

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Научно-учебная лаборатория
«Институциональный анализ экономических реформ»

Е.Ю. Назруллаева

**МИГРАЦИЯ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ
МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ
И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ ЭКОНОМИКИ**

Препринт WP10/2005/04
Серия WP10
Научные доклады лаборатории
институционального анализа

Москва
ГУ ВШЭ
2005

УДК 331.556

ББК 65.248

Н 19

Н 19 **Назруллаева Е.Ю.** Миграция трудовых ресурсов между государственным и частным секторами экономики. Препринт WP10/2005/04. — М.: ГУ ВШЭ, 2005. — 24 с.

Система мотивации государственных служащих к текущей деятельности во многом определяется перспективами дальнейшей работы в частном секторе. Возможность миграции кадров между секторами экономики в данном ключе предстает как определяющий фактор, влияющий на то, какую область деятельности — государственную или частную — предпочтет рационально действующий экономический агент. При этом нельзя не учитывать, что преимущества частного сектора перед государственным, как правило, связаны со спецификой устройства последнего. В работе представлен обзор основных моделей бюрократии, характерных для развитых и развивающихся стран. Данные модели определяют направления миграции трудовых ресурсов, а следовательно, позволяют объяснить, что движет индивидом при принятии решения относительно выбора сферы занятости. На основе данного инструментария анализа можно сделать выводы о том, что представляет собой модель карьерного роста в России. Разделение иерархической структуры на два уровня — чиновников высшего и низшего рангов — позволяет объяснить относительную непопулярность занятости в госсекторе. Низкий уровень заработной платы и сложность продвижения по служебной лестнице приводят к оттоку талантливых кадров в частный сектор, что ведет к возникновению неблагоприятного отбора.

УДК 331.556

ББК 65.248

Nazrullaeva E. Human resources migration between public and private sectors. Working paper WP10/2005/04. — Moscow: State University — Higher School of Economics, 2005. — 24 p. (in Russian).

Career concerns of government agencies' officials are strongly affected by the prospects of their future employment in private sector. In this regard we may analyze a potentially possible migration of human resources between the two sectors of the economy as a key feature which determines the choice of a rational economic agent between a career in public sector and in business. It is important to mention that the main advantages of making a career in business over climbing a hierarchic ladder in public sector are generally connected to the peculiarities of public sector structure itself. This article presents a basic review of the modern models of bureaucracy typical of developed and underdeveloped economies. These models explain the main trends in the migration of human resources and therefore can help understanding the nature of agents' choice of the sphere of their employment. On this basis we may single out the main features of the career concerns model in Russia. The division of the hierarchic structure of Russian bureaucracy into two levels — bureaucratic elite and officials of lower levels — can explain the fact that making a career as a bureaucrat is not attractive nowadays. Lower levels of salaries and barriers that prevent from climbing a hierarchic ladder cause the flow-out of skilled individuals from the public sector into the private one thus leading to adverse selection.

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте: <http://www.hse.ru/science/preprint/>

© Е.Ю. Назруллаева, 2005

© Оформление. ГУ ВШЭ, 2005

Введение

Анализ миграции трудовых ресурсов между государственным и частным секторами экономики представляет интерес с точки зрения того, как индивиды осуществляют выбор сферы занятости. В настоящее время ситуация в нашей стране такова, что большинство индивидов предпочитают работать в сфере бизнеса. Госсектор испытывает острую нехватку квалифицированных кадров. Подобная непопулярность работы в качестве государственного служащего во многом объясняется отсутствием эффективных финансовых (формальных) стимулов и непрозрачностью критериев продвижения по служебной лестнице, что приводит к смещению предпочтений индивидов в сторону занятости в частном секторе. Таким образом, в целях привлечения талантливых кадров в госсектор необходимо разработать систему нефинансовой мотивации. Тем не менее, дефицит кадров в госсекторе является далеко не единственной проблемой для анализа. Система неформальных стимулов должна быть разработана таким образом, чтобы обеспечить должный уровень мотивации агента к долгосрочной занятости. В противном случае, занятость агента будет носить краткосрочный характер, и он предпочтет со временем перейти на работу в частный сектор. В работе анализируется, каким образом индивид как рационально действующий агент планирует собственную занятость. Другими словами, при анализе мотивационной системы в госсекторе необходимо учитывать взаимосвязь, существующую между секторами. Система стимулов, характерная для частного сектора, во многом определяет перспективы государственного сектора экономики. Какие факторы могут оказывать влияние на направление миграции кадров? Если говорить о том, почему агенты предпочитают работать в сфере бизнеса, а не в государственных организациях, то стимулы, которые движут агентами, достаточно прозрачны:

- стремление получить более высокое материальное вознаграждение;
- более широкий выбор типов занятости, что позволяет реализовать предпочтения агентов.

