

Госслужба: МОТИВЫ И СТИМУЛЫ



Михаил ПЕТРОВИЧ,
доктор экономических
наук, профессор

Вопросы мотивации человека хорошо изучены учеными разных направлений – психологии, управления, экономики, социологии, философии и других. Ее можно рассматривать как функцию управления, как состояние «человека экономического», как внутреннюю предрасположенность к каким-то действиям, как результат управления, как психологическое состояние личности в трудовой жизни и как характеристику качества жизни.

В науке представлены многие теории мотивации. Пожалуй, самой известной из них является теория А. Маслоу, согласно которой потребности более высоких уровней «пирамиды» могут появиться только в том случае, если достигнут определенный уровень удовлетворения надобностей предыдущего уровня. Так, потребность в безопасности, защите и гарантиях возникает, если в целом удовлетворены физиологические нужды. Потребности в безопасности являются условием удовлетворения социальных потребностей, которые, в свою очередь, есть условие возникновения потребности в самоуважении (доверие к себе, авторитет у коллег и начальников, признание личных заслуг и т. д.). При удовлетворении потребности в самоуважении возникает необходимость в самореализации и раскрытии

своего творческого потенциала. Эту последнюю потребность удовлетворить сложнее всего: даже при достижении 40 % уровня самореализации человек чувствует себя счастливым, но достигают этого уровня, по некоторым данным, только 1–4 % населения Земли [1, с. 70]. Главное в том, что мотивы и стимулы нужно рассматривать как гармоничное целое и условие существования человека.

В новейшей истории Беларуси к созданию эффективных механизмов мотивации труда госслужащих на государственном уровне обращались несколько раз: в 1996, 2001, 2006, 2013 и 2017 годах. Решение этой проблемы связано с объективным наличием обстоятельств, фоновых для дальнейшего анализа мотивации государственных служащих в нашей стране и обоснования предложений по ее совершенствованию.

В любом обществе госаппарат рассматривается как инструмент принуждения, он издает законы и контролирует их исполнение, применяет карающие и другие непопулярные меры. Это в некоторых случаях сдерживает стремление граждан к работе в нем. Ситуация усугубляется и тем, что управленческая элита сегодня скорее организационная, а не интеллектуальная (экспертная) и уж тем более не традиционная прослойка общества, образующая правящую верхушку по наследству или по кастовой принадлежности. Управленческая прослойка не всегда отличается высокими этическими качествами, включая высокую мораль

ОБ АВТОРЕ

ПЕТРОВИЧ Михаил Владимирович.

Родился в 1951 году в д. Чабусы Любанского района Минской области. Окончил Белорусский государственный институт народного хозяйства имени В.В. Куйбышева (1973). С 1973 по 1987 год работал в Белорусском республиканском филиале Всесоюзного научно-исследовательского института экономики кооперативной торговли. С 1987 по 1992 год – заведующий отделом Белорусского филиала Всесоюзного научно-исследовательского института конъюнктуры и спроса.

В 1992–1997 годах – директор Белорусского института рынка. С 1997 по 2012 год – доцент, заведующий кафедрой в Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

С 2012 года – профессор кафедры организации и управления в Белорусском государственном экономическом университете.

Доктор экономических наук (2003), профессор (2004).

Автор 190 научных публикаций.

Сфера научных интересов: проблемы управления социально-экономическими системами, интеллектуально-нравственные и девиантные проблемы в современном управлении.

и нравственность, социальную ответственность, интеллект, альтруизм и пр. Отсюда иногда в госаппарате возникают коррупционные явления, неэффективно используется государственная собственность, проявляется безразличие, инфантилизм, доминирование личных интересов над государственными. Как результат – негативные оценки обществом работы госорганов и недоверие к власти.

С другой стороны, госаппарат как символ государства для большинства населения – это опора, надежда и защитник его интересов. К власти обращаются как к последней надежде на справедливость. Такая двойкость в оценке работы госаппарата формирует основной принцип совмещения различных способов воздействия или стимулирования – кнута и пряника.

Чиновник-управленец имеет достаточно властных полномочий, чтобы распоряжаться трудовыми, финансовыми, правовыми, информационными ресурсами территорий, отраслей и даже судьбами конкретных субъектов реальной экономики, что само по себе – сильнейший мотиватор. Причем такая возможность является более сильным мотивом, чем, например, высокая заработная плата.

