

# **The New Public Management**

Новое общественное управление



- НПМ появился в Великобритании при Тэтчер в начале 1980-х, наиболее полное применение получил в Австралии и Новой Зеландии. В США для описания аналогичного подхода используется термин «Переоткрытие правительства» (Re-inventing Government)



# Ключевая идея НПМ

- – рыночно ориентированное государственное/муниципальное управление более эффективно с точки зрения затрат, чем традиционные методы.
- НПМ является противовесом традиционной модели бюрократии М.Вебера.

# Веберовская модель бюрократии

- иерархическое построение организации;
  - иерархия приказа, построенная на легальной власти;
  - подчинение нижестоящего работника вышестоящему и ответственность не только за свои действия, но и за действия подчиненных;
  - специализация и разделение труда по функциям;
  - четкая система процедур и правил, обеспечивающая единообразие выполнения производственных процессов;
  - система продвижения и пребывания в должности, основанная на умениях и опыте и измеряемая стандартами;
  - ориентация системы коммуникаций как в организации, так и вне ее на написанные правила.
- 

- НПМ вплоть до начала 2000-х гг. был значительным фактором развития систем госуправления в развитых странах.



# Основные идеи НПМ:

- Децентрализация;
  - Управление по результатам;
  - Конкуренция, в т.ч. между государственными организациями и частным сектором.
- 

# Традиционная модель управления

- ▣ - бюро в общественном секторе и общественные предприятия в бизнес-секторе, где в развитых странах в XX в. существовали большие государственные предприятия: почта, железные дороги, энергетика, авиаперевозки. Часто они являлись реальными монополиями.

# Теоретические основания НПМ:

- теория общественного выбора;
  - теория принципал-агентских отношений;
  - анализ трансакционных издержек;
  - новая институциональная экономика.
- 

# Теория общественного выбора

- человек, независимо от того, в какой роли он выступает, - как избиратель, политик или бюрократ, - действует как рациональный эгоист, максимизирующий полезность.

# Возможные цели бюрократа:

- жалование;
- различные приработки;
- общественное положение;
- власть;
- покровительство высших чинов;
- результаты работы учреждения;
- легкость осуществления изменений;
- легкость управления учреждением".



GOVERNMENTAL BUREAUCRACY

No emphasis on the "mental" part.

Gotta love those Aussies!

(They inspire the entire planet.)

# Допущения модели:

- Почти все цели бюрократа имеют положительную связь с размером бюджета. Таким образом, бюрократ максимизирует бюджет.
- Только бюрократы располагают информацией об издержках производства услуг в их ведомствах. Это знание дает им власть над спонсорами (парламентом и, в конечном счете, избирателями) и позволяет им манипулировать последними, т.е. подбирать такие комбинации бюджета подразделения и непосредственных результатов функционирования подразделения, которые приносят им доходы сверх того, что они получали бы от спонсоров, если бы последние знали действительную функцию издержек данного подразделения.

- Природа услуг государственных учреждений затрудняет расширение их производства выше уровня, соответствующего потребностям сообщества. Нельзя обучить большее количество детей по сравнению с тем, которое посылается в школу; нельзя собрать больше мусора по сравнению с тем, сколько выбрасывают.
- В такой ситуации у бюрократов все же есть стимулы увеличить свой бюджет, делая услуги, на которые предъявляется спрос, более дорогими.

# Теория принципал-агентских отношений

теория  
механизмов  
стимулирования

- какие организационные схемы могут обеспечивать оптимальное распределение риска между принципалом (лицо, уполномочивающее другое лицо действовать в качестве агента) и агентом.

"позитивная"  
теория агентских  
отношений

- обращается к проблеме "отделения собственности и контроля". Центральным для нее является вопрос: какие меры необходимы, чтобы поведение агентов (наемных менеджеров) в наименьшей степени отклонялось от интересов принципалов (собственников)?

