klein, Crawford, Alchian 1998; Grossman, Hart 1986; Williamson 1996].

[4] [Simon 1962, p. 470].

[5] В статье «Архитектура сложности» на примере работы двух часовых мастеров Саймон показал, как разделение сложных заданий на более простые повышает эффективность работы. Каждый из двух часовых мастеров собирает одинаковые часы. Для того чтобы получились готовые часы, мастер должен соединить 1000 деталей. Но время от времени звонит телефон, и мастера вынуждены отвлекаться. Поскольку телефонный звонок прерывает процесс сборки, то после разговора приходится начинать сборку часов с самого начала. При этом один мастер преуспевает, а второй – разоряется. Почему? Потому что второй мастер последовательно соединяет тысячу деталей, а первый – разделил процесс на стадии: сначала соединяет десять деталей, получая более крупную деталь, потом следующие десять, а затем переходит к соединению только что полученных более крупных деталей. Таким образом, разделение сложного задания на более простые ведет к росту эффективности деятельности.

[6] [Campbell 1988, p. 40–52].

(1) наличие различных способов достижения целевого конечного состояния;

(2) наличие различных целевых конечных состояний;

(3) наличие конфликтующих взаимозависимостей между способами достижения целевых конечных состояний;

(4) наличие вероятностных связей между способом и конечным состоянием[7].

На основе комбинирования этих факторов формируются различные типы заданий. Например, если задание характеризуется условием 2 или одновременно условиями 2 и 4, или условиями 2 и 3, или условиями 2, 3 и 4 – то это будет задание, связанное с принятием решений (decision task). Если же задание характеризуется условием 3 или условием 4, или одновременно условиями 3 и 4 – то это задание, связанное с оценкой (judgment task). Всего Кэмпбелл выделяет пять типов заданий по мере возрастания сложности, включая простые задания (simple tasks), а также задания, связанные с решением проблем (problem tasks – условия 1 или 1 и 3, или 1 и 4, или 1, 3 и 4) и размытые задания (fuzzy tasks – в которых обязательно должны присутствовать условия 1 и 2 одновременно). Кэмпбелл приводит примеры заданий каждого типа. Так, например, к заданиям, связанным с принятием решений, относится выбор места для строительства или выбор работника, а к заданиям, связанным с оценкой – анализ фондового рынка.

Представленная классификация, с одной стороны, указывает на возможные источники сложности задания. Но с другой стороны, она не позволяет проранжировать задания по уровню сложности в иерархических структурах, в частности в организациях исполнительной власти.

Государственные структуры представляют собой особый тип иерархических организаций, специфике которого посвящен ряд исследований[8]. Есть работы, посвященные объяснению издержек и выгод, а также причин иерархической организации исполнительной власти. Так, например, Уильямсон пишет о том, что, возможно, такая форма организации является единственным способом преодоления определенных контрактных проблем, пусть и ценой издержек, вызванных усилением регулирования и снижением стимулов[9]. Также отметим работу Мо, в которой анализируется возможность применения стандартных инструментов теории контрактов для анализа бюрократических организаций (public bureaucracy), выделены причины существования иерархий и, в частности, рассмотрены существующие механизмы контроля за деятельностью чиновников[10].

---

[7] [Campbell 1988, p. 46].

[8] Например [Dixit 1997; Tirole 1994].

[9] [Williamson 1999, p. 318].

[10] [Moe 1984].

Много внимания в работах, посвященных организациям государственного аппарата, уделяется разработке и применению способов мотивации чиновников. Роуз-Акерман указывает на то, что «перед любой государственной бюрократической организацией стоят две основные проблемы. Во-первых, при постановке задачи важно учитывать способности исполнителя к обработке информации, а во-вторых – необходимо мотивировать исполнителя к добросовестному выполнению своих обязанностей. Таким образом, при выборе организационного устройства следует сочетать строгие правила, регулирующие поведение исполнителей, с предоставлением им определенной свободы действий. Тогда исполнители будут не только достаточно квалифицированными, но и мотивированными»[11].

Каммерер рассматривает, как в зависимости от типа принимаемых решений городские управляющие могут обладать различной свободой действий[12]. Но он также не учитывает специфику иерархических отношений. Его интересует взаимосвязь между свободой действий городской администрации при принятии решений и политическими условиями. Каммерер использует классификацию заданий Вильяма Гора[13], который выделил три общих типа принимаемых решений: рутинные (основанные на рутинных, «запрограммированных» действиях), адаптивные (требуется изменение в «программе», чтобы решить новые проблемы), инновационные (не только новые средства, но и новые проблемы, новые цели). К адаптивным решениям можно отнести рекомендации, касающиеся структуры департаментов (в области организации), рекомендации приоритетных направлений расходов (в финансовых и бюджетных вопросах), предложение разбить парк или построить детскую площадку (в вопросах планирования города). А к инновационным решениям Каммерер относит представление интересов города в администрации штата и в федеральных органах или ведение переговоров от лица города.

Различия в поведении представителей городской администрации определяются сложностью выполняемых заданий, наличием возможности проявлять инициативу при выдвижении новых идей, необходимостью обязательно получать «одобрение сверху», объемом полномочий при ведении переговоров и т.д. При этом не все решения администрации оказывают одинаковое влияние на государственные программы или, точнее, на людей, которые пользуются этими программами. Чиновники городской администрации выполняют различные задания. Некоторые задания имеют низкую значимость для общества, и чиновники с ними сталкиваются часто. При выполнении таких

---

[11] [Rose-Ackerman 1986, p. 131].

[12] [Kammerer 1964].

[13] [Ibid, p. 422].

заданий чиновникам предоставляется значительно бóльшая свобода действий, чем в случае заданий, которые выполняются редко и могут оказывать существенное влияние на общество и на саму администрацию.

Каммерер оценивает свободу действий городских менеджеров для каждого типа инновационных и адаптивных решений в десяти городах, исследует, как политический и институциональный фон влияет на их поведение, и приходит к выводу, что такая взаимосвязь, безусловно, имеет место. Данный подход позволяет классифицировать набор полномочий, действительно осуществляемых городскими управляющими. Также Каммерер отметил влияние внешних условий – институциональных, политических, экономических и социальных характеристик – на поведение чиновников[14].

Результаты Каммерера указывают на важную роль рутин[15] при выполнении заданий. Однако этот подход не позволяет ответить на вопрос, существует ли зависимость между типом задания и стимулами к оппортунистическому поведению. Какие характеристики задания могут оказывать влияние на качество его выполнения?

Влияние типов заданий на добросовестность их выполнения рассматривается в работах, посвященных исследованию менеджмента частных организаций. Например, в работе Стюарта и Баррика анализируется влияние типа задания на работу команды[16]. Авторы исходят из того, что особенности взаимодействия членов команды оказывают влияние на итоговый результат их деятельности. Причем характер зависимости определяется типом задания, которое выполняет команда. Авторы не предлагают собственной классификации заданий, а используют классификацию МакГрата[17], поскольку полагают, что она позволяет описать задания, выполняемые командой в реальных рабочих условиях. МакГрат выделяет четыре категории заданий: создание новых планов и идей, выбор из нескольких альтернатив, улаживание конфликтов интересов (посредством переговоров) и фактическое исполнение работ. Эти задания можно распределить между поведенческими (behavioral), к которым относится, например, исполнение работ, и концептуальными (conceptual) заданиями, примером которых является планирование. Влияние внутренних характеристик команды на результат определяется типом выполняемого задания, что позволяет судить о том, какие характеристики команды являются «полезными» для эффективного выполнения различных типов заданий. То есть основное применение такой классификации заданий

---

[14] [Kammerer 1964, p. 423].

[15] Также важность рутин как характеристики заданий отмечается в работе [Zoethout 2001].

[16] [Stewart, Barrick 2000].

[17] [Там же, p. 137].

заключается в определении оптимальной структуры команды. Например, в случае когда команда создается для выполнения концептуального задания, для ее слаженной работы необходимо, чтобы уровень взаимозависимости между членами команды был или очень высокий, или очень низкий, кроме того, обязательным является наличие в команде явного лидера.

