

УДК 328.34

Неоінституційний підхід до аналізу процесу прийняття політичних рішень

Маргарита Чабанна,

кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології
Національного університету
„Києво-Могилянська Академія”

У статті розглядаються основні ідеї неоінституційного підходу, особливості їх застосування до вивчення процесу прийняття політичних рішень. У цьому контексті особлива увага приділяється порівнянню неоінституціоналізму з неокласичною теорією та інституційним підходом.

Ключові слова: політичні рішення, неоінституціоналізм, неокласична теорія, інституціоналізм.

The article reviews the basic ideas of neo-institutional approach, the peculiarities of their using up to studying the process of taking political decisions. In this context special attention is paid to comparing neo-institutionalism to neo-classic theory and institutional approach.

Keywords: political decisions, neo-institutionalism, neo-classic theory, institutionalism.

Ухвалення політичних рішень — це складний та багатоаспектний процес, аналіз якого потребує комплексного підходу з врахуванням всіх його етапів: від аналізу ситуації і прогнозування до оцінки й коригування прийнятого рішення. Дослідження цього процесу потребує підходу, у якому має враховуватися максимальна кількість чинників, і не лише технологічних, пов'язаних з механізмом прийняття рішення, але й суб'єктивних, пов'язаних з психологією, поведінкою, інтересами осіб, які ухвалюють рішення. Таким підходом можна вважати неоінституційний,

який сформувався у 1970-і роки¹ і поєднав деякі риси неокласичної теорії² та інституціоналізму³, трансформуючи й доповнюючи їх.

Особливістю неоінституціоналізму є використання методів, понять і концепцій економічної теорії для аналізу політичних явищ і процесів. Це важливо, оскільки, якщо визначати економіку в термінах обмежених ресурсів і цілей конкуренції⁴, то її застосування може бути корисним для аналізу процесу прийняття рішень й у політичній сфері.

При ухваленні рішення його суб'єкт, згідно з неокласичною теорією, керується принципом максимізації корисності, згідно з інституціоналізмом – соціальними нормами, звичками, правилами поведінки, а згідно неоінституціоналізмом – опортуністичною поведінкою, прагненням мінімізувати трансакційні видатки. На загал саме неоінституційний підхід приділяє належну увагу таким чинникам, як обмеження та певна невизначеність, пов'язаних з об'єктивними умовами середовища (матеріальними, технологічними, інтелектуальними тощо) і психологією, поведінкою, інтересами суб'єктів прийняття рішень. А тому, на нашу думку, їх вивчення у межах теорій обмеженої раціональності, опортуністичної поведінки, трансакційних видатків (застосування яких властиве для неоінституційного підходу) сприятиме ефективності використання саме цього підходу у вивченні процесу прийняття політичних рішень.

Визнання важливої ролі соціальних інститутів

Предметом неоінституціоналізму, на відміну від інших підходів до прийняття рішень (наприклад, біхевіоралізму чи теорії раціонального вибору), є як механізми, так і соціальна взаємодія та поведінка суб'єктів їх прийняття. Ці аспекти враховуються у визначенні інститутів. Такі інститути, згідно з цим підходом, – це правила діяльності, механізми, які забезпечують їх дотримання, і норми поведінки, що структурують постійну взаємодію між людьми.

Якщо в інституційному підході інститути виступають як культурні та

¹ Представниками неоінституціоналізму є Р. Коуз (який ще 1937 року у праці „Природа фірми” започаткував цей напрям досліджень), К. Дж. Ерроу („Суспільний вибір та індивідуальні цінності”, 1951), Д. Марч та М. Олсон („Знову відкриваючи інститути”, 1989), О. Уільямсон („Корпоративний контроль та ділова поведінка: дослідження впливу форми організації на підприємницьку поведінку”, 1970 та „Економічні інститути капіталізму”, 1996), Д. Норт („Інститути, інституційні зміни та функціонування економіки”, 1990), Дж. Б'юкенен і Г. Таллок („Розрахунок згоди”, 1962), Л. Гурвіц, А. Алчіан, Г. Демсец, У. Мітчелл, Й. Барцель, С. Чен, У. Меклінг, М. Дженсен, Ю. Фама та інші.