- ▣ Действуя рационально, принципалы будут заранее (*ex ante*) учитывать опасность уклоняющегося поведения при заключении контрактов, закладывая защитные меры против него в их условия.

# Теория трансакционных издержек

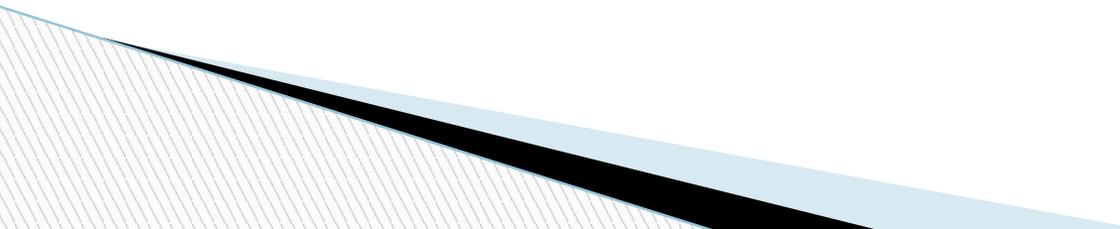
- Базовая единица анализа: акт экономического взаимодействия, сделка, трансакция.
- Затраты и потери, которыми может сопровождаться взаимодействие по заключению сделок, получили название трансакционных издержек.
- Трансакционные издержки включают издержки сбора и переработки информации, проведения переговоров и принятия решений, контроля за соблюдением контрактов и принуждения к их выполнению.

Признаки различия  
транзакций

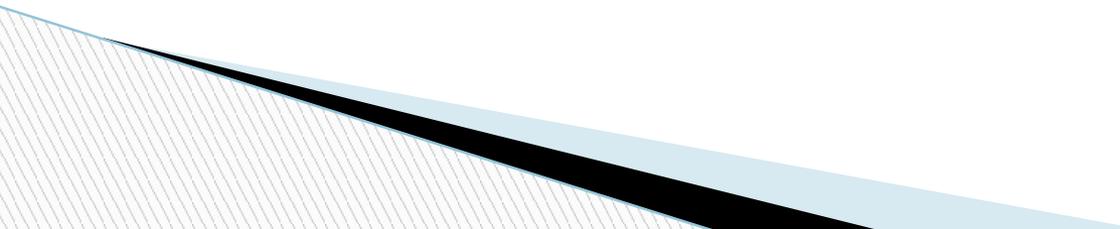
специфичность

повторяемость

неопределенность

- Чем более общий, краткосрочный и однозначный характер носит сделка, тем больше оснований либо вообще обходиться без ее юридического оформления, либо ограничиваться составлением простейших контрактов.
  - Напротив, чем более специальный, повторяющийся и неопределенный характер она имеет, тем выше транзакционные издержки и тем сильнее стимулы к установлению долговременных отношений между участниками.
- 

# Типы издержек:

- издержки поиска информации (затраты времени и ресурсов на получение и обработку информации о ценах, имеющихся товарах, поставщиках и потребителях);
  - издержки ведения переговоров;
  - издержки измерения количества и качества вступающих в обмен товаров и услуг;
  - издержки по спецификации и защите прав собственности (расходы на содержание судов, арбитража, органов государственного управления, а также затраты времени и ресурсов, необходимые для восстановления нарушенных прав);
  - издержки оппортунистического поведения, под которым понимается недобросовестное поведение, нарушающее условия сделки или направленное на получение односторонних выгод.
- 

# Оппортунистическое поведение

- Отлынивание - работа с меньшей отдачей и ответственностью, чем следует по условиям договора;
- Вымогательство – требования под угрозой разрыва отношений;

# Отлынивание:

- когда отсутствует возможность эффективного контроля за агентом, он может начать действовать исходя из собственных интересов, не обязательно совпадающих с интересами нанявшей его фирмы. Проблема становится особенно острой, когда люди работают сообща ("командой") и личный вклад каждого определить очень трудно.
- 

# Вымогательство:

- ▣ наблюдается в тех случаях, когда кем-либо из агентов произведены инвестиции в специфические активы. Тогда у его партнеров появляется возможность претендовать на часть дохода от этих активов, угрожая в противном случае разрывом отношений (с этой целью они могут начать настаивать на пересмотре цены получаемого продукта, повышении его качества, увеличении объема поставок и т. д.). Угроза "вымогательства" подрывает стимулы к инвестированию в специфические активы.