Гораздо сложнее определить, какими критериями руководствуются те индивиды, которые сознательно предпочитают занятость в госсекторе. Если абстрагироваться от проблем, характерных для российского госсектора, можно выделить следующие мотивирующие факторы, оправдывающие решение подобного рода:

- стабильность рабочего места (занятость в госсекторе предпочитают агенты с высокой степенью неприятия риска);
- приобретение специфических знаний и навыков, сильной переговорной позиции (создание репутации как отражение уровня квалификации индивида);
- возможность последующего трудоустройства в частном секторе на высокооплачиваемые позиции.

Однако анализ системы мотивации в госсекторе невозможен без изучения его основных особенностей. Сложность иерархической структуры, наличие множества начальников, которым подотчетен чиновник, выполнение одновременно нескольких функций – все

это накладывает свой отпечаток и во многом обуславливает невозможность разработки эффективной системы явных стимулов и учета ее при составлении контрактов.

Поскольку госсектор обладает целым рядом существенных особенностей, применение разработанного для решения проблем, возникающих в частном секторе, теоретического инструментария без корректировки, учитывающей специфику госсектора, не представляется возможным. Изучение мотивации в госсекторе представляется наиболее важным в контексте принятия решения индивидом относительно выбора будущей сферы занятости. Можно рассматривать как формальные явные стимулы, под которыми подразумевается в большинстве случаев денежное вознаграждение в форме заработной платы или премий, так и неявные стимулы. Особенно следует выделить формальные неявные стимулы, связанные с карьерным ростом¹. Карьерный рост представляет собой ожидания агентов относительно того, каким образом текущие результаты их деятельности отразятся на их будущих выплатах. В данном случае подразумевается не только карьерный рост применительно непосредственно к организации: госслужащий может оценивать как возможность карьерного роста последующий уход в частный сектор. Именно возможности карьерного роста во многом определяют систему стимулов в госсекторе, причем ввиду неэффективности финансовых стимулов, даже в большей степени, чем в частном секторе.

Целью исследования является выявление устойчивых моделей миграции трудовых ресурсов, существующих на практике. Анализ выбора агентом сферы занятости тесно связан с существующей в экономике системой устойчивых институтов, которые могут как способствовать миграции кадров между секторами экономики, так и препятствовать ей. Таким образом, в качестве задач исследования можно выделить изучение следующих составляющих моделей бюрократии, сложившихся в разных странах:

- входные барьеры;
- необходимость специфических инвестиций;
- механизмы стимулирования;
- цели занятости;
- степень лояльности и готовность уйти из организации.

Основным критерием, определяющим направление миграции кадров, являются карьерные устремления чиновников². Мотивация чиновников во многом обусловлена тем, как они оценивают перспективы работы в рамках организации. В данном случае велика роль частного сектора: возможность перехода в частный сектор негативно сказывается на карьерных предпочтениях чиновников, а следовательно, на качестве выполняемых ими функций. Если чиновник ориентирован на продолжение карьеры в частном секторе, эффективность прилагаемых им к работе усилий снижается.

В разделе 1 данной работы рассматриваются основные отличительные особенности госсектора, при этом мы обратим внимание на те сложности, которые возникают при попытке

¹Dewatripont M., Jewitt I., Tirole J. (1999) The Economics of Career Concerns, Part I: Comparing Information Structures. *The Review of Economic Studies*. Vol.66, pp. 199–217.

²Schneider B.R. (1993) The Career Connection. A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*. Vol. 25, No.3, pp. 331–350.

перенести инструментарий анализа, разработанный для частного сектора, непосредственно на государственный. В разделе 2 представлен обзор существующих на сегодняшний день моделей бюрократии. В данном разделе проводится сопоставление возможных путей карьерного роста чиновников, характерных для каждой из моделей. Раздел 3 посвящен анализу ситуации с миграцией кадров, которую мы можем наблюдать в настоящее время в российском госсекторе, а также рассматриваются стимулы к миграции трудовых ресурсов в частный сектор. Кроме того, в данном разделе предпринята попытка определить, какими чертами из рассмотренных ранее моделей бюрократии развитых и развивающихся стран, обладает бюрократический аппарат в нашей стране. Основные выводы по проблеме миграции кадров между секторами экономики и влияние карьерного роста на мотивацию чиновников представлены в разделе 4.

1 Обзор литературы по специфике государственного сектора

Прежде чем переходить непосредственно к анализу того, каким образом мотивационная система, существующая в госсекторе, оказывает влияние на занятость, необходимо более подробно рассмотреть, почему работа в госсекторе является столь малопривлекательной для большей части индивидов. На наш взгляд, недостатки занятости в госсекторе тесным образом связаны с его основными отличиями от частного. Объяснение заключается в том, что именно особенности организационного устройства госсектора обуславливают сложность формального учета в контрактах тех аспектов финансовой и нефинансовой мотивации, которые используются в частном секторе. Наиболее ясная и четкая классификация отличительных черт госсектора представлена в работе Тироля³. Следуя его логике, можно выделить 4 существенных особенности, затрудняющие разработку эффективной мотивационной схемы в госсекторе.

