

М. Пол Браун

**ПОСІБНИК
З АНАЛІЗУ
ДЕРЖАВНОЇ
ПОЛІТИКИ**

M. Paul Brown

**A MANAGER'S
GUIDE TO POLICY
FORMULATION
& ANALYSIS**

М. Пол Браун

**ПОСІБНИК
З АНАЛІЗУ
ДЕРЖАВНОЇ
ПОЛІТИКИ**

Переклад з англійської

Київ
ОСНОВИ
2000

- Б87 **Браун, М. Пол.**
Посібник з аналізу державної політики/Пер.
з англ. — К.: Основи, 2000.— 243 с.

ISBN 966-500-505-07

Книжка канадського фахівця з аналізу державної політики написана спеціально для державних службовців України. У ній висвітлено різні підходи до питань формування й аналізу політики, подано їхні переваги й вади, детально подано весь процес аналізу на регіональному та національному рівнях.

ББК 66.0

Книжка канадського фахівця, професора державної політики на факультеті державної адміністрації Далхаузького університету (Галіфакс, Нова Скотія) М. Пола Брауна написана спеціально для державних службовців України. У ній висвітлено різні підходи до питань формування й аналізу політики, розглянуто їхні переваги й вади, детально подано весь процес аналізу на регіональному та національному рівнях.

The publication of this book was made possible, in part, through a grant provided by the Canadian International Development Agency under a programme managed by the Canadian Bureau for International Education.

Видання цієї книжки частково фінансоване Канадською агенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти.

З М І С Т

Розділ 1. Розробка й аналіз державної політики: основні рушійні сили	5
Розділ 2. Втілення державної політики: стратегічні підходи до планування політики.	37
Розділ 3. Формулювання проблеми, аналіз проблеми та аналіз політики	79
Розділ 4. Вибір знарядь політики	117
Розділ 5. Управління зв'язками при формуванні економічної політики та в аналізі з метою вибору варіанта курсу.	165
Розділ 6. Опрацювання варіанта курсу політики і рекомендації.	207
Розділ 7. Фактори здійснення курсу політики	227

Розділ 1

РОЗРОБКА Й АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ОСНОВНІ РУШІЙНІ СИЛИ

З М І С Т Р О З Д І Л У

Вступ

Мета розділу — показати вимоги до майбутніх менеджерів

- 1. Державна політика і роль держави наприкінці другого тисячоліття**
- 2. Що таке державна політика?
Знаходження адекватного визначення**
- 3. Втілення державної політики:
прийняття стратегічних рішень**
- 4. Політичний менеджмент і аналіз політики**
- 5. Розробка й аналіз політики: вибір знарядь**
- 6. Регулювання ключових зв'язків при розробці й аналізі політики**
- 7. Рушійні сили здійснення політики**
- 8. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу**

Література

У двох працях про політичний процес у Канаді, що недавно вийшли і широко використовуються, дається оцінка ролі державних службовців в розробленні політики. Майкл Хаулет і М. Рамеш (Howlett, M., Ramesh, M., 1995) відзначають негативну роль бюрократії у політичному процесі, стверджуючи, що “бюрократи дуже часто є наріжним каменем в політичному процесі і центральною фігурою в багатьох політичних квазісистемах”, тоді як Майкл Вайтінгтон і Річард Ван Лун (Wittington, M., Van Loon, R., 1996) доводять протилежне, стверджуючи, що “часто кабінет вважає, неможливим прийняти рішення при відсутності чималої кількості докладних порад про розробку політики”.

У цих працях залишається нерозглянутим питання про те, що сучасні уряди відіграють вирішальну роль у прийнятті рішень. Можна без перебільшення сказати, що неможливо уявити керівництво державного сектору на найвищому рівні не в ключовій ролі в політичному процесі. Однак вищі змінні посадові особи на національному рівні, як правило, вважають, що їхня політична роль, їхня найважливіша функція полягає в підтримці міністра.

Якщо поради, запропоновані Світовим Банком, стосовно громадянської реформи в Україні, тут застосувати, то українські державні службовці також відіграватимуть вирішальну роль у розробці державної політики. Світовий Банк, наприклад, закликає “передати політичні функції від апарату Кабінету Міністрів до міністрів”. Із запровадженням цієї реформи в Україні українські міністри зможуть “вирішувати завдання національної політики, встановлені Кабінетом Міністрів”, “доручати деякі питання розробки політики службовцям приватного сектору”,

а також “ухвалювати й поліпшувати політичні документи”. Перманентні посадові особи — державні секретарі, зможуть “давати міністрові консультації про розробку політичного процесу, наприклад, про вибір доречних рішень чи аналізу витрат та вихід” (На цьому пункті особливо наголошують).

Цей посібник відповідає сучасній вимозі розвитку мистецтва політичного менеджменту, яким мають володіти майбутні керівники державних установ не лише в Канаді, але й у тих країнах, де відбувається перехід до капіталізму.

Розділ перший повинен дати загальне уявлення про галузь політичного менеджменту. Також у ньому стисло викладений увесь матеріал цієї книжки, щоб показати, яким чином кожен наступний розділ задовольнятиме вашу потребу в покращенні майстерності керівництва в кожній сфері політичного менеджменту. Як вступна частина, він закладає фундамент, на основі якого розвиваються всі наступні розділи. З цієї причини він обґрунтовує раціональний підхід до вироблення політики і показує, чому в ньому стисло представлені всі розділи і чому вони викладаються саме в такому порядку.

Спочатку буде обговорюватись роль держави наприкінці другого тисячоліття. У зв'язку з цим ми розглянемо канадський приклад: як найвища виконавча влада Канади визначила “ініціативи державного сектору”, бо це одна з тих тем, яку вона ймовірно обговорюватиме зі своїми колегами. Є підстави вважати, що це істотно вплинуло на політичний процес у Канаді. На початку цього розділу обговорюються наявні визначення державної політики. З цього питання починається більшість праць про державну політику. У наступному параграфі цього розділу будуть обговорюватись функції державного менеджменту, окреслені керівництвом новостворених національних Policy Task Force, якому канадський уряд доручив покращити ефективність політичного процесу.

Мета розділу — показати вимоги до майбутніх керівників

Хоча розділ перший є лише вступ до розробки й аналізу політики, але ж не рано подумати також про вимоги, які пред'являтимуться до керівників державних установ у 21-му столітті. Ми сподіваємось, що, прочитавши цей розділ, ви дізнаєтесь не лише про попередні способи розробки державної політики, але й краще зрозумієте:

- природу державної політики та її складність;
- планування стратегічної політики та вимоги до неї на початку 21-го століття;
- функції політичного менеджменту;
- природу аналізу політики та політичних порад і проблеми, що виникають перед менеджерами в процесі аналізу політики і при використанні політичних порад;
- знаряддя державної політики і проблеми, що виникають при виборі знарядь;
- важливість вертикальних, зовнішніх і горизонтальних стосунків у політичному менеджменті;
- здійснення політики та зв'язок між здійсненням, розробкою та аналізом політики;
- майбутні вимоги до аналізу політики й надання політичних порад.

Схема

У цьому розділі буде розглянуто такі питання:

1. Державна політика та роль держави наприкінці цього тисячоліття.
2. Що таке державна політика? Пошуки адекватних визначень.
3. Втілення державної політики: прийняття стратегічних рішень.
4. Політичний менеджмент та аналіз політики.
5. Розробка й аналіз політики. Вибір знарядь.
6. Регулювання ключових зв'язків при виробленні аналізу політики.
7. Рушійні сили в здійсненні політики.

1. Державна політика і роль держави наприкінці цього тисячоліття

Перше питання так само, як і друге — якою має бути роль уряду наприкінці цього століття, — обоє недоречні, аби їх розглядати на початку цієї книжки для менеджерів, присвяченої розробці й аналізу державної політики. Чому ж ми їх тоді розглядаємо?

По-перше, вони важливі з погляду логіки професійних і традиційних вимог. Якщо, як пропонує Томас Дай (T. Dye), державна політика є те, що уряд робить чи не робить, то те, що урядові слід чи не слід робити — це найголовніше у державних справах. Воно стосується всіх нас: і державних службовців, і громадян.

По-друге, вони важливі для консультантів, які дають політичні поради. В Канаді, наприклад, консультативні агентства дають поради й рекомендації для службовців найвищого рівня — виконавчій владі. Наприклад, 1996 Report of the Institute of Public Administration Deputy Minister Issue Survey (Менеджмент державного сектора, 7:4, 1996) провів опитування заступників міністрів на національному й регіональному рівнях. Їм було запропоновано окреслити великі проблеми, які стоятимуть перед їхніми організаціями впродовж наступних трьох років. Опитування з'ясувало їхню думку і встановило, що найперш їх хвилює перегляд політики уряду і реформування. І в результаті впливли дві важливі теми для розгляду:

- Розробка урядових бюджетних планів задля зменшення.
- Перегляд і визначення центральних функцій уряду.

Один заступник міністра заявив:

“Зрозуміло, що у сфері державної політики перегляд ролі уряду в канадському суспільстві є одним із найголовніших завдань, яке стоїть перед кожним владним органом Канади. Слідом за проблемами бюджетних можливостей та перегляду ролі приватного й державного секторів у нашому суспільстві стоїть проблема ефективного керівництва політичними змінами і фоку-

сом програм, актуальна для керівників усіх регіональних та урядових міністерств.

З приводу цього добре було б згадати зауваження Девіда Осборна і Теда Гейблера (Osborne D., Gabler, T., 1992), ушанованих авторів і творців концепції реформування уряду. Вони зазначають, що "наші уряди нині переживають глибоку кризу... і можна сказати, що саме зараз настав час для творців нової політики". Тож, якщо ми хочемо забезпечити керівництво на майбутнє, нам треба почати з посібника для менеджерів. І ця книжка, здається, задовольнить вимоги майбутніх спеціалістів у галузі розробки й аналізу — творців нової державної політики. Зараз ми, схоже, знаходимося посеред "моря змін" чи, як каже Гарвей Кун у своїй книжці "Структура наукової революції", ми знаходимося, так би мовити, в парадигмі змін. У контексті державної політики — це означає, що глобальна політизація суспільства та інші фактори змушують нас переглянути роль держави. І в західній політичній літературі, як у професійній, так і в науковій, вже існує певна думка, що 90-ті роки стали переломними в оцінці ролі держави.

Повернімося в минуле — до яскравих подій 70-х і 80-х років, коли в Канаді та Європі панувала повна однаковість у смаках щодо розвитку і підтримки добробуту держави. Як зазначає Стефен Брук (1998), "не може бути ніяких сумнівів у тому, що роль держави в забезпеченні соціальної сфери, а також у спрямуванні частки національного доходу на процвітання державних політик... надзвичайно зростає упродовж цього століття".

Не так буде в 2000-му. Що урядам слід робити і в якому напрямі вони працюватимуть? Це питання є наріжним каменем не лише для керівників галузі соціальної політики — хоча ця галузь приваблює найбільшу увагу, — але воно фактично є таким для усієї сфери державної діяльності. Без перебільшення можна сказати, що ми підемо не тим шляхом, яким йшли раніше.

Наша праця не є глибоким дослідженням державної політики, але її треба прочитати і вивчити, оскільки настав час з'ясувати, що є поганого в традиційній ролі уряду. Чому більшість урядів у захід-

них індустріальних країнах вважають, що вони, як кажуть Пурчас і Гіршхорн, накликали на себе “фінансову біду” в 80-х і 90-х?

Питання, якою має бути роль майбутньої держави, однак, далеко від ясності і межує з протиріччями. Тому вам слід розглядати це питання поступово, починаючи зі своєї держави. І спочатку треба відповісти на питання, які вимоги треба поставити до керівництва української держави на початку ХХІ століття, аби воно було “добрим”.

Дві порівняльні таблиці допоможуть вам розплутати клубок протиріч, які існують навколо специфічних держав. У першій частині таблиці показано суспільну думку про роль держави, яку зафіксувала в своєму консенсуальному документі у 1997 р. Економічна рада Онтаріо — великий політичний “думаючий танк” найбільшої і особливо процвітаючої провінції Канади. У другій частині таблиці показано результати зондування суспільної думки, представлені в 1997 Радою Канади з питань державно-приватного партнерства).

Прогнозування ролі держави

<i>Економічна Рада Онтаріо 1997</i>	<i>Рада Канади з питань державно-приватного партнерства 1999</i>
Діяльність за інтересами держави	Регулювання зв'язків між глобальними силами зовнішньої політичної спільноти та канадським суспільством і економікою.
Забезпечення повної зайнятості населення	Зробити канадійців більш конкурентоздатними у секторі економіки
Збільшення продуктивності праці й економічної ефективності.	Зменшити негативні впливи глобальних змін на сектори економіки, регіони, населення
Забезпечення свободи індивідуального підприємства	Справедливо розподіляти прибутки і видатки у секторах економіки, серед населення, в регіонах

Забезпечити: • справедливий розподіл доходу • покращення довкілля • Розвиток регіонів • збільшення політичної, культурної та економічної незалежності	Урізноманітнювати менеджмент шляхом введення державно-приватного партнерства
	Забезпечення соціальної, економічної, політичної стабільності

Чи існує якась суттєва відмінність між цими поглядами?

У другій таблиці конкретніше висвітлено роль держави. У ній порівнюються погляди на ключову роль держави, представлені Радою Канади з питань державно-приватного партнерства і те, що пропонує сер Кенет Вілтшайр, один з авторів проекту оновлення держави в Новій Зеландії.

Ключова роль держави: стисло про її функції

Рада Канади з питань державно-приватного партнерства (1997)	Сер Кеннет Вілтшайр (1996)
Міністерство юстиції, охорони здоров'я, оподаткування	Регулювання
Розвиток державної політики	Менеджерські угоди
	Політичні поради

Чи буде пропозиція сера Кенета про те, що роль уряду має обмежуватись регулюванням, політичними порадами і укладанням менеджерських угод, прийнятною для України в перші роки XXI століття?

Із цієї загальної дискусії впливають дві теми для роздумів. Перша торкається відповідної ролі уряду в питаннях державної політики. Друга — як уряди мо-

жуть покращити виконання своїх ролей, які вони взяли на себе. Цим двом темам присвячені два розділи цієї книжки. Але перш ніж ми познайомимось з політикою уряду і станемо в цьому питанні компетентними, необхідно докладніше розглянути, якою є чи якою має бути природа державної політики.

2. Що таке державна політика? Пошуки адекватного визначення

Не дивно, що більшість праць про державну політику починаються з визначення. Що являє собою те, що ми хочемо вивчити? — запитують вони. Різні автори пропонують різні визначення. Огляд існуючих визначень можна побачити в цій таблиці.

Визначення державної політики

Автор	Визначення
Дай (1972)	Що уряд робить чи не робить
Ейстон (1971)	Зв'язки уряду з його оточенням
Роуз (1969)	Довга низка більш-менш послідовних дій та їх наслідки
Фрідріх (1963)	Обраний державними органами напрям дій, спрямований на певне оточення, який допомагає реалізувати їх можливості чи подолати перешкоди, використовуючи який вони досягають бажаних цілей
Дженкін (1978)	Прийняття взаємопов'язаних рішень, що стосуються вибору цілей і засобів їх досягнення
Андерсон (1984)	Цілеспрямований курс дій уряду для розв'язання певної проблеми чи сукупності взаємозв'язаних проблем

Треба відзначити, що деякі з цих визначень, наприклад, ті, що запропоновані Джеймсом Андерсоном

(Anderson, J., E.) і Карлом Фрідріхом (Fridrich., C. J.) (котрий визначає державну політику з погляду кібернетика, спираючись на раціональні підходи) створені політиками. Такі визначення Брукс (Brooks, S.) називає “свідомим голосом”.

Визначення, що політика є те, що уряди роблять чи не роблять, сформулював американський учений Томас Дай. У цьому випадку можна припустити, що те, що уряди вирішують не робити — не настільки важливе, як дії, що вони розпочинають.

Визначення цих політиків, разом з визначенням Дженкіна, американського письменника, виражають значну кількість і практичних дій урядів, підтверджуючи якраз саме те, що цілі, наміри, завдання чи знаряддя урядів у деяких випадках настільки масштабні, що необхідно, аби одержані результати були виражені в кількісних розрахунках. І це нині дуже важливо для підтримки фокуса державної політики, коли від неї вимагається здатність пристосовна і старанність. Але ж це вважалося радикальним для минулих часів.

І все ж наявні визначення є дещо туманними. Вони не дуже обдумані і не виражають нормативні наміри державної політики. Фактично вони представляють чи підтверджують лише деякі з цінностей, ідей та цілей суспільства. Тому при створенні визначення слід застосувати ще один підхід, що спирається на вплив влади. Адже держава, щоб регулювати життя суспільства в суспільно прийнятих напрямках, використовує примус, який упорядковує певним чином людську поведінку.

Іншими словами, визначаючи державну політику, важливо мислити з погляду впливів. І найближчим до істинного буде те визначення, яке поєднає ці два визначальні фактори — наміри і впливи. Юджин Міган (Meeghan, E., 1985) довів, наскільки важливо, коли держава використовує:

- деякі джерела державної політики (державні установи:
- політичні й адміністративні), які обмежують специфічні людські дії, за допомогою яких вона досягає бажаних результатів, а також

- засоби, з допомогою яких вона досягає бажаних результатів.

Важливо зазначити, що в минулому лише ясні, осмислені визначення державної політики давали можливість урядам ухвалювати ті рішення, які швидше були справою політичної теорії чи приписів, але не практики. Хоч у багатьох випадках зміст політики, як відзначає Брук (1998), був “неясним і дво-значним”. І причиною цього часто була необдуманість. Більше того: іноді було навіть важко визначити, яка політика в даній галузі. Уряди мають бути зобов’язані публікувати свої документи, бо в деяких випадках вони це роблять, в деяких — ні.

Визначення державної політики також має відображати стратегічну політику уряду. Наприклад, у Канаді в 90-х роках до менеджерів державного сектору уряд поставив підвищені вимоги, які були продиктовані новими обставинами. Ставлячи ці вимоги, уряд вважав, що виконання завдань державної політики — це не лише шлях до покращення ефективності керівництва, але й запорука успіху на виборах. У цьому сенсі найкращим є визначення Дженкіна і Фрідріха, яке спирається на стратегічні підходи, що вони вважають найбільш прийнятними для досягнення практичних цілей.

3. Розробка державної політики. Прийняття стратегічних рішень

90-ті роки засвідчили, що процес розробки державної політики має відповідати підвищеним вимогам. Він має бути більш осмисленим і обґрунтованим — іншими словами, стратегічним за природою, бо це необхідно для прийняття доцільних рішень. Чому ми наголошуємо на тому, що планування політики є стратегічним процесом?

Перша причина — це соціальні й економічні проблеми, які стали настільки складними і настільки невизначеними для прийняття рішень, що державні організації потребують систематичного підходу, який дозволив би їм виконувати глобальні політичні зав-

дання, а також допоміг пристосовуватись до нових обставин чи потреб, чи до несприятливих умов. Вільям Ервін (Erwin, W., 1992) відзначає, що, оскільки “майбутні обставини дуже відрізнятимуться від сьогоднішніх”, державні організації потребують системного підходу, який би відображав зміни й допомагав їм пристосовуватись до нових умов. Джек Котін (Koteen, J., D., 1989) твердить аналогічне, що великі організації “мають дати менеджерам інструмент, який допоможе їм краще розуміти цей надзвичайно складний світ і вкаже шлях, яким їм треба йти; і це навіть більше стосується державного й неприбуткового секторів, де часові й людські можливості обмеженіші, ніж в приватному секторі”.

Друга причина стосується бюджету, точніше того, що деякі аналітики називають вимогою регулювати бюджетні перевантаження. Словом, нинішня фінансова криза, зумовлена обмеженнями й жорсткими скороченнями бюджетів, яка вже 15 років триває в країнах Організації Економічної Співдружності й Розвитку (ОЕСР), прискорила пошуки шляхів фінансування дедалі бідніших джерел в умовах зростаючої конкуренції. Тому сьогодні — більш ніж будь-коли, менеджери державного сектору мають показати стратегічне бачення проблем. Котін (1989) на рубежі 90-х писав, що

“вже більше ніколи — принаймні в недалекому майбутньому — держава не витратитиме грошей на важливі державні заходи, поки не переконається в їхній значній результативності, а тоді... обережне стратегічне планування й менеджмент неодмінно з'являться”.

Рон Зап стверджує (Zapp, R., 1994), що:

“організації державного сектору спочатку мають з'ясувати свої службові обов'язки і власну організаційну культуру, а також принципи, яких вони мають дотримуватися, щоб виконувати ці обов'язки. Такий порядок, як правило, встановлюється на практиці в стратегічному плануванні, яке документується і обговорюється всім штатом організації. Недотримання цих урядових вимог веде до невиконання організацією

своїх організаційних обов'язків. Не дивно, що державна політика минулого мала інертну організаційну культуру, і це в кращому випадку”.

Інертна організаційна культура навряд чи виявиться прийнятною для українських державних установ чи для будь-якого іншого уряду і допоможе українцям впевнено вступити в нове тисячоліття. Хіба можна, скажімо, уявити, що новостворені уряди чи покровителі неприбуткових організацій, чи хоча б урядова підтримка соціальних програм будуть надійними без стратегічного планування?

Ці питання розробки політики, що мають відношення до прийняття доцільних рішень, входять до будь-якого посібника з розробки й аналізу політики. Для вас може бути сюрпризом, що розділ другий цієї книжки, який називається “Здійснення державної політики: стратегічні підходи до планування політики” — намагається покращити вашу компетентність в питанні стратегічного планування і загострює вашу увагу на можливостях і обмеженнях стратегічних методів, які застосовуються в плануванні політики у державному секторі. Загалом він прагне також покращити ваше мистецтво управління політичними процесами.

4. Політичний менеджмент і аналіз політики

Стратегічне планування політики суттєво може покращити ефективність керівництва в новому тисячолітті. Але ж це не перша вимога до державних службовців, які беруть участь у процесі розробки й аналізу політики. І навряд чи вона є останньою. Державна політика набагато складніший “звір”, аніж стратегічне планування. У внутрішньому політичному оточенні державного сектору і на рівні регіональному, і на рівні великих державних установ набагато властива раціональніша система стосунків, аніж та, яку міг би запропонувати концепт стратегічного планування. Це перше, що мають знати державні службовці.

У канадському державному секторі окреслено сім елементів **політичного менеджменту**, які суттєво покращують керівництво. Ці функції були визначені в 1996 р. національними Task Force, яким уряд дав завдання знайти шляхи покращення ефективності керівництва, і їх буде корисно тут перелічити:

- теоретичні дослідження;
- застосування теоретичних досліджень, статистик і кількісного моделювання;
- дослідження політичного оточення, загальні директиви щодо аналізу й прогнозування політики;
- аналіз політики й політичні поради;
- менеджмент консультацій і регулювання ключових зв'язків;
- володіння інформацією;
- розробка програм, їх впровадження, контроль;
- виконання й оцінювання одержаних результатів.

У цій книжці ми не маємо можливості розкрити вичерпно всі ці функції політичного менеджменту й перетворити усіх вас на професійних політиків. Але ж, оскільки ви — майбутні менеджери й керівники українського державного сектору, то вам важливо мати певні знання про кожна з цих функцій, щоб готуватись до участі в політичному процесі, а також упевнено підтримувати ефективну "поведінку" менеджменту у ваших міністерствах чи установах. Тому в цій книжці ви знайдете загальний опис кожної з цих функцій.

Із цих семи елементів **аналіз політики й політичні поради** заслуговують найбільшої уваги, бо ця функція, "як правило, розглядається як ключова функція" ефективного політичного керівництва, зазначає Дж. Андерсон. Із усіх галузей політичного менеджменту аналіз політики вимагає найпильнішого розгляду і як пізнавальний предмет, і як методологія, а також з погляду впливу на розробку політики. На жаль, такий аналіз досить складний, принаймні в очах аналітиків. Патон і Савіцкі (Patton, c., Sawicki D., S.) окреслили вісім визначень аналізу політики. Вам корисно в загальних рисах знати про них.

Зважаючи на перспективні завдання, що стоять перед політичним менеджментом, Вільям Дан (Dunn, W., N., 1993) наголошує на тому, що "аналіз політики, який використовує різноманітні методи досліджень і доказів з метою створення й поширення інформації, що може бути використана в конкретній політичній ситуації для розв'язання державних проблем, — це, мабуть, найпростіший і найдоступніший елемент політики".

Певно, найважливішою особливістю аналізу політики як предмета й методу є його систематичність. Однак треба відзначити, що аналіз політики не є чисто раціональним процесом. Хоча він складається з етапів, які треба поступово виконувати, якщо ви хочете досягти бажаного результату або дістати політичну пораду, яка зможе задовольнити ваші вимоги або реалізувати ваші можливості. Патон і Савіцкі запропонували шість елементів аналізу політики:

1. Визначення проблеми, обґрунтування важливості проблеми та її деталі.
2. Визначення критеріїв оцінки.
3. Розгляд альтернативних політик.
4. Пропозиції альтернативних політик.
5. Висвітлення застосування альтернативних політик на практиці та відмінності між альтернативними політиками.
6. Контроль за впровадженням політики.

(Примітка: в літературі існує звичайно сім пунктів. І до цього переліку можна додати ще пункт восьмий — здійснення вибраних рішень).

Отже, аналіз політики мають проводити лише фахівці аналізу, застосовуючи різні систематичні методи, які допоможуть менеджерам задовольняти їхні потреби та реалізувати їхні можливості. Таким чином, планування стратегічної політики, описане вище, і систематичний аналіз політики, який його підтримує — це клапти, вирізані з однієї одежі — раціонального процесу.

Хоч Андерсонове описання функцій аналізу політики й політичних порад дещо сумбурне, воно також варте обговорення. Андерсон записує всі елементи — "теоретичні дослідження, кількісний і якіс-

ний аналізи, оцінювання програм, консультації, передбачення того, що є можливим і прийнятним, бажання міністра" — одним пунктом: вибір рішень і порад. Цей виклад з-під пера професіонала дозволить нам легше зрозуміти, чому обговорення аналізу політики має бути справою аналітиків чи великих майстрів політики. Аарон Вільдавскі (Wildavsky, A., 1979) відзначає, що Андерсонове визначення виділяється серед інших тим, що воно дуже стійке.

Теперішнє розмаїття поглядів на процес аналізу політики й політичні поради спонукало нас обрати кілька напрямів, обговорюваних у цьому посібнику, про розробку й аналіз політики. У цій книжці, яка доповнює існуючі праці про аналіз політики й політичні поради, ми акцентуємо увагу на тому, що аналіз політики мають проводити професіонали, і намагаємося підняти професійний рівень майбутніх аналітиків. Коротше, той, хто працює у сфері політики і відповідає за політичний менеджмент, має володіти раціональними аналітичними методами, які є необхідним інструментом політичного ремесла. В свою чергу успішне проведення аналізу політики залежить від розуміння зовнішнього і внутрішнього політичного оточення. Також воно залежить від розуміння того, коли й де застосовувати різні аналітичні методи, та від уміння пропонувати розв'язки проблем, які політики зможуть використати на практиці.

Якщо ці два пункти об'єднати, то цілі аналізу політики, які пропонуються в цій книжці, стануть зрозумілими. Їх можна зафіксувати таким чином:

Цілі аналізу політики

Поглиблення початкових знань про аналіз політики	Прагнути до оприлюднення концептів аналізу політики, наприклад, публікувати концепти деталізації проблеми перевизначення проблеми; поглиблювати розуміння зв'язку між політикою та менеджментом; поглиблювати розуміння місця аналізу політики в розробці політики
Підвищення професійного рівня	Усвідомлювати важливість етичних цінностей; оцінювати внутрішнє політичне оточення; брати активну участь в процесі аналізу політики; оцінювати роль спостерігачів, які є посередниками при вирішенні проблем; покращувати регулювання зовнішніх зв'язків.
Поліпшувати володіння практичними методами	Розробляти важливі якості; покращувати вміння давати політичні поради, а також здатність оцінювати політичне оточення використовувати необхідні методи, наприклад, кількісні; поліпшувати презентацію методів
Розвивати необхідні для аналітика якості	Розвивати ясне й критичне мислення: • розпізнавати факти й погляди; • виявляти й аналізувати риторичні й необ'єктивні судження; • визначати причинно-наслідкові зв'язки; • виявляти логічні помилки і хибні судження; • порівнювати інформацію, точки зору й виділяти необхідне; • розвивати вміння доводити з допомогою логічних доказів; • оцінювати й робити висновки

Останній пункт — розвивати необхідні для аналітика якості — є вельми пізнавальним як для вивчення природи політичного аналізу, так і для придбання професійних навичок.

Важливо зазначити, що аналіз політики за своєю природою відрізняється від політичних порад, які засновані на аналізі і які є процесом значно простішим і безпосереднішим.

Розглянемо, наприклад, уміння розрізняти факти та погляди. Що таке факт? Це емпіричне твердження, яке можна довести за допомогою інших фактів, що піддаються перевірці. Тоді як погляд — це твердження якоїсь особи, яке відображає певну думку цієї особи. Оскільки державна політика є авторитетним визнанням цінностей, що існують у суспільстві, то процес розроблення політики має бути наповнений твердженнями, які засновані на фактах, а не на відчуттях. Тут важливе те, що політик-аналітик повинен розвивати в собі здатність відрізняти твердження, які засновані на факті, від тверджень, заснованих на індивідуальному сприйнятті. У повсякденній практиці це означає відрізняти презентацію факту від самого факту. З цього приводу спадає на думку давній вислів: "цифри не брешуть — брешуть цифрами".

Друге завдання, що стоїть перед аналітиком — це виявлення й аналіз риторичних та необ'єктивних суджень. У цьому випадку аналітик має бути войовничо настроєний щодо вживання слів, які маскують необ'єктивні судження. Також він завжди має перевіряти достовірність джерел, гіпотетичних припущень чи поглядів.

Визначення причинно-наслідкових зв'язків є найскладнішим із завдань. Такі зв'язки важко виявляти в людських діях, але ж вони відіграють важливу роль у прогнозуванні політики, а відповідно і в проведенні аналізу політики. У всякому разі аналітики повинні вміти спростувати хибні пропозиції, знаючи, яким може бути наслідок.

Визначення акуратності та повноти інформації виключає порівняльне дослідження та ідентифікацію розходжень та пропусків. Попри всю важливість, це доволі прості (односпрямовані) процеси, до того ж значно спрощені в наш час моментальної електронної комунікації та Інтернету.

Зрештою, деякі завдання, що відносяться до виявлення логічних помилок та хибних міркувань, не є

трудними. Неважко знаходити стереотипні помилки, тобто судження, зроблені на основі стереотипного мислення (наприклад, жінки не повинні служити в армії). Вони виникають внаслідок недостатньої інформованості. Інші типові помилки, які легко виявити, — це неправильні екстраполяції, коли історичні тенденції беруться за показник майбутнього політичного розвитку, не враховуючи вплив несприятливих обставин.

Розглядаючи ці питання, ми намагаємося покращити ваше

- вміння працювати з погано визначеними проблемами, неодмінно встановлюючи походження фактів і поглядів;
- вміння формулювати результати, висновки, рекомендації в усній та письмовій формах.

Отже, два розділи цієї книжки присвячено розвитку вашої майстерності в аналізі політики.

У розділі третьому буде обговорюватись **проблема визначення, проблема аналізу й проблема дослідження політики**. Вільям Дан (1993) вважає, що політики-аналітики вільніше і глибше розв'язують “погано поставлені” проблеми, які є такими через погане визначення проблеми. Вони не припускають механічного, ненаукового аналізу, а, навпаки, роблять його багатостороннім, відкритим для обговорення. Зіштовхнувшись із такими “погано поставленими” проблемами, аналітики мусять розробити корисні підходи, щоб визначати і перевизначати основні проблеми. Аналіз політики застосовує логічне мислення при розв'язанні будь-якої проблеми, але ж проблему спочатку треба чітко визначити. У розділі третьому ми розглянемо дві найважливіші моделі аналізу, критично оцінюючи інформацію про наявні підходи, побудовані на цих моделях, а також метод послідовних доказів. Аналіз політики має справу також з дослідженням політичного процесу, яке включає прогнозування майбутнього результату і намагається перенести прогнозування, про яке йтиме мова в другому розділі, на стратегічні підходи до політичних проблем. Дослідження політичного процесу, таким

чином, неодмінно має справу з кількісними методами й причинно-наслідковими зв'язками.

У параграфі шостому, який називається “Документи про політичні альтернативи й рекомендації”, обговорюватиметься питання, як покращити політичні документи. Адже принципова мета аналізу політики і політичних порад полягає в тому, щоб рухати політичну систему вперед, задовольняючи її потреби і використовуючи можливості. І все це має бути відображено в політичних документах. У цьому розділі ми також ставимо за мету — покращити вміння майбутніх менеджерів у підготовці політичних документів. Тому в центрі уваги цього розділу основні елементи процесу прийняття рішень, які існують в Канадському державному секторі. Також тут розглядатиметься таке конкретне питання, як підготовка політичних документів. З цією метою ми використовуємо сучасні настанови щодо підготовки документів, наводячи рекомендації для Кабінету міністрів Канади, а також місцевих урядових міністерств Онтаріо й Отави як базові для обговорення. Чому ми обрали саме канадський приклад? Одна з причин та, що серед інших країн ОЕСР Канада має найкращий досвід у цій справі. Щоправда, урядові публікації в Онтаріо виглядають найбільш “софістичними” порівняно з іншими канадськими провінціями. Тут ставляться вимоги до обсягу документа, а також до його змісту. Деяко інший підхід до публікацій існує в урядовому віснику РСО. У ньому заслуговують на увагу (за формою і за стилем) процедури прийняття рішень, чинні вимоги (наприклад, доступ до урядової інформації), а також вимоги до політичних звітів. У цьому розділі також обговорюватимуться подібні й протилежні пункти цих підходів.

5. Розробка й аналіз політики: вибір знарядь політики

Пошуки доцільних рішень, а також проведення аналізу політики — обоє мають на увазі вибір знарядь політики, щоб зробити її вдалою і правильно

розв'язати проблеми. Знаряддя політики — осереддя процесу вироблення політики й аналізу — держава вибирає для здійснення певних своїх потреб чи можливостей. Вибір знаряддя надає політичним рішенням особливої важливості.

Крім того, правильне знаряддя політики, яке успішно застосовується на практиці, є найкращим доказом політичної майстерності державного службовця, аналітика, котрий працює один чи в команді. Тепер вже не треба багато говорити про те, що знаряддя політики є тією ланкою розробки політики, де державний службовець відіграє визначну роль.

Цілком імовірно, що дехто з вас братиме участь у дискусіях, що ведуть до вибору конкретного знаряддя, яке реалізує вплив уряду. Хто пропонує видатки, які затверджує уряд? Хто дає поради урядові, які той втілює в життя чи пропонує і проводить зондування суспільної думки? Хто рекомендує регулювати сфери медицини, охорони здоров'я чи охорони довкілля? Хто пропонує приватизацію чи введення державно-приватного партнерства? Якщо ви будете займатись яким-небудь із цих питань, то ви неодмінно прилучитесь до процесу вибору знаряддя, яке є осереддям розробки політики.

Політика, як правило, вводить в дію широкий спектр знарядь, який змінюється від менш силових до більш силових. М. Вайтінгтон та Річард Ван Лун (1996), наприклад, твердять, що лише той тип знарядь може бути силовим, який застосовується в різних "анти"-кампаніях (наприклад, у боротьбі з курінням), а найпримусовішим вони вважають регулювання, бо воно "нав'язується в такий спосіб, що незгода карається примусовими санкціями, такими як ліцензії, штрафи чи навіть суворіше покарання. Хочемо ми того чи не хочемо, але ж відомо, що майже всі аналізи політики включають низку знарядь.

Ідея вибору знарядь "на шведському столі" є дуже актуальною для сучасних урядів. Питання про те, які знаряддя доступні зараз аналітику, викликало недавно чимало гарячих дебатів. Леслі Пал, наприклад, вважає, що фінансова криза 90-х виникла внаслідок того, що "старі повне меню знарядь минулого... було замінено більш обмеженим вибором зна-

рядь". На жаль, не всі з ним погоджуються. "Globe and Mail" (вересень 1997), коментуючи у вересні 1997 р. тронну промову монарха на відкритті парламентської сесії, відзначила його законодавчі плани. Серед інших обіцянок канадський уряд пообіцяв також виділити 1 білліон \$ тисяч на новий фонд стипендій для студентів, які мають блискучі успіхи у навчанні і походять із низько- і середньозабезпечених сімей, щоб допомогти їм навчатися в університетах і коледжах. Але ж, оскільки уряд обмежив доступ до знарядь, то цей план уряд не виконав. І газета "Globe and Mail" скаржиться, що канадський уряд,

"відчувши аромат збалансованого бюджету в 1998-98 р. і добрі часи попереду, відступив назад, в епоху дисків, і швидко задовольнив свою фанатичну любов до обіцянок, запровадивши лише маленькі дискретні програми та часткові вбогі ініціативи".

Загалом кажучи, розуміння і застосування на практиці розробки та аналізу політики вимагає широкого спектра знарядь при регулюванні проблем з боку аналітиків (чи уряду), а також покращує компетентність у питанні вибору знарядь. З цієї причини розділ перший цієї книжки ми присвячуємо вибору політичних знарядь. У ньому розглядається не лише природа політичних знарядь, а й рекомендації щодо вибору, які мусить давати аналітик.

6. Регулювання ключових зв'язків при виробленні й аналізі політики

Дж. Андерсон вважає, що менеджмент консультацій і регулювання стосунків — це ключова функція політичного менеджменту. У центрі уваги цього розділу стоїть питання про консультації, які надають зовнішні консультативні групи; часткова увага приділяється внутріурядовим традиційним консультаціям. Не важко зрозуміти, чому ми так робимо. Адже політичні менеджери, згідно з Дж. Андерсо-

ном, “мають приділяти постійну увагу зовнішній політичній спільноті, включаючи її потенційний внесок та її вимоги як доповнення до того, чим займається внутріурядова політична спільнота”. Але ж, оскільки політичний аналіз включає також “побажання міністра” і знання того, що є “можливим і прийнятним”, і оскільки “широкі горизонтальні стосунки” є “одним з найбільш вразливих місць сучасної політичної системи”, принаймні в Канаді, то зрозуміло, чому ця найбільш складна мережа стосунків обговорюється у цій книжці.

Параграф шостий “Регулювання ключових зв’язків при виробленні й аналізі політики” призначений для того, щоб покращити вашу компетентність у питанні, як треба регулювати ключові зв’язки у сфері політичного менеджменту. В Україні, як і в Канаді, учасники процесу розробки політики вступають у три типи зв’язків:

1. Вертикальні зв’язки, тобто стосунки державних службовців з своїми керівниками, а також з їхнім вищим політичним керівництвом.
2. Зовнішні зв’язки, тобто стосунки між державними службовцями та іншими службовцями — посередниками в процесі планування політики.
3. Горизонтальні зв’язки, тобто стосунки між державними службовцями одного державного органу влади та державними службовцями інших владних структур, щоб вирішувати політичні проблеми, які вимагають розширення організаційних кордонів.

Вертикальні стосунки — це стосунки між державними службовцями й політиками в процесі розробки політики. Як відзначають Вайтінгтон і Ван Лун (1996), “конкурентні політичні поради для Кабінету міністрів” є однією з найперших функцій бюрократії. І це питання, здається, є політично і адміністративно здійснимим. Фактично є два питання, на які кожен аналітик має дати відповідь:

- Чи будуть запропоновані ним поради прийнятними?
- Чи можна застосувати його поради на практиці?

Загалом кажучи, розроблено два типи підходів, які можуть допомогти аналітикові відповісти на ці

питання. Одні підходи побудовані на науковій логіці, а другі — на логіці суспільно-політичної практики. Ми маємо намір обговорити позитивні якості обох цих підходів.