# Неоинституционализм

- ▣ Человек обладает ограниченной рациональностью: человек обладающий ограниченной информацией может минимизировать не только материальные издержки, но и интеллектуальные усилия;
- ▣ Оппортунизм, доходящий до нарушения контрактов;

- ▣ тенденция к росту бюро выходит за пределы желаний правительства: они становятся дороже, менее эффективней, начинают действовать в интересах прежде всего самих сотрудников, которые отлынивают от исполнения своих обязанностей и стремятся получить дополнительные источники дохода путем увеличения размеров организации и стоимости операций.

# Зависимость правительства от бюрократии

- - если общественные предприятия дефицитны, правительство их субсидирует. Если они плохо инвестируют, правительство выплачивает их долги. Если бюро неэффективно, правительство платит зарплаты.

# Общие характеристики НПМ:

- ▣ Облегченная и высокодецентрализованная структура (полуавтономная организация), а не большие, многоцелевые, иерархически организованные министерства и департаменты. В результате НПМ-реформ у последних отбираются многие функции и передаются полуавтономным исполнительным службам.
- ▣ Упор на контрактные отношения вместо формальных иерархических отношений. Например, в Западной Европе улицы традиционно убирали служащие муниципальных органов управления. Сейчас эта деятельность передается подрядчикам, либо же муниципальные службы начинают конкурировать с частными предприятиями.
- ▣ Внедрение рыночных механизмов в организацию предоставления публичных услуг в форме государственного/ муниципального заказа или приватизации.
- ▣ Больше внимание к менеджменту организации и навыкам персонала, в отличие от политического консультирования и правовых навыков, преобладавших в классической парадигме. Ориентация на клиента (а не на гражданина). Большая гибкость в найме и увольнении персонала.
- ▣ Попытка более широкого использования процедур измерения и квантификации деятельности публичных служб на основе разработанных индикаторов и стандартов. Например, измерение деятельности доктора может осуществляться через такие индикаторы, как частота выписывания рецептов, числа жалоб пациентов, длительность ожидания в очереди, степень соответствия с протоколом лучших практик и пр.

- Следует учитывать, что единого понимания того, что такое НПМ, нет. Реформы также реализовывались в разных странах по-разному. Рейган и Тэтчер вводили НПМ для того, чтобы откатить социальное государство в своих странах. В странах Океании, наоборот, основное внимание уделялось социал-демократическим принципам. В Новой Зеландии реформы осуществляло социалистическое правительство. В Швеции НПМ воспринимался нейтрально, без соотнесения с правым и левым флангами. В европейских странах с сильным влиянием наполеоновских правовых установлений, НПМ внедрялся в ограниченном масштабе. В Германии федеральное правительство никогда не предпринимало широкомасштабного внедрения принципов НПМ.
- При этом, все лидирующие по внедрению НПМ страны являются преимущественно англофонными (Австралия, Новая Зеландия, Соединенное королевство, США). Наблюдателями даже отмечается, что англофоны "колонизировали" ключевые позиции в основных международных организациях, особенно таких, как ОЭСР и Всемирный банк.