Херольд приходит к выводу, что характер и необходимость вмешательства в процесс выполнения заданий, с целью улучшения результата работы команды, должны определяться типом задания, над которым команда работает[18]. В ходе выполнения задания, по мнению Херольда, возникают два типа проблем: технические и социальные. При этом и в техническом, и в социальном аспекте задания могут быть легкими или сложными для выполнения. Легкие в техническом смысле задания – это задания, для выполнения которых существуют готовые, очевидные решения, доступные для команды. Низкая сложность в социальном плане не предполагает тесного взаимодействия между членами группы. Пример сложного в социальном смысле задания – вынесение вердикта присяжными в суде. В результате Херольд получает четыре категории заданий: простые и сложные, порождающие технические и социальные проблемы, которые необходимо решить для того, чтобы эффективно выполнить задание. Данная классификация позволяет выделить проблемные зоны в работе группы, требующие вмешательства. Так, например, развитие социальных навыков (обучение приемам и навыкам общения, повышение эффективности коммуникаций) улучшит работу группы, сталкивающейся с социально сложными заданиями, но на работу группы, решающей технически сложные задания, существенного влияния не окажет.

В рассмотренных выше работах описываются горизонтальные отношения между работниками одного уровня (как правило, команда), а значит, не учитывается специфика иерархических отношений. Также нельзя однозначно сопоставить тип задания с возможностями оппортунистического поведения. Например, в каком случае у работников будут шире возможности получения выгод от оппортунистического поведения – при выполнении технических или социальных заданий? Классификации, представленные в этих работах, во-первых, служат решению конкретных прикладных задач, а во-вторых – не могут быть использованы для анализа стимулов к оппортунистическому поведению, возникающих в иерархических и, тем более, в государственных структурах.

Херольд указывает на то, что не имеет особого смысла сравнивать различные подходы к классификации заданий и сами классификации. «Различные

---

[18] [Herold 1978].

классификации могут оказаться полезными для различных целей», поэтому «полезность [классификации] определяется тем, насколько она позволяет лучше понять исследуемую область»[19]. Таким образом, необходимо создание такой классификации, которая позволила бы отразить специфику многоуровневой иерархии, характерной для организаций государственного сектора, в частности для органов исполнительной власти, и проанализировать стимулы к оппортунистическому поведению у работников, выполняющих разные типы заданий.

На основе рассмотренных работ можно отметить несколько важных моментов. Во-первых, тип задания, его характеристики являются важным элементом анализа отношений как между работниками, так и между работниками и начальником. Во-вторых, одной из самых важных характеристик заданий является его сложность[20]. В-третьих, в соответствии с подходом Саймона, иерархия способствует преодолению проблем, связанных со сложностью, так как лучший результат достигается при разделении сложных заданий на более простые. И, наконец, рассматривается значимость рутинного поведения при выполнении заданий. Эти идеи используются при построении классификации заданий в иерархических организациях.

2. Критерии классификации

Многие исследователи отмечают, что для иерархических структур имеет особое значение то, каким образом задается цель. В частности, указывается, что основные проблемы иерархической формы организации государственного аппарата возникают вследствие неопределенности цели. Например, Мейер выделяет ясность цели, поставленной перед государственным ведомством, как один из существенных факторов, влияющих на эффективность ее функционирования[21]. Мо подчеркивает, что неэффективность государственных структур во многом обусловлена спецификой задаваемых целей[22]. С нашей точки зрения имеет смысл говорить не о цели вообще, а о цели для конкретного исполнителя[23], которая определяется типом его задания. Предлагаемая классификация позволяет охарактеризовать различные уровни иерархии как в частном, так и в государственном секторе. Сначала мы представим клас-

---

[19] [Herold 1978, p. 317].

[20] [Campbell 1988; Herold 1978].

[21] [Meier 1997].

[22] [Moe 1984].

[23] Это весьма актуально в условиях предпосылки об ограниченной рациональности экономических агентов, для которых эффект постановки проблемы играет существенную роль [Kahneman, Tversky 1979].

сификацию в общем виде, а затем проанализируем, какие факторы влияют на добросовестность исполнения задания.

В основу классификации заданий положено два критерия – определенность (ясность) цели и возможные способы ее реализации. Данные критерии позволяют наиболее четко отразить уровень сложности задания, который определяется необходимостью принятия решения при его выполнении. Чем больше необходимо принимать решений, тем выше уровень сложности задания. Также рассматриваемые критерии позволяют определить возможные причины оппортунистического поведения в рамках каждого типа заданий.

Предполагается, что любое задание характеризуется целью, которой необходимо достичь в результате его выполнения. Выделяются три возможных варианта определения цели:

– цель единственна и четко определена;

– цель определена не до конца, необходимо ее доопределение;

– цель не задана, ее необходимо сформулировать.

В первом случае формулировка цели не предполагает двояких толкований и работнику, выполняющему задание, не нужно тратить дополнительное время и усилия для доопределения цели, чтобы приступить к исполнению задания. В данном случае цель формулируется не исполнителем задания, а начальником подразделения (отдела) или вышестоящим в служебной иерархии сотрудником. Пример: начальник отдела поручает подчиненному размножить на копировальном аппарате пакет документов для готовящейся встречи. В данном примере цель понятна, четко сформулирована и единственна.

Второй вариант – цель существует, однако нет возможности приступить к ее выполнению вследствие размытости формулировки и необходимости потратить дополнительные усилия на постановку более конкретной задачи. Иначе говоря, изначальная цель допускает несколько интерпретаций. Пример: фирма проводит расширение штата и начальникам отделов необходимо принять решение, в каких работниках нуждается фирма. При этом они должны, учитывая задачи, стоящие перед фирмой, сформулировать четкую цель для начальника отдела кадров, определив критерии отбора кандидатов. Таким образом, перед выполнением задания необходимо проделать дополнительную работу, связанную с постановкой задач.

Третий вариант – заданной цели нет и, следовательно, необходимо ее сформулировать для себя и своих подчиненных. Это наиболее сложный вариант, поскольку надо взять на себя ответственность за принятое решение. Пример: главе компании необходимо выработать стратегию поведения компании на ближайшее будущее, т. е. задать некоторую цель.

При этом существуют два способа достижения цели. Во-первых, способ реализации может быть задан либо вышестоящим должностным лицом, либо «природными» ограничениями, либо сложившимися нормами.

Во-вторых, может существовать несколько способов достижения одной и той же цели (пример 1) или не существовать ни одного заданного способа, в этом случае его необходимо придумать (пример 2). Пути реализации цели различаются требуемыми от исполнителя усилиями, сопутствующими издержками, способами распределения ресурсов между участниками и т.д. На данном этапе как характеристика задания нас интересует только факт наличия множественности способов. Остальные факты уже относятся к выбору исполнителя, а не непосредственно к заданию. Пример 1: фирме необходимо расширить свою долю на рынке, эта задача может быть решена несколькими способами[24]. Пример 2: для разработки стратегии поведения компании не существует заданных способов реализации, их необходимо придумать.

При применении выделенных критериев возможно возникновение шести типов заданий (табл. 1), однако мы сразу отказываемся от типа, где цель не задана, а способ ее реализации является определенным, ввиду его отсутствия на практике. Как правило, если цель необходимо формулировать самостоятельно, то неизвестны и способы достижения данной цели, – нам представляется невозможным существование единственного и конкретного способа достижения неизвестной цели. Более того, сначала определяется наличие или отсутствие цели, а затем уже можно говорить о способах ее реализации.

Выделенные типы заданий представляют собой полярные варианты, и многие задания на практике могут не соответствовать одному из типов в чистом виде. Мы можем представить себе шкалу определенности цели, где в самом ее начале цель задана, а в противоположном конце ее необходимо сформулировать.

Далее мы проанализируем каждый тип задания более подробно, выделим их основные характеристики и рассмотрим роль рутин в каждом случае. О необходимости принятия решения в рамках задания свидетельствует то, основывается ли оно вообще на рутинах, и если да, то на каких именно. Рутинное поведение позволяет снизить издержки и уменьшить время выполнения задания ввиду отсутствия необходимости каждый раз принимать новые нестандартные решения. При выполнении любого типа задания имеют

---

[24] Например, через увеличение продаж и снижение цены за счет ухудшения качества предлагаемого товара; или проведение рекламной компании, позиционирующей фирму как производителя качественного товара. В обоих случаях доля фирмы на рынке должна увеличиться, но в первом случае понизится качество предлагаемого товара, а во втором случае вырастет цена предлагаемого товара.