Внутріурядові вертикальні стосунки між державними службовцями й політиками завжди були предметом обговорення. І ми часто ставимо у нашій книжці питання, чи є роль державних службовців у сучасних урядах домінантною? І де їхнє місце в розробці політики чи де воно має бути — “зверху” чи “знизу”, користуючись термінологією Дональда Рональда.

Однак державні службовці, якщо вони активно займаються політичним менеджментом, вступають також у зовнішні стосунки. Як відзначає Дж. Андерсен, “політичні менеджери, мають приділяти постійної уваги зовнішній політичній спільноті, включаючи її потенційний внесок і її потреби як доповнення до того, чим займається внутріурядова політична спільнота. Ці слова насамперед слід розуміти так, що зовнішня політична спільнота за своєю природою завжди грає роль посередника в розробці кожної державної політики. Крім того, цей простий принцип включає державних службовців у деякі найбільш складні зв'язки — горизонтальні, в які вони, ймовірно, неодмінно мають вступати. Андерсен вважає, що система горизонтальних зв'язків має бути імперативною для кожного сучасного уряду.

У цій книжці підтримується погляд, згідно з яким державні службовці в процесі вироблення політики неодмінно мають вступати в зовнішні зв'язки або з державними політико-консультативними групами, або з іншими консультаційними одиницями, що мають усталену приватну практику і менше взаємодіють з політичною спільнотою. І це питання залишається першочерговим і спрямоване на розуміння ролі, яку зацікавлені групи чи зовнішня політична спільнота відіграють у розробці державної політики. Коротше кажучи, зацікавлені групи завжди намагаються впливати на розробку державної політики. Оскільки ж державні службовці відіграють ключову роль у розробці політики завдяки вертикальним стосункам зі своїми політичними керівниками, то вони

неодмінно опиняються в центрі уваги зацікавлених груп, які хочуть мати вирішальний вплив на вироблення політики, що їх цікавить. І в результаті навколо проблеми, яка цікавить зовнішню спільноту, виникає складна система стосунків, що їх Колімен і Скогстад (1990) називають мережею, “яка відображає стосунки в особливій групі акторів, що формується навколо проблеми, важливої для зовнішньої політичної спільноти”.

Однак питання, якою є роль зацікавлених груп у створенні цієї мережі — “благом” чи “злом” — поки що залишається спірним. Дж. Андерсон стверджує, що державі слід піклуватися про те, аби зацікавлені групи не мали вирішального впливу на розробку політики. Тому він застерігає, що “державні службовці мають усвідомлювати ризик постійних дій всередині одних і тих же груп і ризик бути захопленими групами ключових клієнтів чи інтересів”. Таким чином, важливо, щоб державні службовці, включені в процес розробки політики, усвідомлювали наявність цих груп і знали, що їх цікавить — щоб були готовими мати з ними справу. У зв'язку з цим у розділі п'ятому обговорюється питання, як державні службовці можуть найкраще взаємодіяти з зовнішньою політичною спільнотою й діяти так, щоб не потрапити до неї в залежність і домінувати в політичному секторі.

Третю групу стосунків становлять *горизонтальні* стосунки між службовцями різних державних владних органів чи міністерств. Тейлор відзначає, що “жоден міністр чи міністерство, що діє одноосібно в традиційному процесі щоденної рутини, а також у процесі розподілу службових обов'язків, не може забезпечити в сучасних політичних умовах надійну політичну ширму чи необхідну когерентність дій”. Адже для того, щоб набути корисного практичного чи хоча б теоретичного досвіду, треба зав'язувати горизональні стосунки.

Необхідність встановлення горизонтальної перспективи, безумовно, довгий час вважалось одним зі способів досягнення цілей у великих організаціях. Наприклад, Гарлан Клівленд, американський посол, у 1972 р. заявив, що майбутнє держави — у горизон-

тальних зв'язках. І недавно, у лютому 1997 р., заступник міністра Комітету політичних досліджень при Policy Task Force у бесіді з Жаклін Бургон, членом Тасмної Ради, і тому найвищої і найвладнішої посадової особи, висловив думку про поліпшення ефективності федеральної політики і сказав, що в наступному десятиріччі горизонтальна перспектива буде вирішальною силою при розв'язанні політичних проблем (1997). ADM підкомітет Глобальних Проблем і Можливостей (1997) висловився точніше:

“якщо завдяки нашій праці всі, зрештою, зрозуміють, що глобальні світові проблеми впливають і вельми обмежують наші традиційні уявлення про сферу державної діяльності, в межах якої ставляться цілі і виконуються політичні дослідження. Це закликає до радикального перегляду так званої “ідеї роботи”, яку виконують уряди. У майбутньому нам треба працювати колективніше і розширювати горизонтальні зв'язки в тих державних організаціях і установах, де ми одержуємо зарплату (цей пункт додатково наголошується)”.

От тільки як переорієнтувати діяльність державних владних органів, зробити її колективнішою і горизонтальнішою, — сказати важко. Деякий прогрес, безумовно, відбувся. Наприклад, державні службовці почали частіше вдаватися до зовнішніх консультацій. Власні внутрішні джерела політичних порад вони використовують трохи частіше, але все одно замало. Очевидні факти свідчать про те, що більшості великих державних установ не властива консультативна поведінка” (Rasmussen, K., 1999). Державні службовці вважають, що консультації відірають у них багато часу і що вони маловажливі при оцінюванні.

Крім того, необхідність встановлювати й підтримувати горизонтальні зв'язки справедливо вважається імперативою ефективного керівництва у сфері політичного менеджменту. Джон Котер (1985) доводить, що ефективна діяльність менеджерів означає “постійне регулювання тих зв'язків, що нині існують”, і “постійні міркування про те, які корпорації і

які угоди між людьми поза межами вашої команди можуть бути для вас необхідними і допоможуть вам успішно втілювати в життя ваші ідеї чи ваш вибір засобів, або рішення”.

7. Рушійні сили здійснення політики

Серед семи елементів політики чотири мають відношення до втілення політики. Тому політичні менеджери мають займатися також плануванням, впровадженням, контролюванням та оцінюванням програм. У зв'язку з цим треба відзначити рекомендацію Світового Банку для державних секретарів українського державного сектору, яким пропонується “нагляд і контроль за розробкою політики, визначеної міністром”, а також “наглядати і контролювати засоби впливу політик і повідомляти міністра про виконання”. Ця книжка знайомить вас із добре відомою працею двох американських політичних експертів Деніела Мазманяна й Пола Сабатьєра, у якій описується втілення політики на практиці. Слід сказати, що втілення політики в життя — це надзвичайно складний за своєю природою процес. Це один із надзвичайно мінливих процесів, який надзвичайно важко втілити в кращому вигляді чи то в Україні, чи то будь-де.

8. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу

Щоб допомогти вам засвоїти матеріал цього розділу, ми пропонуємо розглянути такі питання:

1. Як ви думаєте, хоча б приблизно, які вимоги до “доброго керівництва” існуватимуть в Україні з погляду вашого уряду на початку ХХІ століття? Чи це справа уряду — робити так, як краще? Чи можна певним чином регулювати основні види діяльності уряду, які він обирає?

- Яке визначення державної політики, запропоноване в літературі, має найбільший сенс з погляду ваших майбутніх планів? Які елементи вам потрібні для перегляду вашої концепції “державної політики”?
- Чому ставиться такий великий наголос на стратегічні підходи до розробки політики? Як планування стратегічної політики впливає на визначення державної політики, представлені в цій книжці?
- Які основні елементи політичного менеджменту?
- Які елементи є спільними для планування стратегічної політики й аналізу?
- Аналіз політики і політичні поради, описані як одна із ключових функцій вищих державних службовців, є, крім того, “чорною” роботою. Чи можете ви навести приклади з вашого власного досвіду, що виправдовують це твердження?
- Які знаряддя державної політики, відомі вам з цієї книжки, ви порекомендуєте і використаєте у вашій теперішній роботі?
- У процесі розробки й аналізу політики найважче розвивати й підтримувати горизонтальні стосунки в державному секторі. Чи переконалися ви в цьому на своєму досвіді? Якщо так, то від чого вони залежать: від організаційної культури, особистих якостей службовців, системи винагород?
- Чому втілення політики розглядається як спільний елемент розробки і аналізу політики?

Література

- 1 Anderson, George (1996) “The new focus on the policy capacity of the federal government”, **Canadian Public Administration**, 39:4, (Winter), 469-488.
- 1 Anderson, James E. (1984) **Public Policy Making: An Introduction Third Edition** Boston: Houghton Mifflin Company.
- 1 Brooks, Stephen (1998) **Public Policy In Canada: An Introduction**. Third Edition. Toronto: Oxford University Press.

5. Cleaveland, Harlan (1972) **The future executive: a guide for tomorrow's managers**. New York: Harper & Row.
6. Cohen, Larry and Robert H. Rakoff(1978) "Teaching the Contexts of Public Policy: The Need for A Comparative Perspective," **Policy Studies Journal**, 6:3, Spring, 319-25.
7. Coleman, William D. & Grace Skogstad (1990) **Policy Communities and Public Policy: A Structural Approach** Mississauga: Copp Clark Pitman Ltd.
8. Day, Sir Graham (1997) "The Changing Paradigm—Implications for Canadian Public Administrators", Keynote Address to the 1997 IPAC Conference, St. John's, Newfoundland, 25 August.
9. Dunn, William N. (1993) **Public Policy Analysis. Second Edition**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
10. Dye, Thomas R. (1972) **Understanding Public Policy** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
11. Eckart, Dennis and Rogert Durand (1985) "Contextual Variables and Policy Arguments: A Critique", **The Social Science Journal**, 22:3 (July,) 1-13.
12. Erwin, William(1992) "Administration and Change: American Practices in Strategic Planning," **International Review of Administrative Sciences**, 58:
13. Eyestone, Robert (1971) **The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership**. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
14. Friedrich, Carl J. (1963) **Man and His Government: An Empirical Theory of Politics**. New York: McGraw Hill Book Company, Inc.
15. Government of Canada. Privy Council Office.(1997) **Progress Report: Policy Research Committee**. April.
16. Government of Canada. Privy Council Office. (1997) **Canada 2005: Global Challenges and Opportunities**. he Report of the ADM Sub-Committee. 25 February.
17. Hall, Donald and Tim Plumptre (1991) **New Perspectives on Training: A Report Prepared for the Training and Development Task Force of Public Service 2000**. Ottawa: Institute on Governance.
18. Heidenheimer, Arnold (1986) "Comparative public policy studies examined: an Odyssey in four parts", **International Social Science Journal**, 38:108, 159-177.
19. Hewlett, Michael & M. Ramesh (1995) **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Toronto: Oxford University Press.

10. Jenkins, William I. (1978) **Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective**. London: Martin Robinson
11. Kirby, Michael J.L. (1997) "The Business of Government in the 21st Century", Notes for a Speech as part of The Annual Bank of Montreal Lecture Series, Acadia University, 21 March.
12. Koteen, Jack (1989) **A Handbook of Strategic Management**
13. Kotter, John P. (1985) **Power and Influence**. New York: The Free Press. Meeghan, Eugene(1985) "Policy: Constructing a Definition", **Policy Sciences**, 18 :
14. Nagel, Stuart (1985) "An Overview of the Policy Studies Literature: 1970-1985", **Behavioural and Social Science Librarian**, 4:4, Summer, 49-59
15. Osborne, David & Ted Gaebler (1992) **Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. New York: Penguin Books.
16. Paris, David C.(1983) "Policy: A Current Sampler", **Polity**, 15:3, (Spring),
17. Parsons, Wayne (1995) **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited.
18. Patton, Carl V. & David S. Sawicki (1993) **Basic Methods of Policy Analysis and Planning**. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
19. Purchase, Byrne & Ronald Hirschhom eds. (1995) **Searching for Good Governance**. Kingston:Queen's University School of Public Policy.
20. Rasmussen, Ken (1999) "Policy Capacity in Saskatchewan," **Canadian Public Administration**, 42:3, (Fall, 1999), 331-48.
21. Rose, Richard (ed)(1969) **Policy Making in Great Britain**. London: Macmillan.
22. Sahr, Robert C. (1982) "Teaching Public Policy in the Introductory American Government Course" , **Policy Studies Journal**, 11:1, September,
23. Simeon, Richard (1976) "Studying Public Policy", **Canadian Journal of Political Science**, 9:4, 548-580.
24. Stahl, Michael (1981) "Towards a Policy-Making Paradigm of Public Administration", **American Review of Public Administration**, 15:1, 7-15.**The Globe & Mail** (1997) "Backwards into the Millennium", Commentary A-24

35. Taylor, Carl (1996) "The ACIDD Test: a framework for policy planning and decision making, **Optimum: The Journal of Public Sector Management**, 27:4, 53-62.
36. Whittington, Michael & Richard Van Loon (1996) **Canadian Government and Politics: Institutions and Processes**. Toronto: McGraw Hill Limited.
37. Wildavsky, Aaron (1979) **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**. Boston: Little, Brown and Company.
38. The World Bank.. (1999) **Civil Service Transition Strategy and Transition Plan**. The World Bank Public Administration Reform Mission, Kyiv. March.
39. Zapp, Ron (1994) "Continuous Quality Improvement in the Public Sector", **Public Sector Management**, 5:3, 6-8.

Розділ 2

ВТІЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ПЛАНУВАННЯ ПОЛІТИКИ

З М І С Т Р О З Д І Л У

Вступ

Мета розділу — поліпшити компетентність у питанні стратегічних підходів

Схема викладу

Як вивчати цей розділ

- 1. Стратегічне мислення: етапи стратегічного планування**
 - Прогнозування
 - Призначення
 - Вплив довкілля
 - Стратегічне планування політики на практиці
- 2. Керівництво та зміни: процес стратегічного менеджменту**
- 3. Втілення державної політики: методи стратегічного планування політики**
 - Прогнозування
 - Призначення
 - Зміст політики
 - Вибір знарядь політики
 - Контроль за виконанням і оцінка результатів
- 4. Недоліки раціональних методів при їх застосуванні до процесу вироблення рішень. Практична логіка прирісних методів.**
- 5. Посднання та узгодження раціонального та прирісного методів у плануванні політики. Несподівана політика і вивчення політики**
- 6. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу**

Література

Можна навести деякі переконливі факти, які доводять, що стратегічні підходи до планування політики наприкінці 90-х років стали невід'ємними елементами політики. Розглянемо, наприклад, еволюцію політичного процесу в Канаді упродовж останніх п'яти років.

Із появою Видатків Системи Менеджменту (BCM), введених урядом Канади у 1995 р., кожна провінція стала відповідати за втілення бізнес-планів. Ці плани мали показати, як BCM змінюватиме урядові програми, щоб задовольнити цільові видатки та нові пріоритети регіональних урядів (Government of Canada, ESM, 1995).

В Альберті, західній провінції Канади, застосування бізнес-планів привело до помітних змін у політиці місцевої влади — іншим став її підхід до видатків. У документі "A Better Way II-A Blueprint for Building Alberta's Future 1995/96—1997/98" були визначені три ключові напрями діяльності місцевого уряду: 1) люди; 2) економічне процвітання; 3) резервні фонди. Також вимагалися бізнес-плани від кожного району провінції, в яких треба було відповісти на такі питання:

- Які цілі?
- Які очікуються результати?
- Які ключові стратегії?
- Які засоби будуть застосовуватись для досягнення намічених цілей?

Цей метод застосував також у 1995 р. місцевий уряд провінції Нова Скотія, східної провінції Канади, опублікувавши свої результати в "Government by Design" (1995). В урядових бізнес-планах було окреслено чотири пріоритетні завдання:

1. стабільність бюджету;
2. реорганізація економіки;
3. відповідальність перед соціальною сферою;
4. реорганізація місцевих органів влади.

Бізнес-плани давали також показники, які треба було виконати і досягнувши яких можна було судити про результативність діяльності. Досвід цих регіонів став гарним прикладом для інших провінцій, направивши їх на підготовку бізнес-планів, які показували, висвітлювали ті конкретні дії, до яких менеджери можуть вдатися, щоб допомогти своїй місцевій владі реалізувати її пріоритетні завдання.

Захоплення канадійців пріоритетними завданнями, бізнес-планами і виконанням показників ясно відображало нові вимоги місцевої влади. Це був стратегічний підхід, встановлений в державному секторі. Розробка політики в Канаді поступово ставала дедалі стратегічнішою за природою. Справді, певна майстерність в стратегічному плануванні політики, мабуть, є однією з суттєвих якостей, якою менеджери державного сектору мають володіти, якщо вони хочуть допомогти своїй країні увійти в нове тисячоліття. І розвиток цього мистецтва є серцевиною змісту цього розділу.

Перед тим, як ми активно попрацюємо, щоб покращити вашу компетентність у сфері стратегічного планування політики, було би корисно розглянути це питання в історичному й порівняльному аспектах.

По-перше, важливо зрозуміти, що потреба в найбільш стратегічних підходах до втілення державної політики є не новою. Адже Економічна Рада Канади вперше кинула заклик — застосовувати раціональніші підходи для прийняття доцільних рішень — ще в своїх щорічниках у 1967 р., понад тридцять років тому. І цей заклик, здається, не залишив байдужим прем'єр-міністра Канади, тому що в 1968 р. він запровадив раціональніший підхід задля втілення рішень, аніж раніше. І наступні два десятиліття можна розглядати як період інтенсивного впровадження раціональних чи стратегічних підходів до планування політики.

Упродовж цих двох десятиліть кількість фактів планування державної політики значно відставала від пропозицій стратегічних підходів. Автори цих підходів "довіряли" логічним науковим міркуванням, вважаючи, що корисні раціональні підходи є способом досягнення політичних цілей. Але ж вони забули про обмеженість людських можливостей. Мабуть, найвідомішим прикладом, що підтверджує обмеженість наших можливостей, є заява президента Джона Кенеді у 1960 р., яка прозвучала в його промові при вступі на пост президента. Він заявив, що Сполучені Штати Америки поставили мету — послати людину на Місяць у 1969 і повернути її на Землю. Таким чином, ініціативи стратегічного планування у 70-х і 80-х рр. наголошували на тому, що раціональні модель і побудовані на ній методи вибору доцільних рішень — усе це може успішно застосовуватись у державній політиці.

Однак у Канаді спроби стратегічного планування, на думку Майкла Вайтінгтона і Річарда Ван Луна (1996) в цілому закінчувались невдало:

"У 70-х і 80-х роках були також спроби розширити межі діяльності бюрократичного апарату політики й орієнтувати державні плани на вдатки політичного менеджменту. Також були спроби зробити бюрократію здатною до нововведень та всебічного розвитку. Проте жоден із цих експериментів, орієнтованих на раціональні методи вибору рішень, не був повністю успішним. Але ж в урядових програмах застосовувались не лише раціональні підходи. Держава ставила нові пріоритетні завдання. Тому на поверхню впливли нові методи. І вони, здається, були суто "прирісними", бо пропонували тільки лінійні розширення урядових програм. У них швидше переважала сучасна практична логіка, аніж раціональні політичні ініціативи".

Можна стверджувати, що ці спроби виявилися вельми невдалими завдяки тому, що методи, які застосовувались на практиці для досягнення цілей, були надто раціональними. Однак наприкінці 90-х років стратегічне планування політики дістало друге ди-

хання. Як з приводу цього зауважують Вайтінгтон і Ван Лун, 1996) — “чим далі, тим краще видно, які методи правильні, а які погані”, маючи на увазі, що прирісний підхід, який допомагав урядові створювати розгорнуті програми, внаслідок дефіциту фінансування однозначно призвів до фінансової кризи.

Дещо іншою була ситуація в Сполучених Штатах Америки. Тут, на відміну від Канади, часто виникали “хвилі змін керівництва”. Крім того, у США стратегічний підхід до планування державної політики ніколи не був закликком. Принаймні американське Міністерство оборони цього факту не зафіксувало. Як писав Осбін Ервін (1992) “завдяки колективній діяльності державної адміністрації стратегічне планування в Америці упродовж останніх 25 років стало надбанням державного сектору, але до 80-х років воно не практикувалось”. Ервін дослідив 25 організацій, які, на його думку, були репрезентативними, і виявив, що лише третина з них використала принцип “термінових заходів, тобто наукових політичних методів” (Ервін, 1992), які рекомендував уряд.

Подібно до Канади, Сполучені Штати у 90-х рр. зруйнували цегляну бюджетну стінку. Поєднання існуючих бюджетних обмежень та жорстких скорочень з новою системою менеджерських видатків прискорило тут пошуки шляхів фінансування бідніючих джерел, які не витримували конкуренції. Явно невдале зауваження Котіна (1989) з цього приводу, що “вже ніколи більше — принаймні в недалекому майбутньому — держава не витрачатиме гроші на серйозні державні заходи, доки не переконається в їх значній результативності, і тоді... обережне стратегічне планування і менеджмент неодмінно з'являться”.

Ще одна з причин, чому зростає популярність стратегічного планування — це його раціональність, завжди корисна при розгляді проблем, які уряд закликає вирішувати. Як відзначає Брайсон, “світ охоплений глобальною політичною інтеграцією”, яка підриває територіальні межі держави. І якщо кордони скрізь впадуть (Bryson, 1995), між національною політикою і міжнародною, між політиками в усіх інших сферах, між політиками в державному, приват-

тому й неприбутковому секторам, то ми втратимо державу. Тому за умов зростаючої політизації суспільства, вважає Брайсон, “державним і неприбутковим організаціям (та корпораціям) треба мислити й діяти стратегічно, бо зараз це важливо, як ніколи раніше”.

Думка Брайсона суперечить поглядам Котіна й Ервіна. Ервін, наприклад, (1992) доводить, що, оскільки “майбутні міжнародні обставини будуть дуже відрізнятись від теперішніх”, організації потребуватимуть систематичних підходів, які будуть враховувати зміни й допоможуть до них пристосовуватись. Він вважає, що лише стратегічний метод задовольняє сучасні вимоги. Котін (1989) аналогічно стверджує, що “великі організації бачать необхідність у тому, аби дати менеджерам інструмент, який допоможе їм краще розуміти цей дуже складний світ, і вкаже найкращий шлях, яким треба йти”. На його думку, стратегічне планування політики навіть важливіше в “державному й неприбутковому секторах, де часові й людські можливості обмеженіші, ніж в приватному секторі”.

Можна стверджувати, що прихильники стратегічного планування політики прагматичніші, завзятіші і мабуть, відчайдушніші, ніж були їх попередники у 70-х і 80-х роках. Треба пам’ятати, що знайомство з цим розділом покращило вашу компетентність у сфері стратегічного планування політики.

Мета цього розділу — досягти компетентності в питанні стратегічного планування політики

Вивчивши цей розділ, ви повинні:

- розуміти зворотний бік раціональних методів стратегічного планування та його етапи в політичному контексті;
- розуміти процес стратегічного менеджменту та його раціональне зерно;
- мати загальне уявлення про процес стратегічного планування політики;

- розуміти обмеженість систематичних методів, що допомагають планувати політику, а також не надто захоплюватись прирісними методами;
- вміти критично оцінювати практичний досвід планування політики, що існує у міністерствах чи організаціях, де ви працюєте.

Схема

Цей розділ викладатиметься за такою схемою:

1. Стратегічне мислення. Фази процесу стратегічного планування.
2. Керівництво й зміни. Процес стратегічного планування.
3. Державна політика на практиці. Стратегічне планування політики.
4. Елементи процесу планування політики та їх зв'язок. Розмаїття політик. Вивчення політики.
5. Перевірка матеріалу.

1. Стратегічне мислення. Фази процесу стратегічного планування

Як розпочати розробку чи планування державної політики за допомогою стратегічного підходу? Перший вихідний пункт — виділити стратегію в процесі стратегічного планування й шукати це питання в літературі про стратегічне планування. Але знайте, що в американській та канадській літературі поки що немає гарних визначень.

Визначення стратегічного планування

Автор	Визначення стратегічного планування
Ле Скур-нас (1988)	Забезпечення інтегральних зв'язків між глобальними цілями організації, більш безпосередніми її цілями та вибором специфічних дій, які допоможуть досягти цих цілей
Брайсон (1995)	Певний набір найважливіших рішень, дій і засобів політика, які організація (чи інше підприємство) втілює в життя
Чаріх (1993)	Систематичний процес, за допомогою якого організація досліджує свої можливості й те, що їй заважає, аналізує свою силу й слабкість, переглядає чи визначає свою роль, встановлює пріоритетні завдання та визначає засоби їх досягнення

Перше, що треба відмітити в цих визначеннях, — це вживання таких слів, як “колективні”, “інтегральні”, “систематичний”. Ці ж самі слова ми вже зустрічали у розділі першому, де йшлося про аналіз політики і де Петон і Савіцкі (1993) стверджували, що

“певно, найважливіша особливість аналізу політики, як предмета і методу — та, що він систематичний. Це означає, що аналіз політики — процес раціональний в тому розумінні, що він складається з етапів, які треба послідовно виконувати, якщо ви хочете мати бажаний результат, гарну пораду — що задовольняє ваші потреби чи допомагає використати ваші шанси”.

Те ж саме можна сказати і про стратегічне планування. Цей процес також раціональний і систематичний. Однак аналіз політики й стратегічне планування за своєю природою не є чисто раціональними процесами, і тим вони відрізняються від строгих раціональних підходів, які нам допомагають приймати доцільні рішення. Але ж вони обидва вимагають послідовного руху, що починається з визначення

проблеми і оцінки можливостей, охоплює розгляд альтернативних рішень і завершується втіленням політики на практиці й оцінкою одержаних результатів.

Оскільки ми прихильники раціональних підходів, окреслимо основні етапи процесу стратегічного планування, який розвивається на основі раціональної моделі. Найпоширенішою в цьому відношенні є модель Джона Брайсона, який пропонує 10 фаз процесу стратегічного планування, зазначених нижче:

10 кроків процесу стратегічного планування за Брайсоном

1. Ініціювати й ухвалити процес стратегічного планування.
2. Розподілити службові обов'язки.
3. Призначення організації та її цінності.
4. Оцінювання зовнішніх та внутрішніх обставин, щоб з'ясувати свою силу й слабкість, свої можливості й перешкоди, які треба подолати.
5. Окреслити першочергові завдання, що стоять перед організацією.
6. Розробити стратегії, щоб керувати цими завданнями.
7. Ухвалити й застосувати стратегічний план чи плани.
8. Встановити ефективне прогнозування.
9. Розробити процес ефективного впровадження політики.
10. Оцінювання стратегій і процесу стратегічного планування.

Важливо зазначити, що стратегічне планування не є елементом державної політики, тому нас цікавить не стільки структура Брайсонової моделі, скільки її використання для розробки схеми, яку можна застосувати в моделюванні процесу планування стратегічної політики. Фактично деякі елементи Брайсонової моделі і навіть сам їх порядок спірні. І якщо ми зосереджуємо свою увагу на систематичному підході, то порядок елементів його моделі мав би бути таким.

1. Прогнозування

Логіка систематичних підходів пропонує, що перший і важливий крок — це прогнозування. Цей підхід не збігається з Брайсоновим, котрий поставив ефективне прогнозування восьмим пунктом. Також він розходиться з поглядами Карнадана і Девіда Сігала, (1995), які доводять, що прогнозування не є необхідною умовою ефективного стратегічного планування. Але ж сильним доказом на користь необхідності прогнозування може бути третій етап Брайсона, який стверджує, що “призначення організації залежить від того, які вона ставить перед собою завдання” і тим самим зменшує значення всіх інших етапів порівняно з “ефективним прогнозуванням”. У всякому разі, ефективне керівництво у державному секторі і вміння ясно прогнозувати те, чого організація прагне досягти — на нашу думку, поняття синонімічні. Те, що Вільям Вадел (1993) каже про малі підприємства приватного сектору, можна впевнено застосовувати і стосовно до державного сектору: “Керівництво починається з прогнозування і без прогнозування не може бути ефективного керівництва”.

Що таке прогнозування? Припустімо, прогнозування — це стисла картина майбутнього стану організації, що показує, як можна краще задовольнити потреби організації чи використати її можливості у сфері організаційних обов’язків. Прогнозування буде успішним, якщо воно розглядає лише одну проблему. Як відзначає Гордон Шоу із ЗМ (Chief Planning Officer Dialogue, 1994), прогнозування “має бути живим і захоплюючим зображенням майбутніх цілей організації”.

Потреби менеджерів державного сектору, звичайно, радикально відрізняються від потреб їх колег з приватного сектору. Як вказувалося в першому розділі, де йшлося про вертикальні владні стосунки, державним службовцям слід брати приклад зі своїх керівників, переймаючи їхнє бачення проблем, репліки й директиви. У випадку України це означає, що весь Кабінет міністрів має брати приклад з прем’єр-міністра. Іноді ці директиви ясно показані в законодавстві, яке чітко відображає в законі повноваження

уряду і його плани на майбутнє, зокрема, в такій сфері як задоволення державних потреб чи можливості. Іноді вони звучать у виступах міністрів чи у виборчих партійних платформах. Зовсім недавно спільна директива урядів двох канадських провінцій (Альберти і Нової Шотландії) була опублікована у такому документі як Government Design. У ній йшлося про спільні пріоритетні завдання.

Словом, менеджери державних установ мають відігравати вирішальну роль у створенні чи тлумаченні майбутньої моделі політичної виконавчої влади, яка може бути або кришталеву чистою, або туманною і некоректно розробленою. І вони мусять зібрати сили для цього в тій організації, де вони працюють. Отже, організації протребують прогнозування. І керівники державних установ — не менше, ніж політики, а може навіть і більше, особливо нині, коли йде реформування уряду, — мають забезпечити таке керівництво, щоб організації були здатні його створити. Обговорюючи малі підприємства приватного сектору, Вадел пропонує чотири важливі принципи, що торкаються розробки й використання прогнозування. Їх можна застосовувати також в усіх організаціях державного сектору: великих і малих.

З прогнозуванням повинні ознайомитись усі службовці організації

Застосування принципів Вадела в організаціях державного сектору допомагає службовцям зрозуміти, який внесок у майбутню діяльність організації, як бажання клієнтів будуть пов'язані з їхніми службовими дорученнями і як їхня праця сприятиме підтримці іміджу й призначенню організації.

Прогнозування не повинне бути “пирогом у небі і мусить охоплювати всі аспекти організації”

Це означає, що прогнозування, хоч воно є гіпотезою, проекцією в майбутнє, але має бути реалістичним в плані виконання.

Прогнозування має відображати зміни довкілля

Якщо ми повернемося назад до нашого обговорення керівництва і розглянемо організацію в бурхливому навколишньому середовищі, то зможемо оцінити наваження Вадела, що “жодна організація не може довго існувати без змін, якщо довкілля змінюється”.

Прогнозування має здійснюватись з допомогою керівництва, воно має забезпечити організацію усіма засобами, необхідними для ефективного прогнозування і організувати його послідовне здійснення, підтримуючи організацію “словом і ділом”.

До цього переліку можна додати ще один принцип.

Прогнозування може відображати майбутнє втручання зацікавлених груп.

До цього пункту важливо додати, що задовольнити “бажане майбутнє” можуть лише дуже сильні організації, які не бояться потрапити до них у залежність.

ПРИЗНАЧЕННЯ

Призначення — важлива фаза процесу стратегічного планування, тому що на цьому етапі організація визначає і обгрунтовує всі свої завдання, які треба здійснити, і тим самим створює базу для ухвалення рішень керівництвом і службовцями на всіх рівнях.

РЕТЕЛЬНЕ ВИВЧЕННЯ ДОВКІЛЛЯ

Четвертий елемент моделі Брайсона пропонує цілком доречно оцінювання впливу навколишнього середовища на природу організації, яке іноді називають “ретельним вивченням довкілля”. Тому організація має вивчати ПЕСТи, тобто політичні, економічні, соціальні й технологічні обставини та тенденції. З цієї причини слід розглянути:

- Технологічні зміни.
- Демографічні зміни.
- Зміни соціальних і культурних цінностей.
- Економічні зміни.
- Політичні зміни та зміни в уряді.

Ле Скурнас (1987) зазначає, що вплив простору і часу дуже важливо усвідомлювати, щоб мислити ширше, враховуючи весь вплив навколишнього середовища на організацію в майбутньому. Це означає, що державна організація має використовувати всю наявну інформацію — від читання газет і журналів до спеціальних повідомлень про проекти будівель і пошуки творчих ідей.

Ретельне вивчення внутрішніх ресурсів чи “перевірка ресурсів”

Четвертий елемент Брайсонової моделі містить також пункт — ретельне вивчення внутрішніх ресурсів організації чи “перевірка ресурсів”. Брайсон вважає, що з’ясування внутрішніх ресурсів важливе не лише з економічної точки зору, але й дає можливість ефективно співпрацювати з навколишнім світом. На цьому етапі організація оцінює знамениті Брайсонові ССМП, тобто свою силу, слабкість, можливості і перешкоди.

Визначення стратегічних проблем та вибір розв’язання

Кернаган та Сігал (1995) стверджують, що це той крок, коли “визначається невелика кількість украй важливих проблем, які матимуть реальний вплив на майбутню діяльність організації — як позитивний, так негативний. Цей крок дозволяє організації визначити, яке її місце в політичному оточенні і знайти спосіб розробки стратегічних проблем та вибрати правильне їх розв’язання”.

Розробка стратегій, щоб керувати цими проблемами

Цей пункт включає “розробку альтернативних стратегій, з допомогою яких можна розв’язувати проблеми, оцінюючи перешкоди, що заважають впровадженню кожної стратегії і вирішуючи, яку альтернативну стратегію обрати”. Брайсон (1956) вважає, що ефективна стратегія має бути:

“технічно здійснимою, прийнятною й зрозумілою для зовнішньої спільноти, ґрунтуватися на надійній теорії та основних цінностях організації. Це — моральні та чинні цінності. Також вона має лежати в основі ефективних стратегічних програм, необхідних для задоволення потреб”.

Відійснення стратегічних планів

Ця фаза, певно, є однією з найскладніших фаз процесу стратегічного планування.

Цей елемент, властивий усім моделям стратегічного планування, упродовж багатьох років викликає багато суперечок. Державні організації наводять яскраві докази, чому вони не можуть здійснювати стратегічні плани, і навіть вважають, що вони взагалі недосяжні на практиці, бо потребують надто багатьох передумов.

Процес стратегічного планування має дві особливості, які, здається, прирікають його на загибель, і особливо в нинішніх умовах, коли в державному секторі треба швидко приймати рішення. По-перше, він передбачає високий ступінь централізації рішень та високу ймовірність узгодження рішень. Тому його застосування є недоцільним, коли бюрократія має швидко розв’язати якесь суперечливе питання. По-друге, стратегічне планування має на увазі залучення політичних експертів у тому випадку, коли учасники процесу планування вперто тримаються за свої власні пропозиції, не слухаючи ні тих, котрі висували подібні, ні тих, котрі висували протилежні. Тож не дивно, що Генрі Мінцберг (1994) недавно висловив думку про розвиток і занепад стратегічного плану-

вання. Також він стверджує, що цьому “процесові треба скоріше дати волю, а не ганьбити його за надмірний педантизм”.

І стратегічне планування, схоже, знову почало відроджуватись, бо з'явився концепт стратегічного менеджменту, який успішно застосовується на практиці.

2. Керівництво та зміни: процес стратегічного планування

Грехем Тофт (1987) зазначає, що стратегічний менеджмент замінив стратегічне планування і став остаточним концептом у 1980 р. Правильніше було б сказати, що він доповнив стратегічне планування. Давід Мезе та Джеймс Пері (1989) стверджують, що стратегічний менеджмент:

- включає визначення перспектив здійснення політики, які, ймовірно, мають істотно вплинути на здатність досягати цілей;
- спонукає до ретельного вивчення навколишнього світу, щоб визначити ключові проблеми, а також до знаходження ресурсів, щоб пристосовувати специфічні цілі відповідно до потреб.

Брайсон і Рюрінг (1986) вважають, що організація вдається до стратегічного планування в тому випадку, коли

“несподівано виникає багато важливих проблем, які потребують швидкого вирішення, в силу того що вони являються частиною поточного процесу. Їх необхідно розв'язати швидко і розглядати окремо. Менеджери, що вирішують завдання, безпосередньо повідомляють про це вище керівництво і шукають розв'язки цих невідкладних проблем, що з'являються несподівано”.

Отже, стратегічний менеджмент — це менеджмент, орієнтований на дуже далеку перспективу. Так само як стратегічне планування, а може, навіть

краще він створює базу для майбутніх дій, які допомагають розв'язати невелику кількість невідкладних і важливих проблем, що виникають несподівано.

Тож орієнтація на стратегію має бути властива не лише плануванню політики, а й політичному менеджменту. Згідно з Мезе стратегічний менеджмент:

- 1) включає встановлення перспектив здійснення політики, які, ймовірно, мають істотно вплинути на здатність досягати цілі;
- 2) спонукає до ретельного вивчення навколишнього світу, щоб визначити ключові проблеми, а також до знаходження ресурсів, щоб пристосовувати специфічні цілі відповідно до потреб;
- 3) "орієнтований на зовнішні стосунки, розв'язки проблеми, пошуки можливостей".

Конкретніші функції стратегів-практиків можна сформулювати таким чином:

- орієнтуватися на вирішення проблем, що виникнуть в майбутньому;
- визначати можливості організації, перешкоди, обмеження; створити базу для використання можливостей у своїх цілях, уникати чи зводити до мінімуму перешкоди чи обмеження;
- орієнтуватися на досягнення цілей;
- використовувати стратегії для швидкого переходу від постановки проблеми до її розв'язку;
- вирішувати проблему поступово і дотримуватись порядку виконання;
- прагнути до багатократного узгодження рішень;
- організувати процес систематичного вивчення змін з метою враховування їх впливу на розв'язок проблеми;
- встановити базу для прийняття рішень на всіх рівнях;
- давати вказівки для відшукування необхідних ресурсів і проявляти організаторський талант, щоб досягти повного виконання своїх наказів;
- знайти групи учасників і забезпечити злагодженість дій.

Мотін (1989) відзначає, що стратеги-практики завжди мають ставити собі такі запитання:

- Яка природа і обсяг проблеми?
- Які методи прогнозування ви застосуєте для розгляду проблеми?
- Які ваші цілі, директиви, завдання?
- Які зацікавлені чи консультативні групи допоможуть вам шукати розв'язки?
- Чи добре ви виконуєте свої функції?

Слово має велике значення. Заміна виразу “стратегічний менеджмент” виразом “стратегічне планування” означає, що менеджери беруть на озброєння стратегічні підходи, з допомогою яких вони можуть швидко реагувати на зміни, швидко схоплювати практичну суть ситуації, навіть якщо вона щоденно змінюється. Стратегічні методи спонукають до ясності політичного прогнозування і допомагають виконувати основні завдання та досягати основних цілей.

Маючи ключові концепти стратегічного планування та стратегічного менеджменту, виконання яких веде до “вдалої” політики, ми хочемо познайомити вас зі стратегічними підходами, на які спираються ці концепти.

3. Втілення політики: методи стратегічного планування політики

Як ми зазначили в попередньому розділі, захоплення стратегічним плануванням почалося в 90-х роках. На відміну від 70-х, коли стратегічні методи були головним чином кількісними, зараз широко використовуються якісні стратегічні підходи, які спонукають, наприклад, до забезпечення дедалі біднішими ресурсами і допомагають краще їх використати. Також вони лежать в основі показників державної політики, якими вона оцінюється і які свідчать про успішність чи “невдалість” політики.

Ми вважаємо, що процес вироблення чи планування політики може бути успішним лише завдяки стратегічним підходам.