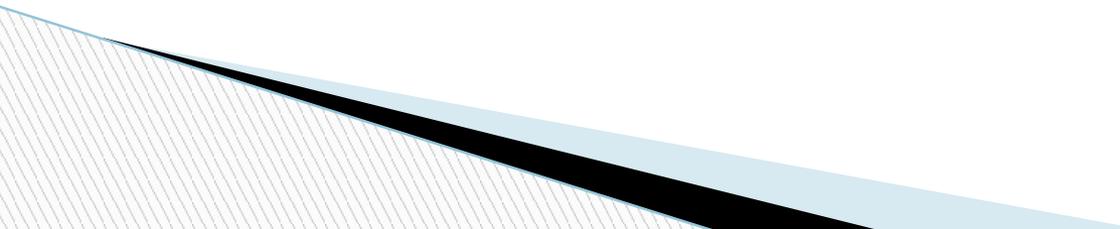
# Опыт Новой Зеландии

- ▣ НЗ рассматривается как первый и самый успешный пример внедрения НПМ в госуправление (1984-1993 гг);

# Основные черты новозеландской модели:

- Назначение CEO на пять лет в организации, предоставляющие общественно важные услуги, с ежегодным отчетом соответствующему министру с решением о продлении полномочий. CEO обладает значительными управленческими полномочиями.
- Разукрупнение многоцелевых вертикально интегрированных бюрократических структур в небольшие, одноцелевые агентства как применение принципов теории общественного выбора об отделении политики от оперативной деятельности, финансирующих организаций от провайдеров (чтобы избежать policy capture и стимулировать соревновательность – policy capture в данном случае означает Regulatory capture. Это когда регулирующее агентство, созданное для работы в общественных интересах, вместо этого занимается отстаиванием партикулярных интересов.
- Широкое применение соревновательной контрактации с передачей полномочий от организаций публичного сектора частным предприятиям.
- Корпоратизация, следующая за полной приватизацией государственных активов и следующая за ними волна сокращений персонала.

# Пять принципов реформы

- Прозрачность целей - четкое определение в измеряемых показателях.
  - Свобода управления - менеджер несет ответственность за результаты только если свободен в выборе тех или иных решений. Он не может отвечать за результаты, пока не получит свободу действий. Менеджер свободен выбирать те затраты, которые приведут к созданию лучших результатов.
  - Подотчетность - внимание сосредотачивается не на четком выполнении правил и процедур, но на эффективности деятельности.
  - Эффективная оценка деятельности.
  - Адекватные информационные потоки.
- 

# Изменения включали:

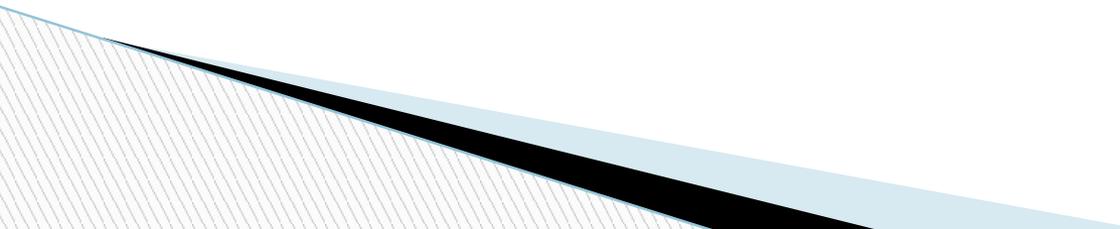
- ▣ деволюцию управленческих функций;
- ▣ разделение политических и административных задач;
- ▣ создание новых и небольших административных подразделений с одноцелевой организацией. Государственные институты приобрели строгую вертикальную и горизонтальную специализацию.
- ▣ Если раньше была секторная модель, т.е. госорганы занимались секторами, то теперь они разделились по функциональному признаку; коммерческие и некоммерческие функции были разделены, те, кто определял цели, были отделены от тех, кто их выполнял.

