

Данный текст представляет собой краткое содержание третьей и четвертой глав книги Майкла Липски «Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services». Текст разработан в рамках работы научно-исследовательской группы студенткой 3 курса Кузьминовой Тамарой.

Вторая часть работы Майкла Липски посвящена рассмотрению условий, в которых вынуждены работать бюрократы низового уровня. Результат и процесс их работы нередко подвергаются критике, в частности потому, что ожидания клиентов не совпадают с реальными условиями работы бюрократии. М. Липски пишет о существовании определённых условий, которые не позволяют бюрократам выполнять работу так, как от них ожидают: (1) неадекватное предоставление ресурсов по отношению к задачам, поставленным перед бюрократами; (2) спрос на услуги бюрократии постоянно возрастает; (3) цели их деятельности определены неясно и часто идеализированы; (4) бюрократы остаются неподконтрольны в том смысле, что результат их работы трудно оценить и измерить; (5) клиенты не являются первичной референтной группой для бюрократии. Автор использует описанные условия для анализа работы бюрократии низового уровня.

Проблема, связанная с предоставлением ресурсов.

Говоря о ресурсах, автор включает в их число не только финансовые, но также временные и информационные. Их недостаток ведет к высокой степени неопределенности: бюрократы низового уровня вынуждены принимать решения по комплексным вопросам в условиях ограниченного количества времени и острой нехватки информации. Кроме того, они зачастую загружены большим количеством дел, относящихся к их компетенции. Государственные защитники, адвокаты, социальные работники, судьи первой инстанции, учителя, преподаватели, полицейские – все они ответственны за обработку и выполнение большого количества задач каждый день. Принимая во внимание первое условие – недостаток времени и нехватка информации –, мы получаем то, что большая загруженность отрицательно сказывается на процессе принятия решений в целом. Помимо времени, информации и загруженности, на результат работы бюрократов также влияют организационные факторы: бумажная волокита, недостаток опыта и знаний у работников, а также стресс, который может быть связан как со страхом физического насилия, так и морального - критика со стороны коллег и неудовлетворение их работой со стороны начальства. Автор приводит наглядный пример: полицейские часто сталкиваются с принятием решений, последствия которых могут быть необратимыми: «стрелять или не стрелять, арестовывать или не арестовывать, пуститься в погоню или дать шанс уйти...». Ограниченность временных и информационных ресурсов,

а также угроза для жизни в некоторых ситуациях могут привести к принятию ошибочного решения, что снова не совпадает с ожиданиями референтных групп, касающихся результатов работы бюрократии низового уровня.

Спрос и предложение, или почему предоставляемые бююкратам ресурсы неадекватны.

Бююкраты низового уровня нуждаются в информации для того, чтобы выполнять поставленные перед ними задачи. Однако, получение такой информации – затратный процесс как по усилиям, так и по финансам, а в условиях высокой загрузки бююкратам сложно понять, будет ли такое вложение оправданным действием. Это представляется проблемой, которая берет свое начало из хронического недостатка финансовых ресурсов, выделяющихся на организацию в целом. Однако вопрос относительно ресурсов заключается не в том, сколько денег необходимо бююкратии, но в том, возможно ли в принципе адекватно финансировать их работу?

Автор теории придерживается логики дилеммы спроса и предложения: спрос на услуги имеет постоянную тенденцию к увеличению, чтобы удовлетворить предложение. Если к работе бююкратов низового уровня добавятся дополнительные услуги, то спрос на их работу в общем будет увеличен, что даст еще больше нагрузки на финансовые ресурсы, которые получает организация. Автор приводит пример с проблемой заторов на скоростной автомагистрали: движение на дороге планировалось разгрузить с помощью прокладывания новых полос для движения автомобилей. Однако, дополнительные полосы спровоцировали большее количество людей на использование дороги, что в итоге привело к новым заторам. Пример наглядно подтверждает тот факт, что использование того или иного блага увеличивается пропорционально увеличению возможности его использования. То же происходит и с услугами, которые предоставляет бююкратия низового уровня. Организации зачастую решают вопрос с загрузенностью по такому же принципу, как в примере с автомагистралью: они предпочитают не улучшать качество предоставляемых услуг, но обращаться к дополнительному сервису, если у них есть свободные финансовые ресурсы.

Цели и показатели деятельности бююкратии.