Перший крок, який робить політику успішною, — це ясний і зрозумілий зміст політики, який організа-

ція змінює в процесі виконання і який має публікуватися в урядових документах. Зміст політики має охоплювати завдання і наміри, визначення проблеми та знаряддя управління нею. Ми, звичайно, знаємо, що політичні програми можуть успішно застосовуватись на практиці і при відсутності “відкритої політики”. Але ж в нинішніх умовах менеджери-виконавці державного сектору просто не зможуть здійснювати політику за відсутності ясного і зрозумілого змісту політики. Думаючи про політику, яку ми пропонуємо, ми найперше маємо з’ясувати для себе такі питання:

- Які наші функції?
- Яку сферу діяльності охоплює наша проблема?
- Який продукт (товари чи послуги) ми пропонуємо в результаті?

Лише відповівши на ці запитання, ми зможемо йти довгим шляхом до покращення виконання. У цьому сенсі чіткий зміст політики є суттєво важливий фактор, який спонукає організацію до “успішного втілення” політики і до ефективного використання її власних ресурсів.

У цьому розділі ми використовуємо матеріали попереднього розділу, що торкається визначення державної політики, а також матеріали про застосування стратегічного планування і стратегічного менеджменту в процесі планування політики, які стали предметом обговорення у 90-х роках.

Визначення політики й політичний процес

Перед тим, як розглянути процес планування політики, треба згадати, що таке державна політика. Як ми бачили в першому розділі, політика визначається як “обраний особою, державними органами, урядом напрям дій, завдяки якому вони задовольняють певні свої потреби чи використовують свої можливості, який відображається в досягнутих результатах і в реальному впливові на життя суспільства”.

З першого розділу нам також відомо, що ключовими елементами у деяких визначеннях політики є наміри чи цілі, впливи чи завдання. Процес політики динамічний процес, і нам треба показати його дина-

міку, а також те, як можна перейти від моделі політичного процесу до моделі процесу планування політики, яка спирається на стратегічний підхід.

Від визначення політики до планування політики

<i>Елементи визначення політики</i>	<i>Компоненти планування політики</i>
Особа, державні органи влади, уряд	Учасники, спостерігачі
Задоволення потреб, використання можливостей	Призначення, прогнозування
Обраний напрям дій	Політика
Чіткі намічені завдання	Цілі, завдання
Сфери впливу політики	Застосування на практиці і контролювання виконання

З цієї таблиці можна побачити, що природа політики логічно веде до ствердження необхідних фаз процесу ефективного планування політики.

Фази процесу планування політики

Визначити	Потреби чи можливості державної організації, яка проектує політику
Сформулювати	Чітке й зрозуміле прогнозування з допомогою якісних і кількісних методів
Визначити	Як організація має вирішувати свої завдання та досягати мети

Розробити	Чіткий зміст політики, який охоплює цілі та завдання організації
Вибрати	Знаряддя політики
Встановити	Процедури впровадження
Контролювати	Виконання
Оцінювати	Результати

ПРОГНОЗУВАННЯ

Прогнозування стоїть у центрі нашої уваги в цьому розділі. З огляду на його важливість можна ще раз повторити, що прогнозування — це стисла картина (бачення майбутнього), яка показує, що станеться внаслідок державного втручання у якусь проблему. Воно показує також, як можна краще задовольнити потреби організації чи використати її можливості у сфері організаційних обов'язків. Прогнозування вважається якісним, ефективним і чітким, якщо воно охоплює лише одну проблему. Воно може також відображати й оцінювати потреби і наслідки втручання зацікавлених груп.

ПРИЗНАЧЕННЯ

У попередньому розділі ми також відзначали, що організація має чітко формулювати свої завдання та цілі — у цьому полягає призначення організації. Призначення організації також включає роль, яку вона відіграватиме у задоволенні майбутніх вимог зацікавлених груп, що відображені в прогнозуванні. Цього лозунгом є знаходження шляхів розв'язання проблем. Воно констатує ключові цілі та завдання організації і тим самим створює базу для ухвалення правильних рішень менеджерами і всіма тими, котрі працюють для цієї організації.

Політика Нової Скотії щодо корисних копалин у 1996 р. передбачала, наприклад, досягнення семи го-

ловних цілей, які були поставлені перед Міністерством Природних Ресурсів, яке мало керувати видобуванням корисних копалин.

ПРИЗНАЧЕННЯ МІНІСТЕРСТВА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ ПРОВІНЦІЇ НОВА СКОТІЯ

НАЙПЕРШЕ призначення Міністерства Природних Ресурсів — забезпечити краще майбутнє Нової Скотії завдяки ефективному керівництву гірничодобувною галуззю ця політика має забезпечити:

- розвиток геології та галузі мінеральних ресурсів у провінції Нова Скотія;
- конкурентоздатність бізнесного клімату на національному й міжнародному рівнях;
- покращити знання (з боку уряду Нової Скотії) про геологію та мінеральні ресурси;
- інтегрований підхід до землекористування, який розглядає видобування корисних копалин у спільному контексті з іншими питаннями використання землі та природних ресурсів;
- охорону навколишнього середовища;
- охорону здоров'я й охорону праці робітників та інших людей;
- співпрацю та робочі стосунки усіх зацікавлених груп

Політична програма уряду Нової Скотії

Отже, для того, щоб мати найкращі шанси для досягнення цілей у певній галузі, урядові необхідно чітко формулювати природу та зміст політики. Як зазначалося вище, політика — це обраний особою, державними органами влади, урядом напрям дій, завдяки якому вони задовольняють певні свої потреби чи використовують свої можливості, який відображається в досягнутих результатах і в реальному впливові на життя суспільства. Планування політики має зосереджуватись на взаємозв'язку елементів політики, іншими словами, на поясненні природи політики, її властивостей та змісту. Дуже гарним прикладом у цьому сенсі є політика того ж самого Міністерства Природних Ресурсів провінції Нова Скотія у галузі видобування природних ресурсів.

Суть та зміст політики Міністерства Природних Ресурсів провінції Нова Скотія

Суть політики	Сприяти розвитку геології та гірничо-видобувної галузі у Новій Скотії
Зміст політики	З метою забезпечення конкурентоздатного бізнесного клімату уряд Нової Скотії повинен: • Підтримати галузь мінеральних ресурсів: 1) Полегшити й стимулювати дослідження та розвиток гірничої промисловості та видобування мінералів; 2) Сприяти впровадженню нових технологій; 3) Заохочувати виробництво високоякісної продукції; • Покращити ефективність управління у галузі мінеральних ресурсів і покращити процес управління завдяки використанню технологічної інформації; • Скоротити й прискорити перевірку процесів регулювання; • Переконатися в тому, щоб режим регулювання, розроблений з допомогою консультантів, був стабільним у часі і легким для розуміння; • Забезпечити, щоб тарифи, встановлені законодавством, та їх регулювання, були доцільними і базувалися на оцінці виконаної роботи; • Сприяти збільшенню акціонерного й інвестиційного капіталів; • Забезпечити, щоб режим оподаткування був простим, зрозумілим, ... і справедливим, базуючись на податках з доходу; • Сприяти розвитку гірничої галузі та розробці нових родовищ корисних копалин

Ці ініціативи докладно викладені у політичній програмі уряду Нової Скотії. Важливо підкреслити одну важливу рису цієї програми — це стратегічний підхід до планування політики.

Зрештою, всі ми зрозуміли, що політика чи політична програма ставить за мету досягнення цілей і одержання результатів. Іншими словами, ключовим питанням політики є питання:

***Якого кінцевого результату
вона прагне досягти?***

Останнього часу в науковій літературі обговорюються дві основні групи результатів політики, які характеризують технічну й політичну ефективність організації.

Перша група — це “технічні” чи кількісні результати, пов’язані з виробництвом товарів чи послуг. Вони допомагають оцінити результативність, а відповідно й економічну ефективність організації, яка, як ми бачили, вказує на те, наскільки успішно організація виконала свою програму.

Але ж політика ставить за мету не лише досягнення кількісних результатів. Вона відстежує також те, що стоїть за цими результатами, тобто політичну ефективність організації чи політичні результати, які дають інформацію про наслідки державного втручання у рамках певної політики.

Щоправда, оцінювати кількісні результати набагато легше, ніж політичні. Проблема в тому, що організаційні результати, як правило, плануються і вимірюються відносно легко, тоді як наслідки державного втручання можуть лише передбачатися. Крім того, впливи часто бувають непрямими і виражаються через неурядових учасників політичного процесу. Важко також досліджувати результати соціальних програм. Наприклад, у 90-х роках, коли канадський уряд усвідомив необхідність покращення соціального добробуту і продемонстрував свої соціальні програми, то чимало зусиль було витрачено на дослідження показників їх виконання, часто відомих під назвою показників “якості життя”.

Ще одна трудність виникає в процесі ухвалення рішень, коли треба визначити пріоритетні завдання і знайти засоби для їхнього виконання. На прикладі програми Міністерства Природних Ресурсів Нової Шотії ми переконалися, що для “вдалого” здійснен-

ня політики треба багато передумов. Для того, щоб політика спрацювала, необхідне:

- наявність зовнішніх умов для реалізації можливостей і задоволення потреб;
- наявність внутрішніх ресурсів:
 - фінансових;
 - людських;
 - надійної моделі політичного процесу;
 - інформаційних відповідного часу.

Цілком зрозуміло, що одні з цих факторів відіграють важливу роль в один момент часу, другі — в інший. Треба зазначити, що наявна модель політичного процесу, на основі якої приймаються рішення, є недосконалою. Також слід відзначити, що фінансові ресурси є ключовим фактором у здійсненні політики. У першому розділі були представлені результати опитування заступників міністрів на національному і регіональному рівнях, проведеного Інститутом Державного Управління Канади. Воно виявило багато серйозних проблем, які виникають не лише в процесі розробки політики. Великою проблемою є недостатність ресурсів, потрібних для ефективного здійснення програми. Наявність відповідного часу є також одним з вирішальних факторів, особливо, коли треба негайно задовольнити нагальні потреби. Крім того, на вироблення політики у державному секторі великий вплив має зовнішня політична спільнота, яка надає політичні поради і вимагає задоволення своїх інтересів.

ВИБІР ЗНАРЯДЬ ПОЛІТИКИ

Ми вже переконалися в тому, що знаряддя політики є найважливішим елементом будь-якого політичного процесу, і у виборі знарядь бюрократи відіграють найактивнішу роль. У цьому питанні вони спираються на професійний досвід політичних експертів та фахівців аналізу. Варіант вибору знарядь є великим важливим аспектом процесу планування політики, тому ми присвячуємо йому весь розділ четвертий цієї книжки.

КОНТРОЛЬ ВИКОНАННЯ ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ

Кінцевою стадією процесу планування політики є оцінювання. Оцінювання результатів спирається на раціональні методи, запозичені у суспільних наук. Однак воно є не тільки науково-теоретичною дисципліною, але й застосовує реальний практичний досвід. Політика ставить собі за мету досягнення цілей, і вона має забезпечити контроль та оцінювання результатів, бо оцінка результатів — вирішальне свідчення, що певна політика досягла своїх цілей. Успішне застосування раціональних методів, які дозволяють оцінювати якість виконання державних програм на національному й регіональному рівнях Канади, свідчить про те, що на них покладає надію виконавча влада усіх канадських державних організацій.

Раціональні підходи, на які спираються стратегічні програми й стратегічний менеджмент, і які нині лежать в основі стратегічного планування політики, дають можливість керівникам державного сектору краще передбачати майбутнє. Як зазначає Гровер Старлінг (1979), вони дозволяють менеджерам “розуміти свої майбутні можливості та перешкоди і приймати зараз відповідні рішення, які згодом допоможуть використати ці можливості чи подолати перешкоди”. Хтось з політологів поетично сказав, що вони здатні “проникати через туманні завіси майбутнього”.

Цілком зрозуміло, що раціональна модель — це модель ідеального політичного процесу, але ж реальний політичний процес далекий від ідеалу. Від самого моменту її зародження раціональну модель відкидали як нереалістичну. Було запропоновано альтернативну прирісну модель, яка могла б краще описати емпіричну реальність. Пік захоплення цією моделлю припадає на середину 90-х років. Як відзначають Вайтінгтон і Ван Лун (1996), “у 1996 р. прирісна модель практично не зазнавала критики як з боку університетських професорів, так з боку державних бюрократів”. Однак захоплення “інкременталізмом” швидко пройшло, і нинішні уряди орієн-

уються передусім на раціональні методи розробки політики. Хоча процес ухвалення політичних рішень у більшості сучасних держав за своєю природою є прирісним. Схоже, що загальний підхід до розробки політики, певно, має бути збалансованим, і процес розробки скоріше треба розглядати в рамках обох моделей. Тому ми не можемо залишити поза увагою прирісну природу реального політичного процесу і присвятимо їй наступний параграф.

4. Вади раціональних методів при їх застосуванні до процесу вироблення рішень. Практична логіка прирісних методів

Мабуть, найвлучнішу характеристику природи політичного процесу, яку відображає прирісна модель, дав Карл Ліндблом (1959), яка пізніше стала прилатим висловом. Він сказав, що в основі політичного процесу — лежить “наука взаємного пристосування”. Логіку ухвалення рішень, що керується корисливим інтересом, певно, ніколи не константували краще, ніж у цьому першому визначенні. Ліндблом був першим, хто описав емпіричну політичну реальність. І цей опис було зроблено прирісним методом, який став реакцією на дедалі активніші заклики “повірити в можливість” раціональних методів і використовувати раціональні й доцільні підходи до ухвалення державних рішень. Ліндблом визначає, що “короткі посібники, книжки і статті закликають менеджерів приймати раціональні рішення, але ж ми зробимо невеликий аналіз процесу прийняття рішень, які нині ухвалюються державними керівниками. Реальний політичний процес, що тут досліджується, радикально відрізняється від тих процесів, які розробляються в рамках більш “наукових методів”.

Ідеальний політичний процес докладніше обговорюється в спільній праці Ліндблома і Девіда Брейбука (1963). Вони стверджують, що політичні рішення

ня у державному секторі можна розкласти на два спектри. Перший спектр стосується ступеня розуміння проблеми, яку треба розв'язати. Другий спектр торкається діапазону змін), які ці рішення можуть викликати в суспільстві. Поєднання цих двох елементів утворює матрицю прийняття рішень, яку можна представити таким чином:

Глибоке розуміння Малі зміни Перша група рішень	Глибоке розуміння Великі зміни Друга група рішень
Неглибоке розуміння Малі зміни Третя група рішень	Неглибоке розуміння Великі зміни Четверта група рішень

Перший тип рішень, як показали Брейбрук і Ліндблом, передбачає глибоке розуміння проблеми і малі зміни, пов'язані з поточною діяльністю державних владних органів. Вони вважають, що такі рішення мають приймати фахівці з аналізу чи політичні експерти, а не вищий ешелон влади. Ці рішення вимагають обробки великої кількості інформації та глибокого розуміння невеликої за масштабом проблеми і для їх здійснення необхідно:

- урядове регулювання;
- доручення виконання;
- ухвалення відповідних проектів.

Щоб краще зрозуміти цей тип рішень, можна навести наглядні приклади — ухвалення технічного проекту будівництва автомагістралі чи нового мосту. Брейбрук та Ліндблом відзначають, що в кожному з цих випадків необхідна наявність великого обсягу інформації та регулювання з боку державних органів влади, тоді як здійснення цих проектів призведе до відносно малих змін у суспільстві.

Брейбрук і Ліндблом вважають, що другий тип рішень лежить за межами компетенції державних службовців. По суті, це такі рішення, що вимагають надзвичайно глибокого розуміння проблеми і при-

водять до глобальних змін в суспільстві. Більше того, вони стверджують, що жодне з цих рішень взагалі неможливо ухвалити, оскільки вони лежать за межами людських знань і техніки. Оцінюючи політичні інновації наприкінці 90-х років, Вайнтінгтон і Ван Лун відзначили, що, як показав канадський досвід, жодного подібного рішення упродовж цього часу в Канаді не було ухвалено.

До четвертої групи рішень Брейбрук і Ліндблом відносять ті, що передбачають значні зміни, але не потребують глибокого розуміння проблеми. Вони стверджують, що такі рішення сучасні уряди ухвалюють, але дуже рідко. До цієї групи вони зараховують рішення стосовно війни та стихійних лих. Такі рішення можуть ухвалювати державні керівники і навіть найвищі політичні діячі, тому що вони відображають нагальні потреби держави, наприклад, у випадку війни, і мають бути ухвалені негайно.

Третя група містить рішення, що торкаються неглибоких проблем і не спричинили значних змін. Брейбрук і Ліндблом відзначають, що ці рішення щодня приймаються в державному секторі керівниками, виконавчою владою й політиками. Вони мають широкий діапазон вибору.

Третій групі рішень Ліндблом (1959) присвятив цілий розділ своєї книжки, відзначаючи, що ці рішення найчастіше ухвалюються в державному секторі. Він доводить, що вони торкаються розв'язання невеликих за масштабом проблем і що деякі з цих проблем допомагає розв'язувати логічна раціональна модель. Він стверджує, що

“раціональні доцільні методи не можна застосовувати на практиці. З їх допомогою можна розв'язувати лише відносно прості проблеми, але навіть у цьому випадку треба використовувати додаткові методи. Раціональна модель використовує інтелектуальні здібності й джерела інформації, яких людям завжди не вистачає. Тому застосовувати її у випадках, коли час обмежений, а грошей, що їх треба виділити на розв'язання якоїсь проблеми, мало, навіть більш ніж безглуздо”.

Для описання реальності політичного процесу Ліндблом пропонує прирісну модель. У своїй книжці він порівнює прирісні та доцільні раціональні методи.

Прирісні методи	Раціональні методи
1. Цілі (вибір оцінок) та емпіричний аналіз тісно переплетені й розглядаються разом	1. З'ясування цілей до того, як розпочинається аналіз альтернативних політик
2. Аналіз засобів і цілей невідосконалий або обмежений	2. Спочатку розглядаються цілі, а потім засоби їх досягнення
3. "Добра" політика — аналітик має заперечення щодо неї	3. "Добра" політика — найбільш адекватні засоби для досягнення результатів
4. Аналіз вкрай обмежений • нехтуються можливі важливі результати • нехтуються можливі важливі альтернативні політики • нехтуються важливі впливові оцінки	4. Аналіз вичерпний — кожен важливий фактор береться до уваги
5. Посилання на теорію дуже незначні або вкрай обмежені	5. Часто і серйозно покладаються на теорію

Ліндблом відзначає, що третя група рішень ухвалюється за допомогою методу, який він називає методом "дуже залежного вибору" рішень, які залежать від інтересів зацікавлених груп, лобіювання високих урядовців і т. ін. Суттєві елементи цього методу такі:

- розглядається обмежена кількість альтернативних політик;
- розглядається обмежена кількість результатів;

- постійно здійснюється коригування цілей та засобів з метою їх взаємного пристосування;
- систематичний аналіз та оцінювання політики вважається ланцюжком, до якого щоразу додається ще одна ланка;
- аналіз та оцінювання прив'язані до “лікування однієї хвороби”, а не до доцільного доброго результату;
- існує соціальна фрагментація аналізу та оцінювання.

Ліндблом відзначає переваги прирісного методу для творців політики. Як ми вже підкреслювали, прирісний метод — це метод, який застосовується для ухвалення рішень, і він є найкращим із методів, які нині існують. Згідно з Ліндбломом, прирісний метод має такі характеристики:

- аналітик має справу з політичною реальністю, враховуючи, що знання про неї обмежені інтелектуальними здібностями, інформація про неї недостатня і ресурси владних органів обмежені;
- значно полегшує прийняття рішень завдяки скороченню процесу аналізу, що допомагає аналітикові швидко ухвалювати рішення або спростовувати;
- “неприрісні політики” — ті, що не мають ясної політичної перспективи;
- деякі важливі наслідки даної політики — спричинені необмеженими оцінками існуючих рішень;
- цілі, які не досягаються поширеними засобами;
- усі аспекти альтернативних політик та їхні можливі наслідки.
- використовує вкрай обмежену інформацію і не “обтяжує” аналітика зайвою інформацією;
- уникає багатостороннього оцінювання;
- наголошує на “косметичному” розгляді ситуації;
- дотримання звичної схеми роботи без нових ініціатив;
- не намагається вирішувати серйозні проблеми;
- не приймає рішучих дій, а чекає подальшого розвитку ситуації;
- наголошує на конформістському підході проблеми;

- виховує консервативне мислення згідно з принципом “я вже бачив це раніше”;
- зменшує можливість шкоди від помилок, які можуть виникати під час аналізу, оскільки помилки можуть бути виявлені дуже просто;
- забезпечує аналітичну фрагментацію — все торкається кожного, але ніхто не торкається всього;
- визнає добротину факту, що люди знають, що вони не хочуть, навіть якщо вони не знають, що вони хочуть.

Як це властиво усім запропонованим методам ухвалення рішень, метод Ліндблома одразу ж привернув до себе увагу критиків. Критики, і серед них був, певно, найвидатніший критик, американський аналітик Езекель Дрор швидко знайшли всі недоліки цього методу. Перший недолік — це умови, які, на думку Дрора, необхідні для його застосування. Для того, щоб метод Ліндблома можна було застосувати в сучасних урядах, треба, щоб процес ухвалення рішень задовольняв такі умови:

- неодмінна наявність статусу “кво”;
- незмінність природи проблеми;
- усталені засоби, що допомагають розв’язувати проблеми;
- узгодження оцінок.

Критики прирісного методу можуть запитати у тих, хто проповідуватиме інкременталізм на початку 21-го століття, щоб вони продемонстрували наявність цих умов у сучасних урядах? Чи можна їх забезпечити? Існує, наприклад, припущення, що умова щодо статусу “кво” буде прийнятною для України та інших країн колишнього Радянського Союзу. Але чи існують в Україні проблеми, природа яких не змінюється? Чи існують тут усталені засоби, що допомагають розв’язувати ці проблеми? Чи можна в українському уряді забезпечити узгодження оцінок?

Зрештою критики дійшли висновку, що прирісний метод — це просто невдалий метод ухвалення рішень, незалежно від того, чи підходить він для сучасних урядів, чи ні. Вони вказали на такі основні недоліки цього методу:

- він розв'язує лише усталені проблеми (тому що аналітик завжди дивиться в минуле, а не майбутнє); аналітик одержує “перемогу в останній війні” в ретроспективі;
- він використовує недостатню та застарілу інформацію й знання;
- він не приділяє уваги фундаментальним цілям, рішучим змінам та новим починам (бо їх розгляд не забезпечить умову статусу “кво”);
- зацікавлені групи можуть лобювати, гальмувати або заперечувати рішення;
- якщо необхідно розпочинати якісь рішучі зміни, то застосування прирісного методу може призвести до катастрофічних політичних результатів.

Вайтінгтон і Ван Лун, як ми вже зазначали, стверджують, що метод ухвалення рішень має бути більш стратегічний за характером. Брейбрук і Ліндблом вважають, що прирісний метод — це найкращий і найбільш реалістичний метод прийняття рішень. Інші аналітики, на яких ми посилалися у цьому розділі, доводять, що сучасні уряди потребуватимуть більш раціональних і більш стратегічних підходів, якщо наше політичне керівництво буде спроможне розв'язати нинішні фінансові проблеми і забезпечить кращу політику на майбутнє. Оскільки ви — майбутні керівники українського державного сектору, то у своїй майбутній діяльності ви неодмінно розглядатимете питання про те, який з цих методів, якщо ви застосуєте їх до розробки й аналізу політики, допоможе принести найбільше користі своєму народові.

Існує ще один елемент реальної політики, який ви можете визнати не лише актуальним при розгляді ситуації прийняття рішень, але який допоможе вам визначити метод, ухвалення доцільних рішень у майбутньому. З ним ви познайомитесь у наступному параграфі.

По суті, чимало аналітиків вважають, що ухвалення рішень не є процесом “або—або”, тобто, що метод ухвалення рішень не може бути або прирісним, або раціональним. Вони доводять, що особи, які приймають рішення, зокрема виконавча влада, комбінують

ці два методи. І ми переконані, що вони повинні це робити.

5. Поєднання та узгодження раціонального та прирісного методів у плануванні політики. Несподівана політика. Вивчення політики

Ліндблом вважав, що запропонований ним прирісний метод може спростувати раціональні чи стратегічні методи, наголошуючи на тому факті, що раціональна модель переоцінює людські, технічні та інформаційні можливості. І ми теж у цьому переконалися. Інші аналітики, в тому числі Котін і Брайсон, підкреслюють необхідність більш раціональних методів у тому разі, якщо ми досягнемо рівня керівництва, необхідного для розв'язання проблем 21-го століття. Чи можна ці методи застосовувати разом?

Ряд вчених стверджують, що можна. Цікаво, що більшість політиків-теоретиків наголошують на важливості вивчення політики принаймні на якомусь рівні.

Мінцберг, наприклад, наводить докази на користь цього твердження, говорячи про вивчення політики на організаційному рівні. Він визнає важливу роль раціональної моделі розробки політики, стверджуючи, що "політика чи стратегія розробляються свідомо, з допомогою аналізу робляться зрозумілими, а вже тоді втілюються в життя". Однак він також відзначає, що реальний політичний процес має прирісну природу:

"усі ми знаємо про політики, які виникають несподівано, причому деякі з них здаються навіть вдалими, хоча їх ніхто строго не планує. Творці політики добре знають, що реальна політика ніколи не буває такою, якою її планують, і що процес розробки не є строго раціональним, але й не є чисто практичним чи прирісним. Ясна річ, що вони знають ще багато чого. Але ж нам потрібні не лише теоретичні знання про політи-

ку, нам потрібні практичні знання, бо нам треба знати, як зробити її успішною”.

Мінцберг вважає, що слід врахувати несподівану політику й вивчати політику. Це означає, що “стратегії можуть виникати несподівано, — причому навіть ефективні стратегії — з-посеред багатьох процесів, деякі з них є поступовими, деякі колективними, деякі спонтанними, причому багато з них навіть є “некеровані”. ...Несподівана політика припускає, що організації можуть її вивчати, в той час, коли вони розробляють стратегію, як нею керувати, і тим самим вони можуть набувати досвіду для своєї майбутньої діяльності”.

Важливо зазначити, що навіть в процесі стратегічного планування керівники державного сектору мають встановлювати умови для вивчення політики, враховуючи несподівану політику. Мінцберг визначає ці умови таким чином:

Керування несподіваною стратегією та вивчення політики

<i>Типи стратегій</i>	<i>Рушійні сили вивчення політики</i>
“Парасолька”	Керівники вищого рівня встановлюють загальну схему стратегії, але залишають можливість для несподіваного виникнення специфічних деталей в тому разі, якщо до розв’язку проблеми будуть залучені спостерігачі
“Неперервність”	Керівники вищого рівня керують не лише загальною схемою стратегії, але й самим процесом розробки політики, проводячи планування, а також вибираючи для цього персонал

“Розрив”	Керівники вищого рівня свідомо не обирають стратегії, але залишають можливість для спонтанного і несподіваного її виникнення на нижчому рівні, причому навіть тоді, коли вона суперечить “початковим намірам вищого керівництва”
----------	--

Інший погляд на несподівану політику, який враховує дії індивідуального менеджера, був висловлений Дженет Вайс. Вайс (1982) вважає, що “побудова нульових бюджетів, планування та розробка бюджетних систем вимагає ухвалення складніших, у порівнянні з раціональною моделлю рішень залучення більшого обсягу інформації, розгляду більшої кількості перспектив, розширення діапазону вибору”. Але вона також визнає аргументи прихильників прирісного методу, які стверджують, що “людський розум не здатний раціонально аналізувати дуже складні рішення проблем”.

В результаті, Вайс вирішила емпірично дослідити процес ухвалення рішень, беручи за орієнтир вибрану групу керівників. Зокрема, Вайс вирішила дослідити вплив збільшення обсягу інформації та збільшення кількості альтернативних варіантів дій, доступних в процесі ухвалення рішення для керівників вищого рівня. Її висновки виявилися цікавими. Було встановлено, що збільшення обсягу доступної інформації призводить до зменшення продуктивності праці керівника, проте наслідки його є загалом позитивними. Тобто особи, відповідальні за ухвалення рішення (ОВУР), за умови володіння більшим обсягом інформації, використовують більше фактів для аргументації своїх рішень, враховують більше чинників, що спрямовані проти них, використовують більше аргументів та приділяють більше уваги їх аналізу.

При збільшенні кількості доступних альтернатив ситуація зворотна. Вайс встановила, що зростання числа альтернатив з двох до п'яти призводить до статистично значимого збільшення деформації рі-

шення та граничного зменшення впевненості у тому, що воно було вірним.

Цікаво зазначити: Вайс встановила, що для полегшення процесу ухвалення рішення ОВУР застосовують сценарії, схеми та логічні структури. Тобто вони явно діють за методом прирісного типу.

ОВУР часом розглядають проблему як новий різновид чогось вже баченого та зрозумілого. Нові дані зазнають попередньої фільтрації і впорядкування із застосуванням уже відомої інформації.

Згідно з цими висновками, у процесі ухвалення рішення необхідно користуватися якомога більшим обсягом інформації, тому технології, які забезпечують максимальний її обсяг, є найкориснішими для здійснення політики, тоді як пошук додаткових альтернатив, як показав Ліндблом, не сприяє її покращенню. Зрозуміло також, що процес вивчення політики зосереджено на індивідуальному рівні.

Аналогічний аргумент було висунуто Аматаї Етціоні (Amatai Etzioni), американським політологом та фахівцем з питань організації. Етціоні погоджується з Ліндбломом у тому, що обмежений доступ до інформації є очевидною перешкодою для ухвалення раціональних рішень у складних системах. Він сумнівається у тому, що принципи можуть допомогти політологам (зокрема фахівцям з економічної політики) подолати високий рівень невизначеності, спричинений недостатнім знанням складних систем. На думку Етціоні, вчені мають визнати той факт, що "фахівці наголошують на необхідності пошуку рішення проблеми, незалежно від того, чи усвідомлюють вони, як і чому це рішення має спрацювати", а також, що "будь-яка політика вимагає істотного коригування з плином часу". За Етціоні, моделлю для прийняття політичного рішення можуть служити медичні системи. Системи медичних знань є еkleктичними, бо вони:

- поєднують різні види аналітичних знань, достатніх для надання послуг, але недостатньо виснажених;
- спираються на досвід минулого, аналіз конкретних випадків, статистичні зв'язки та інші джерела практичної інформації;

- 
- містять процедури ухвалення рішень за умов високої невизначеності та практичних знань, зокрема “метод цілеспрямованих спроб та помилок”.

І нарешті, Деніел Айзенберг (D. Isenberg, 1984) у своїй відомій статті у “Harvard Business Review” оприлюднив результати опитування керівників вищого рівня у приватному секторі, де спробував оцінити ступінь їх довіри до класичних підходів раціонального планування. Його основні висновки були такими:

“Наші найбільш успішні керівники вищого рівня не зовсім строго дотримуються класичної раціональної моделі, яка передбачає: з’ясування цілі, оцінку ситуації, формулювання варіантів, оцінку ймовірності успіху, ухвалення рішення і тільки після цього застосування певних дій, спрямованих на втілення цього рішення. Крім того, керівники вищого рівня, зазвичай, не працюють за принципом “одна проблема у кожний момент часу”, як того вимагає раціональна модель... Вони мають певні глобальні завдання, тому більше думають про те, що треба зробити, ніж про те, що треба закінчити. Окрім своєї здатності до аналізу, вони в процесі ухвалення рішення значною мірою покладаються на поєднання інтуїції з аналітичним досвідом і доповнюють діагностування проблеми своїми безпосередніми діями.

Мабуть, найбільш цікавою була здатність керівників вищого рівня у разі, якщо цього вимагала ситуація, поєднувати та узгоджувати системний аналіз та більш інтуїтивні підходи до ухвалення рішень. Айзенберг встановив, що керівники вищого рівня в процесі ухвалення рішень користуються інтуїцією, щоб “відчути, у чому полягає проблема”, та “швидко застосувати добре знайомі поведінкові моделі”. Проте це не є інтуїція у чистому вигляді. Як і у медичному прикладі Етціоні, це швидше навички, набуті роками наполегливої праці та особистого досвіду, або знання, яке дозволяє об’єднати ізольовані фрагменти даних та досвіду в цілісну картину. Згідно з Айзенбергом, керівники вдаються до цього типу інтуїції

саме задля перевірки інших раціональних типів аналізу, практично обминаючи глибинний аналіз та швидко просуваючись у напрямку до адекватного рішення проблеми.

Всі згадані дослідники погоджуються з тим, що досвід та навички аналізу є дуже важливими. Вони припускають, що політик вищого ешелону, або навіть ширше — керівник державної установи довіряє як стратегічним підходам, так і менш формальним інтуїтивним методам, які ґрунтуються на досвіді практичної політики. Поміркуйте над тим, наскільки ця дискусія відображає ваш досвід роботи у органах державної влади в Україні, Новій Скотії і чи дійсно її висновки можна рекомендувати в умовах України.

6. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу

Щоб краще засвоїти матеріал, викладений у цьому розділі, спробуйте дати відповіді на запитання:

- 1 Чому стратегічні підходи до планування політики користуються такою популярністю?
- 2 Яку роль відіграє прогнозування у циклі стратегічного планування? На підставі чого та яким чином українські керівники державного сектору мають будувати свої прогнози?
- 3 Чи є у вашого міністерства чи відомства стратегічний план? Чи здійснювався процес його розробки згідно зі схемою, запропонованою Брайсоном?
- 4 Чим відрізняються процеси стратегічного менеджменту і стратегічного планування? Наприклад, роллю центральних відомств, залученням фахівців з управління процесами замість керівних робітників? Чи могли б ви проаналізувати випадок, коли ви та ваші колеги застосовували ідеї стратегічного менеджменту для організації власної роботи? Поміркуйте над прикладами.
- 5 Які сильні сторони ви можете побачити в запропонованому процесі розробки стратегічної політики стосовно України? Які слабкі?

6. Які зміни можуть статися у разі застосування принципів розробки стратегічної політики до роботи органів державної влади України?
7. Вашингтон та Ван Лун вважають, що в бюрократичному середовищі є дуже мало противників прирісного методу. Чи належите ви до їх числа? Чому так або чому ні?
8. Наскільки повно було розкрито принцип поєднання стратегічних підходів з вивченням політики? Наскільки це збігається з тим, як ухвалюєте рішення ви? Що б ви могли порекомендувати?

Література

1. Braybrooke, David & Charles Lindblom (1963) **A Strategy of Decision: policy evaluation as a social process**. New York: Free Press of Glencoe.
2. Bryson, John M. (1995) **Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
3. Bryson, J.M. & W.D. Roering (1986) "Applying Private Sector Strategic Planning in the Public Sector," **Discussion Paper 62**, Strategic Management Research Centre, University of Minnesota.
4. Charih, Mohammed (1993) "Strategic Management in the Public Sector", **Optimum**, 24:1, 5-6.
5. Chief Planning Officer Dialogue, (1994) "Rethinking Vision and Mission", **Planning Review**, 22:5, September, 9-11.
6. Cuff, George (1993) "What Business Are We In?", **Public Sector Management**, 4:3, 23-4.
7. Ervin, Osbin L. (1992) "Administration and Change: American Practices in Strategic Planning," **International Review of Administrative Sciences**, 58, 539-49.
8. Etzioni, Amatai (1985) "Making Policy for Complex Systems: A Medical Model for Economics," **Journal of Policy Analysis and Management**, 4:3, Spring, 383-95.
9. Flanagan, Greg (1995) "Alberta Government Business Plans", **Public Sector Management**, 6:3, 13-4.
10. Government of Canada. (1995) **The Expenditure Management System of the Government of Canada** Ottawa: Ministry of Supply & Services.

11. Government of Nova Scotia (1995) **Government by Design, 1995-96: Progress and Challenge**. Halifax: Department of Finance.
12. Isenberg, Daniel (1984) "How Senior Managers Think," **Harvard Business Review**, 6 (November-December) 81-90.
13. Kernaghan, Ken & David Siegal (1995) **Public Administration in Canada: A Text**. Third Edition. Scarborough: Nelson Canada.
14. Koteen, Jack (1989) **Strategic Management in Profit and Non-profit Organizations**. New York: Praeger.
15. LeScouarnec, Francois-Pierre(1987) "Strategic Planning in Public Administration: A Framework", in O.P. Dwivedi and R.W.'Phidd (eds) **Public Policy and Administrative Studies**, 4, Guelph: Department of Political Studies, 221-38.
16. Lindblom, Charles E.(1959) "The Science of "Muddling Thru"", *Public Administration Review*, 2, Spring, 79-88.
17. Methe, David T. & James L. Perry (1989), "Incremental Approaches to Strategic Management", in Jack Rabin, Gerald J. Miller, & W. Bartley Hildreth (eds) **Handbook of Strategic Management**. New York: Marcel Dekker, Inc.
18. Mintzberg, Henry (1994) **The Rise and Fall of Strategic Planning**. New York: The Free Press, 1994.
19. Mintzberg, Henry and Jan Jorgensen (1987), "Emergent Strategy for Public Policy", **Canadian Public Administration**, 30:2, Summer, 214-29
20. Racine, Victor (1994) "Process Benchmarking for Superior Performance: Sharing, Learning, Improving", **Public Sector Management**, 5:1, 27-30.
21. Shaw, Gordon (1994) **Chief Planning Officer Dialogue**, 1994:9
22. Starling, Grover(1979) **The Politics and Economics of Public Policy** Homewood: The Dorsey Press.
23. Toft, Graham S. (1989), "Synoptic (One Best Way) Approaches of Strategic Management", in Jack Rabin, Gerald J. Miller, & W. Bartley Hildreth (eds) **Handbook of Strategic Management**. New York: Marcel Dekker, Inc., 3-33.
24. Waddell, William (1993) "Vision: The Key to Leadership in Small Companies", **The Planning Forum Network**, 6:7, 6-7.
25. Weiss, Janet (1982) "Coping with Complexity: An Experimental Study of Public Policy Decision-Making",

Journal of Policy Analysis and Management, 2:1, 66-87.

26. Whittington, Michael & Richard Van Loon (1996) **Canadian Government and Politics: Institutions and Processes**. Toronto: McGraw Hill Limited.
27. Zapp, Ron (1994) "Continuous Quality Improvement in the Public Sector", **Public Sector Management**, 5:3, 6-8.

Розділ 3

ФОРМУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ, АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ТА АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ

З М І С Т Р О З Д І Л У

Вступ

Мета даного розділу з точки зору навчального процесу

Схема викладу

1. Формулювання політичних проблем

- 1.1. Підхід Пала до формулювання політичних проблем
- 1.2. Підхід Дана до структурування проблем
- 1.3. Методи деталізації проблем

2. Аналіз проблеми

- 2.1. Підхід S-CAD до аналізу політики:
Концептуальна основа
- 2.2. Методи аналізу політики

3. Дослідження політики

4. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу

Література

У розділі 1 цього посібника ми дізналися про те, що аналіз політики та політична консультація застосовують на згадку в першу чергу з точки зору політичного менеджменту, оскільки в них відображено центральну функцію політики (Anderson, 1984). З-поміж усіх аспектів політичного менеджменту аналіз політики найбільш обґрунтовано може претендувати на роль наукової дисципліни як втілення знання, метод та засіб впливу в процесі розробки політики. Він, як зазначає Вільям Н. Дан (Dunn, 1994), є “прикладною дисципліною соціальної науки, що використовує численні методи досліджень в контексті аргументації та громадських дискусій, спрямованих на створення, критичну оцінку та передачу знань, пов’язаних з політикою”.

У розділі 1 ми також дізналися, що стратегічна розробка політики та аналіз політики подібні одне до одного своєю систематичністю. Ми вже обговорили наслідки цієї систематичності стосовно питань стратегічної розробки політики. Цей наголос на систематичність стосовно аналізу політики я хочу ще раз підтвердити на самому початку даного розділу.

Подібно до стратегічного планування політики, аналіз політики є раціональним процесом, оскільки він складається з низки етапів, які необхідно пройти, щоб досягти бажаного результату, — кваліфікованої поради стосовно задоволення нагальних потреб та використання існуючих можливостей. Цей систематичний характер політичного аналізу відображено у формі шести етапів, які, згідно з Петон та Савіцкі (Patton & Sawicki, 1995) мають такий вигляд:

- 1) формулювання проблеми;
- 2) визначення критеріїв оцінки;
- 3) визначення альтернативних варіантів;

- 
- 4) оцінка альтернативних варіантів;
 - 5) порівняння альтернативних варіантів;
 - 6) оцінка результатів.