# Критика:

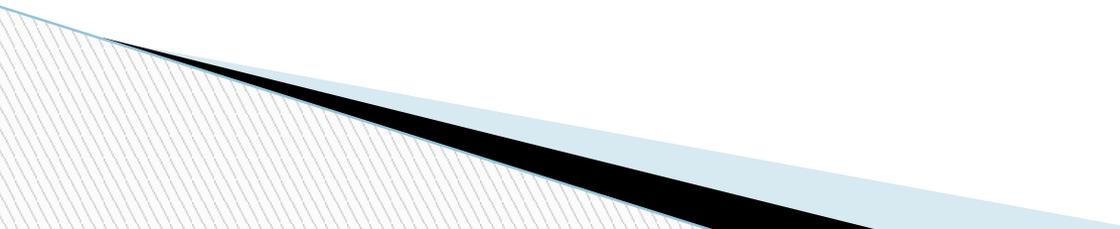
- перенос бизнес- и маркетинговых принципов и технологий управления из частного в публичный сектор не соответствует тем задачам, которые стоят перед органами гос. и муниципального управления;
- Неолиберальный подход неверно оценивает человеческую деятельность: Человек экономический не существует и люди не стремятся все время максимизировать свою прибыль.
- Деполитизация (де-демократизация) и обращение к экспертам, которые приобретают важную роль в принятии решений (то, что впоследствии получило название *stealth-democracy*).
- Высокие транзакционные издержки;

- К концу 1990-х общественный сектор Новой Зеландии потерял доверие граждан вследствие недофинансирования и роста цен на услуги. С 1999 по 2008 г. шел пересмотр целей и направлений реформы.

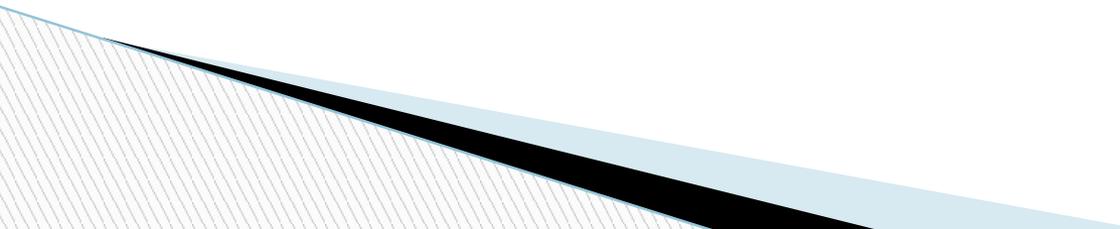
# Новые приоритеты в реформе:

- лучшая интеграция общественных служб;
  - ориентированное на граждан оказание услуг, сокращение фрагментации и выравнивание (настройка) организаций, предоставляющих услуги;
  - лучшая подготовка кадров и повышение культуры работников общественного сектора.
- 

# Особенности новой реформы:

- Стратегия, ориентированная на общий результат, а не только на производство продукции;
  - Департаменты ежегодно выпускают положения о намерениях (например, по финансированию соответствующих отраслей), при этом министерства конкурируют за финансирование своих отраслей.
  - Финансирование программ осуществляется министерствами, которые преследуют цели, выраженные в ценах и соответствующие определенным стандартам.
- 

