

В. С. Поліщукаспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИКО-ІДЕОЛОГІЧНЕ ПІДҐРУНТЯ НОВОГО ДЕРЖАВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

У статті здійснений комплексний аналіз теоретичних та ідеологічних передумов формування основних принципів нового державного менеджменту. Виявлено, що провідну роль у конструюванні змістового аспекту нового державного менеджменту відіграли такі теорії, як менеджеріалізм, теорії суспільного вибору, агентських відносин та трансакційних витрат. Ідеологічний вектор нового державного менеджменту був обраний під впливом неоліберальної традиції.

Ключові слова: новий державний менеджмент, менеджеріалізм, теорія суспільного вибору, теорія трансакційних витрат, теорія агентств, неолібералізм.

Постановка проблеми. Новий державний менеджмент (далі – НДМ) насамперед вирізняється прикладною аплікативністю. Як комплекс з реформування публічного сектору він виникає у вестмінстерських державах у 80-ті роки, а як наукова доктрина оформлюється у 90-тих роках ХХ століття. Проте виразний практичний характер НДМ не свідчить про відсутність теоретичного фундаменту. До ключових наукових передумов НДМ можна віднести цілу низку економічних, політичних та управлінських теорій та концепцій. Значний вплив на формування базових засад НДМ здійснили менеджеріалізм як напрям у публічно-адміністративній галузі знання, теорії агентських відносин та трансакційних витрат в межах НІЕТ, теорія суспільного вибору в контексті економічної політики тощо. Ідеологічна ж складова НДМ переважно сконструйована неолібералізмом (економічний та правовий виміри).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняному науковому дискурсі з державного управління, на жаль, це питання є малодослідженим. Проте окремі аспекти (принципи НДМ, критика класичної бюрократичної моделі публічного адміністрування, менеджеріалізм, реформи публічного сектору) вивчають В. Бакуменко, К. Дубич, Т. Коцкулич, Г. Ситник, В. Соловійов, В. Солових, А. Чемерис. Більш ґрунтовно ця тема висвітлена у наукових працях зарубіжних дослідників (Л. Брінгенберг, М. Бівер, Дж. Грінвуд, Г. Джордано, К. Поллітт, Ш. Харрісон, М. Моран, Д. Озборн, Р. Пайпер, Р. Роудс, П. Флетчер, Н. Флін, О. Хагс, С. Хортон).

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз основних положень теорій, які лягли в основу НДМ, а також дослідження їх доктринального вияву у новому державному менеджменті.

Виклад основного матеріалу. Менеджеріалізм характеризується рядом засадничих ідей. По-перше, менеджмент розуміється як суто інструментальна діяльність, що наділена рядом принципів, які можуть застосовуватися як у публічній, так і в приватній сферах. А це означає, що всі організації, незалежно від юридичної форми, розміру або цілей, мають більше спільного, ніж відмінного. Як зазначає К. Політт, широкий набір ідентичних управлінських вмінь та навичок, методів та процедур можуть бути застосовані до всіх організацій: публічних чи приватних, прибуткових чи неприбуткових [7, с. 47].

По-друге, управлінець має наділятися значною владою і свободою дій, але при цьому нести відповідальність за прийняті рішення та використані ресурси. Діяльність менеджера повинна відбуватися за спеціальних умов: належної мотиваційної системи для виконання управлінських функцій; перманентного моніторингу та однозначного ієрархічного контролю.

По-третє, ключовим елементом менеджеріалізму постає повномірне покладання на стимули. В основі цієї настанови міститься висновок біхевіоризму: індивіди жваво реагують на винагорода та санкції. Отже, продумана структура стимулів може поліпшити діяльність як окремих працівників, так і організації в цілому. Прикладами стимулів можуть бути винагорода за результатами виконання або ж укладання контрактів

на визначений термін для вирішення конкретних завдань. В обох випадках фігурує фінансова мотивація. Загалом констатується перевага фінансових спонук над нефінансовими.