Таблица 1. Классификация заданий

	Цель единственна и задана четко	**Множественность целей**	**Цель не задана**
Путь задан	**Типовое задание** (преобладают технологические рутины)	**Задание средней сложности – тип 2** (задание базируется на двух типах рутин в равной степени)	
Путь надо выбрать	**Задание средней сложности – тип 1** (задание базируется на двух типах рутин в равной степени)	**Сложное задание** (преобладают отношенческие рутины)	**Творческое задание** (креативное поведение, не основанное на рутинах)

место оба вида рутин – и технологические, и отношенческие. Вопрос заключается в том, играют ли они ключевую роль для выполнения задания или нет. Следует отметить, что в работе не рассматривается формирование рутинного поведения в рамках конкретных заданий, мы анализируем организации с уже сложившимися рутинами.

Также для каждого задания мы выделим характерный круг проблем и проанализируем их особенности в органах исполнительной власти.

Типовое задание

Типовое задание характеризуется единственной целью, которая ставится перед исполнителем. Как правило, цель задается вышестоящим на должностной лестнице сотрудником. То же самое можно сказать и о способе ее достижения – он оговаривается вместе с целью, либо является единственно очевидным для исполнителя в рассматриваемых условиях.

В рамках данного типа преобладают задания, базирующиеся на индивидуальном исполнении с использованием соответствующих материальных принадлежностей[25]. Чем лучше их освоил исполнитель, тем проще ему выполнить задание. Таким образом, в данном задании будут преобладать технологические рутины.

[25] Например, для того чтобы размножить пакет документов или налить кофе начальнику нет необходимости общения с другими коллегами, достаточно умения пользоваться копировальным аппаратом и кофеваркой соответственно.

Задание средней сложности (тип 1)

Для данного типа задания характерно наличие четко заданной цели и единственная сложность заключается в выборе способа ее реализации. Как правило, здесь мы имеем дело с выбором способа реализации из нескольких возможных вариантов, т. е. исполнитель должен решить, какая из имеющихся альтернатив является наиболее предпочтительной. Мы предполагаем, что, когда цель четко задана, ситуация, в которой нет набора альтернатив для ее выполнения, невозможна. Например, маркетинговый отдел фирмы получает задание проанализировать отношение потребителей к товару, выпускаемому фирмой. Цель единственна и четко определена – необходимо выяснить готовность потребителей приобретать товары фирмы, а способов выяснения существует несколько[26]. Так же как и в типовом задании, здесь преобладают технологические рутины, однако отношенческие рутины будут играть бóльшую роль, нежели в первом случае.

Задание средней сложности (тип 2)

Задание средней сложности второго типа характеризуется нечеткой целью с заданными путями ее реализации. Предполагается, что нечетко сформулированная цель может быть представлена исполнителем в нескольких постановках, среди которых он выбирает наиболее приемлемую для него. Причем для каждого варианта доопределения цели способ реализации является заданным. Например, финансовому директору необходимо распределить между работниками премиальный фонд. Для этого ему необходимо определить, кому и сколько он считает необходимым перечислить денег, т. е. он должен доопределить цель. Способ реализации в данном случае – это перевод денег на счет работника. Таким образом, способ реализации – единственный. Для данного типа задания также характерно наличие рутинных практик, причем представлены оба типа рутин.

Сложное задание

Для сложного задания не существует ни четко заданной цели, ни заданного способа ее реализации. Исполнитель вынужден, во-первых, переформулировать цель. Во-вторых, он должен выбрать способ ее реализации. Очевидно, что постановка цели и способ ее реализации тесно связаны друг с другом. Например, фирме необходимо провести дополнительный набор сотрудников под новый проект. Ответственным за реализацию цели снача-

[26] Маркетологи должны решить, каким образом надо проводить исследование – брать интервью, распространять анкеты и т.д.

ла нужно доопределить цель – сколько сотрудников, какой квалификацией они должны обладать и т.д. Затем следует определиться с тем, как набирать сотрудников[27].

В большинстве случаев такого рода задания поручаются группе, следовательно, особенно важным становится взаимодействие внутри коллектива – ключевую роль играют отношенческие рутины. Распределение ролей в группе, как правило, является устоявшимся, поэтому нет необходимости каждый раз заново распределять задания между членами группы. Кроме того, за счет использования отношенческих рутин снижаются издержки коллективных действий.

Творческое задание

Творческое задание является самым сложным и требующим наибольших усилий от исполнителя, так как характеризуется необходимостью постановки цели «с нуля», а также изобретением способа ее реализации[28]. Пример: разработка стратегии развития фирмы на ближайшую перспективу. В данном задании необходимо сформулировать основную цель (например, расширение сферы сбыта продукции), а также придумать способ реализации, т. е. каким образом следует расширять сбыт.

При реализации творческого задания присутствуют и те, и другие рутины, но они не играют ключевой роли. Ответственность за выполнение, как правило, лежит на одном исполнителе, а реализация задания происходит с широким использованием помощи подчиненных. Процесс «придумывания» не основан на рутинах, однако для его осуществления необходимо использование рутинного поведения как вспомогательного фактора[29].

Для каждого уровня иерархии можно выделить преобладающий тип задания. На верхних уровнях иерархии преобладают творческие задания. Далее следуют уровни, где преобладают сложные задания. Вслед за ними идут уровни с заданиями средней сложности типа 1, и так далее вплоть до типовых заданий. Таким образом, мы можем говорить о том, что все уровни иерархии можно сгруппировать в пять кластеров в зависимости от преобладающего типа заданий. Уровень сложности, таким образом, будет расти при

---

[27] Существует несколько способов набора сотрудников – обратиться на биржу труда, разместить вакансию на соответствующих сайтах в Интернете, спросить знакомых, наладить связи с клубами выпускников и с их помощью найти новых работников, и т.д.

[28] В сложном задании и в задании средней сложности типа 1 мы говорили о выборе способа реализации, здесь же предполагается, что выбора нет и способ необходимо придумать.

[29] Например, умение работать на компьютере (технологическая рутина), умение общаться с консультантами по разным вопросам (отношенческие рутины).

движении вверх по иерархии. На самых низких уровнях иерархии преобладают типовые задания, на самых высоких – доминируют творческие задания. Отметим, что типовые задания при этом могут встречаться на разных уровнях иерархии, в том числе и на самых верхних, просто они перестают быть ключевыми. Аналогично на верхних уровнях иерархии могут встречаться и задания средней сложности (типов 1 и 2). То есть на уровне, где преобладает определенный тип сложности, могут встречаться задания с более низким уровнем сложности, но не с более высоким. Следует отметить, что данная логика неприменима к отделам, занимающимся НИОКР, в которых творческие задания для большинства сотрудников являются преобладающими вне зависимости от положения на иерархической лестнице. Это исключение из правила обусловлено спецификой деятельности отдела, которая во всех остальных случаях не играет роли.

Для ответа на поставленный в работе вопрос необходимо уточнить, кто дает задания и как осуществляется распределение заданий по иерархии.

Если мы рассматриваем частную фирму с иерархической структурой, то принципалом (первого уровня) являются акционеры, в интересах которых должны действовать топ-менеджеры, а те в свою очередь продумывают стратегию развития фирмы в соответствии с интересами акционеров и формулируют задачи для своих подчиненных, исполняя творческое задание. Подчиненные-агенты также являются и принципалами для нижестоящих сотрудников. Количество звеньев в последовательности принципалов может быть различным и зависит от структуры организации. Предполагается, что в любом творческом задании, с которым сталкивается топ-менеджер, можно выделить ряд типовых и сложных заданий и задания средней сложности обоих типов; в сложных заданиях – задания средней сложности и типовые задания; в заданиях средней сложности – наборы типовых заданий. Граница каждого задания, кроме творческого, задается вышестоящим лицом, которое ставит данное задание перед исполнителем с учетом его обязанностей. Границы творческого задания определяются интересами, а также возможностями контроля принципалов первого уровня. Исполнитель любого задания может вести себя оппортунистически. Под оппортунистическим поведением мы понимаем как отлынивание (сюда также относится выбор неоптимального с точки зрения поставленной цели способа выполнения задания), так и действия в собственных интересах, а не в интересах принципалов (что подразумевает отклонение от заданных принципалом целей). Мы рассматриваем оппортунистическое поведение как отклонение от целей непосредственного начальника. При этом очевидно, что при постановке этих целей начальник также мог проявить оппортунизм по отношению к целям своего принципала. Таким образом, если возможности

для оппортунизма остаются на более высоких ступенях иерархии, оппортунистическое поведение работников предотвратить нельзя. Контроль над действиями агентов является необходимым условием предотвращения оппортунистического поведения. С наименьшими издержками осуществлять контроль над исполнителем может его непосредственный принципал, так как он в наименьшей степени сталкивается с проблемой асимметрии информации.