Результат любой работы зависит от такого, насколько четко определены ее цели. В случае с бююкратами низового уровня, цели, которые перед ними стоят, неоднозначны и идеализированы. Из этого следует, что их достижение представляется трудновыполнимой задачей.

Цели

Согласно целям, работа бюрократии низового уровня призвана обеспечить благосостояние общества, его высокие жизненные показатели, справедливое правосудие... Достижение целей с такой формулировкой определяет эффективность их работы. Однако, такая формулировка неоднозначна, противоречива, из-за чего проконтролировать достижение целей становится невозможно. Проблемы с постановкой целей возникают на основе конфликтов, которые существуют между тем, как бюрократы работают и тем, что от них ожидают.

Первый тип конфликта возникает тогда, когда правительство стремится социально сконструировать общество для того, чтобы оно функционировало желаемым образом. Однако, клиент-ориентированные цели бюрократии не отвечают общей роли бюрократической организации в обществе. Проблема заключается в том, что бюрократы часто сталкиваются с клиентами, которые вынуждают их применять силу, хотя они должны следовать клиент ориентированным целям.

Следующий конфликт также исходит из противоречия: бюрократ низового уровня должен следовать клиент ориентированному подходу, однако, ограничения, которые накладываются на него организацией, не позволяют этого добиться. Услуги бюрократов поставлены «на конвейер», что лишает их возможности подходить индивидуально к каждому клиенту. Такой конфликт становится результатом ограниченности ресурсов, про которые было уже упомянуто ранее.

Третий тип конфликта берет начало из противоречивых ожиданий относительно роли бюрократов. Согласно Липски, существует минимум три источника противоречивых ожиданий, которые влияют на неоднозначность поставленных перед бюрократией целей: *(1)* общественные ожидания, приписывающие бюрократам определенные функции, которые они должны реализовывать, однако путь их выполнения всегда остается на усмотрение бюрократа, что зачастую не совпадает с ожиданиями; *(2)* ожидания со стороны коллег, которые способны понять все сложность работы; *(3)* роль бюрократа низового уровня не основана на ожиданиях его клиентов.

Конфликты, описанные выше влияют не только на формулировку целей работы, но также и на неопределенность роли бюрократов, что, в свою очередь отражается на качестве работы как отдельного бюрократа, так и всей организации в целом.

Показатели деятельности

Измерение показателей функционирования бюрократов представляется трудной задачей: их работа не может быть оценена на основе рыночных отношений. Если ориентированная на рынок организация может посчитать свои успехи через призму

прибылей и убытков, то бюрократии требуется другой набор инструментов для выполнения этой цели.

Важно понимать, что деятельность бюрократов низового уровня состоит из предоставленных ими услуг, которые оказываются на основании принятия дискреционных решений – все это делает анализ комплексным и трудновыполнимым, однако не невозможным. Для того, чтобы оценить качество работы бюрократии низового уровня необходимо установить отдельные целевые показатели на самых ранних стадиях работы, чтобы можно было их измерить на основе определенных стандартов. Здесь речь не идет о том, какое количество преступников должны заключить полицейские под арест за каждый месяц – на основании таких показателей не делаются выводы об эффективности работы бюрократа. Поэтому для того, чтобы измерить и оценить качество выполняемой работы, организации создают определенные «суррогатные» показатели, которые они могут использовать для оценки работы бюрократов, не прибегая к анализу непосредственного взаимодействия работников с клиентами. Так, основное внимание уделяется дисциплине, то есть как и на что тратит рабочее время бюрократ. Однако, несмотря на установленные показатели, бюрократы приспосабливаются к условиям и остаются относительно независимы от организационного контроля. Автор приводит пример с полицейскими, которые могут выписать все месячные штрафы за один день, что вовсе не отвечает тем целям, которые перед ними ставит организация. Такое способ приспособления к контролю не является редкой практикой среди бюрократов низового уровня, однако в этом случае организация в целом может столкнуться с ситуацией, когда все формальные установки выполняются, но качество работы не улучшается.

Липски заключает, что невозможность качественно проконтролировать деятельность бюрократов низового уровня имеет свои последствия для контролирующих их учреждений. Несмотря на то, что «суррогатные» показатели не всегда уместны, они являются своеобразным инструментом управления, ограничивающим автономию бюрократов низового уровня, которые в свою очередь активно противостоят развитию и применению таких мер контроля.