По-четверте, менеджеріалізм приділяє багато уваги визначенню та вимірюванню різних завдань в аспекті ефективності, оптимальної вартості та підзвітності. Звідси виплаває акцентуація на кількості робочих місць, плануванні та програмуванні робочого процесу, налаштуванні процесів та процедур, деталізована специфікація бажаних витрат та прибутків тощо.

Дж. Бостон зазначає: «Вплив ідей менеджериалізму на НДМ разюче очевидний у контексті широко читаної «Переосмислюючи управління» Девіда Озборна та Теда Геблера – книги, яка беззаперечно сформувала реформи публічного менеджменту в багатьох країнах у 1990-ті роки, а не лише у США» [3, с. 22].

Загалом можемо виділити фундаментальні принципи НДМ, запозичені з менеджериалізму:

- преференція незалежної публічної бюрократії над класичною;
- перевага приватних організацій над публічними;
- перевага одноцільових організацій над мультицільовими;
- преференція свободи дій управлінця над суворими приписами;
- вибір державних службовців з управлінськими навичками, а не технічними вміннями;
- фіксована система винагород за результатами виконання;
- перевага робочих контрактів на визначений часовий строк над безлімітним терміном перебування на посаді;
- перевага контролю на основі бізнесової методології над процедурним контролем;
- фокусування на результатах, а не намірах та процесі.

Теорія агентських відносин мала значний вплив на академічну царину у 1970-х роках. Її імперативи простежуються у політичній науці, соціології та державному управлінні. Ця теорія ґрунтується на формальному моделюванні контрактних відносин в рамках таких двох передумов.

По-перше, всі учасники контрактних відносин передбачаються абсолютно раціональними. Зокрема, вони мають параметричні знання щодо ситуації, в якій знаходяться (вони не знають, що станеться в майбутньому, але знають структуру проблем, які можуть виникнути), і їх

обчислювальні можливості не обмежені. Це дає їм змогу знаходити найбільш ефективні рішення.

По-друге, учасники контрактних відносин володіють різною інформацією щодо ряду ключових змінних. Таким чином, інформація хоча і є повною, але розподілена між учасниками асиметрично.

Відправною точкою аналізу є відносини, де одна сторона, іменована принципалом (Р) або замовником, доручає за певну винагороду деяку роботу іншій стороні, що називається агентом (А) або виконавцем, делегуючи їй при цьому частину своїх прав з прийняття рішень; а інша сторона (агент) виконує цю роботу. Передбачається, що у принципала менше інформації про реалізований контракт, ніж в агента. Наприклад, акціонер (принципал), доручивши менеджеру (агенту) максимізувати вартість своїх акцій і передавши йому право прийняття відповідних рішень, має менше інформації і про ринок, і про дії менеджера, ніж сам менеджер.

Інтереси принципала і агента різні, адже агент, переслідуючи власну вигоду, переважно ущемляє інтереси принципала. У цій ситуації завдання принципала – розробити схему винагороди таким чином, щоб агент діяв у його (принципала) інтересах. Ця схема заснована на ще одному важливому припущенні: принципал завжди виконує взяті на себе обіцянки (наприклад, з виплати винагороди).

Основним завданням теорії агентства є пошук і аналіз оптимальних схем винагороди, що включає:

- оцінку витрат, які виникають внаслідок асиметрії інформації в тих чи інших контрактах;
- пошук ефективних механізмів мінімізації цих витрат.

Т. Мое зазначає: «Уся політика може бути інтерпретована як ланцюг відносин принципал – агент, від громадянина до політика, бюрократичного підлеглого і вниз по управлінській ієрархії до бюрократів найнижчого рівня, які безпосередньо надають послуги громадянам. Остеронь остаточного принципала та остаточного агента кожен актор в ієрархії обіймає подвійну роль, у якій він (чи вона) постають і принципалом, і агентом» [5, с. 754].