При рассмотрении возможностей оппортунистического поведения в органах исполнительной власти мы исходим из того, что принципалом первого уровня является население или, другими словами, потребители услуг, предоставляемых этой организацией. Их интересы представляют политики, которые формулируют задания для высокопоставленных чиновников. Далее задания передаются по иерархии вниз. Так же как и в частном секторе, оппортунистическое поведение может возникать на каждом уровне, но в силу специфики исполнительной власти, которая будет рассмотрена ниже, предотвращение оппортунистического поведения в государственных структурах сопряжено с еще бóльшими сложностями. Население оказывает влияние на действия политиков посредством голосования. Также оно может контролировать чиновников низших ступеней иерархии.

Рассматривая типы заданий, мы обращаемся к постконтрактным отношениям сторон, соответственно, в качестве возможных проблем, связанных с оппортунистическим поведением, выделяются моральный риск и вымогательство. Основными факторами возникновения морального риска являются различие в целях у принципала и агента (в нашем случае – различие в целях у тех, кто формулирует задание, и тех, кто его исполняет), затрудненность контроля за ходом исполнения задания и неполная ответственность исполнителя за результат. Все факторы имеют место в каждом типе задания. В зависимости от типа задания варьируется степень затрудненности контроля. Чем выше сложность задания, т. е. чем больше дополнительных решений необходимо принимать работнику при его выполнении (доопределять цель, выбирать способ), тем сложнее проконтролировать ход выполнения задания.

Если типы заданий расположить по мере возрастания сложности (необходимости принимать самостоятельные решения в ходе реализации заданий), то получится определенная последовательность:

– типовое задание,
– задание средней сложности (тип 1),
– задание средней сложности (тип 2),
– задание сложного типа,
– творческое задание.

Типовое задание сопряжено с наименьшим количеством возможных проблем, так как у исполнителя минимальны возможности проявления собственной инициативы: цель и способ ее реализации задаются вышестоящим в служебной иерархии сотрудником. Поэтому результаты такого рода заданий, как правило, легко наблюдаемы. Как следствие, во-первых, возможности проявления оппортунистического поведения при выполнении типовых заданий будут незначительными, а во-вторых – оппортунизм на этом уровне не ведет к катастрофическим последствиям для рассматриваемой организационной структуры, поскольку данный тип заданий преобладает у работников низших ступеней иерархии. Типовые задания широко распространены как в государственных, так и в частных структурах и не имеют принципиальных отличий.

Чем более свободен исполнитель в принятии решений, тем больше у него возможностей для проявления оппортунистического поведения. Также здесь играют роль такие факторы, как неопределенность результата, возможности контроля за деятельностью исполнителя, система стимулирования. Более того, при движении вверх по служебной лестнице все больше преобладают сложные и творческие задания. То есть чем выше должность, тем больше самостоятельных решений приходится принимать служащему, тем, как правило, сложнее наблюдать процесс работы и ее результат, и тем больше у него возможностей отклоняться от целей, установленных его принципалом.

Данные проблемы возникают и при выполнении заданий средней сложности, когда исполнителю необходимо сформулировать цель или определить способ ее реализации: при принятии решения он будет учитывать не только интересы организации, но и свои собственные интересы. Например, исполнитель может выбрать не вариант, ведущий к максимизации прибыли, а вариант, минимизирующий его усилия.

При выполнении сложного и творческого заданий исполнитель может варьировать и постановку цели, и разные способы ее реализации, что открывает дополнительные возможности для оппортунистического поведения. Оппортунистическое поведение приводит к более тяжелым последствиям для данных типов заданий, так как они подразумевают делегирование части полномочий подчиненным. Исполнитель творческого и сложного заданий при принятии решений, касающихся исполнителей более низких уровней, может руководствоваться соображениями собственной выгоды, пренебрегая целью оптимизации работы организации в целом. Его действия могут порождать проблемы, связанные с созданием неэффективных условий труда для работников нижестоящих уровней (неработающие схемы стимулирования), неоптимального распределения полномочий внутри организации. Кроме того, возможно возникновение ситуаций, в которых одному испол-

нителю поручается несколько заданий, вследствие чего снижается производительность всей организации.

Как отмечалось выше, в иерархических структурах может иметь место проблема вымогательства, подразумевающая осуществление специфических инвестиций, в частности инвестиций в человеческий капитал. Можно выделить два вида инвестиций: связанные с освоением новых технологий и связанные с формированием связей и контактов. Оба типа инвестиций относятся к человеческому капиталу, однако оказывают разное влияние. Как правило, с некоторыми потерями новые технологии могут быть освоены и другими работниками, чего нельзя сказать о сети «знакомых», о «связях». Таким образом, проблема вымогательства[30] будет более актуальна в случае, когда инвестиции в человеческий капитал основаны на формировании связей, т. е. в заданиях, где существенную роль играют отношенческие рутины, имеет место инвестирование и в человеческий, и в социальный капитал. Переговорная позиция исполнителя усиливается по мере увеличения стажа работы в данной организации и, соответственно, растут возможности для вымогательства.

Таким образом, чем выше уровень иерархии, тем больше возможностей у исполнителей к проявлению оппортунистического поведения (морального риска) и тем выше будут издержки на борьбу с ним. Чем продолжительнее стаж работника в организации, тем более широкими возможностями вымогательства он обладает.

3. Дополнительные факторы

Мы выделили типы заданий и рассмотрели зависимость оппортунистического поведения от типа задания. Но существуют также факторы, влияющие на условия, в которых выполняется задание, и, безусловно, оказывающие влияние на стимулы к оппортунистическому поведению. Эти факторы мы разделили на три группы:

– факторы, характеризующие задания в иерархических организациях, которые принимались за неизменные при построении классификации;

– факторы, отражающие специфику структуры исполнительной власти;

– факторы, характеризующие внешнюю среду, в которой действуют организации.

Посмотрим, как эти факторы влияют на стимулы к оппортунистическому поведению работников, выполняющих различные типы заданий.

---

[30] Чем выше роль рутин, особенно отношенческих, тем сильнее переговорная позиция исполнителя задания и тем больше возможностей для осуществления давления на вышестоящего сотрудника.

Характеристики заданий

Одним из факторов, влияющих на стимулы к оппортунистическому поведению при выполнении задания определенного типа, является **время, которое требуется на исполнение задания**. Причем однозначной и четкой зависимости между типом задания и его продолжительностью не существует. Выполнение как типового, так и сложного задания может потребовать значительных временны́х затрат.

Фактор времени может влиять на стимулы к моральному риску и вымогательству. С одной стороны, чем больше времени тратит работник на исполнение задания, тем сложнее и затратнее его проконтролировать, а следовательно и наказать за недобросовестное исполнение. При этом более сложные задания, на выполнение которых оказывают влияние внешние, не зависящие от усилий исполнителя условия, открывают больше возможностей для оппортунистического поведения. Когда продолжительность выполнения задания увеличивается, внешняя среда оказывает большее влияние и, следовательно, оценить действительный уровень усилий становится еще сложнее.

С другой стороны, если работник занят выполнением задания в течение довольно долгого времени, у него формируются рутины (в первую очередь отношенческие), которые усиливают его переговорную позицию и создают возможности для вымогательства.

Количество исполнителей, которым поручается задание, также влияет на стимулы каждого из них к оппортунистическому поведению. Чем более сложным является задание, тем чаще его выполнение поручается группе исполнителей. Командное выполнение заданий сопряжено с тремя типами проблем: координационные (кто что делает, в какой последовательности, кто за что отвечает), кооперационные (командное исполнение задания делает более актуальной проблему отлынивания) и распределительные (распределение поощрений внутри команды).