1.1 Мультизадачность

В частном секторе каждый из участников взаимодействия ориентирован, как правило, на максимизацию собственной прибыли, т.е. как рациональный индивид преследует одну основную цель. На основе данной цели, которая может на практике сводиться к максимизации прибыли в расчете на одну акцию (EPS) или других аналогичных показателей, и строится система стимулов экономических агентов. Для госсектора характерна так называемая “мультизадачность”, т.е. государственные организации, как правило, ставят перед собой одновременно несколько разноплановых целей, причем практически не поддающихся какой-либо количественной оценке. Тем не менее, по мнению Тироля, существование нескольких задач, по сути, не должно препятствовать созданию эффективной системы стимулов. Мотивационная система должна строиться на комбинации механизмов по разным направлениям деятельности агентов. Однако формулировка целей и задач весьма расплывчата и не позволяет провести количественную оценку. Основная трудность здесь

³Tirole J. (1994) The Internal Organization of Government. Oxford Economic Papers. New Series. Vol. 46, No. 1, pp. 1–29.

заключается в том, что установить взаимосвязь между усилиями чиновников и результатами их деятельности весьма сложно.

1.2 Отсутствие базы сравнения

Помимо существования множества задач, в госсекторе существует также проблема сравнения результатов деятельности отдельных организаций. При сравнении результатов деятельности агентов в частном секторе, согласно Тиролю, необходимо уметь отделять “идиосинкратический” риск (риск, с которым сталкивается данный конкретный менеджер) от “агрегированного” риска (риск, с которым сталкивается любой менеджер в схожих обстоятельствах)⁴. Для адекватного измерения результатов деятельности необходимо оценить данные риски, а в госсекторе это сделать сложно. Сопоставление результатов деятельности предприятий госсектора в рамках одной страны подразумевает наличие, по крайней мере, двух ведомств с одинаковыми целями деятельности, однако большинство государственных ведомств, по сути, занимают монопольное положение в той сфере, в которой функционируют. Отсутствие конкуренции отрицательно сказывается на стимулах, поскольку агенты не мотивированы полностью раскрывать свой потенциал, т.е. работают не на “пределе” собственных усилий. Монопольное положение ведомств позволяет сравнивать результаты деятельности только для госслужащих, которые занимают в нем схожие по целям должности. Оценить же деятельность ведомства в целом можно только на основе межстрановых сопоставлений, что в большинстве случаев вовсе не информативно.

1.3 Неоднородность предпочтений собственников

Применительно к частному сектору можно отметить, что сама организация предприятий способствует достижению поставленной цели максимизации прибыли, например, в случае открытой или закрытой корпорации собственники стремятся максимизировать акционерную стоимость компании. Система стимулов в данном случае направлена на разрешение конфликтов интересов, возникающих между менеджерами, владельцами акций и кредиторами, преследующими различные по своей природе цели. Однако корпорация намеренно выпускает акции и облигации и в большей или меньшей степени контролирует весь процесс. В отличие от коммерческих организаций, в которых существует четко определенная долгосрочная корпоративная стратегия, госсектор сталкивается с неопределенностью: то, что на текущий момент считается приоритетной целью деятельности, может в скором времени перестать быть таковой. Хотя, на наш взгляд, вопрос о несостоятельности долгосрочных целей достаточно спорный и зависит от структуры самого госсектора.

1.4 Размывание собственности

В частном секторе корпорации представлены множеством акционером и инвесторов, что приводит к возникновению необходимости в координации их интересов (с этой целью существует совет директоров, блокирующий пакет акций, банковские ссуды). В госсекторе можно наблюдать похожую ситуацию, однако все недостатки подобного рода организации

⁴Tirole J. Op. cit. P.4.

взаимодействия проявляются гораздо сильнее. Политические партии и группы интересов призваны координировать деятельность разрозненных экономических агентов. Однако предпочтения политических партий, в частности, слабо отражают предпочтения непосредственных избирателей. В качестве еще одного наглядного примера Тироль приводит мотивы слияний и поглощений в госсекторе: помимо цели смены руководящего состава (как в частном секторе), они могут стать следствием смены предпочтений агентов.

Рассмотренная специфика госсектора оказывает негативное влияние на систему мотивации в госсекторе. Таким образом, при анализе того, почему индивид стремится попасть в сферу бизнеса, необходимо учитывать расплывчатость и несостоятельность во времени поставленных перед ним целей, что связано с подотчетностью одновременно нескольким начальникам. В результате при отсутствии должного уровня финансовой мотивации чиновник сталкивается с неопределенностью: он не связывает перспективы собственного карьерного роста с результатами своей деятельности. Данная проблема проявляется в большинстве стран, но особенно ярко отражается на предпочтениях чиновников в российском госсекторе.