В силу экономических и этических причин госаппарат не может применять простую модель мотивации для чиновников, ориентированную на более высокий уровень оплаты труда по сравнению с другими сферами деятельности. По экономическим причинам стоимость госаппарата должна соответствовать уровню развития страны, как это принято в мировой практике («жить по средствам»). Нужно отметить, что из общей суммы расходов на общегосударственную деятельность содержание госаппарата занимает всего 3,2 % [2]. Этическая сторона состоит в том, что госаппарат содержится за счет налогоплательщиков, и в случае, если его сотрудник будет получать вознаграждение за свой труд значительно большее, чем средний налогоплательщик, в глазах общественности ситуация будет выглядеть вызывающе. В 2015 году, по данным государственной статистики Республики Беларусь, в системе государственного управления заработная плата была на 24,3 % выше средней по стране, в 2010 году – на 22,9 % [3, с. 233].

Уровень оплаты труда государственных служащих, как основной экономический стимул, не относится к самым высоким среди занятого населения. В то же время чиновники обладают широкими



административными возможностями. Такой дисбаланс в ряде случаев может стать сильным и провоцирующим к противоправным действиям фактором.

Государство не должно быть нейтральным в такой ситуации, когда заработная плата госчиновников несоразмерна важности и сложности выполняемых ими функций. Служащие государству не могут быть обижены им. Поэтому последние, довольно радикальные меры по повышению эффективности работы госаппарата в сентябре 2017 года в качестве одной из целей предполагали и повышение среднего уровня оплаты труда работников сферы государственного управления.

Системы мотивации госслужащих должны быть связаны с критерием социально-экономической эффективности работы госаппарата, что является, пожалуй, самой серьезной организационно-экономической проблемой аппаратной экономики. По словам Президента Республики Беларусь А. Лукашенко, «реформа госаппарата – это необходимое условие повышения эффективности государственной власти... Это значит – не раздувать бюрократический аппарат, а системно формировать компактную, эффективную управленческую структуру. Прежде всего нам следует сократить численность аппарата и упорядочить его функции. То есть отсечь все лишнее, что плодит бюрократию и мешает динамичному развитию страны. Должна быть эффективность, должна быть оптимальная численность, ничего лишнего быть не должно» [4].

Важнейшая глобальная проблема аппаратной экономики, связанная с мотивацией труда работников госаппарата, – потенциальная возможность коррупции. Многие аналитики считают, что она возникает на фоне недостаточного уровня оплаты труда чиновников. Однако такое проявление теневой экономики характерно для многих стран, независимо от степени развития национальной экономики и уровня оплаты труда госчиновников. Так, например, по данным российских исследователей, по частоте

коррупционных фактов с большим отрывом лидируют такие сферы деятельности: получение государственных заказов, лицензий и разрешений, взаимодействие с пожарной и строительной инспекциями, уплата налогов [5].

Мотивация всякого работника самым тесным образом связана с уровнем его профессионализма. К сожалению, для чиновников органов государственного управления сегодня не редки недостаточная компетентность и низкая управленческая культура, незнание иностранных языков, экономики и права. Это серьезный сдерживающий фактор для продуктивной работы, в частности, на внешних рынках по установлению деловых контактов и экономического сотрудничества, а также часто служит основанием для нареканий со стороны населения.

Для эффективной мотивации госслужащих необходима объективная система оценки их труда на основе аргументированного набора критериев и индикаторов. Но сегодня не существует точных и объективных параметров оценки результативности труда в этой сфере, отсюда – «псевдодеятельность», работа в корзину, отсутствие адресности и конкретного результата.

Полученные в 2017 году с участием автора статьи данные анкетирования специалистов одного из областных исполнительных комитетов страны позволяют сформулировать выводы о мотивах и стимулах в деятельности государственных служащих областного уровня управления и разделить их на пять больших групп.

Мотивы обеспечения связаны с уровнем и составом материального вознаграждения работника: заработная плата, различные бонусы, надбавки, поощрения, компенсации, доплаты к отпускам, оплата учебы и др. Эти стимулы – важнейшая составляющая в любой системе мотивации, позволяющая удовлетворять практически весь комплекс материальных и некоторых духовных потребностей. Однако, по мнению работников госаппарата, они требуют

значительного улучшения. Примерно половина опрошенных считают свою заработную плату недостаточной и не соответствующей объему выполняемых ими задач. Примерно 90 % работников уверены, что система мотивации служащих госаппарата областного уровня нуждается в совершенствовании и дальнейшем развитии. Это очень важно для привлечения на госслужбу не только лучших профессионалов из реального сектора экономики, но и молодых специалистов.

Мотивы, ориентированные на общественное признание и высокую оценку со стороны других членов общества. Для чиновника областного уровня в первую очередь важны признание своей нужности и высокая оценка его труда населением данной территории. Такая ценность, как уважение людей, мотивирует к работе в госаппарате 92,4 % опрошенных чиновников. Это формирует у них профессиональную состоятельность и высокую социальную оценку.