Если деятельность участников команды недостаточно скоординирована, возможно дублирование или неэффективное распределение полномочий. Решение распределительных проблем посредством создания мотивационных схем необходимо для предотвращения оппортунистического поведения. С точки зрения возможностей оппортунистического поведения со стороны исполнителей задания особое внимание следует уделить кооперационным проблемам. Чем труднее задание, тем сложнее проконтролировать его исполнение и оценить вклад каждого работника, а следовательно, тем выше стимулы исполнителей к оппортунистическому поведению[31].

---

[31] Проблема стимулов в командной деятельности детально исследовалась в работах [Holmstrom 1982; Che, Yoo 2001; Itoh 1991].

Если команда достаточно долго работает вместе, каждый ее член приобретает определенный специфический человеческий капитал и заменить его другим работником становится все сложнее, что открывает возможности для вымогательства.

При выполнении любого задания могут возникнуть последствия, оказывающие влияние не только на объект задания, исполнителя или заказчика, но и на третьих лиц. Поэтому в контроле за выполнением задания могут быть заинтересованы не только собственники, но и третьи лица, не являющиеся непосредственно потребителями товаров и услуг, но испытывающие на себе **влияние внешних эффектов**. Если экономические агенты высоко оценивают вероятность производства отрицательных внешних эффектов фирмой, то у них появляются стимулы попытаться предотвратить их, т. е. проследить за ходом реализации проекта (задания), чтобы обезопасить себя от отрицательных последствий. При этом цели экономических агентов не всегда совпадают с целями собственника, поэтому данный контроль может быть направлен не на те аспекты, которые интересуют собственника. Как правило, третьи лица не имеют возможности прямого влияния на работников фирмы, ответственных за реализацию задания, или на саму фирму. Экономические агенты, которым поведение фирмы причинило ущерб, могут направить претензию непосредственно фирме, и в том случае, если данная претензия будет проигнорирована, направить ее в соответствующие инстанции[32]. Таким образом, собственник и менеджмент фирмы получают информацию о том, как агент(ы) исполнял(и) задания, и имеют возможность более точно оценить качество и степень исполнения задания. Будет ли наказан ответственный работник – зависит от внутренней структуры фирмы. Чем больше отрицательных внешних эффектов может породить задание, тем больше стимулов у третьих лиц осуществлять контроль за ходом его исполнения. Если у третьих лиц есть возможность осуществлять контроль, то у исполнителей понижаются стимулы к оппортунистическому поведению.

Положительные внешние эффекты, возникающие при исполнении задания, не стимулируют третьих лиц осуществлять дополнительный контроль, так как он сопряжен с дополнительными издержками и нет возможности принудить фирму к производству большего объема положительных внешних эффектов. Хотя для собственника и менеджмента фирмы положи-

---

[32] Например, в случае загрязнения водоема заводом рыболовецкое хозяйство может направить сначала петицию заводу с просьбой прекратить вредные выбросы и угрозой применения формальных санкций, если петиция не будет удовлетворена. В случае, если завод не отреагирует на петицию, рыболовецкое хозяйство может обратиться в суд с иском о возмещении ущерба, причиненного заводом.

тельный внешний эффект, так же как и отрицательный, может означать использование выделенных на выполнение задания средств не по назначению. Здесь возможен другой механизм: например, появление в СМИ информации, описывающей положительный внешний эффект от деятельности фирмы. Вероятность обнародования факта внешнего эффекта снижает стимулы к оппортунистическому поведению. Хотя в случае положительных внешних эффектов мы не можем говорить об однозначной связи, так как, например, положительные внешние эффекты, создаваемые фирмой в процессе ее деятельности, могут приводить к росту ее профессиональной репутации. И уже у собственников или менеджеров не будет стимулов наказывать работников за несоответствующее исполнение задания.

Следует отметить, что чем выше уровень сложности задания, тем потенциально больше может возникнуть экстерналий, связанных с его выполнением. Как правило, в процессе исполнения задания положительные экстерналии являются исключением, нежели правилом. Поэтому чем сложнее задание, тем выше роль контроля со стороны третьих лиц и тем большее влияние они оказывают на стимулы исполнителей этих заданий.

Исполнительная власть: характеристики организаций

Органы исполнительной власти обладают целым рядом особенностей, отличающих их от частных организаций. Среди таких особенностей можно выделить следующие:

— *Отсутствие базы сравнения*[33].

Монопольное положение, которое государство занимает во многих видах деятельности, обуславливает отсутствие на рынке заменителей товаров и услуг, предоставляемых организациями государственного сектора.

— *Множественность начальников*.

Для организаций исполнительной власти типична ситуация, когда деятельность одного подчиненного, выполняющего задание, контролируют несколько начальников.

— *Отсутствие выраженных собственников, имеющих возможности контроля, и разнородность их интересов*.

В отличие от акционеров, интересы населения очень различны, и людям сложно скоординировать свои действия для выражения собственных интересов и осуществления контроля за деятельностью избираемых ими политиков.

---

[33] [Tirole 1994].

— Мягкое бюджетное ограничение.

Достаточно часто выделение финансирования государственным ведомствам для выполнения проектов не зависит от эффективности их работы. Конкуренции среди исполнителей, как правило, нет. Проект, над которым они работают, должен быть реализован и поэтому в любом случае будет профинансирован.

— Накопление и использование административного капитала (характерно для организаций государственного сектора в РФ).

Административный капитал – это собственные возможности работников влиять на принятие решений в госаппарате, а также связи, позволяющие аккумулировать необходимые денежные средства или принимать «нужные» решения. Отчасти формирование административного капитала базируется на отношенческих рутинах. По определению Радаева, «административный капитал – это способность регулировать доступ к ресурсам и видам деятельности, используя власть и авторитет»[34].

Теперь рассмотрим, как специфика организации исполнительной власти влияет на стимулы к оппортунистическому поведению.

Первая проблема, с которой нередко сталкиваются государственные иерархические структуры, заключается в **распределении полномочий**. Делегирование выполнения одного и того же задания более чем одному исполнителю может породить здоровую конкуренцию между ними, но может и привести к возникновению проблемы, когда оба решат, что это задание не является для них приоритетным и каждый понадеется, что его исполнит другой. В секторе исполнительной власти данная проблема имеет две крайности: с одной стороны, она связана с дублированием функций, с разрастанием государственного аппарата, а с другой – с невыполнением определенных обязанностей, со снижением уровня усилий ввиду мультизадачности (когда нужно расставлять приоритеты по выполнению заданий), большого объема обязательств и в условиях мягкого бюджетного ограничения. Эффективность распределения полномочий во многом зависит от предпочтений того, кто решает, кому и каким образом делегировать выполнение задания. В целом распределение полномочий между несколькими исполнителями обостряет проблему оппортунистического поведения, особенно при выполнении более сложных заданий, которые предполагают большую свободу действий и результат которых сложнее оценить.

Проблема распределения полномочий часто дополняется наличием **нескольких начальников** у одного подчиненного[35], что может иметь целый ряд

---

[34] [Радаев 2003, с. 320].

[35] [Dixit 1997].

последствий. Во-первых, если контроль за подчиненным осуществляется совместно двумя начальниками, усилия каждого из них по осуществлению контроля могут быть ниже оптимального уровня, что создает стимулы для подчиненного в свою очередь вести себя оппортунистически, поскольку вероятность быть наказанным за отлынивание уменьшается. Во-вторых, проблема множественности начальников может быть связана с проблемой множественности заданий[36]. Если задания, порученные одному исполнителю, не связаны друг с другом, то стимулы выполнения обязанностей падают, если же они дополняют друг друга, то это, наоборот, в какой-то мере может обеспечить интерес исполнителя к работе. Наибольшее снижение стимулов в результате множественности заданий проявляется при выполнении сложных и творческих заданий. В случае нескольких типовых заданий из-за легкости контроля над результатами деятельности исполнителя наличие множественности заданий оказывает незначительное влияние.

Но в целом контроль в государственных ведомствах усложняется, что обусловлено спецификой организации исполнительной власти. Проблемы контроля возникают в силу низких и искаженных стимулов его осуществления, ограниченных возможностей принципалов в применении механизмов борьбы с оппортунистическим поведением, а также потому, что контроль начальников над подчиненными не всегда позволяет выявить оппортунистическое поведение последних. Причем это относится как к контролю вышестоящих чиновников над подчиненными, так и к контролю политиков над чиновниками. Данный комплекс проблем обусловлен такими характеристиками организаций исполнительной власти, как (1) отсутствие базы сравнения, (2) отсутствие выраженных собственников и разнородность их интересов, (3) наличие нескольких начальников, (4) отсутствие права на остаточный доход.