² Представниками неокласичної теорії є А. Маршалл, Дж. Кларк, Г. Седжвік, А. Пігу.

³ Представниками інституціоналізму є, зокрема, Т. Веблен, У. К. Мітчелл, Дж. Кларк, Дж. Р. Коммонс, Дж. Гелбрейт, Е. Богарт, А. Берлі, Д. Бернхем, Ж. Фурастьє, Ж. Елльоль, У. Ростоу, Г. Кольм, А. Лоув, Р. Арон.

⁴ Як пропонує Г. Беккер [1, с. 25].

психологічні явища - норми, звичаї, звички тощо¹, то в неінституціоналізмі вони досліджують набір правових норм і неформальних правил, які склалися внаслідок взаємодії індивідів у процесі обміну. Відповідно, інститутами є виборче право, конституційне право тощо. При ухваленні політичних рішень вони відіграють різні ролі, впливаючи на вибір моделі рішення або на мотивації суб'єктів цього процесу.

Виникнення інститутів і важливість їх діяльності спричинене, передусім, невизначеністю, пов'язаною з взаємодією індивідів. Така невизначеність стосується інформаційних обмежень, а саме наявності неповної або ж недостовірної інформації при прийнятті та виконанні рішень.

Принцип методологічного індивідуалізму

Використання цього принципу властиве неокласичній теорії. Неінституціоналізм запозичив і розвинув його. Сутність принципу полягає в тому, що учасниками соціальних процесів є індивіди, а не спільноти чи організації, діяльність яких варто розглядати не окремо, а лише зважаючи на цілеспрямовану поведінку. У неінституціоналізмі увага звертається на відносини в організаціях, що є дуже важливим і суттєво відрізняє цей підхід від інституціоналізму, який досліджує саме спільноти й організації, їх дії стосовно індивідів². Важливо акцентувати увагу й на тому, що принцип методологічного індивідуалізму в неінституціоналізмі застосовується до всіх суспільних дій. Таким чином, реалізація цього принципу в процесі прийняття політичних рішень свідчить про важливу роль, яку відіграють індивідуальні суб'єкти. Отже саме їх діяльність, прагнення, інтереси формують дії колективних суб'єктів і впливають на функціонування політичних структур. Цей принцип можна враховувати при дослідженні очікувань від реалізації рішення, при формулюванні мети прийняття рішення, виборі оптимальної альтернативи, оцінюванні результатів рішення.

Принцип обмеженої раціональності

Концепція обмеженої раціональності передбачає, що у процесі прийняття рішень його суб'єкти через обмеженість інформаційних та інтелектуальних ресурсів обирають прийнятні, а не оптимальні рішення. Раціональність полягає у прагненні заощадити як матеріальні, так й інтелектуальні витрати. Цей принцип сформульовано на протигагу

¹ У. Гамільтон, який на початку ХХ століття запропонував термін „інституціоналізм”, називав інститутами способи мислення, які описують звичаї певної спільноти, встановлюють межі взаємодії індивідів та визначають форми людської діяльності [8].

² Відмінності між інститутами та організаціями, на думку Д. Норта, полягають у тому, що інститути, поряд з іншими обмеженнями, вказаними в економічній теорії, формують можливості членів суспільства, а організації є цілеспрямовано створеними для використання цих можливостей, які в процесі розвитку змінюють інститути [4, с. 23].

принципу необмеженої (всеохоплюючої) раціональності, властивому для неокласичної теорії, яка інтерпретує раціональність як максимізацію корисності (йдеться про раціональність як дій, так і очікувань).

Суттєвою вадою неокласичного підходу є неврахування норм, цінностей, інших соціальних чинників формування поведінки людини. Зокрема, неврахування таких елементів функції корисності, як влада, статус, суспільне схвалення тощо, соціальних регуляторів поведінки індивіда [10, с. 56], яким приділяється увага в неоінституційному підході. Неоінституційний підхід, відмовляючись від спрощених припущень про повноту інформації, наявність необхідних ресурсів, враховує наявність ризиків та невизначеності, що суттєво звужує можливості вибору при виробленні як економічних, так і політичних рішень.