Вдаючись до прикладної термінології, Потер (1998) пропонує розглядати аналіз як дослідження чотирьох взаємно пов'язаних аспектів:

- 1) поточної ситуації;
- 2) вираженої мети;
- 3) усвідомлюваних варіантів вибору;
- 4) перешкод, що заважають досягненню мети.

В обох випадках аналіз політики – це професійна праця, яка передбачає застосування систематичного процесу задля того, щоб задовольнити нагальні потреби або використати існуючі у суспільстві можливості.

Одразу ж хочу зробити кілька застережень.

1. І теоретики, і практики погоджуються з тим, що аналіз політики не є і не може бути систематичним такою мірою, як передбачає дана модель. Наприклад, щоб аналіз політики міг бути цілком раціональним за характером, пошук альтернатив мав би бути всеосяжним за своєю природою, що зробило б неможливим оцінку і порівняння знайдених альтернатив. Крім того, для цього довелося б застосовувати кількісні методи впродовж тривалого часу, що вимагає великих витрат коштів. Як правило, ні часу, ні коштів у розпорядженні пересічного державного службовця в Україні або деінде нема і не буде. Як показано у розділі 2, при обговоренні побудови стратегічної політики, продуктивність роботи ОВУР із збільшенням кількості варіантів вибору у будь-якому сценарії політичної проблеми швидко знижується. Як було показано, перехід від трьох до п'яти альтернатив значно ускладнює та уповільнює, якщо не гальмує остаточно, процес ухвалення рішення.

2. Нізвідки не випливає, що послідовність етапів у даній моделі є або має бути визначена раз і назавжди. Дан (Dunn, 1994) стверджує, що між окремими етапами моделі існують ієрархічні відносини, а тому неможливо застосувати якісь методи,

не використавши перед цим інші. Проте його численні опоненти зазначають, що на практиці задані етапи можуть бути інтерактивними. Як стверджує Тейлор (Taylor, 1996), “елементи та процеси здійснення політики мають розглядатися не як послідовна система, а як елементи інтегрованої системи, що діє ітеративно і одночасно”. Аналітики не переходять, згідно з Петоном і Савіцкі, цілеспрямовано від одного етапу до іншого, іноді повертаючись на кілька кроків крок назад, що дозволяє на практиці точніше сформулювати проблеми та визначити додаткові альтернативи. Як стверджує Потер (Potter, 1998) у контексті своєї чотириступеневої моделі:

“Поточна ситуація може змінюватися з часом або в результаті появи додаткової інформації. Визначена мета може змінюватися внаслідок поліпшення розуміння її суті. Окремі варіанти вибору можуть змінюватися в міру поглиблення розуміння поточної ситуації або теорії. Перешкоди ж можна обійти або змінити”.

3. Коли настає черга встановлення критеріїв оцінки на другому етапі моделі, проблеми набувають іншого змісту. Інакше кажучи, цілі та завдання повинні бути деталізовані одразу, на початку дослідження. Проте, як стверджують Петон і Савіцкі: “Цього набагато легше домогтися від установи або органу державної влади, ніж від конкретної особи”. Здається, що у багатьох державних службовців виникають великі труднощі при формулюванні своїх надій і описанні своєї діяльності мовою чисел. Навпевне, кожен, хто працював у сфері оцінювання політики, знає, що керівники вищого рівня, обрані шляхом голосування, намагаються уникати точних формулювань своїх намірів і цілей, побоюючись відповідалності за не досить ефективну роботу. Таким чином, небажання діяти раціонально у політиці не може бути лише державними службовцями.

4. Аналіз державної політики не може і не повинен бути раціональним у розумінні відокремлення цінностей від сценарію ухвалення рішень. Одним з принципів застосування аналітичних методів у фізичних, біологічних та математичних нау-

ках є уникнення суб'єктивності, зосередження на фактах та здійснення аналізу незалежно від системи цінностей. Інша річ — аналіз політики. Як зазначають Гогвуд і Ган (Hoghwood & Gunn, 1984), “такого поняття, як абсолютно неупереджений аналіз, не існує”. У цьому контексті важливо згадати твердження Девіда Істона про те, що державна політика є по суті офіційним розподілом **цінностей** (виділення моє. — М.П.Браун). Леунг (Leung, 1985) також вважає політику “конкретним втіленням цінностей, яке включає розподіл ресурсів і повноважень”. Під цінностями у даному випадку розуміють (Leung, 1985) “концепції бажаного стану справ, що вибірково застосовуються як критерії вибору або пріоритету, чи як засіб обґрунтування пропонованих чи реальних дій”. Таким чином, факти є лише важливою відправною точкою, за якою починається серйозна робота з аналізу з метою встановлення зв'язку між цінностями, окремими цілями та завданнями.

Леунг розробив свій власний варіант раціональної моделі, в якому цінностям відведено одну з провідних ролей:

1. Формулювання питань і визначення цінностей.
2. Трансформація цінностей у політичні цілі.
3. Розробка стратегій і мобілізація необхідних ресурсів для досягнення цілей.
4. Оцінка втілення політики з урахуванням визначених цілей.

Важливо зазначити, що цінності, про які йде мова, є цінностями “пайовиків” політичного процесу. Наприклад, Дан (Dunn, 1994) закликає аналізувати цінності різних груп “пайовиків”. Він стверджує, що такий підхід дозволяє врахувати погляди особистостей та груп, що беруть участь у формуванні та здійсненні політики, як джерела політичних знань і спрямовує увагу на державні інтереси, вимагаючи, щоб аналітики обслуговували не лише чиновників, а й “громадськість”, включаючи політично маргінальні та малозабезпечені групи населення.

Деякі автори йдуть ще далі, наголошуючи на необхідності активної участі у політичному процесі “пайовиків”. Тут варто пригадати критику підходу

до стратегічного планування як до централізованого систематичного процесу, відданого повністю у руки фахівців. Петон та Савіцкі (Patton & Sawicki, 1993) наголошують на необхідності ширшого залучення до процесу аналізу груп та осіб, що зазнають впливу аналізованої політики, набагато більшої відкритості, невідності і прозорості цього процесу, посилення голосу на обговорення умов і більш явне визнання цінностей в усьому політичному процесі від добору питань до пошуку варіантів розв'язку, вибору політичних індикаторів і визначення відносної ваги економічних, технічних та політичних критеріїв. У цьому розумінні аналіз політики може мати систематичний, але аж ніяк не механістичний характер.

9. *І нарешті, аналіз державної політики не відповідає раціональній моделі у тому розумінні, що успіх на кожному окремому етапі не означає, що за ним буде наступний або будь-який інший.* Важливим моментом у даному питанні є те, що аналіз політики включає одержання політично корисних знань, що *допомагають формулювати та розв'язувати проблеми*" (Dunn, 1994) (виділення моє. — М.П.Браун). Практично кожному, хто працював у системі державного управління на політичних посадах, відомо, що весь процес аналізу може виявитися марним лише тому, що клієнт (міністр, державний секретар чи кабінет) змінив свої погляди, пріоритети або змінилася ситуація. Ретельно розроблені аргументація і спосіб подання матеріалу, глибоке розуміння політичного середовища можуть допомогти й за таких обставин, але остаточне рішення все одно лишається за клієнтом, незалежно від того, які рекомендації сформульовано за результатами аналізу і моделювання.

Все це, звісно, не означає, що від систематичного підходу і політичного аналізу взагалі треба відмовитися. Якраз навпаки. Як зазначає Пал (Pal, 1997):

“У епоху радикальних політичних трансформацій людей дедалі більше турбує той факт, що здатність органів державного управління до розробки політики знизилася до небезпечно

низького рівня... Аналіз політики у нашому бурхливо змінному світі потрібний як ніколи”.

Таким чином, роль аналітика у сучасному світі полягає у тому, щоб допомагати урядам та “пайовикам” у здійсненні вибору під час розв’язання проблем. І з цього погляду, як і з точки зору побудови стратегічної політики, неможливо обминути факт, що для виконання цих функцій необхідно узгодити цінності з завданнями і політичними акціями. Як зазначає Аарон Вілдавскі (Wildavsky, 1987):

“Аналіз політики має розробляти проблеми, які особи, відповідальні за ухвалення рішень, могли б вирішити за допомогою контрольованих ними змінних у відведених їм для цього час. Лише шляхом визначення бажаних зв’язків між доступними [sic] засобами і потенційно досяжними цілями аналітики можуть відокремити завдання, які однозначно можна розв’язати, маючи на руках всі необхідні компоненти розв’язку, від проблем, для яких принципово не існує системного рішення”.

Все сказане означає, що в умовах України керівники органів державного управління повинні розумітися на основах аналізу політики, володіти базовими методами його здійснення і бути висококваліфікованими фахівцями у сфері управління. Це важливо розуміти навіть тим, хто не бере безпосередньої участі у реальних процесах визначення проблем, їх структурування та політичних досліджень.

В результаті вивчення цього розділу ви маєте навчитися:

- Розуміти рушійні сили, брати участь і керувати застосуванням систематичного процесу аналізу політики.
- Розуміти рушійні сили і керувати процесами формулювання та структурування проблем.
- Розуміти причини і керувати застосуванням концептуальної основи аналізу політики, яка забезпечує неперервність, адекватність та здійсненність політичного аналізу.

Схема

Цей розділ викладатиметься за такою схемою:

1. Формулювання політичних проблем.
 - 1.1. Підхід Пала до формулювання політичних проблем.
 - 1.2. Підхід Дана до структурування проблем.
 - 1.3. Методи деталізації проблем.
2. Аналіз проблеми.
 - 2.1. Підхід S-CAD до аналізу політики: Концептуальна основа.
 - 2.2. Методи аналізу політики.
3. Дослідження політики.
4. Методичні поради до вивчення даного розділу.

1. Формулювання політичних проблем

Як ми уже зазначали, формулювання, або, інакше кажучи, структурування політичних проблем загалом вважається першим етапом систематичного процесу аналізу політики. Крім того, цей етап є одним з найважливіших. Наприклад, згідно з Петон та Савіцкі (Patton & Sawicki, 1993), "практики й теоретики часто вважають формулювання проблеми найскладнішим і найважливішим етапом у процесі аналізу політики". Дан (Dunn, 1994) стверджує, що:

"Структурування проблеми, завдання, до якого в процесі дослідження доводиться повертатися неодноразово, і в якому аналітики серед різних і суперечливих формулювань проблеми, запропонованих різними групами "пайовиків", намагаються обрати найдосконаліше, є без сумніву найважливішим видом діяльності політичних аналітиків. Структурування проблеми забезпечує головний спрямовуючий або виконавчий механізм, що впливає на успіх усіх наступних етапів аналізу політики".

На перший погляд може видатися дивним, чому формулювання проблеми вважається найголовнішим, найскладнішим і найважливішим етапом політичного аналізу. Метою державної політики є розв'язання проблем. Отже, здавалося б, логічно

вважати найважливішими ті етапи процесу аналізу політики, що безпосередньо стосуються ухвалення рішення стосовно необхідних дій, наприклад, розробку й оцінювання альтернативних варіантів дій. Однак ключовим етапом цілком закономірно вважається структурування проблеми. Це обумовлено низкою причин:

1. Політичні проблеми, як правило, виникають у формі, що не дає змоги їх легко розв'язати. Вони виникають як “первинні ознаки напруження у системі” (Rein & White, 1997), “неусвідомлювані ознаки занепокоєння”, або, як висловилися МакРей і Вайтінгтон (McRae & Whittington, 1997), “несприятливі умови... невдоволення, занепокоєння, розчарування людей пов'язані з поточним станом справ”.

Інформація про наявність згаданих несприятливих умов може надходити з різних джерел. У деяких випадках відповідальні за ухвалення рішень особи дізнаються про їх існування завдяки “кампаніям тиску або драматичним подіям”, у інших — завдяки *фокусуючим подіям*, таким як “несподівані катастрофи або кризи, що привертають до себе увагу” (Pal, 1997). Однак найчастіше

“відчуття невдоволення... з'являється внаслідок порівняння фактичних умов зі стандартами та сподіваннями стосовно того, якими вони мають бути. Джерелом цих стандартів можуть бути як сподівання окремих осіб щодо згаданих умов, так і суспільні сподівання; крім того, часто їх джерелом є статистичні бази або “фрейми”, що використовуються з метою інформації або переконання людей” (McRae & Whittington, 1997).

2. Політичні проблеми часто бувають погано сформульованими або погано структурованими. Як зазначає Пал, політичні проблеми треба “не просто визнавати або не визнавати, їх треба усвідомити, препарувати і сформулювати” (Pal, 1997). Ця робота ускладнюється тим, що політичні проблеми, на відміну від проблем у математиці чи фізиці, як правило, погано сформульовані (Parsons, 1995). Як стверджує Дан (Dunn, 1994):

“Більшість найважливіших політичних проблем погано структуровані, оскільки це справді складні системи проблем, які включають в себе високий процент конфліктів між конкуруючими структурами. Просто неможливо уявити собі існування одного або декількох творців рішень із однаковими поглядами на проблему; консенсус щодо мети і завдань — теж рідкість; і так само навряд чи можливо визначити весь спектр альтернативних рішень і їхніх наслідків”.

Складність сучасних політичних проблем є практичною гарантією того, що вони стають на перешкоді горизонтальної координації аналітикам в суспільних організаціях, які значною мірою ієрархічні або вертикальні у своїй культурі. Як зазначає Персонс (Parsons, 1995):

“Будучи настільки погано структуровані, як це є насправді, суспільні проблеми чітко не розмежовуються: ми не знаємо, де одна проблема починається, а інша закінчується. Вони частково перекриваються, перетинаються і зіштовхуються одна з одною”.

Практичніше, як аналітик, до цього підходить Пал (Pal, 1997):

“ми використовуємо так звану каскадну систему, коли політика буде спершу схвалена, тоді ви переходите до розробки програми, після того знаходите гроші, потім знаходите засоби передачі ваших рішень і починаєте запроваджувати їх у життя. Така ієрархія або каскад є просто абсурдною зараз. Адже тепер перед нами постали не тільки зовсім інші питання, тепер ми розглядаємо всі речі в їх зв'язках і взаємозалежностях. Зараз ми розглядаємо політику в горизонтальних зрізах, а не вертикальних”.

Potter (Потер, 1998) також погоджується з цим:

“Політичні рішення рідко існують ізольовано. Те, що може з'явитися як окреме рішення, має

тенденцію стати частиною блоку рішень. Виконання цього рішення може стати прецедентом для інших або призвести до прийняття низки рішень подібного типу... Тому важливо аналізувати політичне рішення в його взаємозв'язках з іншими політичними рішеннями та позиціями”.

Такі проблеми не можна вирішити за допомогою застосування формул або шаблонних рішень. Вони вимагають розгляду і повторних визначень. Це робота не з легких. Дан (Dunn, 1994), наприклад, вважає, що *“необхідність політичного структурування тим важливіша, що політичні аналітики зазнають невдачі частіше через те, що вони вирішують не ту проблему, ніж через те, що вдаються до неправильного рішення важливої проблеми”*. Це означає, що розв'язання політичної проблеми — не стільки справа відбору фактів і оцінки альтернатив та пошук рішень, скільки — завдання доцільного відбору проблеми.

3. Оскільки політичні рішення є “відповіддю на проблему... характер і форма проблеми глибоко впливають на суть відповіді”. Пал (Pal, 1997). Як зазначає Персонс (Parsons, 1995):

“Проблему необхідно визначити, структурувати, локалізувати в конкретних межах і дати їй назву. Яким чином відбувається цей процес, залежить від того, яким чином політика стосується даної проблеми. Слова і поняття, які ми використовуємо, щоб описати, проаналізувати чи визначити проблему, обмежують і визначають реальність, в якій ми маємо застосовувати політику або рішення”.

Найважливіше тут для нас є те, що політичні аналітики як професіонали відіграють ключову роль у визначенні проблеми і тому мають визначальний вплив на те, яким чином буде визначено проблему. На думку Персонса (Parsons, 1995):

“У формулюванні проблеми ті, хто знає або гадає, що знає про конкретні рішення, має визначальний вплив на процес визначення. У термінах соціальної політики професіонали, оче-

видно, відіграють ключову роль у виробництві і розповсюдженні знання і в інтерпретації та здійсненні політики “на рівні вулиці”“.

На цій стадії аналітик “намагається сформулювати проблему в конкретних термінах, щоб розвинути твердження, яке дає клієнту чітке розуміння технічних і політичних вимірів проблеми”. (Patton & Sawicki, 1993). Або, як вважає Потер (Potter, 1998):

“Спробуйте визначити, чому проблема постає перед урядом. Чи можемо ми визначити дійсну проблему, яку треба вирішити? Що є неправильним? Чому певні речі є такими, а не інакшими і чому деякі люди мають відношення до них?”

Таким чином, однією з перших вимог у рамках зростання нашої компетенції в політичному аналізі є полегшення процесу формулювання/структурування проблеми. Ясно одне. Хоча політичний аналіз сам по собі є систематичним процесом, але формулювання проблеми не є таким. Пал (Pal, 1997) пише так: “Немає науки формулювання проблеми.... більшу частину часу, коли йде процес визначення проблеми, триває пошук аргументів і переконання інших.... Формулювання проблеми має жорсткий соціо-психологічний вимір: це один з компонентів у побудові уявної реальності з великими домішками творчості, інтуїції і передбачення. Більше того, це відбувається в рамках творення політики, де випадковість і щасливий випадок відіграють велику роль”.

І надзвичайно важливо, що ми знаходимо підхід, який дозволяє нам сформулювати проблему і структурувати її таким чином, який допомагає нам правильно визначити проблему і створити найкраще розуміння політики для клієнта.

Два багатообіцяючі підходи в літературі далі представляють Леслі Пал і Віль'ям Дан. (Leslie Pal і William Dunn).

1.1. Методика формулювання проблеми за Палом

(Pal, 1997) пропонує ряд факторів, які слід враховувати при формулюванні проблеми. Ці фактори і ключові питання, на кожне з яких слід відповісти, можна підсумувати таким чином:

Фактор	Ключове питання, на яке треба відповісти
Причинність	Чому існує ця проблемна ситуація? Чи це результат індивідуальних рішень і альтернатив, чи сила, що існує поза компетенцією окремих індивідів?
Жорсткість	Який процент населення зачіпає або може зачепити ця проблема?
Чисельність	Хто зазнає впливу і які ключові елементи цього впливу в межах всього населення?
Новизна	Це проблема нова непередбачена чи повторна?

Потер (Potter, 1998) визначає практично ті ж самі питання і описує їх так:

- хто (основні сторони, групи зацікавлених або окремі особи, які втягнені в рамки цієї проблеми і хто найбільше зазнає впливу);
- що (як виникла проблема? Чи вона є довготривалою, чи виникла нещодавно?);
- де (на яку частину країни це впливає?) існує проблема.

1.2. Структурування проблеми за Даном

Данова термінологія (Dunn, 1994) може видатися дещо громіздкою, але, істотно скорочена, відображає надзвичайно корисний чотирифазовий процес, як це ми бачимо нижче:

Фаза структурування проблеми	Опис аналітичного завдання
Проблемний пошук	Визначити, скільки респондентів формулюють або аргументують цю проблему
Формулювання проблеми	Використовуючи умоглядні рамки, які походять від "поширеного, ідеолого-популярного міфа," визначають проблему конкретно в "основних і найзагальніших ознаках"
Технічні особливості проблеми	Подайте проблему в математичних символах, якщо це можливо, але має бути гарантія, що проблема конкретно відображає різноманіт- ність поглядів, що виявляється в процесі політичних досліджень
Осмислення проблеми	Проаналізуйте інформацію про наслідки політики, коли її буде запроваджено, маючи на увазі, що будь-які проблеми є сигналом "поширених тривог і першими ознаками потрясінь"

Окрім цих важливих кроків, Дан також формулює арсенал аналітичних технологій, які допомагають аналітику конкретизувати проблему у вигляді окремих деталей, потрібних для того, щоб дати найадекватнішу відповідь на посталу проблему.

1.3. Технології конкретизації проблеми

Визначивши концептуальні межі проблеми, можемо продовжувати дослідницьку процедуру, яка дає змогу здійснювати різні кроки в межах S-CAD підходу. Аналіз Дана забезпечує нас деякими корисними методами і технологіями для переходу від формулювання проблеми до її конкретизації. Головним є те, що ця дослідницька стратегія базується на еври-

стичному визначенні проблеми, тобто на постійному процесі формулювання проблеми в доступніших термінах.

Чотири методи, які наводить Дан, особливо корисні в цьому випадку, а саме:

1. Класифікаційний аналіз.
2. Аналіз припущень.
3. Ієрархічний аналіз.
4. Синектичний аналіз.

Тепер ми стисло викладемо кожен з них в контексті нашого власного підходу до політичного аналізу.

Характеристики і використання класифікаційного аналізу.

Класифікаційний аналіз у політичному аналізі використовується як засіб очищення поняття. Тобто це допомагає нам визначити, чи поняття, які використовуються для структурування проблеми, достатньо вичерпні (включають всі можливі випадки), послідовні і відповідають розгляду даної політичної проблеми.

Класифікаційний аналіз також допомагає нам розрізнити окремі явища. Наприклад, якщо безробіття зараз становить проблемну ситуацію, класифікаційний аналіз можна використати, щоб розрізнити “циклічний”, “сезонний” і “хронічний” типи безробіття. Так само його можна використати щодо характеристики регіональної нерівності, яка очевидна в Україні так само, як і в Канаді. Що таке нерівність як політична проблема? Використовуючи класифікаційний аналіз, ми можемо зобразити її в таких термінах, як “безробіття”, “бідність”, “прибуток на душу населення”, який або заробляється, або включає допомогу, або, за складнішими для розуміння поняттями, такий, як, наприклад, “якість життя”.

Дан говорить (Dunn, 1994) що, коли ми використовуємо системи класифікації, то це є гарантією того, що ми зможемо структурувати політичні проблеми відповідно до ситуації і логічно дотримуючись певних правил.

Таблиця
Правила Дана щодо використання
класифікаційного аналізу при
структуруванні проблеми

Правило	Вимоги до класифікаційних категорій
Доречність	Категорії повинні відповідати суті проблемної ситуації. Це означає, що аналітику потрібно, як вказано вище, спершу чітко визначити політичну проблему, потім зібрати факти, які мають відношення до неї. Наприклад, при аналізі проблеми міст, що мають тільки один вид промисловості, є спокуса каталогізувати решту видів промисловості, але продуктивніше класифікувати проблему в термінах відсутності чи наявності типів необхідної інфраструктури або потрібної для того, щоб домогтися розширення можливостей
Вичерпність	Категорії повинні охопити кожен тип явища, пов'язаного з проблемною ситуацією. Наприклад, якщо говорити про проблему забезпечення відповідних доходів місцевої влади в Україні (Martinez-Vazquez(etal), 1996), було б неправильно включити сюди тільки категорії, що стосуються конкретних міст, на зразок Києва чи Севастополя. Треба аналізувати всі типи одиниць національного рівня
Винятковість	Категорії повинні бути взаємозаперечними. Тут дуже доречно навести приклад Дана (Dunn, 1994), щодо класифікації сімей, які мають прибутки певного рівня. Так само це правильно щодо характеристики виробництва індивідуальних господарств у порівнянні з промисловим виробництвом таких основних культур, як картопля в Україні

Послідовність	Кожна категорія або субкатегорія повинна базуватися на єдиному класифікаційному принципі. Наприклад, державні підприємства в Україні можна класифікувати згідно з типами продуктів, які вони виробляють, але ми не можемо використовувати ті ж самі категорії для класифікації величини щорічного виробництва. Щоб проаналізувати ці дані, треба використовувати діаграми, де, з одного боку, підприємства категоризуються за типами продукції, а з іншого — за величиною щорічного виробництва
Ієрархічні відмінності	Категорії і субкатегорії повинні чітко розмежовуватися. Важливо, щоб висновки з одного рівня не переходили на наступний. Наприклад, висновки щодо потенційних доходів міст в Україні не слід прямо застосовувати щодо субнаціональних об'єктів

Характеристики і використання аналізу припущень

Аналіз припущень (Dunn, 1994) дуже корисний при структуруванні проблеми. По суті, це метод, який дає змогу проаналізувати суперечливі припущення щодо проблеми, ідентифікувати їх, оцінити і відкинути або синтезувати.

Головна перевага аналізу припущень у термінах структурування проблеми — це можливість урівноважити:

- домінуючі перспективи ключових факторів;
- неможливість систематичного розгляду альтернативних підходів до політичної проблеми;
- інституційні переваги підрозділів чи субуряду;
- тенденції до переважного оцінювання підходів щодо розв'язання проблеми за поверховими характеристиками (наприклад, логічної послідовності) замість основних припущень.

Зверніть увагу, що це особливо доречно в надзвичайно конфліктних ситуаціях, тобто де (Dunn, 1994) політичні аналітики, творці політичних рішень та інші суб'єкти не можуть домовитися про те, як треба формулювати проблему. Аналіз припущень включає в себе конкретні процедури, які використовуються в таких фазах (Dunn, 1994)

Фази аналізу припущень при структуруванні проблеми

<i>Фаза</i>	<i>Опис діяльності</i>
Визначення суб'єктів	Визначте суб'єктів соціальної політики, тобто "субуряд" і "зацікавлену громадськість", і їхні позиції
Визначення припущення	Пройдіть шлях від політичних рекомендацій до припущень, на яких вони ґрунтуються
Окреслення припущення	З'ясуйте, чи припущення, які стали основою для рекомендацій, є точними і послідовними. Визначте, чи не приходять вони інші припущення
Об'єднання і послідовність припущень	Складіть список припущень і упорядкуйте їх відповідно до їхньої взаємопов'язаності і значення для різних суб'єктів
Синтезування припущень	Створіть композицію прийнятних припущень. При цьому відкидаються деякі припущення і включається певний елемент ризику, але результатом може стати створення нової концепції проблеми

За своєю суттю ієрархічний аналіз пов'язаний з проблемою причинності при розгляді проблемної си-

туації. Ця форма аналізу дає нам змогу побудувати ієрархічну послідовність трьох випадків. Тобто можливі (незначні, але такі, що могли б стати причиною “руйнування сподівань”), імовірні (можливі, але їх зв’язок важко довести) і дієві (наявність відомих взаємовідносин випадків, як наприклад, безробіття як причинний фактор бідності).

Оскільки йдеться про випадковість, ієрархічний аналіз менш точний, ніж інші технології, які ми характеризували досі. Однак Дан цілком слушно зауважує (Dunn 1994), що “це доречно для створення концептуальних рамок, які дають змогу систематизувати велику кількість випадків, якими можна оперувати в даній ситуації”.

Характеристики і використання синектичного аналізу при структуруванні проблеми.

Синектичний аналіз дає змогу проаналізувати погано структуровані проблеми. Як зауважує Дан (Dunn, 1994), синектика ґрунтується на припущенні, що “усвідомлення однакових або подібних зв’язків між проблемами суттєво збільшить можливості аналітиків щодо розв’язання проблем. Як стверджують Петон і Савіцкі (Patton & Sawicki 1993), синектичний процес “включає як “перетворення невідомого на знайоме”, так і “перетворення добре відомого на незнайоме”. Справді, якщо ми повернемося до попереднього розділу і звернемося до праць Вайс (Weiss, Etzioni & Isenbourg), то стане очевидно, що творці державних рішень часто використовують синектичні моделі для вирішення складних ситуацій, навіть якщо вони не знають назви цієї технології.

Звичайно, цей тип аналогії називається прямим, що означає, що аналітик шукає подібні взаємозв’язки між двома або більше проблемними ситуаціями. Хоча Дан міг би розширити це обговорення. Головне, що аналітики можуть використовувати минулий досвід для розгляду інших проблем, щоб розібратися з поточними ситуаціями. Аналогії також допоможуть використати досвід інших, як при порівнянні України та інших держав колишнього Радянського

Союзу або України і держав Європейського Союзу. Це те, що можна назвати просторовими аналогіями, про які говорить Дан (Dunn, 1994), бо часто “ви-являється, що нова проблема є старою, просто трохи зміненою”, тому “старі проблеми можуть мати потенційні рішення для нових”.

Серед інших трьох типів аналогій, про які тут згадується — тобто особистих, символічних і фантастичних, тому особисті аналогії є, мабуть, найрелевантнішими. Звичайно, реакція на проблемні ситуації, яких зазнали інші політичні діячі, не може допомогти у вирішенні конкретних проблем, але сприяє кристалізації понять, що, як ми вже переконалися, необхідно для формулювання проблеми.

З Данового визначення ми можемо зробити ряд висновків щодо того, як аналітик повинен структурувати політичні проблеми.

1. *З одного боку, ясно, що упередження або переваги, і особливо переваги політичних суб'єктів у будь-якій ситуації політичного рішення політики, повинні бути в центрі аналізу, як стверджує Ленг.* Всі політичні проблеми в даній ситуації слід брати до уваги як такі, що можуть вплинути на рішення. Політичні проблеми є, по суті, *нереалізовані упередження або переваги у зв'язку з потребами або можливостями, які можна здійснити шляхом суспільних дій.* Як говорять Петон і Савіцкі (Patton & Sawicki, 1993):

“проблеми можуть бути оцінені, визначені і деталізовані тільки у зв'язку з цінностями зацікавлених груп і індивідів. Аналітик повинен визначити упередження, які лежать в основі формулювання проблеми і звідки вони походять”.

Або, як стверджує Потер (Potter, 1998), необхідно спробувати проникнути в глибину тих позицій, які основні партії висловлюють щодо політичних проблем, і спробувати визначити їхні основні інтереси. Таким чином, структурування проблеми є інтенсивний політичний процес, який відбувається в контексті зіткнення різних цінностей і в процесі яких визначаються пріоритети цінностей. Результатом цього

процесу є певні взаємовідносини між партіями. Потер (Potter, 1998) вважає, що необхідно визначити відносини між партіями. Чи вони хороші, погані, віддалені? Як ці політичні результати вплинуть на взаємовідносини? Які види відносин партії планують підтримувати в майбутньому? Які партії є союзниками і які — противниками?

2. Процес формулювання проблеми або її структурування є евристичним за своєю природою. Справжня ідентифікація проблеми на стадії її формулювання, яка настає після запровадження, визнає можливість, якщо не ймовірність, політичної помилки. Структурування проблеми є щонайменше частиною процесу навчання на помилках, повторного визначення проблеми, щоб покращити перспективи успішних політичних дій наступного разу. Інколи повторне структурування може бути потрібне через помилкове визначення проблеми першого разу. Інколи це потрібно у зв'язку із зміною стосунків між владними суб'єктами або із зміною світогляду. Часом політичні суб'єкти в цілому не можуть правильно визначити проблему. Часом реструктуризація потрібна для того, щоб найприйнятніше узгодити з можливим.

3. Формулювання проблеми дозволяє і навіть примушує аналітиків і творців політичних рішень зводити свої власні упередження або переваги до мінімального ступеня у зв'язку з необхідністю створення певних концептуальних рамок. Як вважає Персонс (Parsons, 1995):

“визначаючи проблему, аналітики і творці політики занурюються в неї... Аналіз — це участь у проблемі, а не просто спостереження за нею”.

Звернемося, наприклад, до Палової (Pal, 1997) цитати аналітика канадського ряду щодо ефекту, що “фінансовий контекст змінює навколишнє середовище в термінах впливу, який різні суб'єкти справляють на нього — Міністерство фінансів справляє тиск на політичний процес”. Це засвідчує, що “політика”

зниження дефіциту мала великий вплив на формулювання проблеми наприкінці 1990-х років. Пал (Pal, 1997) стверджує, що вплив такої політики може бути об'єктом як для аналізу (логічні елементи, які становлять аргумент або вимогу), так і риторики (структурні елементи мови, які стимулюють майже несподівану реакцію на аргументи).

Вплив таких факторів, як світогляд, ідеологія і популярні міфи, на аналіз не повинен бути проігнорований, особливо аналітиками. Гогвуд і Ган (Hogwood & Gunn, 1984) пропонують аналітикам протистояти цьому за допомогою оцінки припущень про факти і передбачення, які вибудовуються у визначення проблеми і пошук її вирішення, і за допомогою критичного аналізу часто безумовних припущень, пов'язаних із конкретними технологіями, так само, як і з критеріями бажаності певної політики та процесами формулювання цих рішень.

На базі цих формулювань (Dunn, Pal & Potter) можна запропонувати практичний послідовний підхід щодо забезпечення керівництва у визначенні суспільних політичних проблем.

1. Переконайтеся, що проблема була правильно поставлена. Важливим є те, щоб усі сформулювали правильні питання щодо проблеми. Це може видатися безглуздом, якщо очевидно, що проблему можна повторно поставити якимсь іншим чином. Проте дисципліна вимагає переконатися, що проблема не може ускладнитися через невдале визначення, і передбачити появу нових рішень (наприклад, нову постановку проблеми в доступніших термінах).

II. Переконайтеся, що проблема поставлена таким чином, що робить досяжною і чіткою мету.

3. Критично дослідіть обмеженість різних формулювань проблеми. Світоглядні позиції можуть, наприклад, суттєво змінюватися після емпіричної оцінки базових положень, коли зникає їхній впливаючий фактор. Тут слід згадати посилення

Кейнса на ідеї нефункціонуючих економістів. (Potter, 1998) пише:

“Це добра нагода для аналітика спробувати з’ясувати, принаймні для себе самого, головні теоретичні припущення, які використовуються при аналізі... З’ясувавши попередньо теоретичні передумови аналізу, ми зможемо чіткіше проаналізувати причинні взаємозв’язки окремих факторів у процесі дослідження. Це також допоможе уникнути небезпеки ґрунтувати аналіз виключно на “сучасній мудрості” або уподобаннях преси”.

4. Окресліть схему політичного поля. По суті, це дає гарантію, що буде максимально охоплено всі можливі грані проблеми, в термінах упереджень або уподобань основних суб’єктів, що відіграють ключову роль. Так, потрібно:

- Визначати “політичне суспільство”, на яке впливає проблема, включаючи (Pross, 1995) “урядові інституції”, групи тиску, представників преси та окремих осіб, зокрема науковців, які, з різних причин, мають інтереси в конкретному політичному полі і намагаються вплинути на нього;
- визначити головних суб’єктів гри і бар’єри, які вони встановили щодо формулювання проблеми і її редефініції;
- визначити нормативні завдання (тобто основні упередження або переваги) і політичну мету (упередження конкретних суб’єктів).

Виконання цих кроків повинне допомогти усвідомити тези Дана і Ленґа про те, що упередження всіх політичних суб’єктів у будь-якій проблемній політичній ситуації повинні бути обов’язково враховані.

2. Проблемний аналіз

Досі ми працювали над тим, щоб розвинути підхід, який підвищить нашу компетентність у формулюванні проблеми, що є найбільш складним і важ-

ким завданням у політичному аналізі. Причиною є те, що як проблема визначається, так політика і здійснюється.

Підсумовуючи наші дослідження, слід сказати, що:

- суспільні політичні проблеми погано структуровані;
- пошуки вирішення цих проблем повинні обов'язково відбуватися як евристичний процес, де ми вчимося на помилках так само, як і на успіхах;
- основна частина роботи над політичним аналізом — визначення проблеми.

Якщо буде вироблено вміння добре розбиратися в політиці, то так само слід запровадити суворий аналіз на всіх стадіях систематичного процесу політичного аналізу, як стверджують вище Петон і Савіцкі, так само і в процес розробки стратегічної політики, як ішлося в розділі 2. Таким чином, аналіз стає запровадженням логічного мислення у справу вирішення проблемної ситуації.

Однак ми повинні також враховувати напруженість, яка існує і існуватиме в суспільному секторі між потребою діяти раціонально і систематично і реальністю, що засвідчує, що політичне життя найчастіше далеке від раціональності. Завдання політичного аналізу — розвивати чіткі концептуальні рамки для аналізу, що дозволить нам одночасно дотримуватися систематичності і чутливо реагувати на ускладненість політичними упередженнями.

Два підходи, описані в літературі, дещо допоможуть нам у цьому. Першим є S-CAD підхід, який описав Гок Лін Ленг. Ленг наголосив на необхідності перевірити на послідовність-суб'єктивність, відповідність і взаємозалежність (S-CAD), розглядаючи політичні проблеми і рекомендації щодо їх вирішення. Другим є сучасніший тест (Carl Taylor) ACIDD, який відображає чотири квадранти циклу вироблення політичного рішення — аналіз, альтернативи, здійснення і дебати та обговорення. Ці квадранти створюють решітку, в якій вертикальна вісь відображає результати і інтереси, які оточують їх, а горизонтальна вісь — суперечності і політичну прийнят-

ність запропонованих дій. Тейлор (Taylor, 1996) вважає, що його підхід створює рамки, які одночасно і цілісно враховують всі складові й процеси політичного розвитку і їхній вплив на вироблення рішень. Використовуючи цей підхід, стверджує він, практичний політик може посилити свою здатність давати політичні поради, успішно управляти процесом і досягати бажаних політичних наслідків.

По суті, підхід Ленга є досконаліший. Таким чином, ми більше зосередимося на Ленговій моделі S-CAD, але враховуватимемо і надбання Тейлора там, де вони поліпшують модель Ленга, або особливо доречні для практичної роботи з політичного аналізу.

2.1. S-CAD підхід до політичного аналізу: Концептуальні межі

Підхід Ленга (Leung, 1985) є спробою поєднати потребу в систематичності і реальність того, що різні суб'єкти мають різну інформацію, сподівання, упередження і можливості. Підхід формулюється в системі трьох тестів:

- 1) послідовність;
- 2) відповідність;
- 3) залежність.

Послідовність. Мета цього тесту — гарантувати, що упередження, мета, стратегія і наслідки мають логічний зв'язок. Ленг вважає (Leung, 1985), наприклад, що одна з поширеніших проблем в політичному аналізі — невідповідність між метою і стратегією. Результатом може бути програма пошуку політики або політичні рішення, не сумісні з метою. Наприклад, політика регіонального розвитку в Канаді, яка застосовується в Новій Шотландії та інших місцях протягом багатьох років, була спрямована на зростання прибутків і рівня зайнятості. Логічно, згідно з економічною теорією, що це два несумісних завдання; можна поставити політичне завдання збільшувати прибутки і підвищувати рівень зайнятості, але їх не можна досягти одночасно.

Відповідність. Тест на відповідність як економічне поняття ставить питання узгодженості мети і стратегій, включаючи знаряддя і ресурси, які використовуються для здійснення мети. Ленг (Leung, 1985) тлумачить ресурси широко, вирізняючи:

- матеріальні ресурси;
- людські ресурси (здібності, підготовка і досвід);
- політичні ресурси (добра воля, політична влада, політична підтримка);
- інформація;
- час.

Відповідність. Це послідовний тест, за Ленгом, що складається з двох частин: необхідності і достатності. Використовуючи взаємозв'язки мети і цінностей як ілюстрацію Ленг (Leung, 1985) стверджує:

“Тест на необхідність виявляє доречність і необхідність мети. Тест на достатність виявляє, наскільки адекватно мета узгоджується з конкретними цінностями або їх переліком. (Перелік має бути доданий)”.

Залежність. Це третій за Ленгом тест, стосується політичних і практичних взаємозв'язків. Щодо політичної залежності Ленг стверджує (Leng, 1985):

“Забезпечуючи легітимність політики, ми прагнемо генерувати і отримувати підтримку і нейтралізувати опозицію... Будь-кому треба визначати своїх потенційних союзників і противників, що дасть змогу посилити зв'язки, зруйнувати опір і досягти успіху”.

Тейлор визначає успіх, як (Taylor, 1996), “законодавчу і урядову підтримку, що є необхідною для позитивного сприйняття політики або мінімізації опору щодо неї”, що також доречно.