Теорія агентських відносин, безсумнівно, вплинула на формування принципів НДМ, а також на хід адміністративних реформ у 1980-ті й 1990-ті роки, але її вплив суттєво різнився у країнах Організації економічного співробітни-

цтва та розвитку. Яскравий приклад ефективності – організація державного казначейства у Новій Зеландії.

Загалом НДМ успадкував від теорії агентських відносин такі фундаментальні принципи:

- ставлення до громадянина як до споживача публічних послуг;
- укладання контрактів між замовником та виконавцем публічних послуг;
- аутсорсинг.

В основі теорії трансакційних витрат лежать роботи Р. Коуза, Дж. Стіглера, О. Вільямсона, С. Чена. Відповідно до сучасних уявлень трансакційні витрати включають в себе такі типи витрат:

- витрати пошуку ринкової інформації;
- витрати ведення переговорів, включаючи витрати часу і ресурсів в ході переговорного процесу, витрати специфікації умов контрактів і їх юридичного оформлення, а також збитки, понесені в результаті невдачі переговорів або затримки з досягненням ефективних угод;
- витрати контролю за дотриманням умов контракту;
- витрати забезпечення виконання контракту і відшкодування збитків у разі недотримання його умов;
- витрати, пов'язані з опортуністичною поведінкою;
- витрати специфікації і захисту прав власності.

Відповідно до логіки теорії трансакційних витрат сукупні витрати господарського процесу в економіці поділяються на виробничі витрати і власне трансакційні витрати, що представляють специфічну форму витрат взаємодії людей. Таким чином, трансакційні витрати є невід'ємним елементом господарської діяльності в суспільстві, а тому вони характерні для всіх типів господарських систем (як ринкових, так і неринкових).

Ключовим для теорії трансакційних витрат є використання принципу економії цих витрат для пояснення виникнення і стабільності економічних інститутів і форм контрактних відносин. Найбільш яскравим досягненням економічної теорії трансакційних витрат є інтерпретація господарських інститутів і форм контрактів як механізмів економії трансакційних витрат.

Т. Коцкулич зазначає: «Більшість економістів-дослідників одночасно визнає і об'єктивну необхідність існування трансакційних витрат (оскільки вони виникають унаслідок наявності

певної інфраструктури та підтримують життєдіяльність фірми), і їх негативний характер, рекомендуючи фірмам шукати механізми їх уникнення або мінімізації. Зокрема, скорочення таких витрат радять досягати шляхом здійснення інституційних перетворень (наприклад, за допомогою кооперації або об'єднання підприємств)» [2, с. 39].

Теорія трансакційних витрат мала три ключові вектори впливу на сутнісну складову НДМ. По-перше, вона стимулювала переосмислення найкращих шляхів організації та придбання публічних послуг та забезпечила математичним каркасом проведення аналізу кожної окремої ситуації. По-друге, вона спричинила спроби реінжинірингу наявних контрактних угод з метою посилити специфікацію та моніторинг контрактів. Це не лише стосувалося обумовленої контрактами взаємодії між державними агентствами та прибутковими й неприбутковими організаціями, а також охоплювало сферу контрактації в межах суто публічного сектору (між політичними виконавцями та їх бюрократичними агентами, між різними агентствами державного управління). Отже, ця теорія допомогла у формуванні нового типу комунікації щодо публічних послуг між політичними та бюрократичними елітами, в результаті чого державні службовці отримали більше повноважень та винагород, але й заразом більше відповідальності та менше гарантій. По-третє, теорія трансакційних витрат заклала фундамент для збереження певного набору публічних послуг тільки за агентствами державного управління, встановивши межі для контрактації, стримавши більш радикальні тенденції у реформах нового державного менеджменту.

Теорія суспільного вибору мала істотний вплив на економічну та політичну галузі знань, а також визначила артикуляцію політики (конституційний та інституційний дизайн, публічне управління) багатьох держав. Провідним для цієї теорії є припущення, що приватний інтерес є домінуючим у характері людської поведінки. Це не означає, що люди зовсім не переймаються проблемами інших, «але вони ставлять свої інтереси попереду інших у випадку конфлікту останніх <...> та переслідують ці цілі у найбільш ефективній манері» [4, с. 34].