2 Устойчивые модели миграции кадров между секторами экономики

Анализ выбора агентом сферы занятости непосредственно связан с существующей в экономике системой устойчивых институтов, которые могут как способствовать перетоку кадров между секторами экономики, так и препятствовать ему. Можно выделить 2 модели бюрократии, существующие на сегодняшний день.

- Бюрократия как профессиональный класс (стационарная модель карьерного роста).
- Госслужащие как “выходцы” из частного сектора (социальная модель карьерного роста).

Причем данные модели тесным образом связаны с определенными “путями” карьерного роста чиновников. То есть для каждой из них характерны свои стимулы для продвижения по служебной лестнице, а именно планирование занятости: какую должность занимает чиновник в настоящее время и какой он видит собственную карьеру.

Первый путь представляет собой стационарный карьерный рост (stationary path)⁵. Согласно данной модели чиновниками становятся индивиды, относящиеся к определенному классу в обществе, они являются высококвалифицированными специалистами. В процессе подготовки к карьере чиновника данные индивиды получают специальное высшее образование, после окончания вуза все его выпускники устраиваются на работу в госсектор. Прием на работу осуществляется на основе результатов тестирования. Неформальные отношения при устройстве на работу, согласно данной модели, заменяются объективными критериями. Причем, поскольку карьера чиновника является непосредственной целью для индивидов, их занятость носит долгосрочный характер.

⁵Schneider B.R. (1993) The Career Connection. A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. Comparative Politics. Vol. 25, No.3, pp. 331–350.

Второй путь является моделью социального карьерного роста (social path)⁶. Согласно данной модели, путь в чиновники лежит через частный сектор. После того, как индивиды делают карьеру в частном секторе, они переходят в государственный. Однако их занятость, в отличие от предыдущей модели, носит краткосрочный характер. Прием на работу осуществляется на основе разветвленной структуры сетевых отношений.

Определяющее воздействие на принятие экономическими агентами решения о выборе сферы занятости оказывает институт образования. Существующая система институтов тяготеет к статическому пути развития, если госсектор принимает на работу только выпускников, получивших образование в определенных вузах, причем число таких вузов ограничено. В данном случае будет наблюдаться высокая степень однородности бюрократического аппарата.

2.1 Статическая модель бюрократии

2.1.1 Входные барьеры и роль специфических инвестиций

Стационарная модель связана с наличием входных барьеров при переходе из частного сектора в государственный, а именно с особой ролью института образования. Решение относительно выбора сферы занятости принимается на начальном этапе жизненного пути. Агенты осуществляют инвестиции в специфические активы – человеческий капитал, что подразумевает получение образования в немногочисленных вузах, подготавливающих кадры для государственного сектора. Рассматриваемая модель бюрократии характерна для Франции и Японии. Тем не менее, нельзя не отметить, что в большинстве стран существуют специальные высшие учебные заведения, выпускники которых впоследствии выбирают сферой своей деятельности госсектор, например, Ecole Nationale d'Administration во Франции, University of Tokyo в Японии, Universidad Nacional Autonoma de Mexico в Мексике, Universidade Federal do Rio de Janeiro в Бразилии, а также Университеты Ivy League в США. В Японии, в частности, высока концентрация чиновников, которые в свое время учились в одном вузе, причем как на уровне чиновников высшего ранга, так и среди рядовых госслужащих. Примерно аналогичная ситуация наблюдается во Франции. Там, как было отмечено ранее, решение идти работать в госсектор принимается индивидом на раннем этапе жизненного пути. Поступление в элитные вузы, обучающие будущих чиновников, требует от поступающих огромных инвестиций в человеческий капитал: расходы на переезд в столичные регионы, оплата подготовительных курсов и т.д. Не все индивиды могут позволить себе получать подобного рода образование. В данном случае часто проявляется феномен смены поколений, когда родители абитуриентов сами принадлежат к профессиональному классу бюрократии и тем самым предопределяют выбор своих детей.

2.1.2 Механизмы стимулирования

Сложность вступления в ряды бюрократической элиты представляет собой критерий отсева на самом начальном этапе. Фактически, доступ на работу в госсектор имеет ограниченное число индивидов. Высокая степень формализации как при приеме на работу, так и

⁶Schneider B.R. Op. cit.

в течение всего последующего периода занятости, свидетельствует о преобладающей роли явных формальных стимулов.

2.1.3 Цели занятости

Целью занятости в стационарной модели является стремление попасть в элиту бюрократии, представляющую собой институт с высокими критериями отбора. В элиту бюрократии сложно попасть, однако после того, как этот шаг удался, индивид получает возможность воспользоваться созданной коллективной репутацией. Чиновники во Франции и Японии в большинстве случаев рассматриваются как квалифицированные специалисты, обладающие всеми необходимыми для работы навыками, поскольку им пришлось пройти строгие процедуры отбора и инвестировать в получение специального элитного образования. Кроме того, индивиды получают возможность продвижения по карьерной лестнице.