Практичні взаємозв'язки виникають в процесі запровадження політики; тобто (Leung, 1985):

1. забезпечення співробітництва і координації зусиль осіб і організацій, які беруть в цьому участь;
2. генерація позитивної реакції осіб і організацій, на яких впливає реалізація політики.

Головне у тестах Ленга з нашої точки зору — це те, що кожен з них має характер ряду аналітичних завдань. Аналітичні завдання, пов'язані з кожним тестом Ленга (Leung, 1985), можна адаптувати таким чином.

Таблиця **Аналіз послідовності**

Визначте, чи політична мета належить до вашої сфери відповідальності і компетенції?

Визначте, чи цінності, мета і стратегії сумісні між собою? Якщо ні, то чому?

Визначте, чи інформація і припущення є послідовними і сумісними одне з одним щодо:

- формулювання проблеми;
- стратегії;
- наявних ресурсів;
- очікуваних результатів.

Також визначте, чи інформація достовірна, і перевірте припущення, логічно і/або емпірично.

Визначте, чи передбачувані або фактичні політичні наслідки сумісні з метою, яка переслідується. Якщо ні, дайте пояснення.

Визначте негативні наслідки і побічні ефекти даної політики. Визначте, чи вони сумісні з політичною метою.

Визначте, чи політична стратегія вимагає будь-яких змін в існуючій організаційній структурі. Якщо так, визначте можливість таких змін.

Аналіз відповідності

- Визначте, чи політика має більш ніж одну мету для того, щоб досягти певної вартості. Якщо так, визначте, чи всі вони необхідні. Визначте, чи інші політичні рішення обслуговують ті ж самі вартості.
- Визначте, чи є більш ніж одна стратегія для виконання кожного завдання. Якщо так, визначте, чи всі стратегії необхідні. Також визначте, чи є інші політичні рішення, які переслідують ту ж мету.
- Визначте, чи стратегія є відповідною до мети. Якщо ні, визначте, чи є додаткові стратегії в цій політиці або в інших політиках.
- Визначте, яка кількість необхідна, оцініть наявну і визначте, чи вона достатня для здійснення стратегій.
- Визначте, чи організація має відповідний управлінський і адміністративний потенціал і можливості для здійснення стратегії.
- Визначте, чи наслідки є необхідною і достатньою ознакою досягнення певної мети. Визначте, чи ці наслідки є необхідним і достатнім виправданням для використання ресурсів.

Аналіз залежності

- Визначте, яка частина політичних дій залежить від прийняття або співробітництва з конкретними особами або групами.
- Визначте сприйняття і можливості цих осіб або груп.
- Визначте, наскільки впливають ці особи або групи на успіх політики.
- Визначте, чи можливо обійтися без співпраці з цими особами або групами.
- Визначте, наскільки можливі випадковості і необхідність повторних дій.
- Визначте, чи альтернативні стратегії, випадковості і повторні заходи сумісні з політичною метою, і їх відповідність для дії з передбаченими проблемами.

В цілому підхід Ленга дає можливість аналізу, який можуть використовувати всі суб'єкти під час розробки сценарію політичного рішення, від досвідченого аналітика до політика, що переслідує певні

інтереси. Це дає змогу всім суб'єктам використовувати і поєднувати різні види політичного знання.

Але не можна сказати, що S-CAD-підхід не має власних недоліків. Наприклад, Ленг звертає мало уваги на суспільний інтерес як протизвагу сумі індивідуальних інтересів при оцінці цінностей або переваг. Крім того, часто досить важко в термінах часу і ресурсів охарактеризувати всі ключові суб'єкти, відокремивши їх від решти, які теж мають вплив у будь-якій політиці, що розвивається за сценарієм. Насамкінець, Ленг здається перед труднощами, які викликані "погано структурованими" проблемами і проблемами управління ситуацією, де діє багато цінностей і багато завдань, що часто трапляється при формуванні суспільної політики.

У цьому випадку підхід Тейлора може бути кориснішим. Він наголошує на (Taylor, 1996) ролі постійних дебатів і обговорень при проведенні аналізу і необхідності знайти участь зовнішніх інтересів. Вони можуть сприяти як через формальні, так і неформальні консультації, не тільки при аналізі, але й у визначенні проблеми і її вирішення. Консультація є... обов'язковою складовою управління в різних сучасних суспільствах, де еліта менше представляє погляди, цінності, переконання і потреби більшості.

Однак S-CAD-підхід встановлює рамки для аналізу, що дозволяє нам покращити розуміння різних факторів у ситуації політичного аналізу, зокрема цінності. Це також спонукає нас до систематичності в політичних діях.

Нарешті, Тейлор безсумнівно стверджує, що аналітики повинні (Taylor, 1996) дати поштовх до "збільшення політичного простору", щоб гарантувати, що вони зосередяться не на одному квадранті або тесті, а посилаються на всі або використовуватимуть усі. Тейлор вважає, що слід звернутися до "технократичних", "оборонних", "поширених" та "політичних" аспектів, які складають суть політичної проблеми. Тобто слід використовувати надбання Ленг і/або Тейлор, щоб максимально докладно і систематично розглянути весь політичний процес, враховуючи всі важливі компоненти.

3. Методика дослідження

Досі ми зосередилися на розвитку сприйняття політичного аналізу як систематичного процесу, на створенні концептуальних рамок для аналізу та на технологіях, які знадобляться при формулюванні задачі і структуруванні проблеми, що звичайно розглядають як найбільш складну частину завдання політичного аналізу. Заключний розділ присвячено ситуації, в якій аналітик виконує ці завдання. І заголовком цього розділу є те, що найбільш потрібно при проведенні дослідження.

Оскільки більшість справ, які політичні аналітики досліджують, є “погано структурованими проблемами”, використання таких технологій, як, наприклад, метод критичного шляху (CPA), в політичних дослідженнях мусить бути обмежене. Проте, щоб досягти кінцевих результатів і виробити прийнятні політичні рекомендації, аналітики повинні спланувати аналітичне завдання і визначити види досліджень і технології, щоб максимально використати всі можливі дані і доступну інформацію. Наступні пропозиції Проса, які перегукуються з поглядами Потера, спрямовані на те, щоб забезпечити методику проведення ефективних досліджень в галузі суспільної політики в умовах, коли інтервал часу обмежений, головне питання нечітко визначене й інформаційна база неповна.

Передбачити

Більшість аналітиків є професіоналами. Тому вони можуть розвинути чутливість до появи проблем у їхньому полі досліджень. Та чутливість повинна бути підтримана особистими системами відбору даних, загальною пильністю до взаємозв'язків у політичних справах і готовністю до сприйняття нових факторів, як тільки вони з'являються на політичних теренах. Наступні пропозиції можуть бути корисні для формування такої чутливості і розбудови інформаційної бази, придатної до аналітичних завдань.

Розробити зручну систему відбору і запису фактів

Переваги такої системи запису полягають у тому, що ви маєте швидкий і легкий доступ до інформації та ідей. Сформууйте окремі файли для газетних статей, даних і бібліографічних посилань. Карткові файли — це один із методів, оскільки вони містять обмежений обсяг інформації, їх можна по-різному сортувати, можна легко переглядати і впорядковувати на письмовій стадії роботи. Тепер часто використовують комп'ютери, особливо для статистичних даних, які майже завжди потрібні для політичного аналізу. Але їхня якість подання інформації може стати проблемою. В будь-якому разі слід мати резервний файл у роздрукованому вигляді. Найбільша незручність системи запису у файл полягає в тому, що її важко оновлювати, але це зберігає багато часу для виконання аналізу безпосередньо. Створіть команду; створіть і використовуйте мережу.

Головне, що слід пам'ятати при проведенні суспільно-політичного аналізу, — те, що це майже ніколи не може бути індивідуальним завданням. Оскільки сучасні політичні проблеми нечіткі і мають тенденцію до взаємопроникнення, аналітична робота майже завжди вимагає спільної роботи спеціалістів. Навіть коли вони безпосередньо не включені в конкретний аналіз, спеціалісти мають цінну інформацію і поради. Отож важливо, щоб аналітик мав змогу в разі потреби негайно звернутися до колег, спеціалістів з інших установ, університетів, і зацікавлених груп. Список спеціалістів, передусім з галузі інформаційних технологій, має бути складовою частиною аналітичної мережі або команди. Вони повинні бути складовою частиною будь-якої аналітичної команди і попереджені про це завчасно, щоб мати змогу забезпечити консультації на ранніх стадіях щодо дочерних публікацій або інформації.

Аналіз є евристичним процесом. Тому важливо часто консультуватися зі спеціалістами, зокрема тими, чиї підходи відрізняються від наших. Співпраця з противниками сприяє виробленню консенсусу, особливо в галузі суспільної політики. Як стверджує

Потер (Potter, 1998), важливо зберегти відчуття того, що може бути ймовірним, як всередині окремої команди, так і для уряду безпосередньо.

Постійно переглядайте новини

Бути хорошим аналітиком і хорошим політичним лідером в аналітичних процесах політики означає постійно читати різноманітні газети, наукові журнали і торгові публікації. Зарубіжні періодичні видання треба переглядати регулярно, з тієї простої причини, що проблеми мандрують і політика є взаємопроникною. “Приватність і комп’ютеризація” була американською проблемою один рік, всесвітньою стала наступного. Проблема регіонального розвитку стала світовою за короткий проміжок часу. Політичні рішення щодо мінімальної заробітної плати спершу були запропоновані в Сполученому Королівстві, але дійшли аж до Канади через Нову Зеландію і Міжнародну організацію праці в Женеві. Власне, лідери повинні чекати, доки проблеми дійдуть до них у всій своїй гостроті; вони повинні аналізувати те, що відбувається в інших місцях, і продумувати механізми вирішення цих проблем у себе в країні. Стежте за академічною літературою.

Теоретична література не може вирішити конкретні проблеми, але може запропонувати їх короткий огляд, що допоможе визначити контекст і корисні аналітичні підходи. Перегляд літератури може також допомогти при розбудові мережі спеціалістів. Як вважає Потер (Potter, 1998), науковці можуть визначати найважливіші теорії, які мають відношення до даної проблеми, і забезпечити порадами з найновіших наукових досліджень.

Не будьте третьюрядним аналітиком

Політичний аналіз не існує як поняття у вакуумі. Він має справу з повсякденними проблемами, які впливають на звичайних людей як прямо, так і опосередковано. Більшість політичних рішень мають неплановані наслідки, що часто стають очевидним тільки тоді, коли ми бачимо людей, на яких вони

впливають в їх щоденному житті. Локалізація проблеми, за Даном, означає спостереження місця дії, і йдеться не тільки про політичне поле. Слід стежити за повідомленнями — довільними і неупередженими — по радіо, нічних телевізійних передач останніх вістей або Internet.

Не сидіть в офісі

Навіть за найкращими намірами організаційна культура урядової бюрократії може знищити нові погляди. Здійснення політичного аналізу означає відвідання польових служб, перевірка того, як політичні рішення впливають на суспільство, аналіз того, чому обрані рішення не працюють. Цілком можливо, що громадськість і рядові працівники знайшли кращий шлях. Цей принцип застосовується також для іншого підрозділу. Враховуючи хаотичність політики, важливо знати, як політичні рішення вашого підрозділу взаємодіють з рішеннями інших установ. Короткі візити до сільських областей, наприклад, не дадуть відповіді на те, як функціонують малі общини, невеликі міста, регіони, і як існуючі політичні рішення працюють в них. Результатом буде зростання достовірності політичного аналізу або кращий аналіз залежності, за термінологією Ленга.

Залишити простір для маневру

Як ми вже переконалися, більшість політичних проблем погано структуровані і, отже, нечітко сформульовані. Дуже часто необхідно повторно формулювати політичну проблему і, таким чином, повторно формулювати головне питання. Це має очевидний вплив на дослідницьку стратегію. Тобто вона не повинна бути надто щільно структурована навколо головного завдання. Найкращий підхід — почати визначення шляхом обговорення альтернативних формулювань проблеми і будувати дослідницьке завдання, враховуючи їх, ґрунтуючи стратегію на одному або кількох домінуючих формулюваннях. Важливо не зациклюватися на одному конкретному визначен-

ні політичної проблеми або улюбленому аналітичному підході.

4. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу

Щоб допомогти вам в перегляді матеріалу цього розділу, пропонуємо розглянути такі питання:

1. Різні автори обговорили систематичний характер прийняття політичного рішення, розробки або аналізу. Пригадайте процес прийняття рішення в недалекому минулому, в якому ви брали участь або, можливо, спостерігали. Чи відповідав він критеріям систематичності? Якщо ні, як і чому це сталося?
2. Ми розглянули основні особливості систематичного підходу до політичного аналізу. Чи можете ви навести приклади зі свого власного досвіду, які ілюструють ці положення?
3. Дан наголошує, що більшість суспільних політичних проблем “погано структуровані”. Чи можете ви навести приклади зі свого досвіду?
4. Чи можете ви навести будь-які приклади, де визначення проблеми вплинуло на політичне рішення?
5. Коментатори вважають, що “світогляд, ідеологія або популярний міф” може домінувати у процесі формулювання проблеми. Чи можете ви навести приклади, де це відбулося в процесі політичного розвитку. Про що вам достеменно відомо?
6. Пал і Потер пропонують свої методи формулювання проблеми. Чи корисні вони з практичної точки зору? Чому так або ні?
7. “Формулювання проблеми повинне включати в себе формулювання досяжної мети”. Чому це по-грібно?
8. Розгляньте аналітичні завдання, які включаються у тест послідовності Ленга. Яким чином, якщо це можливо, цей підхід може покращити проведення політичного аналізу, в якому ви берете участь,

або брали участь, або який вам може бути відомий?

9. Розгляньте аналітичні завдання, які включаються у тест на відповідність Ленга. Яким чином, якщо це можливо, цей підхід може покращити проведення політичного аналізу, в якому ви берете участь, або брали участь, або який вам може бути відомий?
10. Розгляньте аналітичні завдання, які включаються в тест на залежність Ленга. Яким чином, якщо це можливо, цей підхід може покращити проведення політичного аналізу, в якому ви берете участь, або брали участь, або який вам може бути відомий?
11. Пригадайте приклади класифікаційного аналізу у своїй власній роботі. Які, на вашу думку, переваги має класифікація? Які недоліки?
12. Аналіз припущень покликаний гарантувати, що припущення, які лежать в основі структурування політичних проблем, буде з'ясовано і чітко викладено. Чи можете ви навести приклади зі свого власного досвіду роботи, де аналіз припущень буде доречним? Як саме?

Синектичний аналіз використовує аналогії, щоб допомогти структурувати політичні проблеми. Чи можете ви навести приклади, де було б доречне використання аналогій саме з цією метою? Які, якщо це можливо, аналогії ви можете використати зараз у політичній діяльності, в якій ви брали участь або спостерігали? Чи має це відношення до інших держав колишнього Радянського Союзу? Інших держав Східної або Центральної Європи? Країн—членів Європейського Союзу (EU)? Країн—членів Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (OECD)?

Література

1. Baumgartner, F.R. & B.D. Jones(1993) **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press.

2. Dunn, William(1994) **Public Policy Analysis: An Introduction** Englewood Cliffs: Prentice Hall, Chapter 5, "Structuring Policy Problems", 137-184.
3. Hogwood, Brian & Lewis A.Gunn(1984) **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press.
4. Kingdon, J.W. (1995) **Agendas, alternatives, and public policies**. Second Edition. New York: Harper Collins.
5. Leung, Hok Lin(1985) **Towards a Subjective Approach to Policy Planning & Evaluation: Common-Sense Structured**. Winnipeg: Ronald P. Frye
6. Martinez-Vazquez, Jorge, Charles E. McLure, Jr., and Sally Wallace (1995) "Subnational fiscal decentralization in Ukraine," in Richard M. Bird (ed) **Decentralization of the Socialist State: intergovernmental finances in transition economies**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development, 381-319.
7. MacRae. Jr. Duncan & Dale Whittington (eds)(1997) **Expert Advice for Policy Choice**. Washington D.C.: Georgetown University Press.
8. Patton, Carl V. & David S. Sawicki (1993) **Basic Methods of Policy Analysis and Planning**. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
9. Parsons, Wayne(1995) **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Aldershot, UK:Edward Elgar.
10. Pal, Leslie(1997) **Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times**. Toronto: ITP Nelson.
11. Patton, Carl V. & David S. Sawicki (1993) **Basic Methods of Policy Analysis and Planning**. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
12. Potter, Ian (1998) "Policy Analysis in Government." Ottawa: The Learning Centre. 1-16 (<http://leamnet.gc.ca/eng/Irnccentr/online/policy.htm>), 21 September, 1998.
13. Pross A Paul (1995) "Pressure groups: Talking Chameleons", in M.S. Whittington and G. Williams (eds) **Canadian Politics in the 1990s**. Toronto: Nelson Canada, 252-275.
14. Taylor, Carl (1996) "The ACIDD Test: a framework for policy planning and decision making. **Optimum: The Journal of Public Sector Management**, 27:4, 53-62.
15. Wildavsky, Aaron(1987) **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**. Second Edition. New Brunswick, U.S.A.: Transaction Books.

Розділ 4

ВИБІР ЗНАРЯДЬ ПОЛІТИКИ

З М І С Т Р О З Д І Л У

Вступ

Навчальна мета цього розділу

Схема

1. Таксономія складових політики

- 1.2. Видатки (розподіл) як складова політики
- 1.3. Регулювання як складова політики
- 1.4. Альтернативне забезпечення товарами і послугами як складова політики

2. Вибір знарядь політики і рекомендації щодо вибору

- 2.1. Розробка протилежних стратегій
- 2.2. Критерії вибору знарядь політики і рекомендації стосовно варіантів
 - 2.2.1. Дієвість
 - 2.2.2. Ефективність
 - 2.2.3. Реальність
 - 2.2.4. Придатність для адміністрування
 - 2.2.5. Справедливість

3. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу

Література

“Процес аналізу з метою вибору економічної політики, — за висловом Петона і Савіцкі (1993), — “обертається довкола здійснення вибору”. “Вибір” у цьому контексті означає рекомендації аналітиків щодо дій, до яких уряд може або має вдатися, щоб задовольнити потреби громадян або скористатися наявними можливостями. Оскільки, як ми уже пересвідчилися, проблемам державної політики, переважно, бракує визначеності та впорядкованості, то рекомендації або здійснення вибору — непросте і суперечливе завдання.

Пригадайте, наприклад, наведений у розділі 1 коментар до промови Торна з нагоди відкриття засідання Парламенту Канади, поданий в 1997 р. на першій сторінці “Глоб енд Мейл”. “Ліберали, — сказано в статті, — наголошують на видатках, а не на їх скороченні”. Далі критикується уряд за його упередженість щодо створення невеликих, дискретних програм втручання й специфічних ініціатив щодо видатків.

Подібний наголос стосовно видатків звучить у промові Торна 20 листопада 1998 р. на відкритті 56-ї Генеральної асамблеї канадської провінції Нова Шотія. Хоч у засобах масової інформації з цього приводу не наводилось жодних коментарів, та все ж уряд пообіцяв витратити додатково 100 млн. доларів надля охорони здоров'я, і ці видатки, за словами Торна, “характеризують уряд як такий, що враховує пріоритети громадян даної провінції”.

Усе це вказує на те, що “видатки”, як інструмент політики, й надалі існують і непогано спрацьовують, навіть коли доводиться робити непростий вибір. Складність вибору і його суперечливість, безумовно, навряд чи здивують вас чи ваших колег. Однак зро-

зуміло, що в наступному тисячолітті чи не вирішальною потребою керівництва державного сектора стане компетентний аналіз проблем державного управління і вироблення рекомендацій щодо дій, спрямованих на розв'язання цих проблем.

Розділ 3 було присвячено поліпшенню ваших навичок у цій галузі, формулюванню підходів до визначення проблем, зокрема різних типів аналітичних методик структурування проблем (наприклад, класифікаційного аналізу), створенню загальної концептуальної системи аналізу з метою вироблення економічної політики і визначення практичних вказівок задля таких досліджень. У цьому розділі ми розглянемо таксономію знарядь, які можуть бути покладені в основу альтернативних політичних курсів та рекомендацій, а також визначимо критерії, за якими можна оцінювати суміжні варіанти вибору.

Навчитися робити вибір між проблемними можливостями перешкоджають розбіжності в поглядах на це питання в літературі з державної політики. Зокрема, у канадській і американській літературі при обговоренні цієї стадії процесу вибору політичного курсу застосовують відмінну по суті термінологію.

У Канаді прийнято зосереджувати увагу на виборі знарядь політики. Пал (1997), наприклад, каже, що “розробка стратегії пов'язана з вибором найкращого знаряддя для розв'язання визначеної конкретної проблеми державного управління для досягнення даної політичної мети”. Однак він визнає також, що, попри існування великої кількості знарядь політики, “бракує згоди (або розуміння) щодо того, як і коли слід застосувати той чи інший набір знарядь задля розробки курсу”.

В американській літературі важко, а то й неможливо, знайти посилання на *засоби політики*. Петон і Савіцкі (1993) винятково твердять, що планувальнику чи аналітику слід “розуміти, які існують потенціальні варіанти стратегії”, і пропонують схематичну класифікацію, що містить монетарні та немонетарні інструменти, які застосовуються безпосередньо чи опосередковано. В американській літературі вдаються до термінології *загальних стратегій*, тобто “ширших типів альтернатив, кожна з яких може бу-

ти застосована до певного класу конкретних проблем державного управління”, як от “використання аукціонів, податків та субсидій, контролю за цінами, регулювання/дерегулювання і державні закупки товарів” (MacRae, Whittington, 1997). Такі стратегії, за словами Петона і Савіцкі (1993), повинні бути припасаєвані до конкретної ситуації”.

Натомість американські автори, схоже, здебільшого орієнтовані на дискусію. Наприклад, Петон і Савіцкі (1993) зосереджують увагу на визначенні та оцінці альтернативних варіантів стратегії, включно зі встановленням критеріїв оцінки, тоді як Дан (Dunn, 1994) посилається на “процедуру рекомендацій, що базується на аналізі, а метою вибору економічної політики”, яка включає “трансформацію інформації про варіанти наслідків у разі здійснення тієї чи іншої політики в інформацію про дії в рамках даної політики, що призведуть до наслідків, сумірних із цінностями”.

Насправді ж процес здійснення вибору, як правило, пов’язаний із факторами одного й того ж типу. Якщо існує різниця між канадським і американським підходами, то вона полягає ось у чому. В канадській літературі більше уваги надають визначенню переліку та класифікації “фактичних засобів, або знарядь, які має в своєму розпорядженні уряд задля здійснення того чи іншого політичного курсу і з-поміж яких він повинен вибирати” (Howlett, Ramesh), тоді як в американській літературі більшої уваги надається створенню практичного і системного підходу до здійснення вибору.

Нижче ми, з вашого дозволу, спробуємо скористатися сильними сторонами обох цих шкіл аналітиків у створенні навчальної моделі: розглянемо питання про вибір знарядь, причому наголос зробимо не лише на класифікації “засобів та прийомів”, а й на розробці системного підходу до вироблення рекомендацій щодо того, які з цих “засобів та прийомів” слід застосувати в даній конкретній ситуації, що потребує прийняття рішення.

Навчальна мета цього розділу

Засвоївши цей матеріал, ви повинні:

- Знати природу різних знарядь, які можна застосувати для розв'язання проблем державної політики, і збагнути, на що спирається класифікація знарядь.
- Освоїти найновіші тенденції щодо застосування знарядь і спонуки цих тенденцій.
- Мати практичне уявлення про фактори, на які слід зважати, виробляючи рекомендації щодо застосування цих знарядь, чи то окремо, чи в пакеті, включаючи, зокрема, дієвість, ефективність, реальність із погляду стратегії, справедливості і придатності для адміністрування.

Схема

Виклад у цьому розділі побудовано таким чином:

1. Таксономія знарядь політики.
 - 1) Переконавання (інформування) як засіб політики.
 - 2) Видатки (розподіл) як засіб політики.
 - 3) Регулювання як засіб політики.
 - 4) Альтернативне забезпечення товарами і послугами як засіб політики.
2. Вибір знаряддя політики і рекомендації щодо вибору.
 1. Розробка протилежних стратегій.
 2. Критерії вибору знарядь політики і рекомендації щодо вибору.
 - 1) Дієвість.
 - 2) Ефективність.
 - 3) Реальність.
 - 4) Придатність для адміністрування.
 - 5) Справедливість.
3. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу.

1. Таксономія знарядь політики

За словами Кенета Вудсайда (Kenneth Woodside, 1986), найвизначніший внесок у теорію, зроблений під час дослідження державної політики в Канаді, почевидь можна знайти в літературі з питань вибору знарядь політики й управління. Конкретніше, Дж. Брюс Дорн, спочатку спільно з Вінсом Вілсоном, а потім з Річардом Фідом (1984), поклав в основу класифікації ступінь примусу. Тобто знаряддя можуть лежати в діапазоні між низьким і високим ступенем примусу.

Наприклад, здоровий глузд підказує нам, що між людиною, яка сидить і дивиться по телевізору заохочувальну рекламу про Україну, і власником підприємства, якому кажуть, що податок на прибуток буде збільшено, — величезна різниця. Хаулет і Рамеш доклали величезних зусиль, намагаючись класифікацію засобів узгодити з нинішніми реаліями. При цьому вони просувались у напрямку від “слизької концепції примусу” до “рівня державної присутності в забезпеченні товарами і послугами при застосуванні кожного знаряддя”. Це дозволило їм розташувати заходи вздовж континууму від добровільних, що працюють без втручання держави, до примусових, де “нема місця особистій свободі дій”.

Однак слід насамперед зазначити, що під час розробки таких класифікацій існують проблеми. Наприклад, всю державну політику можна розглядати як регульовальну, позаяк вона прагне певним чином змінити поведінку особи. Більше того, важко собі уявити хоч якусь політику, яка не була б пов’язана з певними видатками. Насамкінець, усю економічну політику можна розглядати як перерозподільчу в тому сенсі, що вона бере гроші з кишень одних членів суспільства і кладе їх до кишень інших, незалежно від того, в збалансований спосіб вона це робить чи ні.

Так чи інакше, класифікація допомагає зрозуміти й обійти стороною ідею примусу як основу політики, що розглядається як розподіл цінностей органами влади. Цікаво буде дізнатися, чи буде корисною, на вашу думку, викладена нижче класифікація знарядь

як вихідний пункт для поліпшення ваших навичок у виборі засобів.

1.1. Переконавання (інформування) як знаряддя політики

Окремі засоби якнай докладніше розглянув Пал. Він вважає, що найменш примусове знаряддя пов'язане із переконуванням, особливо коли цього досягають через інформування. Так, він стверджує (Pal, 1992), що “уряд видає і збирає інформацію просто завдяки тому, що він перебуває в центрі соціальної мережі”.

На думку Пала, інформація має дві функції.

Перша — це **ефектор**, коли уряд намагається змусити громадськість певним чином змінити свою поведінку, розповсюджуючи інформацію, переконуючи або радячи. Таким чином, уряд намагається підштовхнути, переконати і спонукати громадян дотримуватися певних орієнтирів чи норм. Основне те, що, коли уряд використовує інформацію як ефектор, він залежить від уваги і добровільної згоди виконувати запропоноване. Вудсайд (Woodside) стверджує, що вмовляння обумовлює відносно невисокі адміністративні кошти і видатки на забезпечення виконання громадянами запропонованої лінії поведінки; його можна легко і просто застосувати, але дієвість переконування викликає великий сумнів. Можете запитати в себе, чи переконування справді найм'якший інструмент примусу.

Друга функція — **детектор**, під яким Пал розумів соціологічні обстеження та анкети. В більшості випадків сучасні спроби уряду порадитися з народом можна розглядати як вдавання уряду до детекторів з метою залучити громадян, яких стосується дане питання, до визначення проблеми, її структурування й пошуку шляхів її розв'язання.

1.2. Видатки (розподіл) як знаряддя політики

Очевидно, що це знаряддя заклало підвалини держави загального добробуту. Промова Торна 1997 р. в Канаді свідчить, що він не вийшов з ужитку. Одним із засобів розподілу коштів є **гранти**. За словами Хаулета і Рамеша (посилання на Пала), гранти — це видатки, що здійснюються задля забезпечення досягнення певної мети, яка сама по собі є цінною, практично як різновид визнання, винагороди, стимуляції, але вони на прив'язані до витрат на досягнення цієї мети. Грантам притаманні такі риси:

- Для одержання гранту пошукач має задовольняти певні вимоги.
- Достатній мінімальний рівень ефективності.
- Вони можуть витрачатися відносно вільно.

Інший спосіб застосування знаряддя видатків є **субсидії**, які Хаулет і Рамеш (1995) визначають як знаходи, з яких надалі розвинулися гранти, але, як правило, вони розглядаються як окрема форма. Субсидії можна розуміти як видатки на оплату витрат на певну діяльність, що слугує за засіб досягнення певної суспільної мети, наприклад, підприємствам включають субсидії на залучення робочої сили, придбання техніки, розміщення виробничих потужностей у певному регіоні, виробництво певного товару, проведення досліджень. Порівняно з грантами, субсидії:

- залежать від продуктивності їх використання;
- для їх одержання висуваються суворіші вимоги;
- прямо пов'язані з витратами;
- у разі надання їх приватному сектору переважно вважаються тимчасовими.

Іншою доволі важливою особливістю субсидій є те, що вони, як правило, означені у відомчих кошторисах, а отже, наочніші за гранти.

1.3. Регулювання як елемент політики

Відомо, що Канада широко і тривалий час застосовувала регулювальний підхід. За висловом Роберта Фулфорда (1993):

“Як правило, канадці люблять регулювати... [нам] притаманна особлива схильність до регулювання... Що рис для японця, вино для француза, то регулювання для канадця”.

Як сказав В.Т. Стенбері (1992), **регулювання** — це той “широкий підхід до управління, що складається з установлених урядом правил, підкріплених штрафами, мета якого полягає в тому, щоб змінювати поведінку людей і організацій у приватному секторі”. Основними з моментів регулювання ті, що воно, як правило:

- не зачіпає приватної власності;
- залишає організацію виробництва за приватним сектором.

Згідно з визначенням Пала (1992), регулювання пов'язане з певними діями уряду, який реалізує авторитарну можливість розміщувати цінності. Ці дії включають:

Визнання	Схвалення
Дозвіл	Діяльність заборонена, доки особа отримає дозвіл встановленого зразка
Обмеження	Категорична вимога чи заборона діяльності

Висувалися різні причини обґрунтування регулювання в суспільстві. Найважливіші з них стосуються можливості, завдяки регулюванню, виправити проблеми, що виникають на ринку. Нижче наведено ці проблеми.

Регулювання і вияви неефективності ринкового механізму

Вияв неефективності ринкового механізму	Негативні наслідки через брак регулювання
Природна монополія	Електроенергетика, телефонні послуги, природний газ, кабельне телебачення, водопостачання, трубопроводи
Деструктивна конкуренція	За відсутності регулювання промисловість могла б зазнавати збитків протягом тривалого часу, споживачі — страждати від падіння якості, а стандарти безпеки — знижуватися
Зовнішні ефекти і надлишки	Дивергенція між приватними і суспільними витратами і приватною та суспільною корисністю, тобто витрати, несуть не ті, хто виробляє*
Неналежне забезпечення інформацією	Неефективність ринкового механізму виявляється, коли люди поінформовані не настільки, щоб могли ухвалити раціональні рішення з урахуванням того, якому рішення вони надають перевагу
Неправильне використання природних ресурсів	Репродуктивна спроможність риби; вичерпання відтворюваних ресурсів

* Не всі витрати інтерналізуються. Це пов'язано з трьома причинами:

1. Брак прав власності на деякі ресурси.
2. Високі операційні витрати (**операційні витрати** включають витрати на пошукові роботи й інформацію, витрати на переговори і прийняття рішень, витрати на нагляд за здійсненням договору і забезпеченням його виконання, а також витрати на стягнення плати за використання ресурсів, включаючи проблему "зайця").
3. Недосконала інформація.

Насамкінець слід зазначити, що регулювання вимагає витрат. Загалом, регулювання можна порівняти з державною власністю, яка є іншим засобом уникнення негативних наслідків, що можуть виникнути в разі неефективності ринкового механізму. Добре відомо, що регулювання може бути тривалим процесом з багатьма учасниками — свідченням цього можуть бути нинішні слухання пропозицій щодо поставки природного газу з Соболиного острова через територію Канади на американський ринок.

Корисно також відрізнити так зване *економічне регулювання* від нового, *соціального регулювання*, одним із найважливіших різновидів якого останніми роками стало екологічне регулювання. Економічна Рада Канади так визначила перелік об'єктів економічного регулювання:

Об'єкти економічного регулювання

Об'єкти	Галузь
Ціна (структура ставок)	Телефон
Прибутковість	Телефон
Вступ у ринок	Теле- і радіомовлення, деякі професії і ліцензовані види діяльності
Вихід з ринку	Комунальні послуги
Обсяг виробництва	Управління поставками, управління реалізацією в сільському господарстві

Джерело: Economic Council of Canada. **Responsible Regulation**, 1979, 44.

Соціальне регулювання здійснювалося протягом багатьох років для різних потреб. Зокрема, воно здійснювалось у галузі:

- охорони здоров'я і безпеки;
- екології;
- законності (напр., у рекламі);
- культури.

Інший спосіб розглянути соціальне регулювання – розглянути, що воно регулює і яким чином, як це показано в наведеній нижче таблиці.

Об'єкти контролю: соціальне регулювання

Якість	Атрибути товару чи послуги
Маркірування товарів	Інформування
Норми забруднення	Методи виробництва
Мінімальна зарплата	Умови продажу чи зайнятості

Джерело: Economic Council of Canada. **Responsible Regulation**, 1979, 45.

Одним із основних поштовхів у 80–90-х рр. стосовно перебудови роботи уряду з метою підвищення ефективності і швидкості реагування було реформування регулювальних режимів. Суть полягала в тому, щоб забезпечити якомога кращу роботу уряду без зайвого обтяження приватного сектора, який несе основний тягар регулювання.

Одне з найяскравіших формулювань щодо відданості регулювальній реформі міститься в Збірці положень про систему ухвалення рішень Кабінетом провінції Онтаріо (1997). Воно має форму тесту типу “більше діла — менше слів”, що стосується законодавства про бізнес та інструкцій, але його можна застосувати до “всіх регулювальних заходів”.

Принципи і критерії для застосування регулювальних заходів (Онтаріо)

- Застосовуйте регулювання лише тоді, коли проблема вимагає втручання.
- Переконайтеся, що вигоди перевищать ризики /наслідки від невтручання.
- Переконайтеся, що вигоди перевищать витрати уряду і сторін, на які впливатиме регулювання.
- З'ясуйте всі реальні альтернативи регулюванню.

- Оцінюйте потреби шляхом консультацій із підприємствами, особами, групами, на які впливатиме регулювання.
- Робіть наголос на меті, якої необхідно досягти, а не на деталізованих засобах її досягнення.
- Визначте ресурси, необхідні для дієвого здійснення і виконання.
- Спростіть, зведіть до мінімуму і, де тільки можливо, уникайте тягаря паперової роботи і технологічних вимог.
- Приділяйте увагу добрим стосункам з клієнтами.
- Для оцінки цінності, дієвості і результативності регулювання застосовуйте індикатори ефективності на підставі цілей і результатів.
- Визначте термін завершення або перегляду політики.

Один з найважливіших типів делегованого регулювання на сьогодні — **саморегулювання**. За означенням Пала (Pal, 1992), “саморегулювання — це інструмент, за допомогою якого держава делегує свою регульовальну владу тій чи іншій групі, яка потім реалізує суспільний інтерес шляхом нагляду і контролю за її власними справами”. Пал каже також, що логічне обґрунтування саморегулювання полягає в тому, що “в окремих професіях визначають свої власні критерії компетентності, тому саме фахівці цих професій найкращим чином можуть здійснювати нагляд, кваліфікувати і дисциплінувати решту”. Це зветься технічною ефективністю, і в даному випадку в основі делегування регулювання лежить припущення про те, що для держави надто дорого обійдеться збір інформації, яку економічна група, як правило, має в своєму розпорядженні. Саморегулювання не вільне від власних проблем. Наприклад, у тих, хто перебуває на іншому боці (клієнти адвокатів, пацієнти лікарів), можуть виникати великі проблеми, пов’язані з браком інформації.

Ми розглянули інформування (переконування), видатки (розподіл) і регулювання як інструменти державної політики. Очевидно, що застосування цих різноманітних інструментів пов’язане з переходом

від найменшого обсягу втручання з боку уряду в приватне життя і ринкову діяльність до найбільшого.

Природно, постає запитання щодо напрямку використання засобів, який домінуватиме в майбутньому. В 1992 р. Пал стверджував, що “витрати поки що поза грою”, а в 1997 р. заявляв, що “колишнє повне меню поступилося місцем значно обмеженішому діапазону блюд” (101). Але, як ми бачили, пропозиції, що містяться в промові Торна, виголошеній у 1997 р. в Канаді, схоже, справді віддзеркалюють відродження інтересу до видатків. Звичайно, у будь-якому середовищі, де є варіанти вибору, який необхідно здійснити, пошук відповідного інструменту залишатиметься основною частиною аналізу з метою вибору економічної політики.

Однак Пал погоджується з Хаулетом та Рамешем щодо того, що останнім часом у характері вибору знарядь сталися істотні зміни, й уряди проявляють схильність відмовлятися від “безпосереднього забезпечення товарами і послугами”, а натомість вдаються до заходів, пов’язаних з примусом. У цьому плані вибір знарядь політики в 90-х рр. безпосередньо пов’язаний з обговоренням ролі держави в розділі 1. Завершуючи ознайомлення з таксономією знарядь, необхідно відкрито визнати, що існують альтернативи потужним втручанням держави через витрати, регулювання або безпосереднє забезпечення товарами і послугами.

1.4. Альтернативне забезпечення товарами і послугами як елемент політики

Альтернативне забезпечення товарами і послугами останнім часом набуло величезної популярності в Канаді. На думку Робіна Форда і Дейвіда Зусмана (“Alternative Service Delivery: Transcending Boundaries” В: David Ford and David Zussman (eds) **Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada**. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1997), альтернативні поставки привабливі через те, що відкривають перед розробниками по-

літичного курсу можливість “забезпечити одержання їхніми виборцями послуг на тому самому рівні при зниженні загальних витрат”. Жіль Паке (Gilles Pasquet, 1997) вважає, що альтернативне забезпечення товарами і послугами “неодмінно розвинеться і в найближчі роки стане центральним рушієм державної політики”.

Цікаво зазначити, що альтернативні поставки, такі як чай “Червона троянда”, схоже, існують лише в Канаді. Нік Менінг із Світового банку заявляє (Nick Manning, 1996), що “альтернативне надання послуг — специфіка Канади”. Однак це означає лише те, що канадські аналітики не схильні застосовувати слово *приватизація* на означення рекомендацій з політики, що передбачають скорочення застосування заходів, пов’язаних із зростанням присутності уряду. Це вже само по собі є цікавим спостереженням щодо динаміки вибору знаряддя на порозі ХХІ століття. Незалежно від того, розглядати це як приватизацію чи як альтернативне надання послуг або програм, цілком ясно, що те, що відбувається в сфері вибору знарядь політики, — це “творчий і динамічний процес структурної перебудови державного сектора, який поліпшує забезпечення клієнтів послугами завдяки тому, що уряд виконує функцію управління разом з громадянами, групами в громадах та іншими урядовими структурами” (Pasquet, 1997). Щодо цього ідея чи концепція альтернативних поставок ставить процес вибору знарядь у “рамки питань, спрямованих на забезпечення того, аби для оптимізації надання послуг застосовувались нові технології, методи управління й організаційні структури” (Pasquet, 1997).