Тобто неоінституційний підхід використовує модель раціонального вибору з врахуванням, окрім ресурсних і технологічних обмежень, інституційних обмежень, які звужують варіанти вибору при прийнятті рішень.

Автором ідеї обмеженої раціональності, яку слід використовувати в дослідженнях процесу прийняття рішень, є Г. Саймон¹. Підкреслюючи роль раціональності в процесі прийняття рішень та необхідність його оптимізації, він вказував на обмеження мисленневих можливостей людини при розв'язанні складних питань та на інші чинники, що стають на заваді виробленню оптимальних рішень. Г. Саймон вважав, що всі рішення є результатом компромісу. Альтернатива, вибір якої становить політичне рішення, не гарантує повного досягнення цілей, але є найкращим з можливих рішень за певних умов. Відповідно, ситуація і середовище обмежують кількість доступних альтернатив і встановлюють максимально можливий рівень реалізації мети [6, с. 5].

Принцип максимізації корисності

Принцип максимізації корисності, що застосовується в неоінституційному підході, теж був запропонований неокласичною теорією. У ній раціональний індивід приймає найкраще з точки зору корисності рішення. „Економічна людина” керується у своїх рішеннях суто економічними мотивами, пов'язаними з її особистим добробутом, тобто вона є егоїстичною: суб'єкт прийняття рішень є винахідливою, оцінюючою, максимізуючою людиною [2, с. 53]. Тобто економічний підхід означає зосередження уваги на максимізуючій поведінці. (Йдеться про максимізацію функції корисності

¹ При дослідженні процесу прийняття рішень Г. Саймон приділяв увагу теорії пошуку і теорії команд, які спираються на ідею обмеженої раціональності [7, с. 30]. К. Ерроу писав, що неповнота даних стосовно набору альтернатив і наслідків їх вибору є невід'ємною рисою процесу прийняття рішень у всіх сферах [10, с. 59]. Д. Норт розглядав так звану складність довколишнього світу, коли невизначеності при прийнятті рішень виникають внаслідок обмеженої інформації про поведінку інших індивідів у процесі взаємодії з ними [4, с. 43 - 44].

фірмою, профспілками, урядовими структурами) [1, с. 26]. Згідно з неокласичною теорією, економічна поведінка втілюється в усіх прийнятих рішеннях, у тому числі й у політичних. Всі дії здійснюються відповідно до економічних принципів — розрахунку й оптимального вибору. Навіч є необхідна для прийняття рішення інформація; поведінка суб'єкта прийняття рішення є егоїстичною; ігноруються зовнішні обмеження, які могли б вплинути на максимізацію корисності. Тобто результати вибору визначаються на підставі певних переваг. Переваги інших суб'єктів, які можуть впливати на рішення, не враховуються. Ці аспекти обмежують можливості застосування неокласичного підходу до вивчення процесу прийняття політичних рішень, натомість неінституційний підхід долає лакуни неокласичної теорії, у якій існує так звана усереднена функція корисності, де не враховується множинність способів максимізації корисності, різні прагнення використання наявних ресурсів. Вадю інституційного підходу, яка враховується у неінституціоналізмі, є прагнення надавати надмірну увагу проблемі максимізації корисності в процесі прийняття політичних рішень.

Згідно з неінституціоналізмом, індивіди теж прагнуть максимізувати свою користь. Втім у неінституціоналізмі необхідно враховувати, що оптимізація досягається за наявності неповної інформації, а тому прийняття рішення пов'язується з видатками [11, с. 60 - 85]. Окрім того, слід враховувати, що велику роль у процесі прийняття рішень відіграє мотивація індивіда.