Причем для достижения карьерного роста необходимо войти в госсектор фактически сразу после университета, поскольку в более позднем возрасте шансы на успешную карьеру сводятся практически к нулю. Особенно ярко выражена подобного рода система в Японии. Фактически это означает, что вход из частного сектора в государственный существенно ограничен: возможности роста у тех агентов, которые добились успехов в сфере бизнеса, ниже по сравнению с теми, кто изначально предпочел занятость в госсекторе. Долгосрочная занятость в рамках определенного ведомства характерна для большинства развитых стран, она позволяет наладить тесные отношения с клиентами. Это играет на руку самим чиновникам, которые получают возможность детально изучить институциональную среду, с которой им приходится ежедневно сталкиваться. Результатом подобного рода взаимодействия становится “захват” интересов бюрократии коалициями, сформировавшимися в частном секторе. Однако несмотря на изначальные специфические инвестиции, карьерный рост в данной модели представляет собой весьма затянутое во времени явление. В большинстве случаев чиновник достигает руководящей должности лишь на завершающем этапе собственной карьеры, когда $3/4$ периода занятости он посвятил государственной службе.

2.1.4 Степень лояльности и готовность уйти из организации

В странах со стационарной моделью карьерного роста агенты госсектора работают в течение всего периода занятости в рамках одного ведомства, ротация связана только с переходом в другой отдел. Миграция в частный сектор, будучи изначально ограниченной специфическими инвестициями, представляет собой не столь распространенное явление. Обратное направление миграции кадров жестко ограничено институциональными условиями. Причем даже миграция в частный сектор становится возможной только после выхода чиновника на пенсию. На завершающем этапе собственной карьеры он начинает подготавливать возможные варианты занятости в сфере бизнеса. Как правило, чиновники в странах со статической моделью уходят работать в те компании, взаимодействие с которыми регулировали будучи занятыми на государственной службе.

2.2 Социальная модель бюрократии

2.2.1 Входные барьеры и роль специфических инвестиций

Далеко не во всех странах образование представляет собой барьер на пути карьеры чиновника. В частности в Бразилии, Мексике и США входные барьеры вступления в бюрократию практически отсутствуют. Отсутствие входных барьеров и необходимости осуществлять инвестиции в накопление специфического человеческого капитала является отличительной чертой второй модели бюрократии, а именно модели социального карьерного роста. Образование при этом остается определяющим параметром, но перестает играть эксклюзивную роль. Чтобы стать чиновником, вовсе не обязательно учиться в элитном вузе, который специально готовит кадры для госсектора. И так, агенты, выбирающие занятость в госсекторе, не обязательно должны получать специальное образование. Как правило, наблюдается обратная тенденция: в госсектор идут работать агенты, изначально получившие навыки для работы в частном секторе.

2.2.2 Механизмы стимулирования

Социальная модель карьерного роста не предполагает определяющей роли явных формальных стимулов. В данном случае на мотивацию оказывают влияние индивидуальные карьерные устремления чиновников. Прием на работу и последующее продвижение по службе основаны на оценке деловых качеств и навыков индивидов. То есть, в отличие от первой модели, отсутствует единая схема. Фактически, можно говорить о том, что сила стимулов в социальной модели существенно ниже. Тогда возникает вполне закономерный вопрос, а именно, что же привлекает агентов на работу в государственных ведомствах. На данном этапе выбор агентов определяется теми целями, которые они преследуют при устройстве на работу.

2.2.3 Цели занятости

В социальной модели бюрократии карьерный рост представляет собой еще более медленный процесс по сравнению с первой моделью. Поскольку от госслужащих не требуется владение специфическими навыками профессионального чиновника, а коллективная репутация отсутствует, продвижение по службе в данном случае осуществляется благодаря индивидуальным качествам самого госслужащего, он сам создает свою репутацию. Если в статической модели занятость в бюрократии сама по себе является конечной целью индивида, то в социальной модели работа в госсекторе носит, скорее временный характер. Здесь можно говорить о том, что карьеру индивиды строят в частном секторе, а занятость в государственных ведомствах представляет собой лишь незначительный по времени этап на пути продвижения к высокооплачиваемым позициям в госсекторе.