(1) Отсутствие базы сравнения значительно усложняет процесс оценивания качества товаров и услуг, предоставляемых государственными структурами, а также затрудняет оценку результатов деятельности чиновников. Как правило, практически невозможно измерить конечный продукт чиновника, причем, чем сложнее задание, тем труднее измерить его результат. Невозможность оценить результаты деятельности усложняет мотивацию и контроль за чиновниками. Если исполнитель (агент) знает, что принципал не сможет проконтролировать результат выполнения задания, то у исполнителя появляются стимулы к оппортунистическому поведению.

(2) Так как населению сложно скоординировать свои действия для выражения собственных интересов и для осуществления контроля за деятельностью избираемых политиков, то у последних появляются возможности вести

[36] [Dixit 1997; Dewatripont, Jewitt, Tirole 1999; Holmstrom, Milgrom 1991].

себя оппортунистически. В открытых корпорациях контроль осуществляется собственниками – акционерами. Кроме того, существуют внешние механизмы, помогающие предотвратить оппортунизм менеджеров. Отсутствие акционеров в структурах исполнительной власти порождает и отсутствие контроля с их стороны за политиками. Население, в отличие от акционеров, характеризуется разнонаправленными интересами, которые часто противоречат друг другу, а его численность настолько велика, что возможности граждан повлиять на политиков или чиновников крайне незначительны. Голосование акциями в большей степени способно повлиять на действия менеджеров, чем голосование на выборах – на действия политиков. Поэтому у политиков не будет ни сильной заинтересованности в результате, ни желания контролировать чиновников других уровней. Стимулы к осуществлению контроля также снижаются вследствие отсутствия возможности оценить связь между работой госаппарата и работой самого политика, что, соответственно, увеличивает вероятность оппортунистического поведения со стороны политиков. А чем ниже вероятность контроля за деятельностью чиновников, тем выше и у них будут возможности для оппортунистического поведения (моральный риск).

(3) Влияние наличия нескольких начальников на эффективность работы чиновников было частично рассмотрено выше. Следует отметить, что стимулы к осуществлению контроля будут также искажены при наличии множественности заданий и групп интересов. В этой ситуации чиновники следят за выполнением только тех заданий, на которые может повлиять какая-либо группа интересов. Эти задания исполняются в ущерб всем остальным заданиям, что опять же свидетельствует о наличии морального риска.

(4) Известно, что стимулы к осуществлению контроля возникают только когда право на контроль и право на остаточный доход находятся в одних руках. Если в организациях частного сектора существуют схемы участия исполнителей в остаточном доходе, то в органах исполнительной власти на остаточный доход никто не может претендовать. У чиновников будет меньше стимулов контролировать своих подчиненных, а у подчиненных, в свою очередь, больше возможностей и стимулов к оппортунистическому поведению. По мнению Терри Мо, роль остаточного дохода в государственных структурах может играть «разница между действительными минимальными издержками, которые необходимы для предоставления услуги, и тем, что реально будет потрачено». Если начальник рассчитывает получить эту величину, он будет осуществлять эффективный контроль в целях максимизации собственного дохода.

В свою очередь сами чиновники должны быть под контролем политиков, избираемых населением. Но, с одной стороны, политики не всегда заинтере-

сованы в контроле за чиновниками, а только в тех случаях, когда это напрямую связано с их дальнейшей политической карьерой. Население, как было отмечено выше, может не обладать необходимой информацией для оценки деятельности политиков. А с другой стороны, оценка политиком эффективности деятельности чиновника связана для него со значительными издержками. К тому же политики ограничены в осуществлении контроля, так как существуют жесткие правила найма и увольнения чиновников[37], что создает условия для оппортунистического поведения чиновников-начальников.

Проблема оппортунистического поведения чиновников-начальников обостряется еще сильнее в том случае, если они используют административный капитал при выполнении заданий. Административный капитал определяет переговорную силу сторон, вступающих в трансакцию. Переговорная позиция сильнее у стороны, обладающей бóльшим административным капиталом. Чем сильнее переговорная позиция, тем больше стимулов для оппортунистического поведения (вымогательства). Таким образом, вымогательством будут заниматься те, кто обладает весомым административным капиталом.

Проблемы морального риска и вымогательства более характерны для государственного сектора, нежели для частного. Проблемы, связанные с моральным риском, появляются в организациях исполнительной власти вследствие отсутствия базы сравнения результатов деятельности, ограниченности возможностей мониторинга, рыночных механизмов, влияющих на стимулы к оппортунистическому поведению в частном секторе. Если говорить о проблемах, сопряженных со специфическими инвестициями, то в органах исполнительной власти они также стоят острее, так как там преобладают инвестиции в формирование связей, сильнее развит бюрократический аппарат и выше роль отношенческих рутин ввиду ориентированности работников на более продолжительной срок службы (низкая текучесть кадров в государственных ведомствах в отличие от организаций частного сектора).

Также следует отметить, что последствия проблем в частном секторе за редким исключением ограничиваются рамками фирм. То есть если менеджер фирмы по продаже продуктов питания будет выстраивать неоптимальную политику, фирма в худшем случае может обанкротиться. Последствия этого события отразятся на ее работниках, которые станут безработными, но на смену этой фирме, скорее всего, придет другая. В случае распространения оппортунистического поведения в государственных структурах последствия скажутся не только на служащих, но и на значительной части граждан государства.

---

[37] [Moe 1984].

Внешние факторы

Условия, в которых выполняются задания, несомненно оказывают влияние на возможности, стимулы и выгоды от оппортунистического поведения исполнителей. К факторам внешней среды в первую очередь относится **неопределенность**, которая не позволяет проконтролировать, насколько результат выполнения работником задания зависит от его усилий, а насколько – от влияния не зависящих от него причин. Это затрудняет оценку его деятельности, особенно при выполнении сложных заданий, когда работник обладает достаточной свободой в принятии решений. Следовательно, возможности оппортунистического поведения возрастают. При выполнении типовых заданий, основанных на технологических рутинах, влияние неопределенности на стимулы к оппортунистическому поведению незначительно.

Следующий фактор, который мы рассмотрим, характеризует тех, кто является потребителем производимого товара или услуги. Для потребителя важен результат – получил он желаемый товар или услугу, каково его (ее) качество; для него не важно, что явилось причиной срыва поставки товара. **Целевая группа** – наиболее заинтересованные в предлагаемом фирмой или государственным ведомством товаре потребители или основные потребители данного товара. Характеристики целевой группы определяют ее возможности влияния на исполнителей задания, на параметры конечного продукта. При прочих равных, чем выше степень однородности интересов внутри целевой группы, чем меньше количество членов в группе и чем выше доля потребляемого ими конечного товара (или услуги), предоставляемых фирмой или государственным ведомством, тем выше у рассматриваемой целевой группы возможности влияния на исполнителей задания. Однородность интересов и небольшой размер группы облегчают координацию внутри нее и выработку единой стратегии поведения. Доля потребляемого товара характеризует взаимозависимость между фирмой или ведомством и целевой группой. Чем больше доля, тем выше взаимная зависимость контрагентов, тем выше заинтересованность обеих сторон в достижении взаимовыгодного соглашения. В то же время чем больше у группы возможностей влияния, тем меньше у фирмы или ведомства стимулов для оппортунистического поведения[38].

Обратимся теперь к факторам, характеризующим внутреннюю среду фирмы – **структуре распределения прав собственности**[39]. В зависимости от харак-

---

[38] Или можно перефразировать иначе: чем выше влияние целевых групп на фирмы и ведомства, тем выше у последних стимулы для ужесточения контроля за исполнителями заданий и, соответственно, меньше проблем возникнет с проявлением морального риска.

[39] Взаимосвязь вида культуры и характера распределения прав собственности анализируется в работе [Jones 1983].

