

В. Тамбовцев
Новый государственный
менеджмент как wicked
solution

Семинар ЛИА

18.12.2017



Новый государственный менеджмент (НГМ)

NPM Components

1. Unbundling the public sector into corporatised units organised by product.
2. More contract-based competitive provision, with internal markets and term contracts.
3. **Stress on private sector management styles.**
4. More stress on discipline and frugality in resource use.
5. Visible hands-on top management.
6. **Explicit formal measurable standards and measurement of performance and success.**
7. **Greater emphasis on output controls.**

Hood, C. (1991), ' A Public Management for All Seasons? ', *Public Administration*, 69(1): 3–19.



Fountain, J. (2001), Paradoxes of Public Sector Customer Service. *Governance*, 14(1): 55–73:

рыночная ориентация в государственном (public) секторе

Рыночный фундаментализм – ошибочная концепция

“In the beginning there were markets”
[Williamson, 1975. P. 20].

На самом деле, конечно,

В начале были организации...



Kaplan R. S. & Norton D. P. (1992). The balanced scorecard – measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71–79.

«Senior executives understand that their organization's, measurement system strongly affects the behavior of managers and employees». P.71

«senior executives do not rely on one set of measures to the exclusion of the other. They realize that no single measure can provide a clear performance target or focus attention on the critical areas of the business. Managers want a balanced presentation of both financial and operational measures». P.71

“The balanced scorecard is **like the dials in an airplane cockpit**: it gives managers complex information at a glance”

How Do We Look to Shareholders? - Financial Perspective

How Do Customers See Us? Customer Perspective

What Must We Excel At? Internal Business Perspective

Can We Continue to Improve and Create Value? Innovation and Learning Perspective



Pollitt C. (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4) 346–363

“The core logic can seem deceptively straightforward: organizations and individuals are given objectives, measurable targets are derived from the objectives, and then a wide variety of instruments of authority or incentive are deployed to encourage staff to hit or exceed their targets”. P.346-347

Базовые компоненты:

- Действия работников
- Измерения этих действий
- Количественные данные (результаты измерений)
- Критерии оценки данных
- Использование данных различными субъектами (политиками, потребителями услуг, руководителями разных уровней, СМИ и т.п.)

Pollitt, 2013, p.348

В чем проблемы с этой логикой?



Hölmstrom B. (1979). Moral Hazard and Observability. *Bell Journal of Economics*. 10(1):74-91

Holmstrom B. and Milgrom P. (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics, and Organization*. 7(Special Issue):24-52

в ситуации множественности заданий, часть из которых фиксируется количественными показателями, а часть нет, и при этом исполнение разных заданий дает агенту разные уровни поощрения, последний концентрирует усилия на тех заданиях, которые *измеримы* и имеют ясную связь с поощрением, пренебрегая выполнением неизмеренных, пусть даже и более важных

стимулирующие контракты работоспособны лишь в условиях высокого уровня контрактруемости (contractibility), т.е. **когда цели организации могут быть сформулированы явно и однозначно** (unambiguous), **результативность** (performance) **измеряется в точном соответствии с целями организации, а работники знают и в состоянии проконтролировать последствия различных способов своих действий.**



При несоблюдении этих условий, с одной стороны, «естественно» возникает феномен **деятельности по оказанию влияния** (influence activity), когда агент воздействует тем или иным неформальным образом на принципала с целью получить наиболее выгодное для себя задание

С другой стороны, агент начинает **«работать на показатель»**, добиваясь правдами и неправдами того, чтобы обеспечить **требуемое значение показателя, а не решить содержательную задачу, косвенно** измеряемую установленным показателем.

Оба эти феномена снижают результативность и эффективность выполнения агентами целей принципала, однако нужно четко понимать, что они суть **неизбежные** последствия тех условий, в которых выполняются эти цели, а именно – **асимметрии информации и низкого уровня контрактности**.



Gibbons R. (1998). Incentives in Organizations.
Journal of Economic Perspectives. 12(4): 115-
132

при производстве доверительных благ сильные рыночные стимулы провоцируют оппортунистическое поведение работников такие типы благ более эффективно для потребителей производить в некоммерческих организациях или учреждениях



Результаты эмпирических исследований опыта применения схем НГМ в разных странах четко показали, что он **вполне успешен тогда, когда используемые показатели результатов точно соответствуют содержанию задач ведомства или учреждения**. В противном случае, когда показатели только косвенно выражают желаемые вышестоящим уровнем результаты, применение стимулирования за их достижение приводит к **непредвиденным негативным последствиям**

Hammerschmid G., Van de Walle S. 2011. The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors. *Administrative Culture*. 12(2): 190-209

Dan S., Pollitt C. (2015). NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. *Public Management Review*. 17(9): 1305-1332

Thiel S., Leeuw F.L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance and Management Review*. 25(3): 267-281



Speklé R. F., Verbeeten F. H.M. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. *Management Accounting Research*. 25(2): 131–146

эмпирический анализ более чем ста организаций, оказывающих административные и иные государственные услуги, показал, что использование систем измерения результативности (performance measurement systems) для целей **стимулирования** работников **негативно** влияет на функционирование этих организаций, однако этот эффект *тем меньше, чем выше уровень контрактности*. Напротив, использование систем измерения результативности для **анализа факторов и причин успешного или неуспешного функционирования** (exploratory use), *повышает эффективность функционирования организаций*, причем это влияние **не зависит от уровня контрактности**



wicked

злой; злобный; порочный; безнравственный; нехороший; опасный (о ране, ударе и т.

п.); плохой; противный; неприятный (о запахе и т. п.); свирепый (о животном);

испорченный; грешный; нечистый; озорной;

шаловливый; плутовской; нечестивые; жуткий; ужасный;

чудесно; яростный; злонамеренный (as in 'wicked lie' --

злонамеренная ложь *visitor*); вредный; сорный (о

травах); острый (*Vadim Rouminsky*); язвительный (*Vadim Rouminsky*); задорный (*Vadim*

Rouminsky); чёрный; кошмарный (*Юрий*

Гомон); подлый (*Юрий*

Гомон); коварный (*Alex_Odeychuk*); развратный (*Alex_Odeychuk*)



Bob Williams and Sjon van 't Hof (2014).
Wicked Solutions. Bob Williams.

“There's something, well, wicked about the word wicked. It implies **something that's not exactly good but not totally bad either**. There's a bit of a challenge but nothing disastrous”.

Wicked problems are systemic problems that are characterised by **multiple stakeholders** involved in **complex and unpredictable interactions**.



wicked solution: that is, a solution that not only does nothing to solve the problem, but, actually, worsens it.



Почему же НГМ получил такое широкое распространение?

Вирусная теория

Rovik K.A. (2011), From Fashion to Virus: An Alternate Theory of Organizations' Handling of Management Ideas. *Organization Studies*, 32(5): 631–53.

Kjaer P. and Frankel C. (2003), The Virus of Management – A Viral Perspective on Bureaucracy and Scientific Management. Working Paper, No.2003.18 (Institute for Sociology of Work, Copenhagen Business School).

Madsen D.O. and Slatten K. (2015), The Balanced Scorecard: Fashion or Virus?. *Administrative Sciences*, 5: 90–124.

Ответ экономический: это выгодно, позволяет экономить бюджет, хотя и не без накладок, т.е. ущербов для дела; но ущербы невелики – вследствие высокого уровня контроля общественности, НГО и т.п. (в демократиях)

Ответ психологический: позволяет бюрократам «отплатить» профессионалам, постоянно унижать их, наказывать, грозить и т.п.; ущерб делу бюрократов не волнует (в автократиях)



СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