2.2.4 Степень лояльности и готовность уйти из организации

Социальная модель предполагает краткосрочный горизонт планирования занятости, агенты не рассчитывают на длительное пребывание в госсекторе. Кроме того, для данных стран характерна высокая мобильность в рамках самого госсектора: период занятости

в одном ведомстве составляет порядка 5 лет (для США). Мобильность кадров в развивающихся странах, по вполне понятным причинам, еще выше. Наблюдается миграция кадров в частный сектор на высокооплачиваемые позиции, начиная от менеджеров крупных компаний и заканчивая консультантами-специалистами. Наиболее ярко тенденция создания консультационных агентств прослеживается в США, где услуги подобного рода, в особенности юридических фирм, пользуются большой популярностью. Фактически в странах с социальной моделью чиновники готовы уйти с государственной службы в любой момент, как только найдут для себя приемлемое место занятости в частном секторе. Таким образом, согласно первой модели, чиновники в течение периода занятости вырабатывают высокую степень лояльности интересам определенного ведомства или его отдела. Социальная модель, в свою очередь, вследствие высокой мобильности, не предполагает формирование лояльности. Прием на работу, согласно статической модели бюрократии, представляет собой формализованную процедуру и осуществляется на основе результатов тестирования студентов. В социальной модели, наряду с формализованными критериями приема, особую роль играют сетевые взаимодействия, т.е. индивидуальные контакты индивидов.

3 Российская модель карьерного роста

Миграция кадров между государственным и частным секторами экономики в России не позволяет выделить однозначных критериев, позволяющих отнести складывающуюся ситуацию к той или иной модели. В данном случае можно говорить о том, что для структуры российской бюрократии характерны черты как статической модели, так и социальной. Рассмотрим особенности карьерного роста в России на примере предложенной ранее схемы.

3.1 Входные барьеры и роль специфических инвестиций

Входные барьеры в российскую бюрократию практически отсутствуют, институт специального высшего образования, необходимого для того, чтобы получить работу в качестве государственного служащего, фактически отсутствует. Критериями приема на работу становятся не формализованные процедуры, как это принято во Франции и Японии, а цепочка личных связей: рекомендаций и знакомств. При этом формализованные процедуры (собеседование, тестирование, экзамены) используются, но становятся обыкновенной формальностью, поскольку проходящий их кандидат, как правило, уже уверен в том, что должность ему обеспечена. Происходит это потому, что при устройстве на работу в качестве чиновника низшего ранга индивид практически не сталкивается с конкуренцией, даже наоборот, существует дефицит квалифицированной рабочей силы. Использование неформальных связей при приеме на работу призвано частично решать проблему информационной асимметрии за счет снижения трансакционных издержек найма. Причем неформальные связи могут проявляться в двух формах, а именно, как личные рекомендации и личные знакомства. Первый способ трудоустройства преобладает на уровне федеральных ведомств, а второй – на уровне региональных и городских. Объяснение заклю-

чается в сложности трудоустройства в ведомства такого масштаба: не всегда возможно наладить личные контакты, поэтому приходится прибегать к помощи опосредованных неформальных связей (с целью снижения трансакционных издержек найма). Процедуры отбора “приспособлены к заполнению вакансий лояльными начальству работниками”⁷.

3.2 Механизмы стимулирования и цели занятости

Горизонт занятости чиновников тесным образом взаимосвязан с прогнозами их карьерного роста внутри ведомства. В зависимости от того, насколько сильны стимулы, госслужащий принимает решение о продолжении занятости или предпочитает сменить место работы. В большинстве своем госслужащие обладают специфическими навыками, а следовательно, заинтересованы в долгосрочной занятости в рамках ведомства, поэтому определяющую роль в их мотивации начинает играть именно карьерный рост.

Особенности продвижения по службе в российском госсекторе заключаются в том, что новые кадры могут рассчитывать только на получение должности низшего уровня в иерархии. Вход в иерархию на более высокий уровень практически невозможен. Данная ситуация еще больше усугубляется тем, что движения по иерархической лестнице из категории чиновников низшего ранга в чиновники высшего ранга почти не происходит: чиновники надежно удерживают собственные позиции и не допускают вертикальной мобильности в рамках ведомства. Новички с оптимизмом оценивают перспективы своего карьерного роста, однако признают, что перспективы их продвижения ограничены 1-2 шагами, т.е. “потолок” роста весьма ограничен. Нарушение системы карьерного роста дестимулирует чиновника, поскольку лишает его надежд на карьерный рост. Отсутствие принципиальных возможностей карьерного роста приводит к тому, что молодые чиновники начинают искать альтернативные формы занятости, причем часто за пределами госсектора. Фактически можно говорить о том, что с точки зрения механизмов стимулирования структура бюрократии делится на 2 уровня:

- низший уровень иерархии (преобладают черты социальной модели);
- высший уровень (так называемая бюрократическая элита, характеристика стационарной модели).

Интересно также отметить, что основными факторами карьерного роста, согласно опросу, являются деловые качества чиновников и то, насколько их навыки и уровень квалификации соответствуют новой должности. Здесь проявляется противоречие стандартным моделям карьерного роста, которые предполагают, что влияние на продвижение по службе оказывают результаты текущей деятельности чиновника. Еще одним несовершенством российской бюрократии является высокая активность сетевых структур. Принадлежность к определенной неформальной группе, существующей в рамках ведомства, определяет перспективы занятости чиновника.