теристик прав собственности[40] внутри фирмы, работники (или чиновники) выбирают разные стратегии поведения. Если права собственности привязаны к занимаемым позициям, то продвижение по службе можно рассматривать как систему вознаграждения за высокую продуктивность и как способ борьбы с моральным риском, так как исполнитель задания заинтересован в выгодах от повышения. Таким образом, стимулы к оппортунистическому поведению снижаются. Для организации исполнительной власти характерна привязка прав к позициям, а не к людям[41]. Однако в государственных ведомствах, где административный капитал играет существенную роль в выполнении заданий и принятии решений, имеет место взаимосвязь прав принятия решений с индивидами, которые они сохраняют при переходе на другую должность. Также привязка прав к индивидам, а не к должностям, отчасти обусловлена распространением пожизненного найма в органах исполнительной власти. Индивид накапливает социальный и административный капитал в процессе службы и пользуется им при выполнении заданий. Соответствие прав должности или индивиду отчасти определяется типом задания или уровнем иерархии. Для типовых заданий, распространенных на нижних уровнях иерархии, характерна взаимосвязь прав с должностью. При движении вверх по служебной лестнице характер связи меняется, и на верхних уровнях иерархии преобладает соответствие прав индивидам[42].

Также существенную роль играет то, как и насколько четко прописаны права работников в организации. Базируются ли они на прописанных в уставе правилах или в большей степени опираются на сложившиеся неформальные правила? Каким образом регламентируются права относительно разных должностей? От этого в значительной степени зависят ожидания работников, их планы дальнейшей деятельности в организации. Если распределение прав работников задается нечетко[43], то горизонт планирования будет коротким, что в свою очередь означает высокие стимулы к оппортунистическому поведению.

Важным фактором также выступает система принуждения, точнее, ее дееспособность. Если прописано одно, а на практике исполняется другое, тогда стимулы работников к оппортунистическому поведению будут высоки.

---

[40] Под правами подразумеваются обязанности и возможности принятия определенных решений.

[41] Например, Джонс пишет, что для иерархических структур, похожих на классическую бюрократию по Веберу, характерна привязка прав к позициям (должностям).

[42] Данный вывод следует из особенностей распространения административного капитала в бюрократических организациях.

[43] Например, работники (или чиновники) считают, что трактовка ситуации в значительной степени зависит от лиц, в ней участвующих, и нет единых правил, которые бы их регламентировали.

Для всех типов заданий верно, что чем четче определены права собственности в организации и чем строже они выполняются, тем ниже стимулы для оппортунистического поведения при исполнении задания.

Особое влияние на стимулы агентов оказывает распространенная в обществе **экономическая культура, нормы и ценности**, регулирующие морально-этическую сторону взаимодействия экономических агентов. Если в обществе высоко ценятся порядочность, добросовестность, честность, то этого может быть достаточно для большинства агентов, чтобы свести на нет стимулы к оппортунистическому поведению. Кроме того, важную роль в формировании поведения экономических агентов играет доверие.

Принятые в обществе нормы и ценности обуславливают возможности и желание агентов контролировать друг друга, а также определяют характеристики способов стимулирования. Каким образом можно заставить чиновника исполнить свои обязанности – написать жалобу или заплатить ему взятку? Выбор механизмов принуждения чиновников и работников частных структур к исполнению обязательства напрямую зависит от того, какая норма доминирует в обществе.

4. Области применения типологии заданий

Типология заданий позволяет охарактеризовать горизонтальные и вертикальные отношения в органах исполнительной власти, проанализировать возможности оппортунистического поведения чиновников в зависимости от заданий на разных уровнях иерархической лестницы, помогает распределить обязанности между ними оптимальным образом и разработать адекватные механизмы стимулирования.

В процессе исследования функционирования иерархической организации, а именно возможностей оппортунистического поведения работников, было предложено рассмотреть характеристики задания как один из факторов, обуславливающих степень возможностей проявления морального риска и вымогательства. Были изучены основные характеристики задания, определяющие степень его сложности, а также дополнительные факторы (внутренние, внешние, характеристики организаций исполнительной власти), влияющие на возможности оппортунистического поведения в иерархиях.

Такая постановка задачи открывает новые грани изучения проблемы стимулирования работников по двум причинам. Во-первых, в литературе, как правило, исследуются факты проявления морального риска и недостатки стимулирующих схем вне контекста существующих потенциальных возможностей оппортунистического поведения, и часто анализируются факты отлынивания и способы его предотвращения (мотивация и контроль). Однако сама

формулировка задания может существенно влиять на степень проявления морального риска, что обусловлено ограниченной рациональностью экономических агентов. Особенно это важно в органах исполнительной власти, где задания должны быть сформулированы в виде прописанных инструкций и должностных регламентов. Четкость и ясность цели, определенность способа исполнения задания неявным образом формируют множество возможностей для оппортунистического поведения работников[44].

Во-вторых, подробная типология заданий позволяет выявить причины проявления морального риска и вымогательства. Выделенные критерии (четкость и ясность цели, определенность способа исполнения задания), определяющие сложность задания, объясняют, чем может воспользоваться работник для получения собственной выгоды в ущерб другим экономическим агентам: с одной стороны, свободой выбора способа исполнения задания, с другой – свободой определения цели.

В иерархических организациях особенно остро стоит проблема контроля на высших уровнях иерархии, где работники сами формулируют себе задачи и цели, выбирают способ их реализации, а затем делегируют часть полномочий по цепочке вниз. При этом они получают возможность не только вести себя оппортунистически, но и искажать стимулы своих подчиненных. Более того, если в частных иерархических организациях работники высшего звена понимают цель функционирования компании (максимизация прибыли, увеличение стоимости компании, расширение сферы влияния и т.д.) и напрямую связывают ее со своими выгодами, то в органах исполнительной власти личные цели чиновников могут не соответствовать интересам населения, которые они должны представлять. Население путем голосования выбирает политиков, призванных отражать его интересы. Политики в свою очередь делегируют свои полномочия чиновникам высшего звена, а те более четко структурируют деятельность государственного аппарата и формулируют цели и задачи чиновников низшего звена. Население может контролировать деятельность последних, однако проследить выполнение задания на каждой ступени иерархии не представляется возможным. Таким образом, становятся очевидными две проблемы: во-первых, цели населения сложно сформулировать и донести до конкретных исполнителей, а во-вторых – процесс реализации целей сложно проконтролировать. Связь между типами заданий и возможностями проявления оппортунизма позволит найти соответствующие механизмы стимулирования и контроля как для работников высшего, так и для работников низшего звена.

---

[44] Серьезная ошибка – если работник сам для себя пишет должностной регламент. К сожалению, в органах исполнительной власти РФ встречаются и такие случаи.

В иерархических организациях важна вся цепочка исполнителей заданий и, следовательно, особенно важна структура цепочки постановки цели. Точность и добросовестность формулировки цели на всех уровнях иерархии может быть залогом успешного выполнения сложного или творческого задания. Кроме того, необходимо соотносить цепочку целеполагания и контроля, т. е. структурировать четкую передачу заданий с уровня на уровень, и осуществлять последовательный контроль.

Вместе с тем типология заданий и проведенный в работе анализ помогают понять, каким образом можно улучшить процесс стимулирования и контроля в иерархических организациях, сделать его более эффективным в зависимости от типа задания и уровня иерархии. Так как с ростом сложности задания действенность формальных механизмов ухудшается, более актуальным становится применение других методов стимулирования, основанных на неявных стимулах, воздействующих на внутреннюю мотивацию работников. Таким образом, если для исполнителей типовых заданий достаточно использовать явные материальные стимулы, заключающиеся в финансовых и социальных поощрениях, то для исполнителей более сложных заданий необходимо также вводить неявные формальные стимулы. То есть наравне с различными бонусами и премиями, преимуществами социальных пакетов, денежными привилегиями и возможностями повышения квалификации, необходимо, например, обеспечивать возможности продвижения по карьерной лестнице. Для исполнителей творческих заданий требуется использовать неформальные механизмы стимулирования, которые повышали бы внутреннюю мотивацию работников. Это наиболее трудная задача, так как очень сложно выявить рычаги влияния на внутреннюю составляющую мотивации служащих. Однако в органах исполнительной власти это частично можно осуществить за счет акцента на социально-общественную полезность деятельности государства. В литературе существует точка зрения, в соответствии с которой слабые стимулы чиновников компенсируются внутренним осознанием полезности собственной деятельности, а также невозможностью замены служащих на определенных постах из-за обладания ими специфическими человеческими ресурсами[45].