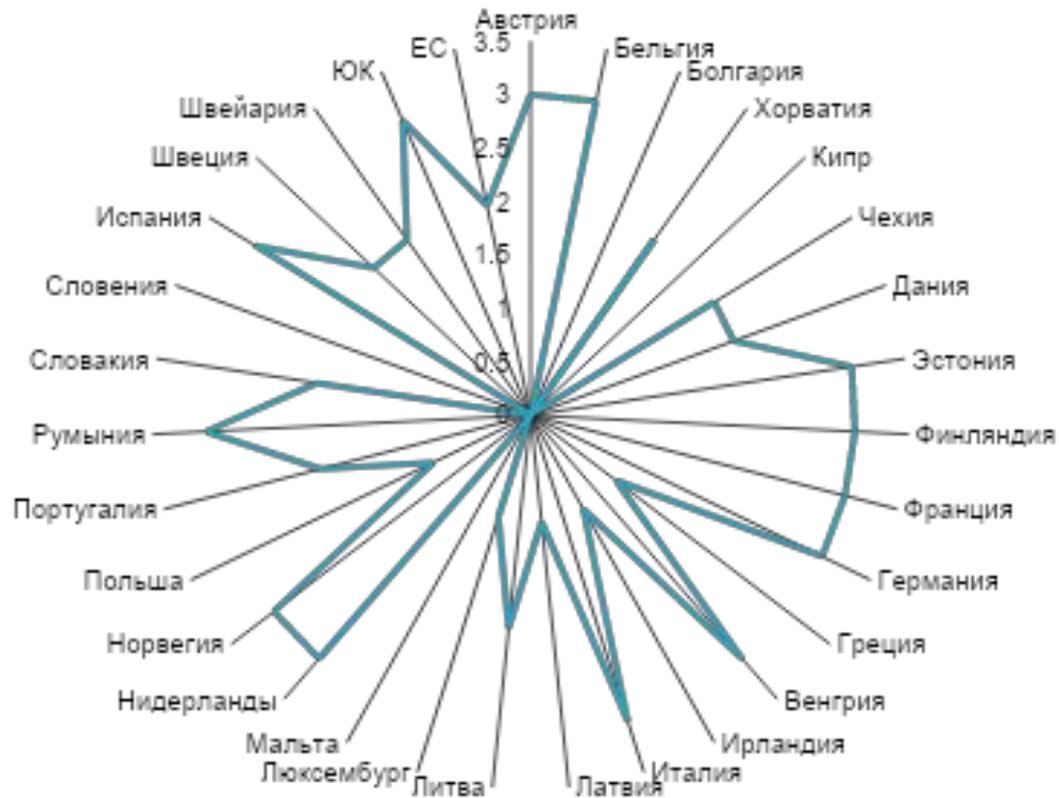
- Смещение от теории агентств к координированному системному подходу. Агентства должны учитывать интересы правительства в целом и исходя из конкретных программ в частности. Следовательно, роль центральных служб усиливается (Управление премьер-министра, его кабинет, комиссия госуслуг, казначейство).

- Отказ от "рабского" следования догме о разделении политики и операционной деятельности. Это делается только там, где это необходимо, т.е. касается интересов эффективности, и только там;
  - Внедрение элементов этики, культуры, ориентированности на потребителя, политической нейтральности, эффективности, равенства в доступе к услугам общественного сектора.
- 

- Укрупнение ранее разделенных служб: многие службы, особенно в небольших сообществах и маори обнаружили, что трансакционные издержки ведения их деятельности очень высоки из-за сложности и требований к подотчетности. Также наблюдались трудности координации с сервисными организациями, с дублированием функций, недостаточным финансированием и т.п.

- На смену НПМ в Новой Зеландии пришла концепция Whole-of-Government;

# Степень внедрения НРМ в развитых странах



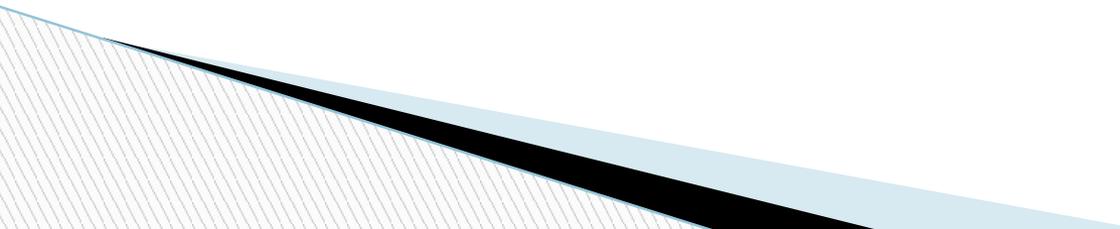
# Общие результаты внедрения NPM развитых странах по критериям:

- ▣ 1. Оплата работы в зависимости от достигнутых результатов: этот критерий требует дополнительных условий для того, чтобы он хорошо работал. Особенно сильно препятствует успешному функционированию такой системы политический патронаж, когда на посты назначаются свои люди; ситуация, когда зарплатные бонусы доступны очень небольшому проценту служащих; неспособность министерств и служб внедрять и развивать такую систему; фаворитизм и коррупция;

- 2. Цели деятельности служб оказывают очень сильное влияние на саму деятельность, но только в тех случаях, когда подкрепляются сильной системой наказаний и поощрений. Когда цели плохо определены и/или поняты, когда их достижение осуществляется в высокополитизированном контексте, они в среднесрочной и долгосрочной перспективе оказывают негативное воздействие на деятельность организаций. Если эти цели неустойчивы, постоянно переопределяются, становится очень трудно планировать ежегодную деятельность организации и улучшение ее деятельности.

- 3. Аутсорсинг часто не обеспечивает значительную экономию, особенно в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Необходимые условия успешного аутсорсинга включают в себя владение навыками подготовки и управления контрактами, включая стратегическое планирование; реальную конкуренцию; тщательную и объективную спецификацию деятельности, отданной на аутсорс.

- 4. Использование рыночных механизмов показывает хорошие результаты в предоставлении простых и стандартизированных услуг. Хуже дела обстоят со сложными, нестандартными услугами, требующими высокой профессионализации персонала. Серьезные проблемы связаны с применением рыночных механизмов в системе образования и здравоохранения, в силу недостаточных финансовых ресурсов, недостатка политических и управленческих способностей.

- 4. Политико-административная культура является значительным фактором, влияющим на внедрение принципов NPM.
  - 5. Структура политической системы препятствует или способствует внедрению NPM. В централизованных мажоритарных системах (ЮК) внедрять реформы проще, чем там, где решения требуют низкой поддержки (Норвегия, Нидерланды).
  - 6. Сильное лидерство может быть критическим фактором внедрения NPM, хотя результаты могут значительно зависеть от других факторов.
- 

# Противоречивый пример

В Великобритании Государственная служба здравоохранения попыталась сократить время ожидания помощи в реанимационных больниц, куда привозили пострадавших в результате несчастных случаев. Конкретная цель заключалась в достижении установленного показателя: 98% пострадавших должны получать помощь в течение четырех часов после прибытия в больницу. Процесс: прохождение пользователей через отделения реанимации (т.е. получение помощи).

Результаты: число получивших помощь.

Исследование 155 больниц показало, что в третьем квартале 2002 года этот процент составлял 1,24%, а в третьем квартале 2007 года он вырос до 59,4%. В дальнейшем планировалось установить рейтинговую систему, при которой больницы получали бы 3, 2, 1 или 0 звезд в зависимости от успехов.

В целом время ожидания серьезно сократилось, каких-то серьезных нарушений не наблюдалось. Признаков снижения качества услуг также не было, причем уровень смертности в несчастных случаях даже немного снизился.

Но осталось неясным, насколько зависят эти результаты именно от внедрения новых принципов и показателей деятельности, а не от значительно увеличившихся бюджета и численности персонала больниц.

При этом, больницы передавались под управление трастовым фондам.

- Доверительная собственность (или траст — от англ. trust — доверие) в общем праве — это система отношений, при которой имущество, первоначально принадлежащее учредителю, передается в распоряжение доверительного собственника (управляющего или попечителя), но доход с него получают выгодоприобретатели (бенефициары). Учредитель (который может одновременно быть и выгодоприобретателем и/или управляющим) в рамках специального соглашения передает принадлежащие ему ценности под контроль попечителя, который обязан совершать с ними операции, приносящие выгодоприобретателям максимальную прибыль или соответствующие другим инструкциям учредителя.