Тут потрібно звернути увагу на поняття індивідуальної функції корисності суб'єкта прийняття рішень, яка є, наприклад, відмовою від якогось доходу на користь інших цінностей¹. Такими цінностями можуть бути репутація, чесність, альтруїзм, прихильність до певної ідеології, що відіграє певну роль при прийнятті політичних рішень. При цьому внутрішні самообмеження у поведінці складніше представити в теоретичній моделі, ніж неформальні обмеження, які максимізують особисту користь, оскільки затребуваною є модель, котра прогнозує рішення в ситуації вибору між цінністю багатства та іншими цінностям².

Опортуністична поведінка

Опортуністична поведінка є прагненням отримати особистий зиск. Це коли індивіди, приймаючи рішення, намагаються реалізувати лише власні інтереси, нехтуючи принципами моралі. Ця ідея є важливою для дослідження процесу прийняття рішень. Її, на нашу думку, слід враховувати

¹ Це поняття запропоновано Д. Нортон [4, с. 61].

² При дослідженні корисності враховувати альтруїзм, питання репутації, чесності, прихильності до ідеології (яка відіграє важливу роль при прийнятті рішень в ситуації високої складності питання, яке потребує розв'язання при недостатній інформації) запропонував Д. Норт [4, с. 63]. М. Олсон у цьому контексті вказував на чинник визнання, репутації, на яку можуть позитивно впливати дії суб'єкта, спрямовані на поліпшення добробуту інших [5].

при застосуванні принципу методологічного індивідуалізму.

О. Уільямсон, засновник теорії опортуністичної поведінки, писав про опортунізм як про відхилення від норм у корисливих цілях. Видами цієї поведінки є ухиляння і здирництво. Ухиляння виникає, коли кількість витрачених зусиль відома лише їх суб'єкту та коли особистий внесок складно визначити (наприклад, у командній роботі). Здирництво існує, коли суб'єкт має ресурс, цінний лише для роботи у певній команді. Це спричиняє виникнення претензій інших членів команди на доходи від його використання. Таким чином, опортуністична поведінка є наданням неповної або спотвореної інформації. Для нашої теми ця типологія цікава, коли йдеться про колективний суб'єкт прийняття рішення.

У праці „Логіка колективної дії” М. Олсон писав, що без примусу у недостатньо малих групах раціональні корисливі індивіди не докладатимуть зусиль для досягнення загальногрупових цілей [12, с. 44]. Ця теза продуктивна при дослідженні етапу виконання рішення, коли реалізація цілей залежить не лише від суб'єкта його прийняття.

Таким чином, у процесі прийняття та виконання рішення проявами опортуністичної поведінки може бути приховування або викривлення інформації, порушення зобов'язань, зміна цілей, розбіжності між задекларованими намірами й діяльністю суб'єкта.

Теорія трансакційних видатків

Трансакційні видатки — це видатки взаємодії між людьми, витрати ресурсів (фінансових, трудових тощо) для планування, реалізації і контролю за виконанням зобов'язань стосовно процесу відчуження і привласнення прав і свобод у суспільстві. В процесі прийняття політичних рішень, як і в економічній сфері, трансакційні видатки пов'язуються із взаємодією суб'єктів, особливостями ресурсів, умовами, у яких виконуються рішення. Притаманна неоінституціоналізму теорія трансакційних видатків для пояснення поведінки суб'єкта прийняття рішення використовує поняття обмеженої раціональності та опортунізму, про які йшлося вище. Тобто, згідно з теорією трансакційних видатків, суб'єктам прийняття рішень властива обмежена раціональність: вони намагаються діяти раціонально, але мало здатні до цього, та ще їм притаманна й опортуністична поведінка (коли дії можуть не відповідати задекларованим намірам). В цілому трансакційні видатки та опортуністична поведінка стають причиною прийняття не завжди оптимальних рішень, що узгоджується з принципом обмеженої раціональності.

Ідеї про наявність трансакційних видатків були помітні в поглядах інституціоналістів. Неокласична теорія, наприклад, враховує лише трансформаційні видатки (які стосуються взаємодії людей з довкіллям). Тому її застосування до вивчення процесу прийняття рішень (незважаючи на корисність інших принципів) може бути обмеженим. Натомість неоінституціоналізм досліджує трансакційні видатки, серед яких є

видатки пошуку інформації, ведення перемовин, видатки опортуністичної поведінки тощо.