Мотивы внутренней удовлетворенности от выполняемых обязанностей и их статусность составляют: интересная и содержательная работа, возможность полной реализации своего потенциала, включая знания, умения и навыки, престижность. Сюда же нужно отнести и такие немаловажные факторы, как перспектива выбора модели профессионального поведения, профессиональная свобода, принятие управленческих решений, возможности профессионального и карьерного роста. Почти 90 % работников ориентированы в своем труде на самореализацию личности и высокую социальную репутацию. Работа в госаппарате ими рассматривается как условие для занятия в дальнейшем руководящей должности не только в органах государственного управления, но и в реальном секторе экономики.

Мотивы причастности к процессу государственного управления, к решению важных дел регионального или государственного уровня имеют значение почти для 40 % работников. Учитывая важность и «конкуренцию» со

стороны других мотивов, это достаточно много.

Мотивы комфортности, социальных и профессиональных удобств при выполнении своих служебных обязанностей. Отсутствие конфликтов и стрессовых ситуаций, взаимопомощь и взаимопонимание между коллегами по работе, здоровая конкуренция – все это стимулы, чтобы с желанием идти на работу. Исследование показало, что отсутствие комфортного социально-психологического климата – актуальная проблема в среде работников аппарата управления.

Есть и другие факторы, влияющие на достижение высокой мотивации государственных служащих. К основным из них можно отнести сбалансированность личных и государственных интересов, собственной инициативы и государственной ответственности.

А вот к проблемам опрошенные отнесли ограничения для государственных служащих по определенным видам деятельности, значительную сверхурочную работу и т. д.

Исследование теории и практики мотивации труда в организациях позволяет систематизировать некоторые общие рекомендации и правила повышения ее эффективности. Они легко адаптируемы к реальным условиям деятельности государственного аппарата:

1. Трудовая деятельность в госаппарате, несмотря на сильную обезличенность и независимость от собственных оценок и пристрастий, должна быть осмысленной и понятной. Роль госслужащего как простого ретранслятора и исполнителя убивает всякий интерес и стимул к работе.

2. Доказано, что причастность сильно мотивирует, а причастность к успеху, признаваемому всеми или большинством, мотивирует вдвойне. Осознание собственной значимости в глазах населения, менеджмента предприятий и организаций на подведомственной территории и своего вклада в достижение нужных результатов – необычайно сильный мотиватор. Это рождает авторитет и

профессиональное признание, а они не менее важны для работника госаппарата, чем высокая заработная плата.

3. Здоровое тщеславие нужно поощрять, используя в полной мере компетентность работников, привлекая их к выполнению как сложных, так и простых заданий. Кроме того, такой подход позволяет максимально результативно использовать их потенциал. Нельзя принимать решение, игнорируя мнения и возможности других сотрудников.

4. Количество и качество труда не только критерий внешней оценки деятельности, но и критерий самооценки. Необходимо давать возможность работнику продуктивно трудиться, поднимать свой статус в соответствии с личностной системой ценностей.

5. У каждого работника госаппарата есть свои идеи, взгляды, нетривиальные решения по улучшению работы, по назревшим проблемам. Нужно только дать возможность их выразить, поддержать инициативу.

6. Каждый человек хочет быть значимым для других, для работы, для общества. Осознание значимости, пусть и преувеличенное, не должно быть объектом критики. Даже в самых неблагоприятных ситуациях важно дать возможность работнику не потерять свое лицо. Нет большего мотиватора к совместной продуктивной работе, чем предоставление шанса спасти свое реноме в некоторых критических случаях.

7. Каждый работник стремится к успеху, к большим и маленьким победам. В большинстве случаев важен не столько факт достижения цели, сколько количество препятствий, преодоленных для ее достижения. Успех на госслужбе – это карьера, признание коллег, вышестоящих уровней управления, деловая репутация, высокий имидж.

8. Успех должен быть значимым не только для самого человека, в соответствии с его системой ценностей и принципов, но и для окружающих. Признание окружения, особенно коллег по работе, – сильнейший мотиватор для личности.

9. Сильным мотиватором служит полноценное участие работника госаппарата в цепочках деловых коммуникаций. Это может быть привлечение к подготовке и выработке решений, консультирование, использование его опыта, посвящение в некоторые специфические деловые вопросы, выполнение ответственных поручений, представительские функции и др.