За словами Секретаріату Ради казначейства (СРК) Уряду Канади (1995), альтернативне забезпечення товарами і послугами є “важливою частиною стратегії уряду, спрямованої на досягнення урядового порядку”. По суті, саме для цього він видав “Структуру альтернативних поставок”. Метою цього видання, згідно з СРК, було “сприяти забезпеченню розуміння програми інструментів поставок і структур, що їх підтримує уряд для досягнення своїх цілей”.

До переліку альтернативних механізмів поставок СРТ включає:

- Створення спеціальних структур, орієнтованих на надання послуг і підприємницьку діяльність (СОП).
- Створення нових форм співробітництва між відомствами, зокрема спільне надання адміністративних послуг на місцевому рівні.
- Створення державних корпорацій.
- Системи переговорів і партнерства з іншими рівнями державного управління і приватними та добровільним секторами.
- Передача програм і послуг провінціям.
- Комерціалізація урядових послуг з метою підвищення ефективності при захисті суспільних інтересів.
- Приватизація урядових програм і послуг, які більше не слугують цілям державної політики.

Може видатися дивним, що створення державних корпорацій слід розглядати як альтернативні поставки, оскільки канадці застосовували це знаряддя, починаючи з 20-х років. Основною відмінністю є те, що ті державні корпорації, які створювалися раніше, свого часу були основним способом розширення урядової присутності в цих сферах, а не чимось на зразок притулку на півдорозі до приватизації.

Основним критерієм альтернативних поставок як знаряддя державної політики є те, що вони справді означають скорочення державної присутності, а отже, певною мірою приватизації. Це тенденція до добровільності щодо засобів і до звільнення від урядової присутності в тій мірі, в якій це стосується приватного сектора.

Якщо розглядати альтернативне забезпечення товарами і послугами як похідне від приватизації, можна зрозуміти характер знаряддя цього типу, якого він набув останнім часом. Наприклад, Джозеф Ітон (Joseph Eaton, 1989) зазначив, що слово "приватизація" до 1983 р. було відсутнє навіть у вебстерівському словнику. Таким чином, якщо аналіз з метою вибору державної політики, як наука, чи дисципліна, з'явився не так давно, то **приватизація**, в

нашому розумінні, як знаряддя державної політики — зовсім недавнє явище.

Корисно також переглянути літературу з приватизації, щоб скласти докладніший перелік типів діяльності, які можуть знайти належне місце під парасолькою альтернативних поставок. Можливо, найкраще у цьому плані визначення приватизації належить Стівену Янгу (Stephen Young, 1986), який розглядає це явище як “набір стратегій, що мають на меті обмежити роль державного сектора і збільшити роль приватного, одночасно забезпечуючи підвищення ефективності решти підприємств державного сектора”.

Цей наголос на поліпшенні ефективності роботи уряду заслуговує на увагу. Навіть І.С. Савас (Savas, 1987), один з перших американських апологетів приватизації, розглядав її як спосіб поліпшити роботу уряду, а не замінити його собою. Як сказав Роберт П. Білер, проректор Університету Південної Кароліни, в 1981 р., коли приватизація саме набирала ходи в США (Mars, 1981):

“Ми досліджуємо потребу узгодити наші очікування однакових обсягів послуг не тому, що сподіваємося на повернення до простішого минулого, а саме заради того, щоб забезпечити розвиток таких видів діяльності, які безпосередньо орієнтовані на задоволення потреб окремих груп нашого населення... Виявилося, що державний бюджет не може зростати безмежно, а це викликає гнів тих, хто вступив на ринок пізніше, і, відповідно, втрату ілюзій у тих, хто подав заявки раніше, і у тих, котрі зробили це пізніше”.

Аналогічно, дві з-поміж цілей політики приватизації (за визначенням Янга: (1) розширення використання ресурсів приватного сектора для розв'язання завдань і вирішення проблем державного сектора і (2) забезпечення більшого ринкового тиску на використання активів державного сектора) — залишаються особливо важливими, навіть якщо назву змінено на “альтернативне забезпечення товарами і послугами”.

Янг назвав шість категорій приватизаційних ініціатив, які можна також використати як показники типів альтернативного забезпечення послугами. Нижче наведені приклади кожного типу, деякі з яких узяті з канадського досвіду.

Типи альтернативного забезпечення послугами*

Продаж державного майна	Продаж компаній "Кенедейр", "Ейр Кенеда", "Кенедіан Нейшнл Рейлвейз"
Ослаблення державних монополій	Продаж пива і вина в бакалійних магазинах; приватизація магазинів, що торгують спиртним
Укладання контрактів із підрядниками на надання послуг	Вивезення твердих відходів, ремонт вулиць, прибирання вулиць, вивезення снігу, озеленення
Надання послуг приватними прибутковими і неприбутковими організаціями	Засоби і шляхи залучення громадян-добровольців і приватних партнерів до сумісного надання суспільних послуг
Змішані інвестиційні проекти	Залучення приватного сектора до здійснення інвестиційних проектів: нафтовидобувні офшорні проекти, що належать державній корпорації в Новій Шотландії; частка Уряду Канади в Ірландії
Застосування методів приватного сектора в державному секторі	Відшкодування витрат при наданні кліматичних послуг (підвищення комерційної норми прибутку на активи); створення спеціальних виконавчих органів
Зменшення субсидій і збільшення плати	Розширення стягнення зборів, плат за послуги та інших аналогічних механізмів

*Адаптовано за: Young (1986).

Тут наведено велику кількість прикладів альтернативного надання послуг, але принагідно дати їм докладну оцінку ми не можемо. Однак слід зауважити, що, попри запальні суперечки щодо застосування цього методу в конкретних галузях, деякі типи альтернативного забезпечення загалом знайшли істотну підтримку громадськості. Наприклад, дані опитування Ангуса Рейда 1995 року засвідчують, що приблизно 61 відсоток респондентів атлантичного регіону Канади підтримують приватизацію державних корпорацій. Мабуть, такий рівень підтримки є нижчий за середній по країні і значно нижчий від рівня підтримки в будь-якому іншому її регіоні.

Змішані державно-приватні підприємства навряд чи можна назвати новим явищем. Кен Кернаган (Ken Kernaghan, 1993) зазначив, що напочатку 90-х років дедалі сильніше поширювалось створення таких змішаних підприємств.

Сьогодні важко знайти статтю про державну політику, в якій не було б згадки про проблеми, пов'язані зі створенням підприємств із змішаною власністю, та про можливості, що відкриваються перед нами. Більше того, попри розбіжності в поглядах щодо застосування державно-приватних підприємств, немає сумніву, що саме державний сектор є ініціатором їх створення. Наприклад, опитування Ангуса Рейда в липні 1995 року показало, що близько 74 відсотків респондентів атлантичного регіону Канади згодні з тим, що створення державно-приватних підприємств є “непоганою ідеєю”. Спираючись на результати аналогічного опитування 1994 р., Дон Мілс, президент “Корпорейт Резеч Асошіейтс”, проголосив: “Зараз у нас ідеальний час для того, щоб просуватися вперед у напрямку державно-приватних ініціатив”.

Однак державно-приватні підприємства, як і будь-яка інша форма альтернативного забезпечення послугами, повинні відповідати певним критеріям. Важливо, щоб принципи, на яких має будуватися робота такого підприємства, були відомі. Можливо, найкраще визначення цих принципів було дано в 1995 р. в дискусійній статті уряду провінції Нова Скотія, яка рясніла знаками “1+1>2” на позначення

того, що державно-приватне партнерство (яке можна визначити як використання ресурсів приватного сектора для забезпечення потреб державного сектора) дозволяє скористатися спільним забезпеченням товарів і послуг для одержання взаємної вигоди, причому за урядом залишається влада і відповідальність.

Підсумовуючи, можна зазначити, що, подаючи цю таксономію, ми намагалися познайомити вас із діапазоном знарядь, які є в розпорядженні тих, хто намагається задовольнити потреби і скористатися можливостями суспільства. Звичайно, деякі з цих знарядь великою мірою пов'язані з примусом, агресивною реалізацією урядом його можливостей розподіляти цінності з метою вплинути на поведінку через примус. Загалом, мабуть, матимемо рацію, якщо скажемо, що останнім часом спостерігається зворотна тенденція — до зменшення примусу і застосування альтернатив примусові. Однак у деяких сферах, як от у захисті навколишнього середовища, наявні фактори для вибору знарядь і надалі будуть пов'язані з істотним примусом.

Таксономія знарядь політики передусім має на меті представити меню тих із них, які є в розпорядженні урядів. Складніше питання полягає в тому, що роблять і мають робити аналітики, здійснюючи вибір знарядь чи набору знарядь (або “загальної політики”, якщо застосовувати американський підхід), для розв'язання тієї чи іншої проблеми політики або використання наявних можливостей.

2. Вибір знарядь політики і рекомендації щодо альтернатив

Пригадаймо наведене на початку висловлювання Петона і Савіцкі про те, що аналіз з метою вибору економічної політики обертається довкола здійснення “вибору”. В розділі 4 багато уваги приділено вибору вірного визначення проблеми в процесі аналізу з метою вибору економічної політики. Це, як ми бачили, не подібне до механічного заучування, на-

томість вимагає і творчості, і системного підходу, і мистецтва, і вміння. Метою визначення проблеми є привести аналітика, а отже, й уряд, до пункту, де можна дати рекомендації, як діяти. Це завдання, як каже Пал (Pal, 1997), передбачає “докладне визначення, які знаряддя і в якій комбінації застосувати для досягнення мети”. В цьому сенсі вибір визначення проблеми і вибір засобу розв’язання проблеми повинні йти пліч-о-пліч, якщо необхідно досягти мети — отримати інформацію, необхідну для вибору курсу економічної політики.

Тоді постає питання про те, як докладно визначити засоби, вибрати знаряддя і рекомендувати альтернативи. В канадській літературі цьому питанню надається мало уваги, але кращий метод організації роботи в Сполучених Штатах наголошує як на практичному процесі розробки альтернатив, так і на необхідності запровадити “принципи, на основі яких ви виберете найкращий курс економічної політики” (McRae, Wilde, 1979). Ці автори говорять про останню як про розробку “критеріїв вибору” (1979). Оскільки критерії застосовуються при прийнятті рішення про те, які з альтернатив рекомендувати, найкраще спершу визначити альтернативи, а вже потім — критерії, за якими слід робити вибір.

2.1. Розробка альтернативних стратегій

“Вибір політики, — пишуть Макрей і Вайтінгтон (MacRae, Whittington, 1997), — передбачає порівняння специфічних альтернатив”. Нема альтернатив — нема й вибору. Питання полягає в тому, як аналітики виробляють альтернативи в певній ситуації і скільки варіантів вибору вони пропонують.

На практиці часто спершу розглядається друге питання. Важливо, скільки альтернатив має запропонувати аналітик.

Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) наголошують на тому, що, хоч аналітик або клієнт часом “зменшують кількість альтернатив, які мають бути розглянуті в деталях, напочатку слід розглянути багато варіантів”. Аєн Потер (Potter, 1998), уже згаду-

ваний у цьому розділі, нині вважає, що на початковій стадії “може бути корисно влаштувати “мозковий штурм”, аби занотувати всі можливі підходи без критичної оцінки варіантів вибору”.

Однак загальноприйнята думка, що аналітик повинен врешті-решт зосередити свою увагу на вужчому колі варіантів вибору. Потер (Potter, 1998), безумовно, має рацію, радячи не вдаватися до “звичної “трійки”: роби більше, роби менше або підтримуй статус-кво”. Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) цитують з цією метою дослідження, згідно з яким “ті, хто розв’язує проблеми, можуть одночасно оцінювати чотири-сім гіпотез і вибирати з-поміж них”. Однак, як ми зазначали в розділі 3, Вайс одержав емпіричні докази, які свідчать про те, що визначення надто великої кількості альтернатив (5 називається як занадто велике число) гальмує процес, замість допомагати в прийнятті рішень. Веймер і Вайнінг (Weimer, Vinning, 1992) вважають, що, “зважаючи на нестачу терпіння в клієнтів (і часу — в аналітиків), десь три-сім альтернатив економічної політики — це раціональна кількість”. Макрей і Вайтінгтон (MacRae, Whittington, 1997) дають, можливо, найкращу пораду, коли пишуть, що “аналітик повинен, як правило, скласти перелік невеликої кількості альтернатив — достатньо великий, щоб розглянути найважливіші з них, але й доволі короткий, щоб їх можна було вивчити за обмежений час”. *З цього випливає, що найраціональніша кількість альтернатив, з якою можна працювати практично і систематично при аналізі будь-якої ситуації вибору економічної політики, — це чотири.*

Нижня межа — дві. Як зазначає Дан (Dunn, 1994): “У деяких ситуаціях доводиться робити вибір між новим способом дій і статусом-кво”. Ситуації, коли аналіз застосовується для того, щоб “підтримати задалегідь визначену політичну позицію шляхом збирання якнайширшої інформації, зважаючи на мотиви клієнта” (Dunn, 1994), справді виникають, але в цьому випадку йдеться не про аналіз з метою вибору економічної політики, а, радше, про процес обґрунтування політики.

Складніше давати чіткі рекомендації щодо того, який процес слід застосувати для вироблення будь-якої кількості альтернатив. Як можна очікувати, в літературі згадується велика кількість різноманітних способів вироблення альтернатив, залежно від ситуації, в якій перебувають аналітик і його клієнт з огляду на попит, ресурси і час.

Справді-бо, Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) пишуть, що альтернативи можна “будувати на досвіді інших, пов’язаному з розв’язанням аналогічних проблем, на результатах досліджень цих випадків, проведенні аналогії з подібними проблемами, використовуючи досвід або висновки експертів, враховуючи вимоги органу-замовника, очікування учасників, правові приписи, технічні знання і таке інше”. Щодо учасників, то Потер (Potter, 1998) радить аналітикові намагатися “розробляти варіанти з позицій кожного з основних гравців або груп населення, на які впливатиме дана політика”.

Макрей і Вайтінгтон (MacRae, Whittington, 1997) пропонують аналітикам брати альтернативи з “публічних дебатів, опитувань виборців або пропозицій у літературі”. Водночас вони, залежно від конкретного питання економічної політики, радять аналітикам для поглибленого опрацювання застосовувати комплекс на зразок математичної оптимізації.

Веймер і Вайнінг (Weimer, Vinning, 1992) пишуть, що існують чотири джерела для розробки альтернативних варіантів економічної політики:

1. Наявні пропозиції політичного курсу економічної політики.
2. Загальні політичні рішення.
3. “Модифіковані” загальні політичні рішення.
4. Рішення, пристосовані до конкретного клієнта.

Третє з визначених тут джерел альтернатив — це саме той момент, де канадська дискусія про **знароддя політики** або **загальні варіанти політики** змикається з американською дискусією щодо альтернатив політики.

Не буде помилкою бачити в цих різноманітних пропозиціях зв’язок із інкременталізмом, про який ішлося в розділі 2. Наприклад, Веймер (Weimer,

1993) припускає, що процес пошуку аналогій альтернатив, використаних в інших випадках, означає “запозичення”, а пошук способів модифікувати статус-кво означає “підлатування”, але він не розглядає обидва ці методи як такі, що обов’язково суперечать систематичному підходу. Потер (Potter, 1998) також пропонує аналітикам спробувати “зібрати пропозиції, висунуті в минулому”, і з’ясувати, чи не підійде якась із них. Однак Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) застерігають проти того, щоб надто покладатися на минулий досвід розробки альтернатив. Очевидно, це стосується також і рішень, що генеруються в інших юрисдикціях.

Веймер і Вайнінг гаряче обстоюють застосування наявних пропозицій курсу політики — перше з джерел альтернатив, які вони розглядають. Ці автори (Weimer, Vinning, 1992) пропонують, щоб

“існуючі пропозиції курсу політики, включаючи статус-кво, розглядалися серйозно... Пропозиції, які вже на столі, часто є продуктом раніше проведеного аналізу; в інших випадках вони являють собою спробу зацікавлених груп або політиків привернути увагу до проблем політики, змушуючи інших відповідати на конкретні пропозиції”.

Макрей і Вайтінгтон (MacRae, Whittington, 1997) називають це підходом *даної альтернативи*:

“У найпростішій ситуації аналітика не просять творчо сформулювати нові альтернативи, а лише оцінити і порівняти наявні пропозиції. Як правило, це трапляється тоді, коли суперечка чи дебати висунули певні альтернативи, і аналіз необхідний для розв’язання суперечки про вибір стратегії”.

У такому самому дусі Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) обстоюють те, що вони називають альтернативою *бездіяльності*, яку вони описують як “стан, що розвивається за браком альтернативи (плану, програми, стратегії) дій на майбутнє. Це не те саме, що статус-кво. Альтернативу бездіяльності, як правило, можна визначити як

раціональне підтримування або екстраполяцію наявних тенденцій і стратегій”.

Цим підходам можна протиставити допасовані до замовника альтернативи, які можна отримати в результаті не кількісних методів, таких як рекомендовані Потером (Potter, 1998), **мозковий штурм**, або обстежень і кількісних досліджень, про які йшлося вище.

Нарешті, Потер (Potter, 1998) відзначає легітимність **варіантів**, використаної чи то самостійно, чи в поєднанні з істотними варіантами, коли “питання, що розглядається, не може бути вирішене без додаткових досліджень, консультацій або звернення до громадськості”. У цьому випадку “не виключена можливість звузити діапазон варіантів, які уряд готовий розглянути, і розгорнути процес консультацій та досліджень, щоб зробити остаточний вибір”. Варіацією на цю тему, особливо доречною в контексті багатьох країн з перехідною економікою, є звернення по допомогу до інших юрисдикцій або міжнародних організацій. За висловом Веймера і Вайнінга (Weimer, Vinning, 1992),

“альтернативи мають відповідати наявним ресурсам, включаючи повноваження за юрисдикцією і змінні, які піддаються контролю. Якщо ви гадаєте, що ресурси слід шукати деінде, то змініть вашу альтернативу на заклик до “мобілізації, координації або лобіювання”.”

На завершення цього короткого обговорення питання про розробку альтернатив корисно звести разом те, що Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) називають практичними “пастками, яких слід уникати” при розробці альтернатив курсу економічної політики. Веймер і Вайнінг (Weimer, Vinning, 1992) пропонують стосовно цього таке:

- Не плекайте надії знайти домінуючу або досконалу альтернативу.
- Не протиставляйте стратегії, якій надасте перевагу, набір “бутафорських” чи “фіктивних” альтернатив.

- Уникайте мати альтернативу-“фаворитку”, доки всебічно не оціните всі альтернативи.
- Переконайтеся, що всі ваші альтернативи взаємовиключні.
- Уникайте альтернатив типу “кухонної раковини”.
- Альтернативи мають відповідати наявним ресурсам.

Спокуса запропонувати фіктивні змінні має бути категорично виключена. Веймер і Вайнінг (Weimer, Vinning, 1992) зазначають:

“Довіра до вас може бути істотно підірвана, якщо клієнт зрозуміє, що альтернативи підробні... краще мати сумнівну реальність, ніж підробну впевненість”.

До цього Дан (Dunn, 1993) додає небезпеку потрапити до **пастки збиткового обстоювання**. Існує, зазначає він, чимало шляхів, що ведуть до цієї пастки. В неї можна потрапити, наприклад, коли аналітик і клієнт “надто швидко дійдуть згоди щодо природи проблеми і способів її вирішення”, коли аналітик “не спроможний дати рекомендації, що вимагають від клієнта прийняття складного чи непопулярного рішення” або коли аналітик “цілковито залежить від якогось одного джерела інформації”.

Розробку альтернатив можна розглядати як важливе завдання аналізу з метою вибору економічної політики, що вимагає як творчих, так і дослідницьких та наукових навичок. Однак одержання набору альтернатив у будь-якій ситуації, пов’язаній з вибором курсу економічної політики, не означає закінчення роботи аналітика чи аналізу. Створення переліку альтернатив дозволяє перейти в роботі з клієнтом на стадію, коли можна буде прийняти рішення про те, яких саме дій вживати. Однак аналіз із метою вибору курсу економічної політики вимагає ще одного кроку, а саме — вироблення рекомендацій. Важливо, щоб аналітик на цій стадії застосовував той самий комплекс методів, конструктивізму і професіоналізму, який застосовувався на всіх попередніх стадіях.

Якщо суть аналізу, як зазначалося напочатку, полягає у виборі, то розробка критеріїв, за якими можна оцінити альтернативи і рекомендувати “найкращу стратегію”, відіграє вирішальну роль. Як пишуть Макрей і Вайтінгтон:

“Завдання аналітика — допомогти тому чи тим, хто користуватиметься його порадою, вирішити, який з пропонованих курсів політики кращий за інші. Ґрунт, на якому він чи вони роблять вибір (критерії) — це принципи оцінки, згідно з якими можна судити про курс — кращий він чи гірший.

Автори праць про аналіз з метою вибору економічної політики розходяться в думках про те, коли слід розробляти критерії оцінки. Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993), вважають, що це слід робити на другій стадії аналізу; Макрей і Вайтінгтон (MacRae, Whittington, 1997) також вважають, що критерії слід виробляти на ранніх етапах аналізу, а от Дан (Dunn, 1994) розглядає критерії на пізніших етапах процесу аналізу як “чітко сформульовані цінності, які лежать в основі рекомендацій щодо дій”, так само як і Потер (Potter, 1998). Хоч би як там було, розробка критеріїв оцінки альтернатив має вирішальне значення для процесу здійснення вибору курсу економічної політики. Тому доцільно буде завершити цей розділ розглядом критеріїв, які аналітики можуть озвучити, даючи рекомендації щодо інструментів чи альтернатив політики.

2.2. Критерії вибору знарядь політики і рекомендації альтернатив

Так само, як і у випадку інших стадій аналізу з метою вибору курсу економічної політики, в літературі представлено велику кількість різноманітних критеріїв оцінки того, які альтернативи кращі. Однак деякі фактори фігурують у списках чи не всіх авторів.

2.2.1. Дієвість

Дієвість, або забезпечення здійснення роботи, практично всіма авторами розглядається як “ключовий критерій при виборі знарядь і побудові курсу економічної політики” (Pal, 1997). Дан (Dunn, 1994) говорить про дієвість як про *технічну раціональність*, характеристику продуманого вибору, що передбачає порівняння альтернатив з огляду на їхню спроможність сприяти дієвим рішенням державних проблем”. За Даном (Dunn, 1994):

“дієвість визначає, чи може дана альтернатива привести до досягнення бажаного наслідку (ефекту) дій, тобто цілі. Дієвість... часто оцінюють через кількість продукції чи послуг або через їхню вартість в грошовому вияві... Ефективна політика у галузі охорони здоров'я — це така політика, яка забезпечує якіснішу охорону здоров'я більшої кількості людей, якщо виходити з припущення, що якість охорони здоров'я є саме тим наслідком (метою), якого прагнуть досягти”.

Певною мірою ми вже стикалися з цим критерієм, коли згадували про те, що Ленг наголошує на необхідності узгодженості між цінностями, цілями, стратегіями і наслідками. Метою тесту, вважає він, є забезпечення дієвості (Leung, 1985). Таким чином, політика, яка є “внутрішньо неузгодженою, за винятком випадків, коли ця неузгодженість зумисне допускається і перебуває під контролем, — є недієвою”.

За словами Петона і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993), це питання *технічної здійсненності* — чи можна за допомогою даної політики чи програми досягти поставленої мети. Ці автори шукають відповідь на головне питання про те, чи працюватиме дана альтернатива з технічного погляду. Якою мірою пропонувані дії сприяють досягненню цілей в тому вигляді, як вони сформульовані? Чи можна з'ясувати походження змін у реальному світі, пов'язавши їх з програмою, чи, можливо, вони є результатом дії інших факторів? Аналогічні питання пропонує вивчити По-

тер (Potter, 1998), коли пише про свій критерій здійсненності, тобто:

- Чи здійснений пропонований варіант з технічного боку?
- Чи ґрунтується пропозиція на сучасних теоретичних і технічних уявленнях?
- Чи є докази того, що за допомогою даного курсу економічної політики справді можна досягти бажаних результатів?
- Чи підтверджує теорія очікуваний причинно-наслідковий зв'язок між діями і результатами?

Ці запитання стосовно дієвості привертають нашу увагу до проблеми її кількісної оцінки. Дан (Dunn, 1994), зокрема, звертає увагу на той факт, що "оцінка дієвості в доларах є складною і нелегкою проблемою". Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) вважають, що "найбезпосереднішим і найшвидшим методом оцінки впливу, безумовно, є з'ясування, як запропонована політика чи програма спрацювала в інших випадках". Однак ці ж автори припускають, що "з наслідків, одержаних в інших умовах, не завжди можна впевнено судити про майбутні наслідки".

Адекватність можна вважати близьким родичем, якщо не безпосереднім нащадком дієвості як критерію оцінки відносної цінності альтернативних курсів політики. Як зазначають Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993):

"критерій адекватності дозволяє оцінити, наскільки ми можемо просунутися до мети з наявними ресурсами. Навіть дієва програма іноді не дозволяє досягти поставлених цілей або забезпечує лише часткове розв'язання більшої проблеми".

Дан (Dunn, 1994) вважає, що *адекватність* визначає міру, в якій даний рівень дієвості відповідає потребам, цінностям і можливостям, що породили проблему. Критерій адекватності визначає очікування щодо сили зв'язку між альтернативами політики і бажаними наслідками.

Зв'язок між рівнем дієвості і обсягом затрат має тут вирішальне значення. З погляду аналізу з метою

вибору економічної політики найскладніше вирішувати проблему в ситуації, коли витрати фіксовані, тобто саме в такій ситуації, коли більшість із вас і ваших колег може опинитися в даний момент. У цьому випадку дієвість може бути різною, тобто уряд робить усе можливе з фіксованою сумою коштів. Очевидно, що коли дієвість (тобто якість охорони здоров'я) встановлено на нереально завищеному рівні, а затрати фіксовані, єдиною можливою альтернативою є цілковита бездіяльність. На практиці фіксований рівень або очікування дієвості в основних сферах державного сектора проявляє тенденцію до “дефіксації” витрат, оскільки легше збільшити обсяг коштів (напр., через фінансування дефіциту), ніж знизити очікування.

2.2.2. Ефективність

Ефективність, або “забезпечення виконання роботи з найменшими витратами” (Pal, 1997), здебільшого, також розглядається як один з головних критеріїв у виборі знарядь політики. В той час як дієвість пов'язана з технічною раціональністю, ефективність пов'язана з економічною раціональністю — “характеристикою продуманого вибору, що передбачає порівняння альтернатив стосовно їхньої спроможності сприяти ефективному розв'язанню суспільних проблем” (Dunn, 1994). Потер (Potter, 1998) формулює цю концепцію простіше, визначаючи її як “можливість дозволити собі”.

Ключами до продуманого вибору в цьому плані є і системний підхід, який ми вже обговорювали, і квантифікація, або вираження вибору в грошовому вимірі.

Оскільки йдеться про системне порівняння, то тут доречним буде аналіз вигід і витрат, що дістав репутацію “найкомплекснішого з методів, які можуть застосовуватися для експертної оцінки кількісних компромісів” (MacRae, Whittington, 1997). При цьому варто наголосити на системному характері аналізу вигід і витрат. Персонс (Parsons, 1995) зазначає, що аналіз вигід і витрат давно вже зарекомендував себе

як коректний підхід до сортування і ранжування варіантів, оскільки має справу з

“цифрами, які можна “перемолотити”, він дозволяє застосувати цілком нейтральний метод для визначення цілей, впливу цих цілей, затрат на їх досягнення та їх корисності й отримати “об’єктивний” результат, який можна оцінити кількісно і застосувати для полегшення формулювання і вибору варіантів”.

Той очевидний момент, що при аналізі вигід і витрат аналізуються витрати і вигоди, також заслуговує на увагу. Як ми бачили, державну політику можна описати як “розподіл цінностей органами влади” в ситуаціях, коли ресурсів не вистачає. На практиці нема такого способу, за допомогою якого уряди могли б задовольнити всі вимоги, що до них висуваються, тому питання про витрати не може не непокоїти. Аналіз вигід і витрат набув популярності, оскільки він покликаний дати відповідь саме на питання, що викликає занепокоєння. Як зазначав Пал (Pal, 1997):

“питання не лише в тому, чи матиме та чи інша стратегія або програма вплив, а в тому, якою ціною. Розробники курсу хочуть якимось чином пов’язати між собою витрати і вигоди... Найкраще цей зв’язок виразити через відношення корисності до затрат”.

Саме через те, що аналіз вигід і витрат користується загальним визнанням, важливо, щоб керівництво державного сектора було знайоме з його основними засадами і розуміло, яким чином його можна застосувати як інструмент оцінки альтернативних варіантів стратегії та які при цьому існують обмеження.

В літературі існує багато поглядів на застосування аналізу вигід і витрат як аналітичного методу. Справді-бо про аналіз вигід і витрат написано чимало книжок і прочитано безліч курсів лекцій. З погляду наших цілей досить одержати уявлення про основні риси цього методу.

В одній широковідомій праці Веймера і Вайнінга (Weimer, Vining, 1992) окреслено чотири стадії цього аналізу:

1. Визначення впливу.
2. Монетаризація впливу.
3. Врахування часу і ризику.
4. Вибір варіанту стратегії.

Схема процесу у формулюванні Дана (Dunn, 1994), мабуть, практичніша, бо вона адекватно віддзеркалює системний характер аналізу вигід і витрат як підходу до побудови політики. Дан так уявляє десять стадій цього аналізу:

1. Структурування проблеми.
2. Визначення цілей.
3. Визначення альтернатив.
4. Розробка даних для прогнозування.
5. Визначення груп, на які націлено політику і які виграють від неї.
6. Оцінка вигід і витрат.
7. Застосування поправки до оцінки вигід і витрат.
8. Оцінка ризику і невизначеності.
9. Вибір критеріїв рішення.
10. Вироблення рекомендацій.

Цілком очевидно, що деякі з цих стадій перегукуються з системним процесом побудови стратегічної політики, який ми вже розглядали. Суттєві принципи при проходженні цих стадій (напр., інтерактивний характер структурування проблеми) не втрачають сили і тут, тому нема сенсу зупинятися на них знову.

Серцевиною аналізу вигід і витрат як методу визначення ефективності, тим моментом, з яким пов'язано найбільше дискусій щодо застосування цього підходу, є шоста стадія — **оцінка** вигід і витрат. За Даном (Dunn, 1994), саме на цій стадії відбувається оцінювання “в одиницях грошової вартості специфічних вигід і витрат, пов'язаних із кожною з альтернатив у кожному класі (внутрішні і зовнішні, вимірювані безпосередньо і опосередковано, первинні і вторинні, ефективні проти перерозподільних)”. По суті, Дан визнає, що монетаризація впливів є, можливо, найскладнішою з усіх стадій. Справді-бо, в літературі повно прикладів нематеріальних вигід і

витрат, хоч слід зазначити, що прикладів вигід більше, ніж прикладів витрат.

Тейлор також стверджує, що обмеження аналізу вигід і витрат “очевидні”. Він запитує:

“... як можна виміряти затрати генетичної інженерії, запліднення *in vitro*, сурогатного батьківства, клонування, евтаназії і національної єдності, коли ці витрати, швидше за все, нестимуть майбутні покоління, тоді як користь “споживають” нинішні”.

Хаулет і Рамеш (Howlett, Ramesh, 1995) зазначають, що, незважаючи на постійні зусилля, спрямовані на вдосконалення, нема прийнятних шляхів для визначення різних нематеріальних витрат і наслідків у доларовому вимірі. Нема способів, наприклад, для точного обчислення затрат програм соціального захисту в плані їхнього впливу на ініціативність одержувача в пошуках роботи або позитивних наслідків застосування цих програм в плані соціального миру і толерантності, досягненню яких вони сприяють.

Пал (Pal, 1997) зазначає, що естетичні міркування при забудові міст, цінність, яку люди надають дозвіллю, почуттю безпеки, яке забезпечує загальна охорона здоров'я – все це, очевидно, важливо було б визначити через витрати і вигоди, але все це важко квантифікувати. А от Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) твердять, що естетичний вплив прибирання сміття, принаймні частково, є нематеріальним активом. Чистий результат, якщо дозволено буде застосувати цей термін, полягає в тому, що при обчисленні вигід і витрат, як правило, уникають квантифікації нематеріальних активів, просто згадуючи їх як міркування Пал (Pal, 1997).

Стадія 7 — застосування поправки до оцінки вигід і витрат — тобто “конверсія грошових вигід і витрат у нинішню їхню поточну вартість за допомогою визначеного поправкового коефіцієнта”, також має велике значення. Ключовим моментом є те, що багато з наслідків і ефектів економічної політики матимуть місце в майбутньому, і це необхідно врахувати. Як зазначає Пал (Pal, 1997):



“оцінюючи майбутні витрати і вигоди, необхідно врахувати також фактор часу. Як правило, до поточної вартості вигід і витрат того чи іншого проекту застосовують певний поправочний коефіцієнт. Головне вірно вибрати цей поправочний коефіцієнт. Найпоширенішим є метод, коли оцінюють альтернативні витрати капіталу, враховуючи коефіцієнт окупності капіталу за умови, коли б кошти було вкладено в приватний сектор.

Цей наголос на приватних ринках слугує для того, щоб зазначити, що, аналізуючи вигоди і витрати, “звертаються до приватного ринку як вихідного пункту при рекомендації державних програм” (Dunn, 1994).

Стадія 8 — оцінка ризику і невизначеності — або оцінка вірогідності того, що вигоди і витрати стануть відомість у майбутньому, також має істотне значення.

Стадія 9 — *вибір критеріїв рішення*, — тобто прийняття рішення про те, який критерій застосовуватиметься для того, щоб з’ясувати, котра з альтернатив, визначених в результаті аналізу, приводить у дію критерії, про які йшлося вище і піде мова нижче.

Пройшовши всі ці стадії, аналітик доходить до пункту *вироблення рекомендацій* — стадії 10, тобто вибору альтернативи, що викликає найбільшу довіру. За словами Дана (Dunn, 1994), “політика чи програма вважається ефективною, якщо чиста корисність від неї (тобто сумарні вигоди мінус сумарні витрати) більше нуля і більше чистої корисності, яка була б одержана від альтернативної державної або приватної інвестиції.

Попри добру репутацію і присмак системної точності, аналіз вигід і витрат “на практиці... стикається з істотними методологічними і політичними труднощами, коли його застосовують у реальному світі” (Parsons, 1995). Проблема нематеріальності корисності вже згадувалася. Існують також інші проблеми.

Як зазначає Пал (Pal, 1997), початкова ідея, що стоїть за аналізом вигід і витрат, — це поняття оп-

тимальності за Парето, — концепції, за якою зміна (тобто прийняття політики або альтернативного варіанта політики) заслуговує на увагу, якщо завдяки цьому бодай одна людина житиме краще за умови, що ніхто при цьому не стане жити гірше. Втім, як зазначають Хаулет і Рамеш (Howlett, Ramesh, 1995), оптимальність за Парето неможливо застосувати на арені державної політики, оскільки всі урядові дії ведуть до покращення ситуації одних коштом інших. Або, за формулюванням Дана (Dunn, 1994), ідея чистої вигоди (стан однієї особи поліпшується за умови, що ситуація когось іншого не погіршується) просто не бере до уваги проблеми ефектів перерозподілу і найчастіше означає, що де-хто платить більше від інших, тоді як інші отримують вигоду, більшу за інших” (Howlett, Ramesh, 1995). Враховуючи, що державна політика полягає в розподілі цінностей органами державного управління, застосовуючи обмежені ресурси, важко уявити собі, як може бути інакше. Потер (Potter, 1998) гадає, що єдиний шлях розв’язання цієї дилеми — не приховувати її. Таким чином, аналіз має прояснити, хто несе витрати від конкретної пропозиції і хто одержить від неї користь.

Дан (Dunn, 1994) також зазначає, що аналіз вигід і витрат тісно пов’язаний із доходом як мірилом задоволення. Але при цьому існують проблеми. Одна з них полягає в тому, що фактична цінність доходу в різних людей різна, тому те, що для одного є істотним виграшем, для іншого може, при тій самій сумі в доларах, бути мізерним надбанням. Саме такі міркування, зазначає Дан (Dunn, 1994), ведуть до критики аналізу вигід і витрат, з якою ми можемо наблизитися до того, що дізнаємося про ціну всього і цінність нічого.

Аналіз чутливості, або демонстрація результатів аналізу вигід і витрат за різноманітних припущень про витрати і вигоди — це один із способів розв’язання проблеми невизначеності такого аналізу. Ключовим моментом є те, що невизначеність слід зробити прозорою. Потер (Potter, 1998) наголошує на тому, що аналітик має розв’язати проблему невизначе-

ності прогнозу і дати зрозуміти, що недооцінка або переоцінка пов'язані з ризиком.

Ця критика не означає, що аналізу вигід і витрат нема місця при оцінці альтернативних варіантів курсу політики. Справді-бо, як зазначалося вище, федеральні принципи застосування обов'язкових для виконання правил вимагають, щоб перед запровадженням кожного нового правила проводився аналіз вигід і витрат. Це означає, що його слід застосовувати з обережністю. Деякі економісти вважають, що аналіз вигід і витрат найкраще застосовувати при оцінці альтернатив, пов'язаних з довготерміновими капітальними витратами, а для оцінки альтернатив, пов'язаних з короткотерміновими експлуатаційними витратами, якщо істотна частка вигід і витрат не може бути монетаризована, він підходить меншою мірою.

Критики аналізу вигід і витрат звертають увагу також на проблему застосування ефективності як єдиного, або домінантного, критерію при оцінці альтернативних варіантів курсу політики. Хаулет і Рамеш (Howlett, Ramesh, 1995), наприклад, стверджують, що навіть якби можна було визначити найдієвіший і найефективніший варіант політики, що важко зробити, беручи до уваги обмеження, притаманні суспільним наукам, фактичний вибір має політичний характер, бо пов'язаний з політичними установами і здійснюється політичними діячами, часто у відповідь на політичний тиск. Дан (Dunn, 1994) погоджується з цим, стверджуючи, що виключний наголос на економічній ефективності може означати, що критерії справедливості не мають значення і не можуть бути застосовані.

Ці останні критичні висловлювання не означають, що аналіз вигід і витрат як такий має вразливі місця. Однак вони вказують на необхідність застосування й інших критеріїв, як-от критерію етичної конкуренції і гіпотези каузальності або навіть інтуїції. Наприклад, Дан (Dunn, 1994) пропонує застосовувати аналіз *a fortiori* одночасно з аналізом вигід і витрат на стадії 10.

2.2.3. Політична здійсненність

Макрей і Вайтінгтон (MacRae, Whittington, 1997) цитують Лоренса Ліна-молодшого в тому сенсі, що точне усвідомлення ситуації, яка потребує розв'язання, є найважливішим моментом процесу прийняття рішення і процесу аналізу і дорадництва. Беручи до уваги, що мета полягає в тому, щоб оцінити альтернативні варіанти рішень щодо державної політики, навряд чи когось здивує, що всі автори коментарів про аналіз з метою вироблення економічної політики сходяться на тому, що це означає застосування при виборі знарядь політики критерію політичної здійсненності. В найзагальніших рисах тут ідеться про політичний ризик, включаючи характер підтримки і опозиції, прозорість для громадськості і шанси зазнати поразки (Linder, Peters, 1989).

Таким чином, суттєвою складовою (аналізу з метою вибору стратегії державної політики) для "ремісника-аналітика", який консулює державну посадову особу, є розуміння реалій розробника політичного курсу в їх конкретних деталях або контексті (MacRae, Whittington, 1997). Ці автори заходять так далеко, що наполягають на тому, що політичний аспект аналізу потребує більше уваги, ніж етичний і технічний. Це пов'язано з тим, що, по-перше, для кар'єри політика/клієнта і для ресурсів центральне значення мають наслідки дії і, по-друге, досягнення навіть альтруїстичних цілей вимагає розрахунку.