Относительно целей занятости, которые преследуют индивиды при устройстве на работу в госсектор, следует отметить, что не существует столь ярко выраженных критериев

⁷Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе государства российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников: Препринт WP3/2004/07 М.: ГУ ВШЭ, 2004. С.15.

выбора, которыми руководствуются агенты при принятии решения. Если в статической модели индивид движим стремлением попасть в бюрократическую элиту, а в социальной модели – получить возможность хорошего трудоустройства в сфере бизнеса, то, на наш взгляд, предпочтения российских чиновников находятся на шкале где-то между двумя данными крайними случаями. Устраиваясь на работу, индивид, во-первых, не попадает в элитные круги чиновников, а во-вторых, гарантии последующего успешного трудоустройства далеко не однозначны. Тем не менее, занятость в госсекторе позволяет накопить специфический человеческий капитал, который может оказаться полезным при работе в частном секторе, т.е. присутствуют некоторые черты статической модели. Иначе складывается ситуация с чиновниками высшего ранга: для них существуют хорошие перспективы последующего ухода в частный сектор. В целом, если говорить о России, то здесь более распространена обратная миграция, когда с высоких позиций в частном секторе агенты переходят на высокие позиции в государственном, или же успешно сочетают данные направления деятельности.

3.3 Готовность уйти из организации

Если стационарная модель карьерного роста предполагает долгосрочную занятость в госсекторе, то в российском госсекторе большинство чиновников, находящихся на низших ступенях иерархии, рассматривают для себя возможность смены текущего места работы, причем, как правило, подразумевая под этим переход в частный сектор. Занятость в госсекторе в данном случае воспринимается как способ накопления человеческого капитала для последующей работы в частном секторе. Причем наиболее высоко стремление чиновников покинуть место работы в федеральных ведомствах, в областных администрациях госслужащие более привержены нынешнему месту работы.

Определяющими факторами для принятия решения об уходе из госсектора становятся возможности и процедуры карьерного роста в совокупности с неэффективными финансовыми стимулами. Преобладание неформальных процедур карьерного роста, связанных с наличием связей и высокой лояльности начальству, приводит к тому, что чиновники сталкиваются с ситуацией неопределенности, поскольку не могут связать результаты своей деятельности с причитающимся им вознаграждением. В результате наиболее талантливые специалисты будут покидать госсектор, что ведет к неблагоприятному отбору. Таким образом, степень лояльности чиновников остается на низком уровне. Фактически можно говорить о том, что существует лояльность определенному агенту, под которым подразумевается конкретный начальник, с мнением которого чиновник связывает свои перспективы. Лояльность же месту работы, непосредственно ведомству (как и институтам в целом) в России отсутствует.

Также следует отметить тот факт, что стимулы для чиновников высшего ранга для ухода из госсектора намного выше, чем для чиновников низших уровней. Чем более высокую должность занимает чиновник, тем ниже величина получаемого им вознаграждения по сравнению с той суммой, которую он мог бы получать на аналогичной по положению в рамках иерархии “должности” в частном секторе. Таким образом, в рамках российской модели бюрократии возможен переход чиновника на высокооплачиваемые позиции в частном секторе, данное явление носит название “конверсии бюрократического статуса”⁸.

⁸Гимпельсон В.Е., Магун В.С. *Op. cit.* С.30

Таблица 1 позволяет сравнить основные черты всех рассмотренных выше моделей бюрократии.

Таблица 1. Модели бюрократии: сравнительный анализ

| Факторы карьерного роста | Стационарная модель | Социальная модель | Российская модель |
|-----------------------------|---------------------------------------|--|----------------------------------|
| Входные барьеры | + | — | — |
| Специфические инвестиции | + | — | — |
| Цели занятости в госсекторе | Стремление попасть в элиту бюрократии | Карьера чиновника как промежуточный этап | Создание репутации |
| Механизмы стимулирования | Формализованные критерии | Индивидуальные достижения | Отсутствие эффективных критериев |
| Степень лояльности | Лояльность институтам | Отсутствие лояльности | Лояльность начальству |

Заключение

На основе анализа моделей миграции трудовых ресурсов между государственным и частным секторами экономики (учитывая специфику мотивации в госсекторе) можно сделать следующие выводы.