10. Все решения по поводу изменения статуса работника, его места в иерархии, независимо от направленности такого изменения, должны проводиться с учетом мнения самого работника и его оценки подобных изменений.

11. В признании нуждается не только успех, но сам процесс труда. Не всякий труд предполагает достижение какого-то зримого успеха. Это может быть вспомогательная работа исполнителей-специалистов, без которой нельзя достичь более значимых целей.

12. Оценка труда исполнителя должна проводиться в реальном времени, по крайней мере до того, как произошли необратимые события, делающие невозможным улучшение труда. Исполнителю важны текущие оценки своей работы, а это предполагает контроль и процесса, и результата.

13. Нужно понимать, что контроль как функция управления в общественном сознании ассоциируется с наказанием или другими санкциями, которые в системах мотивации известны как «кнут». Поэтому рекомендуется избегать жестких форм контроля, понимая его как процесс сопоставления фактических результатов с запланированными. Контроль не должен быть административной страшилкой: ничто так не убивает внутреннюю мотивацию, как тотальный надзор.

14. К эффективным мотиваторам относится и предоставление сотруднику широкой свободы действий в рамках своих полномочий: от распоряжения ресурсами до принятия управленческих решений. Доверие к работнику – одно из условий повышения его ответственности.

15. Нельзя давать оснований для утверждения: «Кто везет, того и грузят». Это снижает мотивацию и самооценку работника. Трудовая нагрузка должна соответствовать должностным обязанностям, а ее увеличение в виде сверхурочной работы, совмещения функций, устранения ошибок коллег должны соответствующим образом мотивироваться и компенсироваться.

Чтобы построить объективную систему мотивации, во-первых, нужны четкие и конкретные критерии оценки труда госслужащих, включающие сопоставимые показатели. Кроме того, они должны быть подвижны и адаптируемы к разным управленческим ситуациям. Во-вторых, такие показатели необходимо дифференцировать по уровням управления, по степени ответственности, с учетом функциональной специфики, должности, опыта работы, сложности решаемых задач и т. д. Но работу управленца очень сложно измерить количественно, и пока общепризнанной методологии проведения таких оценок нет.

Так как продуктом труда работника госаппарата являются управленческие решения, связанные с обслуживанием интересов граждан, то и универсальным критерием оценки качества этого труда, и основным мотиватором должна быть удовлетворенность граждан работой госаппарата и систем территориального обслуживания. Получение таких оценок необходимо организовать в постоянном режиме через опросы, приемы граждан, СМИ, мониторинг ситуации и др.

Важнейшие инструменты в руках госслужащих регулятивны по своей направленности и содержанию. От плодотворности их применения зависит эффективность работы предприятий, учреждений и организаций. Поэтому оценка работы госаппарата и его мотивация должны быть тесно связаны с экономикой отраслей и территорий как объектов государственного регулирования.

В мотивации можно использовать и такой жесткий инструмент, как оптимизация госаппарата. В отечественной управленческой практике это остается

главным элементом решения проблемы повышения его эффективности. Угроза сокращения – очень убедительный мотиватор для многих чиновников.

При создании высокоэффективной системы мотивации должна быть организована и результативная система набора и отбора желающих работать на госслужбе. Вопрос не только в обеспечении лояльности к государственной идеологии и политике, но и в соответствии психофизиологических характеристик потенциальных и реальных работников требованиям должностей в госаппарате. Нужно понимать, что это тяжелый и ответственный труд, сопряженный со значительными властными возможностями распоряжения всеми ресурсами (финансовыми, информационными, трудовыми, материальными и др.). С эмоциональной точки зрения власть – это одна из самых сильных страстей. Воля к власти, по терминологии А. Ницше, выше человеческих чувств. Она управляет нами вопреки нам самим. По словам английского историка и политика лорда Дж. Актона, «власть развращает, абсолютная власть развращает абсолютно». «Властолюбие неискоренимо и всегда будет находить себе пищу. Перед нами универсальный закон» [6]. Властью нужно распоряжаться осторожно, и поэтому важно предотвратить на самой ранней стадии возможные властные деформации.

Оплата труда государственного служащего должна быть основана на разумном балансе постоянной и переменной частей заработной платы. Постоянная ее часть – это базовый уровень. Он может состоять из основной части и индивидуальной надбавки к ней, устанавливаемой в зависимости от занимаемой должности (уровня управления), проявленных способностей, потенциальных возможностей руководителя (специалиста), а также от его возраста и стажа работы. Базовая же часть заработной платы является своеобразным амортизатором и авансом на будущее, потому что есть виды деятельности, где результаты могут быть достигнуты через год-два, а то и больше. Базовый уровень заработной