Таким образом, типология заданий позволяет выявить возможные источники оппортунистического поведения и исходя из них улучшить систему стимулирования и проверки исполнения заданий в цепочке целеполагания и контроля функционирования иерархических структур.

---

[45] [Burgess, Ratto 2003, p. 10, 11].

Заключение

В данной работе была предложена типология заданий в иерархических структурах, проанализированы основные области ее применения, выявлена связь между типом задания и возможностями оппортунистического поведения, описаны дополнительные факторы, внутренние и внешние, влияющие на стимулы к оппортунистическому поведению в зависимости от типа заданий. Учитывая распространенность иерархических структур в государственном аппарате, было рассмотрено влияние специфики организаций исполнительной власти на зависимость между типом задания и стимулами к оппортунистическому поведению. Также были сделаны рекомендации относительно построения систем стимулирования работников в зависимости от типов заданий и соотношения цепочек целеполагания и контроля.

Основные выводы можно сформулировать следующим образом. Во-первых, в иерархических организациях возможности для максимизации собственной выгоды в ущерб остальным экономическим агентам при прочих равных условиях увеличиваются с ростом сложности задания, которая задается двумя основными критериями – определенностью цели и способом исполнения задания. Чем неопределеннее цель, чем больше существует способов исполнения задания, тем сложнее задание и тем больше свободы, которой они могут распоряжаться в угоду своим интересам, предоставлено работникам.

Во-вторых, чем сложнее задание, тем труднее обеспечить формальные мотивационные механизмы, которые могут быть применены, и тем труднее осуществить контроль за исполнением задания. Это напрямую связано с тем, что чем неопределеннее цель и способ реализации, тем сложнее выявить критерии, по которым можно было бы стимулировать и судить об исполнении задания. Применительно к иерархии эта проблема наиболее актуальна для высших уровней, поскольку именно там больше всего сложных и творческих заданий. Предотвращение оппортунистического поведения работников определенного уровня иерархии является затруднительным, если остаются возможности для оппортунизма на более высоких ступенях.

В-третьих, в органах исполнительной власти при прочих равных условиях возможностей оппортунизма больше, а механизмов мотивации и контроля меньше, чем в частных иерархических организациях. В отличие от частного сектора, наблюдается отсутствие четких целей у чиновников высших уровней иерархии, вызванное разнородностью интересов населения и недобросовестностью политиков, которые формулируют их перед чиновниками высшего звена, а также такими особенностями функционирования государственных организаций, как отсутствие базы сравнения, отсутствие права у чиновни-

ков на остаточный доход и мягкое бюджетное ограничение. Все это вместе с трудностями контроля обеспечивает им определенную свободу действий, которой они могут пользоваться, преследуя свои частные интересы. На нижних уровнях органов исполнительной власти стимулы работников также ослабляются в связи с отсутствием базы сравнения и множественностью начальников, слабые стимулы которых в свою очередь усугубляют проблему стимулирования нижестоящих служащих. Разнородность интересов населения создает проблемы контроля, которые увеличивают возможности оппортунистического поведения государственных служащих на всех уровнях иерархической лестницы.

Литература

Коуз Р. Природа фирмы // Природа фирмы / под ред. О.И. Уильямсона, С.Дж. Уинтера. М.: Дело, 2001. С. 33–53.

Радаев В.В. Социология рынков: к формированию нового направления. М.: ГУ ВШЭ, 2003.

Alchian A.A., *Demsetz H.* Production, Information Costs, and Economic Organization // American Economic Review. 1972. Vol. 62. P. 777–795.

Burgess S., *Ratto M.* The Role of Incentives in The Public Sector: Issues and Evidence. Working Paper. 2003 (May). No. 03/071.

Campbell D.J. Task Complexity: A Review and Analysis // The Academy of Management Review. 1988. Vol. 13. No. 1. P. 40–52.

Che Y., *Yoo S.* Optimal Incentives for Firms // The American Economic Review. 2001. Vol. 91. No. 3. P. 525–541.

De Figueiredo, *Rui J.P.* A Theory of The Political "Firm": A Multi-task Model of Bureaucratic Jurisdictions // A Theory of The Political "Firm" / Department of Political Science. Stanford University, 1999. P. 92–130.

Dewatripont M., *Jewitt I.*, *Tirole J.* The Economics of Career Concerns. Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies // The Review of Economic Studies. 1999. Vol. 66. No. 1. P. 199–217.

Dixit A. Power of Incentives in Private Versus Public Organizations // American Economic Review. 1997. Vol. 87. No. 2. P. 378–382.

Grossman S.J., *Hart O.D.* The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration // The Journal of Political Economy. 1986. Vol. 94–4. P. 691–719.

Herold D.M. Improving The Performing Effectiveness of Groups Through a Task-Contingent Selection of Intervention Strategies // The Academy of Management Review. 1978. Vol. 3. No. 2. P. 315–325.

Holmstrom B. Moral Hazard in Teams // Bell Journal of Economics. 1982. Vol. 13 (2). P. 324–340.

Holmstrom B., *Milgrom P.* Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design // Journal of Law, Economics and Organization. 1991. Vol. 7. P. 24–52.

Itoh H. Incentives to Help in Multi-Agent Situations // Econometrica. 1991. Vol. 59. No. 3. P. 611–636.

Jones. Transaction Costs, Property Rights, and Organizational Culture: An Exchange Perspective // Administrative Science Quarterly. 1983. Vol. 28(3). Organizational Culture. P. 454–467.

Kahneman D., *Tversky A.* Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk // Econometrica. 1979. Vol. 47. No. 2. P. 265–266.

Kammerer G.M. Role Diversity of City Managers // Administrative Science Quarterly. 1964. Vol. 8. No. 4. P. 421–442.

Klein B., *Crawford R.*, *Alchian A.* Vertical Integration, Appropriable Rents, and The Competitive Contracting Process // Journal of Law and Economics. 1998 (October). Vol. 21. P. 297–326.

Meier K.J. Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy // Public Administration Review. 1997. Vol. 57. No. 3. P. 193–199.

Moe T. The New Economics of Organization // American Journal of Political Science. 1984. Vol. 28. No. 4. P. 739–777.

Radner R. Hierarchy: The Economics of Managing // Journal of Economic Literature. 1992. Vol. 30. No. 3. P. 1382–1415.

Rose-Ackerman R. Reforming Public Bureaucracy Through Economic Incentives? // Journal of Law, Economics and Organization. 1986. Vol. 2. No. 1. P. 131–161.

Simon H. Architecture of Complexity // Proceedings of The American Philosophical Society. 1962. Vol. 106. No. 6. P. 467–482.

Stewart G.L., *Barrick M.R.* Team Structure and Performance: Assessing The Mediating Role of Intrateam Process and The Moderating Role of Task Type // The Academy of Management Journal. 2000. Vol. 43. No. 2. P. 135–148.

Ting M.M. Turf Wars // Presented at The 1997 Annual Meetings of The Midwest Political Science Association. Palmer House Hilton. Chicago (Mimeo).

Ting M.M. A Theory of Jurisdiction Assignments in Bureaucracy // American Journal of Political Science. 2002. Vol. 46. No. 2. P. 364–378.

Ting M.M. A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy // American Journal of Political Science. 2003. Vol. 47. No. 2. P. 274–292.

Tirole J. The Internal Organization of Government // Oxford Economic Papers. 1994. Vol. 46. No. 1. P. 1–29.

Williamson O.E. The Mechanisms of Governance. N. Y.: Oxford University Press, 1996.

Williamson O.E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective // Journal of Law, Economics and Organization. 1999. Vol. 15. No. 1. P. 306–342.

Zoethout. Self-organizing Processes of Task Allocation // http://www.soc.surrey.ac.uk/simsoc5/posters-page/documents/poster01-paper.doc, 2001.

Препринт WP10/2006/07
Серия WP10
Научные доклады лаборатории институционального анализа

А.А. Бальсевич, М.Ч. Додлова,
Е.А. Подколзина

Причины оппортунистического поведения в иерархических структурах

Зав. редакцией *А.В. Заиченко*
Технический редактор *О.А. Быстрова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Формат 60×84$^{1}/_{16}$. Бумага офсетная. Печать трафаретная.
Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 2,4. Усл. печ. л. 2,1
Заказ № . Изд. № 646

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3