- Как показало исследование деятельности Mid Staffordshire NHS Foundation Trust, которое провела Комиссия по здравоохранению в 2009 г., в этом госпитале наблюдалось значительное повышение уровня смертности и рост уровня неудовлетворенности пациентов. Недостатки были найдены практически на всех стадиях процесса предоставления помощи: например, доктора предпочитали лечить легкораненых пациентов, в ущерб тяжелораненым. Почему? Чтобы не превышать четырехчасовой лимит на оказание помощи.
- Это то, что называется провалом управления. В течение трех проанализированных лет, этот госпиталь показывал превышение смертности на число от 400 до 1200 случаев, чем ожидалось.
- В отчете госкомиссии было зафиксировано, что наивысшим приоритетом в деятельности больницы обладает достижение установленных целей, в особенности сокращения времени ожидания. Это давление приводило к страху, что нарушение этого правила приведет к увольнению.

## Сравнительная оценка результатов внедрения НПМ в разных странах

Country	1980	1985	1990	1995	2006*
Australia	33.8	38.7	34.8	37.4	34.9
Belgium	59.0	62.5	55.2	52.1	48.4
Canada	40.5	47.1	46.9	48.5	39.3
Finland	36.6	41.6	41.2	61.6	48.9
France	46.1	52.2	49.9	54.4	52.7
Germany	48.5	47.6	46.0	54.8	45.3
Italy	41.7	50.9	53.0	52.5	49.9
Netherlands	57.5	59.7	55.6	56.4	45.6
New Zealand	n.a.	n.a.	n.a.	41.4	39.9
Sweden	61.6	64.7	61.4	65.1	54.3
UK	44.8	46.2	42.1	43.9	44.2
USA	33.7	36.7	36.1	37.0	36.4

Расходы центрального правительства в % от ВВП

## Занятость в структурах центрального правительства в % от численности рабочей силы

Country	1985	1990	1995	2005
Australia	26.9	23.0	13.9	13.6
Belgium	20.4	19.3	16.9	17.1
Canada	20.2	20.3	17.9	17.1
Finland	25.3	23.2	21.0	21.3
France	20.5	20.4	21.6	21.9
Germany	15.5	15.1	12.2	10.4
Italy	15.2	15.6	14.2	14.2
Netherlands	15.1	12.9	13.1	12.8
New Zealand	27.0		20.0	
Sweden	32.7	31.6	29.8	28.3
UK	21.6	19.5	12.9	14.6
USA	14.8	14.9	14.6	14.1

# Социальные расходы в % от ВВП

Country	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Australia	10.6	12.5	13.6	18.3	19.7	18.2
Belgium	23.6	26.1	24.9	26.3	25.3	26.4
Canada	13.7	17.0	18.1	18.9	16.5	16.5
Finland	18.0	22.5	24.2	30.9	24.3	26.1
France	20.8	26.0	25.3	28.8	28.1	29.5
Germany	24.6	24.7	23.9	28.0	27.5	27.9
Italy	18.8	21.7	23.4	23.6	25.0	26.5
Netherlands	25.2	25.7	26.0	24.5	20.6	21.6
New Zealand	17.2	17.9	21.8	18.9	19.3	18.5
Sweden	27.1	29.4	30.2	32.5	29.1	29.8
UK	16.9	20.0	17.3	20.8	19.9	22.1
USA	13.5	13.5	13.9	15.8	14.9	16.3

## Уровень доверия государственным/местным службам в % (World Values Survey)

Country	1981	1990	1995–7	1999–2000
Australia	47	–	38	–
Belgium	46	42	–	45
Canada	51	50	–	50
Finland	53	33	34	41
France	52	49	–	46
Germany	32	38	48	39
Great Britain	47	46	–	46
Italy	27	25	–	33
Netherlands	44	46	–	37
New Zealand	–	–	29	
Sweden	46	44	45	49
USA	58	60	51	55