Проте науково-дослідна література з проблем суспільного вибору переважно сконцентрована на аспекті вимог (наприклад, переваги та поведінка виборців та груп інтересів),

а не аспекті постачання (наприклад, виробництва управлінських результатів).

Одна з найбільш визначних спроб побудувати бюрократичну модель з урахуванням положень цієї теорії належить В. Нісканену, який дослідив можливі цілі бюрократів (зарплату, вплив, патронаж, публічну репутацію, привілеї організації, результати організації, легкість в управлінні агентством та легкість у запровадженні змін). Вчений стверджує, що всі ці цілі, окрім двох останніх, безпосередньо пов'язані з розміром бюджету. Отже, головне завдання бюрократів полягає у збільшенні своїх бюджетів [6].

Новий державний менеджмент успадкував від теорії суспільного вибору такі ідеї:

- реструктурувати великі мультицільові публічні організації у менші підрозділи, розділивши політику, регуляцію та виконання частково з метою мінімізувати обсяг політичної складової серед постачальників публічних послуг;
- замінити унітарні купівельні агентства на окремих постачальників послуг, що діють у змагальних умовах;
- корпоратизувати та приватизувати державні підприємства;
- встановити більш спірну організацію з довідного забезпечення міністрів;
- посилити фіскальну відповідальність і підзвітність урядів за їх економічне управління.

Неолібералізм (від англ. *Neo-liberalism*) – напрям політичної та економічної філософії, що виник у 1930-х роках та став ідеологією в кінці 1980-х – 1990-ті роки. Неолібералізм не відкидає державне регулювання економіки, але залишає його функцію лише для встановлення принципів конкуренції та законів вільного ринку, розглядаючи вільний ринок і необмежену конкуренцію як основний засіб забезпечення прогресу і досягнення соціальної справедливості, можливих насамперед на основі економічного зростання, який вимірюється валовим внутрішнім продуктом.

Економічна політика неолібералізму полягає насамперед у заохоченні протекціонізму, при цьому декларуються принципи необхідності відкритих ринків. Ідея обґрунтовується урядами, які відстоюють потреби наднаціонального глобального поширення передових технологій, але при цьому прагнуть залишити за собою право не зменшувати контроль за бізнесом з боку держави, що породжує безліч проблем (корупція, інфляція, адміністративна інтервенція тощо).

Соціальна концепція неолібералізму заснована на ринковій інтерпретації всіх типів громадських зв'язків. Кожна людина розглядається як вільний підприємець, який організовує власне життя як підприємство, а кожна соціальна інтеракція інтерпретується як контракт. Усі форми відносин, у тому числі взаємини працівників однієї компанії або членів сім'ї, розглядаються як види суб-ринкової конкуренції. Відповідно до теорії неолібералізму нації і держави на світовому ринку також виступають в ролі підприємств.

Неолібералізм став ідеологічним натхненням і для нового державного менеджменту. К. Дубич пише: «Наприкінці 70-х років ХХ століття кейнсіанська ідея «держави загального добробуту» почала все більше зазнавати критики з боку багатьох науковців, які висували докази щодо її застарілості та вичерпаності. Прихильники неолібералізму, зокрема, стверджують, що держава неефективно виконує власні функції: управління суспільними процесами здійснюється повільно і неналежним чином; оподаткування стало непосильним тягарем для платників податків, а темпи інфляції – високими. На їхню думку, штат державних службовців (бюрократів) є надмірно «роздутим», а його утримання занадто дорого коштувало державі. У зв'язку з цим вони обстоюють точку зору щодо необхідності зменшення «ролі держави» шляхом мінімізації та відсторонення держави від безпосереднього надання державних послуг» [1, с. 5].