Теорія трансакційних видатків, на нашу думку, є одним з найважливіших аспектів неінституціоналізму, що дозволяє вважати неінституційний підхід оптимальним для дослідження процесу прийняття політичних рішень¹. В цілому враховувати трансакційні видатки необхідно, оскільки при прийнятті рішень слід проводити переговори, здійснювати контроль, встановлювати взаємозв'язки, усувати розбіжності у поглядах тощо.

Ключовим при цьому є твердження, що для вигідності трансакції рівень трансакційних видатків має бути низьким. У контексті розгляду процесу прийняття політичних рішень особливу цінність становить ідея про те, що саме інститути є дієвим засобом мінімізації трансакційних видатків. Д. Норт підкреслював, що для мінімізації трансакційних видатків індивіди створюють інститути, які інтерпретуються як певні правила гри в суспільстві або створені людиною обмеження, що організують взаємовідносини людей. Таким чином, інститути впливають на структуру спонукальних мотивів у людській взаємодії в політиці, економіці, соціальній сфері [4, с. 17].

Про мінімізацію трансакційних видатків та необхідність уваги до організаційних, а не лише технологічних видатків писав також О. Уільямсон. Він надавав великого значення поведінковим передумовам у теорії трансакційних видатків, використовуючи поняття обмеженої раціональності й опортунізму. При аналізі поведінки суб'єктів прийняття рішень слід використовувати такі передумови, як пізнавальні здатності суб'єкта або його інтелектуальні ресурси та орієнтацію його на здобуття особистої користі [9, с. 71].

Важкою рисою неінституційного підходу є складність визначення трансакційних видатків, інформаційних та інтелектуальних ресурсів, часу для виконання рішення. Це ускладнює оцінку ефективності прийнятого рішення та його реалізації. Втім тлумачення ролі соціальних інститутів як засобів для розв'язання питання трансакційних видатків дозволяє використовувати синтез економічної науки з іншими суспільними науками [3], який розширює можливості неінституційного підходу.

В цілому розгляд процесу прийняття політичних рішень має бути комплексним, відтак перевагою неінституційного підходу є наявність взаємопов'язаних теорій, які максимально розкривають сутність чинників процесу, що розглядається. Зокрема, оскільки для пояснення поведінки суб'єктів прийняття рішень важливо приділяти увагу їх мотивації, то

¹ Теорію трансакційних видатків розроблено у працях багатьох дослідників (Р. Коуз, Д. Норт, О. Уільямсон, С. Чунг, Й. Барцель, К. Леффлер та інші), внаслідок чого існує різниця між підходами до дослідження. Тому для розгляду цього виду видатків у процесі прийняття політичних рішень вважаємо за доцільне використовувати ідеї Р. Коуза, Д. Норта та О. Уільямсона.

важливо застосовувати неоінституційний підхід, враховувати принцип максимізації корисності й опортуністичної поведінки, поєднання яких дозволяє комплексно аналізувати наміри та дії індивідів. При вивченні аналітичної роботи, яка передусє формуванню альтернатив рішення, прогнозуванню, формуванню очікувань від реалізації рішення, вибору альтернативи, навіть оцінки прийнятого рішення, ключовим є врахування принципу методологічного індивідуалізму й теорії опортуністичної поведінки, а також невизначеностей, які розглядаються в теорії трансакційних видатків. Відповідний аспект пояснюють суб'єктивні чинники, що впливають на поведінку осіб, які приймають рішення. Йдеться про мотивацію, психологічні й поведінкові особливості, неформальні інституційні обмеження. Принцип обмеженої раціональності пояснює вибір оптимальної альтернативи рішення, він корисний для дослідження ресурсів, необхідних для процесу ухвалення та реалізації рішення. Ідея максимізації корисності характерна для багатьох підходів. Вона, у поєднанні з принципом обмеженої раціональності й теорією опортуністичної поведінки, дозволяє широко розглянути процеси аналітичної роботи, формування та вибору альтернативи рішення. Тобто ті чи інші ідеї або теорії, на які спирається неоінституціоналізм, дозволяють вивчати різні етапи процесу прийняття політичних рішень. Для цього потрібно використовувати, як правило, кілька теорій, які акцентують увагу на різних аспектах певної дії.