- В развитых странах преобладает стационарная модель бюрократии, основанная на формализованных критериях приема на работу и продвижения по служебной лестнице. Стационарная модель удовлетворяет основным характеристикам классической модели бюрократии Вебера. Важной особенностью модели является наличие бюрократической элиты. Индивиды стремятся попасть в госсектор, поскольку вступление в ряды элиты связано для них с получением выгод от использования коллективной репутации. Занятость носит долгосрочный характер. На завершающем этапе карьеры госслужащие получают возможность уйти в частный сектор, который высоко оценивает полученные ими специфические знания и навыки.
- Социальная модель характерна для развивающихся стран. Кроме того, некоторые черты социальной модели характерны для США. Согласно данной модели, занятость в качестве госслужащего представляет собой краткосрочный этап в карьере индивида. Проработав определенное число лет в госсекторе, индивид уходит на высокооплачиваемые позиции в частный сектор.
- Российская модель бюрократии обладает чертами как стационарной, так и социальной модели. Бюрократический аппарат представлен двумя уровнями: чиновниками низшего ранга и чиновниками высшего ранга. На низшем уровне наблюдается низкая степень лояльности. Госслужащие сталкиваются с отсутствием финансовых стимулов и непрозрачностью критериев продвижения по служебной лестнице. Карьерный рост осуществляется по социальной схеме, т.е. на основе индивидуальных достижений. Высший уровень иерархии представляет собой аналог бюрократической элиты.

Итак, чтобы повысить степень лояльности российских чиновников, занимающих низкие позиции в иерархии, необходимо учитывать относительную замкнутость верхних уровней. Перейти полностью к стационарной или социальной модели не представляется возможным, поскольку двухъярусная система уже достаточно сильно укоренилась. Решение проблемы массовой миграции кадров в частный сектор может заключаться в разработке контрактов, в которых схема карьерного роста прописана однозначным образом, то есть процесс повышения по служебной лестнице является полностью прозрачным.

Список литературы

- [1] Гимпельсон В.Е., Магун В.С. На службе государства российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников: Препринт WP3/2004/07. М.: ГУ ВШЭ, 2004.
- [2] Магун В.С., Брим Р.Дж. Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе. Научный доклад по итогам исследования областных и городских администраций, //Институт социологии РАН. М., 2003.
- [3] Clague C. (1994) Bureaucracy and Economic Development. *Structural Change and Economic Dynamics*. Vol. 5, No. 2, pp. 273–291.
- [4] Dewatripont M., Jewitt I., Tirole J. (1999) The Economics of Career Concerns, Part I: Comparing Information Structures. *The Review of Economic Studies*. Vol.66, pp. 199–217.
- [5] Schneider B.R. (1993) The Career Connection. A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*. Vol. 25, No.3, 331–350.
- [6] Tirole J. (1994) The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers*. New Series. Vol. 46, No. 1, pp. 1–29.

Оглавление

| | |
|--|-----------|
| Введение | 3 |
| 1 Обзор литературы по специфике государственного сектора | 5 |
| 1.1 Мультизадачность | 5 |
| 1.2 Отсутствие базы сравнения | 6 |
| 1.3 Неоднородность предпочтений собственников | 6 |
| 1.4 Размывание собственности | 6 |
| 2 Устойчивые модели миграции кадров между секторами экономики | 7 |
| 2.1 Статическая модель бюрократии | 8 |
| 2.1.1 Входные барьеры и роль специфических инвестиций | 8 |
| 2.1.2 Механизмы стимулирования | 8 |
| 2.1.3 Цели занятости | 9 |
| 2.1.4 Степень лояльности и готовность уйти из организации | 9 |
| 2.2 Социальная модель бюрократии | 10 |
| 2.2.1 Входные барьеры и роль специфических инвестиций | 10 |
| 2.2.2 Механизмы стимулирования | 10 |
| 2.2.3 Цели занятости | 10 |
| 2.2.4 Степень лояльности и готовность уйти из организации | 10 |
| 3 Российская модель карьерного роста | 11 |
| 3.1 Входные барьеры и роль специфических инвестиций | 11 |
| 3.2 Механизмы стимулирования и цели занятости | 12 |
| 3.3 Готовность уйти из организации | 13 |
| Заключение | 14 |
| Литература | 16 |

Препринт WP10/2005/04
Серия WP10
Научные доклады лаборатории институционального анализа

Редакторы серии *Я.И. Кузьминов, М.М. Юдкевич*

Назруллаева Евгения Юрьевна

**Миграция трудовых ресурсов между государственным
и частным секторами экономики**

Публикуется в авторской редакции

Зав. редакцией *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Е.Ю. Назруллаева*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г. продлена до 14 октября 2003 г.
Формат 60×84 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная.
Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,3. Усл. печ. л. 1,4. Заказ № . Изд. № 487

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел.: (095) 134-16-41; 134-08-77
Факс: (095) 134-08-31
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3

Препринты ГУ ВШЭ

Серия WP10

Научные доклады лаборатории институционального анализа

Семенова М.В. Информационный обмен на рынке банковского кредитования: правда – хорошо, а счастье – лучше. Препринт WP10/2005/01. — М.: ГУ ВШЭ, 2005.

Додлова М.Ч. Организация системы легальных платежей. Препринт WP10/2005/02. — М.: ГУ ВШЭ, 2005.

Андрушак Г.В. Эффекты сообучения и конкуренция в студенческой среде. Препринт WP10/2005/03. — М.: ГУ ВШЭ, 2005.