Сказане не означає, що аналіз з метою вибору курсу передбачає упередженість пропонованих порад. Однак свідчить про те, що аналітик має відчувати політичний контекст, у якому він дає поради, і вміти пояснити прогнозований вплив тих чи інших альтернативних варіантів курсу на частину суспільства, яку вони зачіпають, а також її реакцію. За висловом Макрея і Вайтінгтона (MacRae, Whittington, 1997), власна чутливість аналітика до потреб як громади в цілому, так і окремих задіяних осіб при виборі курсу економічної політики може бути корисною для визначення міри його прийнятності і здійсненності.

Щодо того, які саме критерії слід застосовувати для оцінки політичної здійсненності, думки фахівців у цілому не розходяться.

Прийнятність

Цей критерій передбачає визначення, чи прийнятний даний курс для задіяних у політичному процесі осіб і чи сприймають клієнти та інші дійові особи нові варіанти курсу. Найкраще це можна побачити за допомогою перевірки на відповідність двом критеріям, визначеним Потером (Potter, 1998), а саме: критеріям легітимності і підтримки. Щодо легітимності, то цей автор пропонує поставити такі запитання:

- Чи вважатимуться легітимною роллю чи діяльністю дії, потрібні для даного варіанту курсу?
- Чи відповідає цей курс загальній ідеології, політиці і пріоритетам уряду?
- Чи вважатимуть зацікавлені сторони цей варіант легітимним?

Однак поряд з цим Потер наголошує, що можливість підтримати той чи інший варіант об'єктивними стандартами або експертним висновком часом буває не менш важливою, ніж політична ідеологія.

Потерівський критерій комунікабельності може розглядатися як різновид критерію прийнятності. Навіть найдієвіший варіант у даній ситуації навряд чи буде вважатися прийнятним, якщо його вибір не можна обґрунтовано пояснити головним сторонам або громадськості в цілому.

Доречність

Цей критерій передбачає визначення, чи не суперечать цілі політики уявленням громадськості чи суспільства про цінності (Patton, Sawicki, 1993). Тут питання полягає у визначенні, чи слід нам ставити перед собою дану мету. Істотною мірою це етичне питання, пов'язане з людськими уявленнями про цінності, права, перерозподіл і таке інше. Тут цілком доречне запитання Потера: чи існують зовнішні кри-

терії, спираючись на які, ми могли б показати, що пропонуванний курс політики справедливий і доцільний? Дан (Dunn, 1994) вважає, що питання про до-речність курсу політики пов'язане не з окремими критеріями, а з двома чи кількома критеріями, взя-тими разом.

Відповідність прагненням суспільства

Цей критерій передбачає визначення, чи справді пропонуванний варіант відбиває потреби, преференції і уявлення про цінності конкретних груп. Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) зазначають, що часом політика може бути ефективною і дієвою, але не відповідати потребам і бажанням суспільних груп, на які вона спрямована. Дан (Dunn, 1994) вважає цей критерій критерієм вищого порядку, який слід за-стосовувати після того, як розглянуто критерії ефе-ктивності, дієвості, адекватності та справедливості.

Більшість аналітиків згодні з тим, що процес аналізу з метою визначення міри політичної здій-сненності є, як стверджував Арнолд Дж. Мелтснер (Meltsner, 1972), найкращим методом. Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993), слідом за Мелтснером, вва-жають, що політичну здійсненність будь-якого ва-ріанту слід аналізувати з огляду на:

- **дійових осіб** — хто ті особи чи групи, яких стосу-ється дана проблеми і від яких можна очікувати підтримки чи опозиційного ставлення до даної альтернативи?
- **переконавання та мотивації** — що думає кожна дійова особа про дану проблему і які можливі рішення? Чого потребують чи хочуть дійові особи?
- **ресурси** — що має кожна дійова особа, що можна було б використати для одержання потрібних ре-зультатів? Йдеться, наприклад, про владу, авторитет, фінансові ресурси.
- **місце прийняття рішення** — ким або в якій ор-ганізації прийматиметься рішення? Коли?

Зверніть увагу, що останнє передбачає розгляд організаційної динаміки і наявності чи відсутності точок накладання вето, внутрішніх щодо системи

(напр., так звані піклувальні структури, як-от Міністерство фінансів, або центральні структури, Комітет з питань визначення пріоритетів і планування). На думку Потера (Potter, 1998), важливо, щоб аналітик визначив основних осіб, які ухвалюють рішення: міністрів, заступників міністрів, політичних і зовнішніх радників, і з'ясував для себе, як вони можуть відреагувати на різні варіанти вибору.

Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) називають цей процес складанням політичної карти, а політичні карти, на їхню думку, бувають двох типів: карти сприйняття і карти позицій. Складання політичних карт сприйняття передбачає спрямування зусиль на те, щоб описати, які саме методи політики сприймаються відповідними групами, об'єднаними спільними інтересами, дійовими особами і особами, котрі ухвалюють рішення, а складання політичних карт позицій передбачає опис того, яку підтримку, несхвалення чи вплив можна очікувати від цих самих груп і осіб, і визначення сфер, де можна досягти консенсусу, компромісу або створити коаліцію. Основним тут є те, що складання таких карт дозволяє усвідомити, на яких елементах варіантів курсу найкорисніше буде наголосити і як ці варіанти можна було б найкраще реалізувати.

2.2.4. Придатність для адміністрування

Щодо цього критерію також усі погоджуються, що він є одним із основних критеріїв оцінки альтернатив. Ліндер і Петерс (Linder, Peters, 1989) називають його питанням про адміністративні витрати і простоту в здійсненні, або про інтенсивність використання ресурсів. Ленг (Leung, 1985) розглядає його як питання залежності, про що вже згадувалося вище, гомто значення інших людей і організацій для легітимізування і здійснення політики. Потер (Potter, 1998) розглядає його як справу загальної здійсненності, а також справу того, що можна чи не можна собі дозволити (чи готові інші структури надати кошти для здійснення цього курсу?).

Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) визначають питання придатності для адміністрування через серію запитань, на які слід дати відповідь:

- Наскільки можливо практично здійснити пропоновану стратегію або програму в політичному, соціальному і, що найважливіше, адміністративному контексті?
- Чи є для цього необхідне кадрове забезпечення?
- Чи готові працівники до співпраці при виконанні робіт і наданні необхідних послуг?
- Чи наявні необхідні фізичні потужності?
- Чи реальні визначені терміни?

2.2.5. Справедливість

Критерій справедливості пов'язаний з розподілом товарів і послуг між окремими членами і підгрупами (напр., літніми людьми, інвалідами, жінками, які самі виховують дітей тощо). За висловом Дана (Dunn, 1994), справедлива політика — це така політика, за якої ефекти (наприклад, одиниці послуг чи грошові виплати) або зусилля (наприклад, грошові витрати) розподілені чесно і справедливо. Як зазначають Петон і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993), в цьому питанні існує три типи справедливості:

- *Горизонтальна справедливість* — однакове ставлення до тих, хто перебуває в рівнозначних умовах.
- *Вертикальна справедливість* — розподіл товарів і послуг між тими, хто перебуває в нерівнозначних умовах.
- *Справедливість між поколіннями* — витрати і вигоди пропонувані варіантів стратегії або програм для майбутніх поколінь.

Як правило, міркування справедливості застосовують як тест щодо таких речей, як місце проживання; приналежність до того чи іншого класу за рівнем доходів, раси і національності, вікової групи, статі; родинне становище, статус як власника родинної власності тощо (Patton, Sawicki, 1993).

Однак нескладна частина обговорення питання про справедливість як оціночний критерій при виборі інструментів чи альтернативних варіантів політики на цьому закінчується. Як зазначили Петон і

Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993), застосування критерію справедливості складне через те, що бракує чіткої вірної відповіді на запитання про те, яким має бути справедливий розподіл товарів і послуг між членами суспільства. Основний принцип рівноправного і недискримінаційного ставлення полягає в тому, що до всіх членів суспільства слід ставитись однаково, окрім випадків, коли є вагомі підстави для застосування диференційованого підходу. Визначення, що є вагомою підставою, — це дилема, пов'язана з питанням про цінності.

Безперечне те, що державні службовці відіграють центральну роль у реалізації критерію справедливості. Як сказав Кен Кернаген (Ken Kernaghan, 1993), з огляду на владу, яку державні службовці реалізують при розробці і здійсненні державної політики, необхідно приділяти велику увагу етичним нормам, якими вони керуються, виробляючи рекомендації й ухвалюючи рішення... Державні службовці повинні перейматися питаннями типу: який варіант курсу політики буде найсправедливішим у даному випадку? Завдяки якому варіанту можна найкраще реалізувати цінність поняття рівності? або свободи? або справедливості? Слід зазначити, що багато політичних рішень мають важливий етичний вимір.

Необхідно також зазначити, що деякі автори вважають, ніби вибір знарядь або альтернатив не відбувається в такий систематизований спосіб, як впливає з переліку критеріїв. Ліндер і Петерс (Linder, Peters, 1989), наприклад, дотримуються думки, що кожна нація має свій особливий стиль, культуру і характер соціальних конфліктів, що схиляють розробників політики до вибору специфічних знарядь. Може виникнути питання, чи стосується це також субнаціональних одиниць, таких як Нова Скотія. Водночас ці самі автори (Linder, Peters, 1989) гадають, що існує щось на зразок впливу на мікрорівні, який позначається на окремих розробниках політичного курсу: вибір знарядь — це справа суб'єктивних переваг розробників курсу, яка залежить від їхньої фахової підготовки, установи, де вони працюють, і когнітивного складу. Саме вони визначають ситуаційний контекст, що обмежує вибір, і при цьому пе-

реносять свої фахові і особисті преференції на вибір знарядь політики.

Хоч би як там було, безсумнівно, що керівництво державної служби дедалі більше надаватиме ваги вмінню державних службовців оцінювати знаряддя політики і рекомендувати альтернативні варіанти. Дедалі очевиднішим ставатиме брак наукового методу, який можна застосувати для цього.

Рідко виникатиме ситуація, коли насправді можна буде обійтися без багатьох, а то й усіх цих критеріїв. Часто вони перебуватимуть у конфлікті між собою. З'ясування цих конфліктів, визначення їх у спосіб, що сприятиме прийняттю рішень, — це той момент, коли аналіз із метою вибору курсу економічної політики перетворюється на мистецтво і науку. Певно, на завершення доречно нагадати коментар Андерсона, наведений у розділі 2, про те, що функція цього аналізу і рекомендацій часто змішана, і всі елементи — дослідження, кількісний і якісний аналіз, оцінка програм, консультації, інстинкт, який дозволяє відчувати, що реальне і що окупиться, бажання міністра — все поєднується під час розробки варіантів для вибору і рекомендацій.

Ясно, що аналіз із метою вибору курсу політики ставить особливі вимоги, потребуючи витонченого поєднання методів, навичок, теоретичних обґрунтувань і усвідомлення процесу. Втім, як зазначалось у вступі до розділу 3, є всі підстави вважати, що навички в здійсненні аналізу з метою вибору політики матимуть важливе значення і будуть істотними для дієвого керівництва державною службою в наступному тисячолітті.

Як зазначалося напочатку, цей і наступний розділ не мають на меті підготувати фахівців з політики. Натомість, метою було дати уявлення про методи і процеси аналізу для вибору курсу політики, що дозволить вам компетентно і свідомо брати участь у процесі управління політикою і спрямовувати його, що є істотним для здійснення правильного вибору в складні, а часом і бурхливі часи.

3. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу

Щоб допомогти вам у перевірці якості засвоєння матеріалу цього розділу, пропонуємо дати відповідь на такі запитання:

- Деякі автори стверджують, що примус є і має бути основою для розуміння розробки знарядь політики і альтернативних варіантів курсу політики. Чи згодні ви з цим? Відповідь обґрунтуйте.
- Вмовляння часто розглядається як не пов'язане з примусом і найширше застосовуване урядом знаряддя. Пригадайте приклад з досвіду вашої організації, коли було застосовано це знаряддя. Чи згодні ви з тим, що вмовляння щонайменше пов'язане з примусом?
- Пал каже, що інформацію можна застосувати і як *ефектор* (для зміни поведінки), і як *детектор* (для отримання відомостей від громадськості). Чи можете ви пригадати приклади, коли було використано обидва ці типи застосування такого знаряддя, як інформація?
- Окремі автори вважають, що всі види діяльності уряду передбачають застосування витрат як знаряддя політики. Чи так відбувається в організації, де ви працюєте, і чому?
- Регулювання буває переважно двох типів: соціальне й економічне. Чи можете ви навести приклади кожного типу регулювання?
- Якщо у вас є досвід участі в регулювальному процесі у вашій організації, то чи можете ви сказати, що регулювальна діяльність, яка здійснюється останнім часом, відповідає принципам, проголошеним урядом? Відповідь обґрунтуйте.
- Пал заявив, що витрати більше не є знаряддям державної політики, принаймні в Канаді. Чи згодні ви з цим твердженням, спираючись на досвід структури, де ви працюєте? Які приклади застосування знарядь у вашій організації можна назвати на підтвердження вашої позиції?
- Альтернативне забезпечення товарами й послугами і приватизація — це одне й те саме. Згодні ви з цим

чи ні? Які приклади з досвіду своєї роботи ви могли б навести на підтвердження своєї точки зору?

- Пригадайте або запитайте про те, які ініціативи щодо економічної політики останнім часом висувались у вашій організації. Занотуйте, які знаряддя застосовуються. Про що свідчить цей перелік знарядь у плані динаміки застосування цих знарядь політики в 21-му столітті?
- Наявні пропозиції часто наводять як джерело альтернатив економічної політики, особливо ті, що вже застосовуються в інших юрисдикціях. Чи можете ви пригадати такий приклад із свого досвіду? Якщо це відбувалося в інших місцевостях, то в яких саме? Відповідь обґрунтуйте.
- Петон і Савіцкі вважають, що одним з найкращих шляхів визначення ефективності пропонованого альтернативного варіанта політики є з'ясування, як він спрацював в іншому місці. Чи згодні ви з цим? Які приклади можете навести на підтвердження своєї думки?
- Чому Дан гадає, що аналіз вигід і витрат дозволяє визначити всьому ціну і не дозволяє визначити цінність бодай чогось?
- Макрей і Вайтінгтон вважають критерій політичної здійсненності важливішим за критерії технічної або етичної здійсненності. Чи згодні ви з цим? Відповідь обґрунтуйте.
- Вважається, що державні службовці неминуче “привносять” у процеси визначення проблеми і вироблення рекомендацій щодо політики свої власні етичні погляди. Чи згодні ви з цим твердженням? Якщо так, то добре це чи погано?

Література

1. Doem, G. Bruce & Richard W. Phidd (1984) **Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process** Toronto: Methuen.
2. Dunn, William (1994) **Public Policy Analysis: An Introduction** Englewood Cliffs: Prentice Hall.

3. Eaton, Joseph W(1989) "Bureaucratic, capitalist and populist privatization strategies," **International Review of Administrative Sciences** 55, 467-492.
4. Ford, Robin & David Zussman (1996) "Alternative Service Delivery: Transcending Boundaries," in David Ford & David Zussman (eds) **Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada**. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 1-7.
5. Fulford, Robert (1993) "As a rule, Canadians love to regulate," **The Globe and Mail**, 22 December, 1993, A-10.
6. Government of Canada. Treasury Board Secretariat. (1995) **Framework for Alternative Program Delivery**. Ottawa: Ministry of Supply & Services Canada.
7. Government of Nova Scotia.(1995) **Public Private Partnering: Discussion Paper**.
8. Government of Ontario. (1997) **The Ontario Cabinet Decision-Making System: Procedures Guide**. Toronto: Queen's Printer for Ontario. May.
9. Hewlett, Michael & M. Ramesh(1995) **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Toronto: Oxford University Press.
10. Kernaghan, Kenneth (1994) "Ethics: Do They Provide a Core of Stability in a Changing World?" in Canadian Centre for Management Development. **Values in the Public Service**. Ottawa, 27-36.
11. Kernaghan, Kenneth (1993) "Partnership and public administration: conceptual and practical considerations," **Canadian Public Administration**, 36: 1 (Spring) 57-76.
12. Langford, John W.(1997) "Power Sharing in the Alternative Service Delivery World," in Robin Ford and David Zussman (eds) **Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada** Toronto: KPMG Centre for Government Foundation, 1997, 59-69.
13. Linder, Stephen H. & B. Guy Peters(1989) "Instruments of Government: Perceptions and Contexts," **Journal of Public Policy** 9: 35-58
14. Lowi, Theodore (1972) "Four Systems of Policy, Politics and Choice," **Public Administration Review** 32 298-310.
15. MacRae, Duncan, Jr. & James A. Wilde (1979) **Poll Analysis for Public Decisions**. Belmont: Duxbury Press.
16. MacRae, Duncan, Jr. & Dale Whittington(1997) **Expert Advice for Policy Choice**. Washington. D.C.: Georgetown University Press.
17. Manning, Nick (1996) "Three Perspectives on Alternative Service Delivery," **Public Sector Management** 7.4 5.7
18. Mars, David (1981) "Who Fills the Vacuum? Who Picks Up the Slack? Replacement Strategies for Phased-Out

- Federal Programs," **American Review of Public Administration** 15:3. Fall
19. Meltsner, Arnold J. (1972) "Political Feasibility and Policy Analysis," **Public Administration Review**, 32:6 (November-December) 859-67.
 20. Pacquet, Gilles(1997) "Alternative Service Delivery: Transforming the Practices of Governance," in Robin Ford and-David Zussman (eds) **Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada**. Toronto: KPMG Centre for Government Foundation, 31-52.
 21. Pal Leslie(1997) **Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times**. Scarborough: International Thomson Publishing, Chapter 4, "Policy Design," 101-42.
 22. Patton. Carl V. & David S. Sawicki (1993) **Basic Methods of Policy Analysis and Planning**. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
 23. Potter, Ian (1998) "Policy Analysis in Government." Ottawa: The Learning Centre.
 24. Savas, E.S. (1987) **Privatization: The Key to Better Government** Chatham: N.J.: Chatham House Publishers, Inc., 1987
 25. Stanbury, W.T.(1992) **Reforming the Federal Regulatory Process in Canada**, 1971-, 1992, Appendix SREC-2, Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance, Issue No. 23.
 26. Taylor, Carl (1996) "The ACIDD Test: a framework for policy planning and decision making **Optimum: The Journal of Public Sector Management** 27:4 53-62.
 27. The Globe & Mail (1997), "Backwards into the Millennium," 24 September, A4, A24.
 28. Trebilcock et al(1982) **The Choice of Governing Instrument**. Ottawa: Supply & Services Canada, 1982.
 29. Weimer, David L.(1993) "The Current State of Design Craft: Borrowing, Tinkering, and Problem Solving," **Public Administration Review**, 53:2, (March/April) 110-20.
 30. Weimer, David L. and Aidan R. Vining (1992) **Policy Analysis: Concepts and Practices** Second Edition. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
 31. Woodside, Kenneth (1986) "Policy Instruments and the Study of Public Policy," **Canadian Journal of Political Science**, 19: 4, December, 775-94.
 32. Young, Stephen (1986) "The Nature of Privatization in Britain, 1979-1985," **West European Politics**, 9: 2 April, 235-252.

Розділ 5

УПРАВЛІННЯ ЗВ'ЯЗКАМИ ПРИ ФОРМУВАННІ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА В АНАЛІЗІ З МЕТОЮ ВИБОРУ ВАРІАНТА КУРСУ

З М І С Т Р О З Д І Л У

Вступ

Навчальна мета розділу

Схема

Як вивчати цей розділ

1. Управління зовнішніми зв'язками

- 1.1. Державні управлінці як “ті, що беруть”:
Організовані інтереси
при розробці курсу політики
- 1.2. Державні управлінці як “ті, що роблять”:
Принципи дієвого керівництва при консуль-
туванні

2. Управління вертикальними зв'язками

- 2.1. Політична функція “виконавця політики”
(Кабінету)
- 2.2. Політична роль державної служби

3. Управління горизонтальними зв'язками

4. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу

Література

Андерсон визначає управління консультаціями і зв'язками як одну з семи ключових функцій державного управління. Як зазначалося в розділі 1, у цьому курсі ми виходимо з того, що керівники державного сектора повинні вміти здійснювати управління зв'язками вздовж трьох осей: *зовнішньої, вертикальної та горизонтальної*.

Вступні відомості щодо кожної з цих осей стисло подано в розділі 1. З трьох осей, з погляду набуття керівництвом відповідних навичок, найскладніші *зовнішня і горизонтальна*. При обговоренні питань про управління зовнішніми зв'язками ми спиратимемося на найкращий метод організації з тих, що застосовуються на загальнодержавному рівні в Канаді, а при обговоренні управління горизонтальними зв'язками — на розуміння того, що відбувається в приватному секторі. Однак слід зауважити, як було сказано в розділі 1, що практичне керівництво розвитком і управлінням горизонтальних зв'язків усе ще залишається малорозробленим питанням.

Можливо, ключовим моментом є те, що надання державному сектору функцій керівництва сьогодні вимагає того, аби розглядати працю керівника у відносному вимірі і діяти, виходячи з цього. Це складна робота, але віддача для громадськості обіцяє бути істотною.

Навчальна мета розділу

По завершенні вивчення матеріалу ви повинні:

- Розуміти роль організованих інтересів при розробці курсу політики і мати уявлення про знаряддя та підходи, які можуть допомогти управляти тим, що є для них вхідним ресурсом.

- Мати загальне розуміння про найкращі методи організації управління, завдяки консультаціям щодо вибору курсу економічної політики.
- Розуміти роль міністерств і державних службовців при розробці курсу політики.
- Усвідомлювати необхідність горизонтальних підходів до розробки курсу економічної політики і мати уявлення про методи, які можуть застосовуватися для встановлення, підтримання та оцінки горизонтальних зв'язків.

Схема

Виклад у цьому розділі побудовано таким чином:

1. Управління зовнішніми зв'язками.
 1. Державні управлінці як "ті, що беруть":
Організовані інтереси при розробці курсу політики.
 2. Державні управлінці як "ті, що роблять":
Принципи дієвого керівництва при консультуванні.
2. Управління вертикальними зв'язками.
 1. Політична функція "виконавця політики" (Кабінету).
 2. Політична роль державної служби.
3. Управління горизонтальними зв'язками.
4. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу.

1. Управління зовнішніми зв'язками

Як було показано в розділі 1, Андерсон (Anderson, 1996) визначає управління консультаціями і зв'язками як одну із семи основних функцій управління політикою і проголошує його "власне начинкою політики". Більшість академічних учених, що спеціалізуються на питаннях державної політики, поквапилися б погодитися з цим. Пал, наприклад, робить

спостереження (Pal, 1997), що сучасне управління передбачає істотний ступінь співробітництва і взаємодії приватного сектора з некомерційним і державним на кожній фазі політичного процесу, і далі стверджує, що якість наслідків курсу політики часто залежить від природи цієї взаємодії.

Ясно також, що як формальні консультації, так і щоденна робота по взаємодії з організованими інтересами вимагають високого ступеня лідерства з боку державних службовців вищої ланки. Конкретніше, Андерсон вказує на необхідність для лідерів державного сектора проявляти чіткість і професіоналізм при управлінні консультаціями і формулюванні проблем, а також “усвідомлювати ризики блукання весь час тими самими гаями і “заполонення” об’єднаними спільними інтересами груп, які виступають основними їхніми клієнтами” (Anderson, 1996). Певною мірою корисно розглядати державних службовців у цій першій ролі як “тих, що роблять” — забезпечують взаємодію при формуванні курсу політики, в тому розумінні, що вони збирають інформацію з конкретних питань завдяки формальним консультаціям з групами або громадськістю. Друга роль — це роль “тих, що беруть” в тому розумінні, що державні службовці працюють “на прийом”, на них спрямовані лобіювальні зусилля об’єднаних спільними інтересами організованих груп, що прагнуть “вплинути на державну політику з метою забезпечення досягнення їхніх спільних інтересів” (Pross, 1992). У цьому розділі мова піде про необхідність розвинути навички керівництва, пов’язані з управлінням цими *зовнішніми* зв’язками при формуванні економічної політики та в аналізі вибору варіанта курсу.

1.1. Державні управлінці як “ті, що беруть”: Організовані інтереси при розробці курсу політики

Спершу розглянемо другу, ширшу, роль державних службовців у Канаді. Вони є об’єктом уваги з боку об’єднаних спільними інтересами організованих

груп, котрі намагаються забезпечити прийняття таких рішень щодо курсу економічної політики, які були б сприятливими для них. На практиці немає великого значення, чи ці групи є такими, що їх Вайтінгтон і Ван Лун (Whittinhton, Van Loon, 1996) називають **істинними групами, об'єднаними спільними інтересами**, групами, створеними спеціально для обговорення політичних інтересів їхніх членів через намагання справити колективний тиск на розробників курсу в уряді або просто групами, які набули політичної активності у відповідь на втручання уряду у сферу їхньої діяльності. Основне — це те, що вони шукають інформацію. Державні службовці — найпоширеніші об'єкти контактів із системою, і управління цим зв'язком є постійним завданням керівництва на державній службі.

У цьому випадку основа мудрості — приділити щонайбільше уваги організованій групі, об'єднаній спільними інтересами. Наведене вище визначення Проса, який говорить про групи інтересів, стандартне. Сьогодні діяльність об'єднаних спільними інтересами груп загалом розглядається в контексті **спільноти політики і мережі політики** (Pal, 1997).

За Полем Просом (Pross, 1995), **спільноти політики** — це “угруповання урядових структур, груп тиску, діячів засобів масової інформації й окремих осіб, включаючи академічні кола, які з певних причин зацікавлені у тій чи іншій сфері політики і намагаються впливати на неї”. Прос поділяє спільноти політики на:

- 1) субуряди, що перебувають під впливом великих установ, і ключові урядові структури, які ухвалюють фактичні рішення;
- 2) зацікавлена громадськість — аутсайтери, основний вплив яких на процес полягає в генеруванні ідей і обговоренні через конференції, публікації і, часом, лобіювання.

Політичні мережі визначені Колеманом і Скогстадом (Coleman, Skogstad, 1990) як “властивості, що характеризують взаємини між окремими діючими

особами, які формуються довкола важливого для даної громади політики питання”.

Коротко кажучи, обидва ці концептуальні визначення ставлять державних службовців у центр процесу формування політики, особливістю якого є активна участь організованих інтересів. Це навряд чи є для вас несподіванкою.

Безсумнівно, що державні службовці, особливо державні службовці нижче рівня заступника міністра, є мішенню об'єднаних спільними інтересами груп. Порада, вміщена в пам'ятці для лобістів, опублікованій у “Canadian Business” (1987), зараз так само актуальна, як і тоді, коли її було опубліковано вперше:

“Шукаючи підхід до уряду, коли у вас ще не виникли специфічні проблеми, де це тільки можливо, намагайтеся контактувати з державними службовцями. Ваш депутат у парламенті повинен бути поінформований, він має бути на вашому боці, але свої зусилля зосереджуйте на чиновниках. Більшість урядових рішень, зокрема й ті, що їх проголошують міністри, беруть початок у бюрократії”.

Майкл Робінсон, президент Групи ресурсів державних справ, приблизно в тих самих часових рамках радив: “Хороший практичний спосіб – прокласти свій шлях вгору по системі, а не вниз”, оскільки в актах політики на технічному рівні міститься більше технічних деталей, а технічні питання рідко спростовуються на політичному рівні (“The Public Sector”, 1989). Коментар Ендрю Романа, видатного захисника споживачів (“приватники і корпоративники є ініціаторами політики”) і професора Університету Британської Колумбії Вільяма Стенбері (“більшість нових ідей беруть початок десь дуже глибоко в машині державної служби”) підтверджують цю точку зору. Вайтінгтон і Ван Лун (Whittinton, Van Loon, 1996) нещодавно навели такі аргументи:

“Окремі міністри приходять і відходять, а бюрократія дорівнює нескінченності й доступ до неї загалом знайти легше, ніж до Кабінету міністрів, розклад членів якого надто напруже-

ний, щоб вони мали час на взаємодію з групами... Посадові особи саме середньої ланки — помічники заступників міністрів, директори і старші політичні радники — найімовірніше, мають найбільший вплив на формування деталей політики і, якщо тільки група не зацікавлена лише в загальних питаннях, що відбігають далеко від щоденних проблем більшості її членів, часто найкраща порада полягає в тому, щоб мати справу з середньою, а не вищою ланкою.

Особливо промовистим є коментар одного лобіста з Отави, який проголосив у 1988 році, саме тоді, коли скорочення штатів в уряді Канади набуло серйозного характеру:

“Жорстка фіскальна ситуація має надзвичайно сильний вплив на всі аспекти процесу політики. Хоч нинішнє скорочення в консерваторському уряді не видається надто серйозним ззовні, тягар лягає на мережі політики. Здатність системи знаходити різноманітні і творчі варіанти гальмувалася... цей так званий політичний вакуум означає, що уряд дозрів для того, щоб приватний сектор надавав йому інформацію. Це справа ділових кіл та інших груп — заповнити цей вакуум, а уряд зараз більше, ніж будь-коли, відкритий для порад”.

Що може видатися несподіваним — це те, що праці канадських соціологів надто мало надають рекомендацій державним службовцям щодо керування взаємодією з організованими інтересами за будь-якої з цих обставин. Справді-бо, кількість статей з цього питання не перевищує трьох (!), що змусило Пала (Pal, 1997) нарікати на “недостатність практичних рекомендацій з розробки політики” в літературі з питань спільнот політики і мереж політики.

Почасти причина цього, поряд з конкретним наріканням на те, що певні типи інтересів, включаючи групи, що представляють жінок, профспілки, меншини та безробітних, “практично ігноруються” (Skogstad, Esberley, 1995), може полягати в тому, що

діяльність об'єднаних спільними інтересами груп загалом у Канаді розглядається в позитивному світлі. Наприклад, Вайтінгтон і Ван Лун (Whittinhton, Van Loon, 1996) стверджують, що

“об'єднані спільними інтересами групи можуть стати важливим діагностичним механізмом для уряду, допомагати йому визначати найважливіші питання в нашому суспільстві і знаходити відповідні ліки — належний курс політики. Оскільки об'єднані інтересами групи є надзвичайно цінним джерелом інформації щодо політики, уряди часто активно намагаються залучити основні об'єднані інтересами групи з наміром не пропустити чогось при розгляді варіантів політики”.

Аналогічно, Скогстад і Есберлі (Skogstad, Esberley, 1995) стверджують, що “приватні інтереси, які спираються на необхідну урядам технічну інформацію... безпосередньо залучаються до процесу розробки політики”.

Навіть більше, є свідчення того, що самі уряди розглядають високу активність з боку організованих інтересів як вирішальну перевагу при зниженні внутрішніх потужностей політики. Наприклад, Пал (Pal, 1997) стверджує, що в Канаді та інших країнах спостерігається величезний тиск з метою розширення процесу розробки політики і включення додаткових дійових осіб, таких як об'єднані спільними інтересами асоціації і різні групи фахівців.

Недавні спроби наростити сильно зменшені потужності політики в центральному уряді Канади, здається, підтверджують висловлену в 1988 р. думку лобіста з Отави. Як ми бачили в розділі 1, наприклад, Андерсон (Anderson, 1996, с. 474) стверджує, що “політикам слід систематизованіше приділяти увагу зовнішній спільноті політики, включаючи її потенційний внесок і її потреби на доповнення до внутрішніх потужностей політики уряду”. Створення Комітету з питань ініціативи дослідження політики має на меті сприяти цій роботі. Одним з її виявів є щорічні загальнодержавні конференції з основних актуальних питань політики за участю представ-

ників багатьох департаментів уряду Канади, а також академічних кіл, мозкових центрів і об'єднаних інтересами організованих груп. Іншим виявом є створення інтернетівського сайта для щоденного спілкування і висловлювання ідей щодо економічної політики. Логічним розвитком цієї роботи видається ситуація, коли внутрішні потужності політики скорочуються, а організованих груп — нарощуються, і групи активно висловлюють свої думки.

Щодо цього нема ніякого сумніву, але в світлі останніх тенденцій виникає запитання, чи державних управлінців на федеральному рівні і надалі можна розглядати як “тих, що беруть” при взаємодії з організованими групами. Було б доцільніше, за означенням Пала (Pal, 1997), розглядати їх як партнерів у політиці. Однак малоімовірно, що організовані групи задовольняться роллю партнера; це применшило б їх участь порівняно з іншими групами, чиї інтереси можуть суперечити їхнім власним. Таким чином, міністри і державні службовці й надалі залишатимуться мішенню для груп, які представляють специфічні інтереси.

Тому залишається відкритим питання про те, як керівництво державної служби має вдосконалювати свої навички управління відносинами з об'єднаними спільністю інтересів організованими групами в цьому новому середовищі? По суті, як каже Пал (Pal, 1997), в літературі відносно мало пропонується засобів, за допомогою яких можна було б сприяти, розвивати відносини між урядами і спільнотами політики та управляти цими відносинами. Тож нам залишаються загальні уявлення.

Перше з них — це позиція Вайтінгтона і Ван Луна (Whittinhton, Van Loon, 1996), які наголошують, хай і дещо неоднозначно, на ролі державного службовця в захисті суспільних інтересів. Вони вважають, що, намагаючись обмежити роль організованих груп, об'єднаних спільністю інтересів, “не слід недооцінювати твердість волі державного службовця в досягненні суспільного блага, яким воно йому уявляється, або посилення його влади, певною мірою за рахунок специфічних інтересів”. Твердження про те, що державні службовці прагнуть досягти суспільного блага,

є чудовою відправною точкою для забезпечення відповідної ролі для організованих груп, які при розробці політики шукають своєї версії суспільного блага.

Друге — це професіоналізм у аналітичній роботі з метою вибору економічної політики. Пригадайте, наприклад, цитований у розділі 3 заклик Петона і Савіцкі (Patton, Sawicki, 1993) до розширення участі в процесі аналізу для вибору курсу політики груп та осіб, на які впливає цей курс, забезпечення значно більшої відкритості і наочності чи прозорості процесу, наголошення на ролі, яку відіграють цінності в усьому політичному процесі. Усвідомлення того, що усіх зацікавлених намагаються залучити до консультацій і їх слід залучати, з часом дозволить забезпечити дисципліновану участь організованих груп при формуванні політики. Від керівника державної служби залежить забезпечення участі зацікавлених і того, щоб різні групи, об'єднані спільністю інтересів, які намагаються довести до відома свою позицію, знали, що це буде зроблено.

Насамкінець, Ліндквіст один із небагатьох, хто системно розглянув роль державних чиновників в управлінні зв'язками зі спільнотами політики. Він дає дві рекомендації.

Перша (Lindquist, 1992) полягає в тому, щоб державні управлінці вдосконалювали своє вміння аналізувати і надавати форми зовнішньому оточенню, не обмежуючись рамками аналізу проблем, з метою врахування інституційної структури і можливостей дійових осіб середовища.

Друга рекомендація, яка нагадує думку, висловлену Вайтінгтоном і Ван Луном (Whittinhton, Van Loon, 1992), полягає в тому, що державні управлінці повинні “виходити за рамки своїх вузьковідомчих інтересів і, де тільки можливо, діяти в інтересах більших спільнот політики”. Зокрема, Ліндквіст вважає, що державні управлінці мають виступати в “ролі керівників у спільнотах [політики], щоб сприяти конструктивним дебатам, нагромадженню знань і, можливо, здійсненню структурних змін”. Наприклад, вони можуть “диригувати на зустрічах представників різних груп для обговорення в неконфрон-

таційний спосіб того, куди йде той чи інший сектор і чи не виникла потреба переглянути його організацію” (Lindquist, 1992).

1.2. Державні управлінці як “ті, що роблять”: Принципи дієвого керівництва при консультуванні

Друга і дедалі розповсюдженіша роль, яку державні управлінці беруть на себе — це роль “тих, що роблять” взаємодію з організованими групами, об’єднаними спільними інтересами, і/або громадськістю в цілому. Найпоширенішим шляхом цього в минулому було створення того, що називають об’єднаними спільними інтересами групами “навиворіт” — групами, які уряд створює спеціально для забезпечення того, щоб деякі інтереси, як правило, маргіналізовані, мали організаційний голос для того, щоб допомагати в розробці і/або здійсненні політики.

Останнім часом здійснення взаємодії передбачає формальні консультації з громадськістю. Справді, Пал (Pal, 1997) визначає консультації з громадськістю як одну з двох великих тенденцій у відносинах з спільнотами політики в 90-х роках, тоді як друга тенденція — це партнерство, переважно при здійсненні курсу політики, про що мова йтиме в розділі 7.

Це, безумовно, вірно, коли йдеться про уряд Канади, де у вказівках Ради Казначейства проголошується, що “політикою уряду Канади є прямування шляхом консультацій з канадцями і сприяння таким консультаціям у процесі розробки державної політики і побудови програм і послуг” (Treasury Board Guidelines, 1994), і це проголошується (Treasury Board Guidelines, 1994) відповідальністю кожного управлінця. Більше того, цей документ закликає управлінців вищої ланки, а також структури, де вони працюють, демонструвати керівництво в побудові консультативної культури, спрямованої на клієнта. Ця політика перегукується з політикою Комітету Канади з питань довкілля (Environment Canada, 1998), який проголосив, що відомчі управлінці і пер-

сонал відповідають за розвиток і реалізацію консультативних ініціатив. Крім того, він створив відділення консультацій у своєму Відділі з питань політики і консультацій, покликане давати поради і підтримувати управлінців у цій роботі.

Застосування консультацій з громадськістю у Канаді не менш популярне і на рівні провінцій. У провінції Нова Скотія можна пригадати чимало прикладів консультацій з громадськістю в різних сферах економічної політики, включаючи такі важливі питання, як формування бюджету провінції. Звідси випливає, що і на внутрішньопровінційному рівні державної служби також керівництво у формуванні політики й аналізі з метою вибору її курсу означає підвищення компетентності в управлінні консультаціями з громадськістю і, водночас, розвиток такої культури, за якої така співпраця вважається нормою.

Те, що тепер є консультацією з громадськістю, вчора звалось участю громадськості. Головні принципи залишилися ті самі. В документі "Niagara Institute" (1989) незалежний Канадський інститут визначив суттєві принципи управління участю, за допомогою яких можна простежити, як департаменти, що мають репутацію таких, що започаткували консультаційний процес, розвивали цей підхід. Для цього використано вказівки Комітету Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування і Комітету Канади з питань довкілля. Перший визнає джерелами процесу консультацій, що здійснюється цим Комітетом, документ Ради Казначейства "Quality Services Guide: Client Consultation" і документ Таємної ради "A Practical Guide to Public Consultations" (1993), цитований Палом (Pal, 1997); а Комітет Канади з питань довкілля поклав в основу своєї моделі джерело з-поза уряду — "Guide to Public Involvement" Канадської асоціації із стандартів (1996).

Ніагарський інститут наголошує на таких елементах успішного управління процесом участі громадськості у формуванні політики:

- поцінування і розуміння різних груп-учасниць як різних “культур” зі своїми міфами, цінностями та історією;
- розуміння, що участь громадськості – це процес наведення мостів через прірви, що утворилися між культурами.

По своїй суті ці принципи наголошують на тому важливому моменті, що в процесі консультування з громадськістю мають брати участь усі зацікавлені в політиці. У вказівках Комітету Канади з питань довкілля наголошується на необхідності “надати зацікавленим особам можливість і засоби для участі” і на “встановленні чітких основних правил щодо того... яким чином мають визнаватися і поважатися різні цінності, інтереси, знання і внесок учасників; Комітету Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування проголошує свій намір при залученні до участі “намагатися знайти продуктивну і позитивну рівновагу між досвідом і традицією, різноманітністю та інновацією” і вказує на необхідність враховувати “цілі й очікування учасників”. Він радить: “Якщо у вас є сумніви щодо того, чи включати ту чи іншу групу, то краще її включити або принаймні дати потенційним учасникам можливість виключити себе самим” (с. 8). У посібнику “Toolbook” Комітету Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування вміщено перелік можливих критеріїв відбору зацікавлених. Важливість для державного управління включення різноманітних зацікавлених у процес консультацій з громадськістю впливає з викладеного вище.