Втім, на думку автора, врахування особистісного чинника, що впливає на прийняття рішення, спостерігається у більшості теорій та є одним з найважливіших аспектів неоінституційного підходу до розгляду процесу прийняття політичних рішень. Вплив цього чинника пояснюють принцип максимізації корисності, теорія опортуністичної поведінки і теорія обмеженої раціональності; відображено його й у теорії трансакційних видатків, зокрема в контексті невизначеності.

Іншим важливим аспектом цього процесу, глибокий аналіз якого дозволяє здійснити саме неоінституціоналізм, є формування та вибір альтернатив. Підвищенню ефективності дослідження цих процесів сприяє застосування принципу методологічного індивідуалізму, опортуністичної поведінки, обмеженої раціональності, трансакційних видатків, тобто переважної кількості ідей неоінституційного підходу. В цілому більша міра відображення неоінституційним підходом процесу прийняття рішень, порівняно з неокласичним, полягає у використанні теорії обмеженої раціональності, врахуванні трансакційних видатків та опортуністичної поведінки, а порівняно з інституційним — у використанні принципу методологічного індивідуалізму.

Тобто соціальні, політичні, економічні інститути, згідно з неоінституційною теорією, створено для раціонального спрямування дій суб'єктів прийняття рішень, зменшення трансакційних видатків, невизначеності, пов'язаної з соціальною взаємодією, негативних наслідків

обмеженої раціональності та опортуністичної поведінки. Головним суб'єктом цього процесу є самостійний індивід (згідно з принципом методологічного індивідуалізму), який приймає рішення, порівнюючи вигоди й видатки (згідно з теорією обмеженої раціональності) та прагнучи максимізувати свій добробут (згідно з принципом максимізації корисності та опортуністичної поведінки).

Література:

1. **Беккер Г. С.** Экономический анализ и человеческое поведение // THESIS. - 1993. - Вып. 1. - С. 24 - 40.
2. **Бруннер К.** Представление о человеке и концепция социума: два похода к пониманию общества // THESIS. - 1993. - Вып. 3. - С. 51 - 72.
3. **Капелюшников Р.** Новая институциональная теория, 1998 (сайт Научно-исследовательского центра Мизеса).
4. **Норт Д.** Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. - М.: Фонд экономической книги „Начала”, 1997. - 190 с.
5. **Рейнгольд Г.** Умная толпа: новая социальная революция / Говард Рейнгольд. — Пер. с англ. А. Гарькавого. — М.: ФАИР ПРЕСС, 2006. — 416 с. Режим доступа http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Rein/02.php
6. **Саймон Г.** Адміністративна поведінка. Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції. - К.: Видавництво „АртЕк”, 2001. - 392 с.
7. **Саймон Г. А.** Рациональность как процесс и продукт мышления // THESIS. - 1993. - Вып. 3. - С. 16 - 38.
8. **Титова Н. Е.** История экономических учений. - М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. - 288 с. Режим доступа http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Econom/Titova/20.php
9. **Уильямсон О. И.** Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, „отношенческая” контрактация: Пер. с англ. / О. И. Уильямсон; Науч. ред. и вступ. ст. В. С. Катякало. - СПб.: Лениздат, 1996. - 702 с.
10. **Эрроу К. Дж.** Возможности и пределы рынка как механизма распределения ресурсов // THESIS. - 1993. - Вып. 2. - С. 53 - 68.
11. **Brunner K. and Meckling W. H.** The Perception of Man and the Conception of Government // Journal of Money, Credit, and Banking. - 1977. - February - P. 60 - 85.
12. **Olson M. Jr.** The Logic of Collective Action // Rational Man and Irrational Society ed. Brian Barry and Russell Hardin. - Beverly Hills, Calif: Sage, 1982.