Ідеологія неолібералізму проявилася в таких принципах НДМ:

- перевага деволуції функцій та управлінського контролю разом із поліпшенням механізмів звітності та моніторингу;
- політика розукрупнення, що передбачає сепарацію комерційних функцій від некомерційних, відокремлення політики, регуляції та забезпечення послуг;
- акцент на зменшенні витрат, ефективності та дисципліні у використанні ресурсів;
- перевага мультиресурсного постачання над одноресурсним в умовах більшої конкуренції у публічному секторі.

Висновки і пропозиції. В результаті дослідження теоретичних та ідеологічних передумов нового державного менеджменту були винайдені доктрини ХХ століття, які стали ключовими для формування принципів НДМ. Виявлено, що основним ідеологічним каркасом у реформуванні публічного сектору багатьох країн світу,

а також виробленні політики міжнародними організаціями (Міжнародний валютний фонд, Світовий банк) став неолібералізм зі закликом переоцінки ролі та функцій держави у публічному просторі. Теорії суспільного вибору, агентських відносин та трансакційних витрат створили методологічний фундамент НДМ. Зрозуміло, що вплив цих теорій був нерівномірним з точки зору географії поширення та глибини використання різними урядами. Проте вплив менеджериалізму відповідно до кількості запозичених ідей може вважатися лідером серед інших теорій.

У подальшому досліджувана проблема може бути актуалізована в аспекті сучасних перспектив положень НДМ, запозичених з проаналізованих теорій, доцільності імплементації цих принципів у країнах, що розвиваються, компаративному аналізі реалізації цих ідей у розвинених країнах та міжнародних структурах.

Список використаної літератури:

1. Дубич К. Менеджеріалізм у наданні державних послуг населенню в соціальній сфері: досвід Великобританії / К. Дубич. // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2012. – Вип. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_21.
2. Коцкулич Т. Трансакційні витрати: основні аспекти теорії трансакційних витрат як фактора оптимізації діяльності підприємств / Т. Коцкулич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua-ekonomist.com/8117-transakcyjn-vitrati-osnovn-aspekti-teoryi-transakcyjnih-vitrat-yak-faktora-optimizacii-dyalnostpdpriyemstv.html>.
3. Boston J. Basic NPM Ideas and their Development / J. Boston // The Ashgate Research Companion to New Public Management. – Burlington : Ashgate Publishing Company, 2013. – P. 18–32.
4. Horn M. The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector / M. Horn. – Cambridge : Cambridge University Press, 1995. – 263 p.
5. Moe T. The New Economics of Organizations / T. Moe // American Journal of Political Science. – 1984. – № 28 (4). – P. 739–777.
6. Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government / W. Niskanen. – Chicago : Aldine Atherton, 1971. – 241 p.
7. Politt C. Managerialism Revisited / C. Politt // Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms. – Montreal : McGill-Queens University Press, 1998. – P. 45–77.

Полищук В. С. Теоретико-идеологический фундамент нового государственного менеджмента

В статье осуществлен комплексный анализ теоретических и идеологических предпосылок формирования основных принципов нового государственного менеджмента. Выявлено, что ведущую роль в конструировании содержательного аспекта нового государственного менеджмента сыграли такие теории, как менеджериализм, теории общественного выбора, агентских отношений и трансакционных издержек. Идеологический вектор нового государственного менеджмента был выбран под влиянием неолиберальной традиции.

Ключевые слова: *новый государственный менеджмент, менеджериализм, теория общественного выбора, теория трансакционных издержек, теория агентств, неолиберализм.*

Polishchuk V. S. Theoretical and ideological foundations of new public management

The article presents the analysis of theoretical and ideological prerequisites for the formation of the basic principles of new public management. It was revealed that the leading role in the construction of a meaningful aspect of new public management played such theories as managerialism, public choice theory, agency theory and transaction cost economics. Ideological vector of new public management was selected under the influence of neo-liberal tradition.

Key words: *new public management, managerialism, public choice theory, transaction cost economics, agency theory, neoliberalism.*