Планування

Комітет Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування визнає, що ретельне планування наперед є основою консультування і наголошує на тому, що консультування має включати чітко сформульовані цілі й очікування, а також деталі процесу. Комітет Канади з питань довкілля проголошує, що його консультації

матимуть чітко визначені і зрозумілі цілі, що впливають з розробки планів, що складатимуться, де це потрібно, перш ніж започаткувати нову консультативну ініціативу.

Завчасне попередження зацікавлених про наради, семінари, брифінги, зустрічі з громадськістю тощо

Цей пункт можна розглядати переважно як технічну справу, але він пов'язаний також із забезпеченням завчасного розповсюдження всієї необхідної інформації. Комітет Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування зазначає, що ті, хто проводить консультації, повинні залишити "досить часу для ознайомлення з документами, проведення внутрішніх консультацій в асоціаціях, отримання зворотного зв'язку тощо". Крім того, він визнає, що учасники потребують часу, щоб прочитати й проаналізувати документи, тому їх слід надавати задовго до початку нарад чи семінарів... Комітет Канади з питань довілля менш чітко висловлюється з цього питання, але і він керується принципом про необхідність відкритого і завчасного обміну інформацією, знаннями і позиціями.

Підтримання і сприяння розвиткові інформаційних потоків (демонстрації, документи, прес-релізи, технічні дані тощо).

Це можна розглядати як аспект консультацій, пов'язаний з інформуванням. Комітет Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування і Комітет Канади з питань довілля не дуже чітко висловлюються щодо цієї динаміки в консультаціях, можливо, через важливість для них принципу конфіденційності. Комітет Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування визнає, що його "клієнти, зацікавлені особи і працівники мають право очікувати послідовних, чітких повідомлень щодо відомчих консультацій". Він справді натякає на те, як забезпечити дієве представлення інформації. Комітет Канади з питань довілля вказує, що його консультації мають встановити чіткі основні правила

щодо того, “яка інформація буде предметом обміну і яким чином він здійснюватиметься”, хоч і наголошує, як зазначалося, на тому, що обмін інформацією відбуватиметься відкрито і завчасно. Більше того, Комітет Канади з питань довілля буде свій підхід, спираючись на те, що “відкриті канали спілкування... цінуються як важливий ґрунт для дієвих консультацій”.

Встановлення зворотного зв'язку, що дозволяє дізнатися про реакцію зацікавлених сторін

Комітет Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування дуже чітко висловлюється про цей аспект консультацій. Він наголошує, що: 1) “слід інформувати про чітко сформульовані очікування – чого ви прагнете: докладні коментарі, коментарі з ключових питань, їх схвалення або схвалення їхньої організації” і 2) “необхідний час для прочитання документів і/або їх розповсюдження в зацікавлених організаціях”. Більше того, він наголошує на невідкладності (протягом кількох тижнів, а не місяців) запиту про зворотний зв'язок, модифікації продукту відповідно до пропозицій, що надійшли через зворотний зв'язок, розповсюдженні кінцевого продукту серед усіх зацікавлених сторін, документуванні всього процесу отримання зворотного зв'язку і випуску інформаційного повідомлення або повідомлення про наступні кроки.

Зі свого боку, Комітет Канади з питань довілля закликає, щоб “рішення враховували результати консультацій і повідомлялися як зворотний зв'язок учасникам”.

Узгодження строків і термінів з реаліями зацікавлених сторін

Деякі аспекти цієї вимоги вже розглянуто в пункті про зворотний зв'язок, а також у пункті, де йшлося про час, необхідний зацікавленим сторонам для ознайомлення з інформаційними документами. В документі Комітету Канади з питань сільського господар-

ства і сільськогосподарських продуктів харчування є розділ “Виконання”, де йдеться про потреби учасників, яким необхідний достатній час, щоб прочитати і проаналізувати документи, провести консультації всередині своїх організацій і узгодити своє робоче навантаження і розклад. Зазначається, що “вірний розрахунок часу є ключовим для участі кожного”, і наголошується на тому, що “слід враховувати основні події та строки, які можуть вплинути на зацікавлені сторони протягом часу, призначеного для консультацій”, і що час, відведений для зустрічі, необхідно продовжити або скоротити, залежно від потреб зацікавлених сторін.

Комітет Канади з питань довкілля менш прискіпливий у цьому питанні. Однак і він наголошує на тому, що для консультацій буде “визначено чіткий і продуманий розклад”.

Залучення громадськості і зацікавлених сторін до встановлення орієнтирів і параметрів

Важко відстежити, де цей принцип втілено в підході до консультацій, що застосовується Комітетом Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування або Комітетом Канади з питань довкілля. Здається, найближче до цього підійшов Комітет Канади з питань довкілля, що обіцяє встановити чіткі правила щодо того, “як в ході процесу прийматимуться рішення”. Комітет Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування приділив цьому питанню ще менше уваги. Найближче до цієї проблеми він підійшов, мабуть, там, де вказує, що “на початку консультацій і для прозорості всього процесу консультацій необхідно дати пояснення”, зокрема, “що має відбутися під час консультацій”. Цікаво зазначити, однак, що у вказівках Ради Казначейства вказується, що “дієве консультування — це майже те саме, що партнерство”, тож “необхідно, щоб порядок денний і процес були об’єктом переговорів”.

Визнання того, що зацікавлені сторони не є рівними; окремі групи мають специфічні інтереси

Цей принцип є двосічним, коли йдеться про керівників державного сектора. З одного боку, він передбачає визнання того, що з різноманітності цінностей і культури, на що вказують перші два принципи, впливає різноманітність інтересів або різне розуміння державних інтересів. З іншого боку, він вказує на різницю у владі і зв'язок інтересів з питаннями політики, про які йдеться. Чистий результат полягає в тому, що не всі консультації можуть привести до консенсусу або згоди. У вказівках Ради Казначейства вказано, що “дієве консультування не завжди веде до згоди, однак воно має сприяти кращому розумінню позицій одне одного”.

І Комітет Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування, і Комітет Канади з питань довкілля, здається, визнають ці реалії. В посібнику Комітету Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування практично дослівно повторюється положення із вказівок Ради Казначейства: “Необхідне чітке розуміння різноманітності позицій, навіть якщо консенсусу не завжди можна досягти”. Як зазначалося вище, Комітет Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування зобов'язується знаходити рівновагу між учасниками. Це особливо виявляється в його підході до цього, коли він висловлює прагнення “створити рівніше ігрове поле, з тим, щоб географічне місцезросташування чи фінансовий стан організації не відбивалися серйозно на спроможності впливати на вибір курсу політики”.

Позиція Комітету Канади з питань довкілля щодо різноманітності учасників уже згадувалася вище. В його вказівках також передбачено фінансування у випадках, коли “учасники діють добровільно або уособлюють некомерційну організацію” або “не отримують компенсації від організацій, які вони уособ-

люють". Конкретніше головні напрямки визначаються як "основна система консультування корінних жителів з питань екологічної політики, програм або законодавчих питань, коли [вона] відіграє центральну роль".

Заохочення зацікавлених сторін до відчуття "власності" в процесі

Це чи не основний момент в управлінні цим аспектом взаємин. Існують дві важливі вимоги, які можна запозичити з вказівок Ради Казначейства в цьому плані:

- 1) Наслідок консультацій не має бути наперед детермінованим; консультації не слід використовувати для повідомлення вже прийнятих рішень.
- 2) Якщо консультація веде до досягнення згоди, учасники повинні самі відчувати відповідальність за здійснення рекомендацій. Тому істотною є перевірка виконання з тим, щоб учасники консультацій знали, як застосовується їхній внесок, і могли бачити, як він у кінцевому підсумку вплинув на ухвалені рішення.

І Комітет Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування, і Комітет Канади з питань довкілля у своїх документах наголошують на цих фундаментальних питаннях. У посібнику Комітету Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування підкреслюється принцип, за яким "консультування виявляють ідеї і дозволяють їх розглянути, і їхній наслідок не може бути визначеним заздалегідь", а Комітет Канади з питань довкілля встановлює принцип, що "консультація матиме місце тоді, коли варіанти вибору залишаються відкритими".

Комітет Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування дуже чітко висловлюється щодо необхідності перевірки виконання. Він наголошує на необхідності визначити вплив змін і розробити робочі плани, зазначаючи:

“Дуже часто основне в консультації втрачається на цьому етапі. Якщо відділ чи група використовуються для того, щоб робити справу в певний спосіб, то буває важко порушити шаблон”.

Щоб запобігти цьому, він закликає задіяних створити робочі плани, що спираються на результати прийнятих рекомендацій, які впливають з консультацій, і скласти звіт про стан роботи, щоб продемонструвати конкретні результати для зацікавлених, які брали участь у консультаціях. Комітет Канади з питань довкілля вказує на необхідність встановлення основних правил для забезпечення того, щоб у рішеннях були враховані результати консультацій і учасники консультацій отримали зворотний зв'язок.

Забезпечення фінансування з боку “інтервента”

Усі урядові приклади припускають, що може виникнути потреба у фінансуванні з боку “інтервента”. В указівках Ради Казначейства зазначається, що може виникнути потреба у фінансовій допомозі чи іншому виді підтримки для забезпечення репрезентації учасників, яким бракує або ресурсів, або досвіду.

Комітет Канади з питань сільського господарства і сільськогосподарських продуктів харчування безпосередньо вказує на це. Він розглядає фінансування — підхід, який необхідно розробити і чітко й відкрито ознайомити з ним будь-яких потенційних учасників — як засіб, покликаний сприяти досягненню своїх “цілей охоплення всіх зацікавлених (регіонів, представників обох статей, галузей, на які впливатиме рішення) і забезпечення широкого діапазону внесків, знань і досвіду”. Водночас він наголошує на необхідності звести до мінімуму витрати, для чого, де тільки можливо, застосовувати найрізноманітніші засоби участі, зокрема за допомогою електронного зв'язку. Комітет Канади з питань довкілля чітко встановлює можливість фінансування за специфічних обставин для забезпечення участі

тих, хто потребує підтримки або має специфічний досвід чи знання, які можуть зробити внесок у процес.

Отже, практика консультативних зв'язків – справа проста. Як зазначає Пал (Pal, 1997), “легше скласти перелік принципів, ніж запровадити їх у практику”. В цьому плані зрозуміло, що час є одним із джерел напруження. Як застерігав Пала (Pal, 1997) один чиновник вищої ланки: “Часовий вимір, на мою думку, не належить до числа тих питань, якими ми як політичні радники в уряді або міністри в Кабінеті міністрів або уряд як такий справді переймаємося”. А от інший чиновник наголошував на відмінностях культури прийняття рішень у публічному оточенні, коли в певному контексті політичний порядок денний і політичні знання не можуть підмінити собою скрупульозності в аналізі.

Однак так само вірно й те, що консультування може надати істотну допомогу державним службовцям у їхній ролі як “тих, що беруть” при взаємодії з організованими групами, об'єднаними спільними інтересами. Залучення таких груп до процесу широких консультацій може в певному розумінні поставити їх на відкритий ґрунт, що дозволить державному службовцю охопити поглядом якнайширшу перспективу. Тож для керівників державного сектора провінції Нова Скотія існують усі підстави, щоб розглядати зовнішні зв'язки, котрі здійснюються через консультації, як потужний засіб формування політики і аналізу з метою вибору курсу політики.

2. Управління вертикальними зв'язками

Другий вид зв'язків, який слід розглянути, з огляду на формування політики і аналіз з метою вибору курсу політики, — це *вертикальні зв'язки*, що пов'язують експертів чи радників з питань політики з їхніми начальниками, включаючи міністра, і ще вище — з Кабінетом міністрів. Як уже зазначалося в розділі 1, аналіз з метою вибору курсу політики і рекомендації в цій сфері є одночасно і “брудною”, і

професійною справою, в якій бажання міністра і те, що, можливо, і користується попитом (Anderson, 1996), має виглядати однаково важливим, з технічних міркувань, задля того, що кінець кінцем буде реалізовано.

Ті, хто вступають на державну службу в західному демократичному суспільстві, швидко навчаються основ підтримування цих взаємозв'язків. У західних демократичних суспільствах взаємозв'язки між обраними політиками і призначеними чиновниками при здійсненні вибору щодо розподілу цінностей державними органами завжди викликали занепокоєння через можливість зловживання владою з боку державних службовців. Це особливо стосується періоду після Другої світової війни, коли схильна до втручання держава була джерелом значно більшої кількості ініціатив у плані курсу політики, запропонованих урядом. У Канаді, за спостереженням Дж. Ходжетса (J.E. Hodgetts, 1957), дедалі більше зростання значення державної служби у сфері політики стало приводом для різких звинувачень і бажання переглянути роль бюрократії в демократичній країні.

Запитання стосовно цього взаємозв'язку старі як світ. Якою є і якою має бути роль державних службовців у розробці політики? Чи не забагато влади надано чиновникам вищої ланки в розробці курсу політики? Чи не є вони правлячими службовцями, замість того, щоб служити суспільству? Чи державні службовці “напохваті”, чи “нагорі” (Rowat, 1985). Звідси випливає, що розгляд або перегляд вертикальних зв'язків у Канаді завжди на часі. Це особливо вірно в контексті нашої мети — підвищення спроможності керівництва формувати політику і здійснювати аналіз з метою вибору курсу політики.

2.1. Політична функція “виконавця політики” (Кабінету)

У літературі стверджується, що за вестмінстерської системи, яка діє в Канаді, Кабінет залишається кінцевим органом у плані формування політики і

здійснення аналізу з метою вибору курсу політики. За словами Вайтінгтона і Ван Луна (Whittington, Van Loon, 1996), різні курси політики врешті-решт

“відливаються” бюрократією і “шліфуються” й доопрацьовуються Парламентом, але саме Кабінет є тим “тиглем”, де “виливається” курс політики, саме Кабінет має вирішувати, потрібен чи ні який-небудь курс, і саме Кабінет визначає порядок, у якому мають вирішуватися ті чи інші питання, пов’язані з даним курсом. Звідси, Кабінет має багато функцій, але функція формування і здійснення політики, без сумніву, є найважливішою. Більше того, хоч у політичному процесі багато установ відіграють важливу допоміжну роль, але *центральною установою, що розробляє і здійснює політику уряду, є Кабінет*”

Вайтінгтон і Ван Лун визначають три специфічні функції в межах загального опису ролі Кабінету в процесі розробки і здійснення політики (Whittington, Van Loon, 1996):

- визначення пріоритетів;
- ініціювання політики;
- формування політики і законодавства.

Ці три функції, в свою чергу, ведуть до політичних рішень двох основних типів (Whittington, Van Loon, 1996):

- встановлення пріоритетів політики;
- виділення ресурсів для здійснення програм і заходів.

Однак, хоч ця модель може застосовуватися в нормативному плані, вона хвибує на серйозні обмеження на практиці. Ходжетс (Hodgetts, 1957) ще сорок років тому сформулював труднощі цієї моделі, і це формулювання є зараз іще актуальнішим, ніж тоді, коли воно було дано:

“Від [нефахівця] в особі відповідального міністра зараз вимагають здійснення вибору в плані розподілу обмежених ресурсів, визначення пріоритетів і нових досліджень — і це в тих сфе-

рах, які настільки далекі від його власних інтересів і знань, наскільки можна лише уявити. А втім, якщо зберегти традиційну формулу “нефахівець нагорі, фахівець напихваті” – то лише міністр може після остаточного аналізу виносити цей вирок”.

На практиці міністри повинні активно спиратися на чиновників, які надають їм допомогу в цьому процесі.

2.1. Політична роль державної служби

Те, що державні службовці справді відіграють велику роль у розробці і здійсненні політики, визнається багатьма авторами. Наприклад, Хаулет і Рамеш (Howlett, Ramesh, 1995) стверджують, що чиновники часто є наріжним каменем процесу вироблення і здійснення політики і центральною фігурою в багатьох політичних підсистемах.

Аналогічно, Вайтінгтон і Ван Лун (Whittington, Van Loon, 1996) описують бюрократію як “ключову інституцію на стадії формування в ході розробки політики в Канаді”. Так, багато інформації, яку потребує Кабінет для прийняття рішення, надходить від бюрократії. Зокрема, фактичне деталізоване формування специфічних стратегій політики, як правило, здійснюється в профільному департаменті, міністр якого вперше дав відповідну рекомендацію Кабінету (Whittington, Van Loon, 1996). Справді-бо, Кабінет часто доходить висновку про неможливість ухвалити чітке рішення щодо пріоритетності за браком істотного обсягу докладних консультацій з формування політики (Whittington, Van Loon, 1996).

На думку Вайтінгтона і Ван Луна, департаменти виступають у цьому плані і як воротарі, і як адвокати курсу політики. Як воротарі департаменти відсівають ідеї політики, що породжуються спільнотами політики, особливо об’єднаними спільністю інтересів групами, і або передають ідеї нагору до “тигря політики”, або відразу відкидають їх. Як адвокати політики департаменти через свої зовнішні

зв'язки з об'єднаними спільними інтересами групами, про що йшлося вище, можуть дізнатися про питання, котрі виникають, перш ніж про них дізнається Кабінет, і почати процес збирання необхідної інформації для потенційних ініціатив задовго до того, як вони будуть поставлені на порядок денний.

Роль управління, як описано вище Ліндквістом, може дозволити рішучому державному управлінцю стати в цьому плані попередю навіть організованих груп, об'єднаних спільними інтересами. Справді-бо, Вайтінгтон і Ван Лун (Whittington, Van Loon, 1996) вважають, що деякі департаменти вивчають потреби політики навіть активніше, ніж неурядові учасники громади політики, і намагаються переконати свого міністра і в кінцевому підсумку Кабінет у тому, що в реальному світі існує потреба політики, яку необхідно задовольнити.

На думку Вайтінгтона і Ван Луна, вивчення цієї посиленої ролі державної служби при визначенні пріоритетів та ініціації курсу політики має важливі наслідки для майбутнього. Політики потребують знання і досвіду бюрократії для того, щоб справлятися з дедалі зростаючою технологічною складністю, притаманною суспільству. Вайтінгтон і Ван Лун (Whittington, Van Loon, 1996) передрікають, що ступінь залежності розробників курсу політики від чиновників або фахівців з технологій виявлятиме тенденцію до зростання в міру того, як суспільство дедалі ускладнюватиметься в технологічному плані.

Пошуки необхідного балансу відносних ролей виконавців політики і державних службовців при визначенні пріоритетів та ініціації курсу політики в Канаді були і залишаються складним завданням. Важко встановити тверді і дієві правила. Тому погляди двох політиків, міністра Кабінету міністрів у 1960 р. Моріса Лямонтена і міністра Кабінету провінції Онтаріо в той самий період Дерсі Макко, а також колишнього Секретаря Ради Казначейства уряду Канади Дуга Хартла, можуть бути корисними.

Точка зору Лямонтена (Lamontagne, 1968) полягає в тому, що, коли міністр як виборний політик намагатиметься мати справжній вплив на реалізацію своїх власних поглядів при формуванні і здійсненні

курсу політики, нехтуючи своїм найближчим оточенням, він переконується, що при цьому дуже важко стати і залишитися успішним політиком. Простіше кажучи, міністр не може не зважати на свій департамент і одночасно сподіватися на успіх. Макко (MacKeough, 1969) наводить хоч кумедний, але по суті глибокий аналіз, в основі якого лежить його власний досвід, що дозволяє з'ясувати відносні ролі міністра і його постійного штату: "Я... казав своїм працівникам: "Не чекайте від мене ідей — це ваша робота. Я, можливо, здатен подати одну з сотні ідей, а то й менше. Це ви їх маєте висувати. А моя робота — вирішити, які з них просувати далі, що запропонувати Кабінету, зборам фракції, громадськості, але не сподівайтесь від політика всіх ідей. Я волю, щоб мене оточували яскраві люди з яскравими ідеями, і я можу додати, що яскравих людей зазвичай легше призначити, ніж обрати!"

Хартл іде ще далі в роз'ясненні цієї концепції й, зокрема, віддає належне ролі міністра. Він звертає особливу увагу на те, що втрачають люди, які стають політиками і міністрами, чому часто не надають значення (Hartle, 1976): "У такій країні, як Канада, людина, яка лише має намір вступити в політику, повинна: не прив'язуватись до максимізації особистого добробуту; надавати досить великого значення тому, що можна отримати від відчуття влади або впливовості; бажати принести в жертву стиль життя, в якому було досить місця для дозвілля, родинного приватного життя, на користь стилю, якому властиві понаднормова робота, активна участь у суспільному житті й істотний ступінь публічності".

"Активна участь у суспільному житті", на думку Хартла, дозволяє політикам добре розбиратися у реакціях населення і розуміти, чому воно надає перевагу (Hartle, 1976). Даний Макко (MacKeough, 1969) опис його джерел інформації, здається, підтверджує погляд Хартла:

"Відверто кажучи, я сам покладаюся і вважаю, що державні службовці повинні покладатися не лише на організовані групи, налаштовані активно просувати свої погляди, а й зважати на

погляди своїх найближчих сусідів, людей, з якими зустрічаються на вулиці, своїх колег по державній службі (і не в останню чергу, оскільки очікується, що вони повинні мати певні знання і досвід у даній сфері), а також на політиків загалом”.

Складність, звичайно, полягає в тому, що державні службовці не настільки вільні залучати сусідів або випадкових людей до обговорення питань, пов'язаних з політикою (бо це не прийнято, суперечить тому, чого їх навчали, і до того ж їм бракує на це часу). Справді, Хартл (Hartle, 1976), мабуть, має рацію, стверджуючи, що політики схильні робити обґрунтованіші оцінки, бо вони мають що втрачати; у ході своїх власних виборів вони вже продемонстрували свою спроможність відчувати, чого прагне електорат; вони мають у своєму розпорядженні більший обсяг і надійніші джерела інформації щодо змін у настроях і бажаннях виборця.

Хартл з цього робить чіткі висновки щодо природи рекомендацій, які державні службовці мають давати політикам (Hartle, 1976):

“Призначені посадові особи, виконуючи свою дорадчу функцію, повинні усвідомлювати, що найдоречнішою інформацією, яку вони можуть надати, є розрахунковий розподіл серед груп і окремих громадян матеріальних затрат і корисності альтернативних курсів політики і програм. Вони повинні довести до відома міністрів інформацію про нематеріальні затрати і корисність, про які вони самі повинні судити”.

Очевидно, що політики за своїм покликанням мають доступ до різних варіантів сприйняття і точок зору, що дозволяє утримувати баланс. Фактом є, що Кабінет — це той остаточний “тигель”, про який говорили Вайтінгтон і Ван Лун, і в якому, приховані від пильного погляду преси і державних службовців, ці варіанти сприйняття і преференції найбезпосереднішим чином справляють вплив на визначення пріоритетів та ініціацію курсу політики. Коли Ка-

бінет, не вдаючись до пояснень, приймає несподіване рішення, що відкидає рекомендації відомств, то це є свідченням збалансованості системи, хоч би яке розчарування це викликало у державних службовців, котрі дали якнайкращі рекомендації щодо даного предмета.

Посилання Хартла на істотний ступінь публічності, з якою політики мають миритися, свідчить про інше обмеження, що існує в канадській системі і стосується процесу визначення пріоритетів та ініціації курсу політики державними службовцями. Йдеться про пресу. Лямонтену належить коментар про роль засобів масової інформації у цьому плані; зроблений досить давно, він і досі не втратив гостроти. Проблема, на його думку, полягає в ролі засобів масової інформації в наш час (Hartle, 1968):

“Вони зараз стали бізнесом, і між ними склалася сильна конкуренція ... Крім того, існує цинічна думка, що публіка віддає велику перевагу сенсаціям... Цей підхід веде до виникнення нового етичного кодексу для репортерів... Чого вони ніколи не можуть собі дозволити — це бути нудними”.

Внаслідок цього, гадає він, засоби масової інформації роблять наголос на персоналіях, а не на подіях, схильні радше оцінювати, ніж інформувати, і зацікавлені в поверховості, а не в ефективності. Це не обов'язково було б проблемою, але справа в тому, що політики, як свідчить досвід Лямонтена (Lamontagne, 1968), є “червами новин”:

“Таким чином, навіть якщо на публіку засоби масової інформації і не справляють великого впливу, вони сильно впливають на політика. В цьому секрет дедалі зростаючої влади преси... державні службовці мають бути готовими до того, щоб ділитися з пресою монополістичним впливом, який вони раніше мали на міністрів”.

Напруженість і невизначеність, що пронизують вертикальні зв'язки між міністром і державною службою, дуже часто фокусуються на особі заступника

міністра. Давно відомо про впливовість заступників міністрів. Лямонтен (Lamontagne, 1968) наводить нібито правдиву історію, що відбулася в еру Макензі Кінга:

“Один рядовий член парламенту, ліберал, написав Макензі Кінгу листа з проханням призначити його на посаду в Кабінеті. Кінг сказав: “Вам бракує знань і інтелектуальних здібностей, необхідних для такого високого призначення. Той відписав: “Шановний Прем’єр-міністре, гадаю, Ви невірно зрозуміли природу мого прохання; хоч якими б амбітними були мої прагнення, я не сподіваюся стати заступником міністра — я тільки хочу стати міністром!”

Зрозуміло, що влада заступника міністра простягається на формування політики. Нема підстав вносити зміни в спостереження Макко (MacKeough, 1969) про те, що сам факт, що заступник міністра дає поради міністру з багатьох питань, вказує на те, що він бере участь у розробці і здійсненні політики. Хтось сказав: “Заступник міністра – це державний службовець, який робить політику, але не хапається за неї”.

Цей коментар не мав на меті критики. Макко (MacKeough, 1969) продовжує, зазначаючи, що заступник міністра **не** повинен бути індиферентним до цілей, яким служить уряд. Він **не** повинен утримуватися від того, щоб активно знайомити свого міністра зі своїм власним баченням широкої політики. Він **не** повинен бути холодно об’єктивний при визначенні альтернатив. Він **не** повинен лише реєструвати факти” (підкреслено в оригіналі).

У “Положенні про процедури Кабінету провінції Онтаріо” міститься вимога, щоб не лише міністри, а й заступники міністрів підписували програми політики Кабінету і таким чином спільно несли відповідальність за них. Ця вимога є свідченням ключової ролі державного службовця в складанні рекомендацій щодо політики.

Зрозуміло також, що самі заступники міністрів вважають свою роль у політиці гранично важливою. Ми ілюструємо цю думку на прикладі з практики

центрального уряду Канади, але немає сумнівів, що в провінціях ситуація така сама. Субраманьян (Subramanian, 1985), наприклад, висловив припущення, що державні службовці вищої ланки в Канаді вважають надзвичайно важливою свою функцію надання міністру рекомендацій з політики. Справді, Борго і Діон (Bourgault, Dion, 1990) повідомляють, що заступники міністрів на федеральному рівні схильні вважати, що їх співпраця з міністром на 80-90 відсотків пов'язана з визначенням політики. Таким чином, заступник міністра прагне бути головним радником міністра щодо того, який здійснювати курс політики, і вважає, що втрачає як престиж, так і вплив, якщо йому не вдається взяти на себе цю роль.

У літературі також наводяться риси заступника міністра, необхідні для його процвітання і виживання. Наведені нижче поради надійшли від Жака Борго і Стефана Діона (останній зараз є міністром міжурядових справ кабінету Крет'єна). На їхній погляд, суть виживання — давати добрі поради, що означає бачити загальну картину, мати добре політичне чуття, не будучи упередженим, і дотримуватися певних практичних правил, як от:

- Ніколи не беріть участь у виборних процесах. Засновком цього положення є припущення про те, що в Канаді зміни в політиці мало пов'язані із змінами в уряді.
- Залиште публічну арену політикам.
- Підтримуйте політичні контакти, але не заводьте друзів.
- Обстоюйте інтереси міністра і відомства, але уникайте наживати ворогів у адміністрації.
- Намагайтеся, щоб вас не сприймали як особу, що спонукає до здійснення суперечливої політики.

Це останнє правило, очевидно, не відповідає тому чи іншому курсу політики, яка, згідно з Макко, можлива, якщо її представити з обережністю.

Згадану тенденцію Вайтінгтон і Ван Лун описують з того погляду, що роль заступників міністрів порівнюють з обов'язками **мандаринів політики**. З розвитком спеціалізації функцій у політиці й підвищенням частоти ротації заступників міністрів остан-

ним так само, як і міністрам, важко розвинути переконаність у суті або деталях пропозицій щодо курсу політики (Whittington, Van Loon, 1996). Натомість вони діють як мандарини [політики], які керуються знанням і досвідом і можуть ручатися за зміст політики, бо довіряють тим, хто її виробив.

Ці принципи і тенденції стосовно ролі державних службовців вищої ланки доречні і для України. Реформи, очікувані, згідно з “Перехідною стратегією і перехідним планом реформи державної служби” Світового банку, пройдуть значний шлях, перш ніж будуть встановлені відповідні взаємини між державними службовцями вищої ланки і міністерствами в Україні. Звичайно, існує різниця, яка полягає в тому, що міністрами стають шляхом політичного призначення, а не шляхом власне виборів. Однак у згаданому документі зазначається, що в центральних і східноєвропейських державах з перехідною економікою реформа державної служби розпочалась із запровадження такої державної служби, за якої робиться чітке розмежування між політичними посадами і посадами служби в державних органах (World Bank, 1999).

Як зазначалося в розділі 1, основні риси цієї моделі в плані політики полягають у тому, що: 1) міністр відповідає за розробку політики, міністр і заступник міністра (якщо він є) — це політичні призначення, вони відповідають за визначення курсів політики для виконання політичних функцій і 2) постійний державний секретар (еквівалент заступника міністра в Канаді) є державним службовцем вищої ланки, що відповідає за розробку і здійснення пріоритетів міністра.

3. Управління горизонтальними зв'язками

Нарешті ми підійшли до питання про горизонтальні зв'язки при формуванні політики і аналізі з метою вибору оптимального курсу. Метою наголо-

шення на горизонтальних зв'язках при розробці політики є, за визначенням Борго (Bourgault, 1997), поліпшення якості курсу політики і рішень шляхом максимізації взаємодії між різними секторами в організації. Клівленд (Cleveland, 1976) одним із перших звернув увагу на той факт, що майбутнє за горизонтальними зв'язками, адміністратори вищої ланки, які, на думку стороннього спостерігача, мають у своїх руках так багато влади, самі вражені тим, як важко їм досягти результатів і скільки часу доводиться витратити на латеральні консультації.

Втім, як ми бачили в розділі 1, Андерсон (Anderson, 1996) описує ці зв'язки як одне з найслабших місць нинішньої системи в Канаді. До того ж цю проблему чи не найскладніше розв'язати. Але це пов'язано не стільки з особистими схильностями, скільки з фундаментальними характеристиками уряду і системи врядування. Справді-бо, в деяких відношеннях говорити про розвиток горизонтальної інтеграції як рутинний аспект керівництва при формуванні політики й аналізі з метою вибору оптимального курсу в державному секторі — те саме, що приводити потужну силу в зіткнення з нерухомим об'єктом.

Важко сперечатися з тим, що питання політики набувають дедалі більшої ваги в горизонтальному вимірі. Як зазначає Борго (Bourgault, 1997), ще задовго до глобалізації розвиток науково-технічних знань поєднувався з посиленням ролі держави, що спричинилося до багатогранності державних питань і набуття ними інтерактивного характеру. Можна було б також нагадати про те, що, як згадувалося в розділі 1, заступники міністрів, розглядаючи потребу нарощення потужностей Канади в плані політики, говорили (1997) про дедалі зростаюче відчуття того, що горизонтальний вимір є вкрай необхідним для вирішення завдань наступного десятиріччя. Більше того, орган дещо нижчої ланки — підкомітет з питань глобальних проблем і можливостей (ADM Sub-Committee on Global Challenges and Opportunities, 1997) проголосив: якщо існує важливий висновок, що впливає з нашої роботи, він полягає в тому, що рушійні сили, які діють у новому міжнародному середовищі, справляють вплив, який іде

врозріз з традиційними категоріями, в яких визначаються проблеми і здійснюються дослідження з метою вибору курсу політики.

З іншого боку, структура і культура сучасної бюрократії як сукупний чинник унеможлиблюють корпоративний, або панурядовий погляд на питання політики. Згадку про цю патологію можна знайти в будь-якому сучасному тексті з питань державного управління.

Структурна характеристика — це вертикальна ієрархія, яка є однією з визначальних характеристик усіх бюрократичних структур (Whittington, Van Loon, 1996). Висновки з неї для політичної теорії добре сформульовані Шарпфом. Він вказує на тенденцію до спеціалізації, яка характеризує сучасну бюрократію в цьому відношенні як одного з порушників права.

На думку Шарпфа, політику роблять спеціалізовані установи, розділені на зразок клаптевої ковдри, як “лініями фронту”, кордонами організацій. У цій ситуації на фокус системи розробки і здійснення політики в цілому неминуче впливає селективне сприйняття організаційних одиниць і субодиниць, увага яких спрямована на проблеми і варіанти курсу політики в межах їхньої спеціалізованої сфери юрисдикції. Внаслідок цього проблеми, що перебувають між юрисдикціями або перетинають юрисдикційні межі, перебувають у невигідному становищі в конкуренції за політичну увагу (Scharpf, 1986).

Для Шарпфа з цієї структурної характеристики випливає також характеристика, пов'язана з культурою. Бюрократія, якщо її розглядати з цього погляду, гальмує індивідуальну ініціативу, бо практики знають, що їхні можливості пропонувати варіанти курсу політики обмежені наявними інституційними умовами, необхідністю “захищати доріжку”. Отже, не дивно, що у документі федерального уряду “Комісія з питань підвищення кваліфікації розвитку в 2000 р.” (Hull, Plumptre, 1991) зроблено висновок, що культура, яка переважає в державній службі, не сприяє консультативній поведінці.

Досі основні спроби подолати “нерухомий” об'єкт ієрархічної шкали мали структурний характер і

здійснювались як процес. Наприклад, у Канаді найскладніші організаційні процеси в державному секторі, що мали на меті формальну інтеграцію на самісінький верхівці організації — рівні заступника міністра, — розпочалися ще в 60-х роках.

Інтегрована робота відомств через комітети — один з таких процесів. Багато років тому Ходжетс (Hodgetts, 1957) зазначав: хоч якими були б комітети — а вони розчаровують, дратують, заважають, — але вони є необхідною відповіддю на складнощі процесу прийняття рішень у сфері державної політики, для успіху якого необхідне об'єднання специфічних талантів і поглядів різноманітних відомств. За словами Борго (Bourgault, 1997), ці процеси сьогодні досягли високого рівня досконалості.

Це, безумовно, вірно, коли йдеться про формальний процес надання департаментами рекомендацій щодо політики урядам Канади і провінції Онтаріо, які є двома найбільшими системами. Як ми бачили в розділі 6, деякі форми документації, що застосовуються при розробці політики, як в уряді Канади, так і в уряді провінції Онтаріо, розроблені таким чином, щоб забезпечити здійснення горизонтальної інтеграції. Це особливо стосується уряду Канади, де форма такої документації зазнала змін, що віддзеркалюють дедалі зростаючу важливість горизонтальних зв'язків при розробці політики.

Борго має доволі оптимістичний погляд щодо результатів спроб досягти горизонтальної інтеграції в Отаві:

“горизонтальна інтеграція, схоже, змусила менеджерів зрозуміти необхідність спільного погляду в урядовому апараті. Сьогодні посадові особи політичної ланки дуже переймаються тим, щоб їхні пропозиції вписувалися в канадське макроурядове ціле. Розуміння цієї необхідності пов'язане з підвищенням рівня культури управління і поінформованістю про те, що неминучим етапом в отриманні підтримки їхніх позицій буде тест на міжвідомче сприйняття”.

Однак, беручи до уваги вищезгадані звіти комісій, можна думати про передчасність висновку Борго.

Справді-бо, зміни, що сталися за останні два роки, а також той факт (Bourgault, 1997), що Радник Таємної Ради зараз наполягає на створенні умов для розробки курсів політики, особливо на необхідності співробітництва для управління питаннями горизонтальних зв'язків, вказують на існування певної дистанції, яку необхідно подолати, перш ніж державні управлінці остаточно включають горизонтальний вимір у свою роботу.

Першим і найважливішим кроком у цьому напрямку є те, що Клівленд визнавав понад двадцять років тому. Йдеться про необхідність усвідомлення того, що розв'язання проблем політики вимагає горизонтального підходу. За словами Джона Котера (Kotter, 1985), у ситуації, коли існують латеральні залежності, "важливо визнавати цей аспект роботи і активно намагатися управляти ним". Таким чином, сприйняття світу в горизонтальному вимірі, а не лише у вертикальному, має істотне значення для того, щоб бути дієвим керівником у формуванні політики і здійсненні аналізу з метою вибору оптимального курсу, а не лише для того, щоб відповідати вимогам, встановленим центральними структурами.

На жаль, в літературі питання про те, як надавати допомогу державним службовцям, що прагнуть навчитися думати і діяти, повніше враховуючи латеральний і горизонтальний вибір, мало розроблене. Однак деякі корисні висновки можна зробити на матеріалі приватного сектора.

Котер (Kotter, 1985) окреслив стратегію управління латеральними (читай горизонтальними) зв'язками, що складається з чотирьох етапів і може бути представлена таким чином:

1. З'ясуйте, хто потребує керівництва.

Для цього треба визначити, де існують відповідні латеральні зв'язки, зокрема й незначні і майже невидимі (інакше кажучи, визначити тих, кому потрібне керівництво).

2. З'ясуйте, де можуть виникнути проблеми при здійсненні керівництва.

Для цього треба визначити, хто з цих людей може опиратися співробітництву, чому і наскільки сильно.

3. *Визначте, які знаряддя потрібні для керівництва.*

Для цього треба встановити якомога кращі стосунки з цими людьми, що сприятиме процесам спілкування, навчання чи переговорів, необхідних для зменшення або подолання більшості видів спротиву.

4. *Майте відвагу керувати.*

Якщо третій етап не спрацює, Котер рекомендує з обережністю вибрати і застосувати витонченіші або дієвіші методи для боротьби з опором.

Елементи цієї методології ми вже розглядали вище. Наприклад, вона має багато спільного з тестом Ленга на *залежність*, про що йшлося в розділі 3, і критеріями *реальності* і *придатності для адміністрування*, які застосовуються при виборі курсу політики, що висвітлювалося в розділі 4. Крім того, можна знайти багато спільного між цією методологією і підходом “орієнтованого вперед відображення”, про що піде мова в розділі 7.

Однак з погляду державного сектора найважливішим аспектом горизонтального управління є те, що користь мають обидві сторони. Тут горизонтальне управління при розробці політики слід розглядати як вулицю з двобічним рухом, особливо якщо нею необхідно проходити часто. Ті, хто прагне виграти коштом інших, рухаючись за своїм планом роботи, мають визнавати, що інші державні службовці, горизонтально залучені до процесу, намагатимуться робити те саме. Це означає необхідність для обох сторін допомагати одна одній у просуванні їхнього відповідного плану роботи вперед. Отже, питання стоїть так: “Як я можу посприяти іншим учасникам цих горизонтальних зв’язків, щоб це відповідало просуванню вперед мого власного плану роботи?”

Щоправда, певну увагу цій проблемі приділив Котер. Наприклад, він визнає (Kotter, 1985), що учасники латеральних зв’язків мають гостре відчуття

як... відмінностей, так і... спільності інтересів. І він справді вбачає взаємну користь від цих зв'язків:

“ви звертаєтеся до свого розуміння іншої сторони, щоб гарантовано відповідати їхнім очікуванням і потребам. Коли ви так робите протягом певного часу, інша сторона, природно, починає довіряти вам, уважніше прислухатися до ваших думок і порад і загалом готова поділити ваші потреби”.

В умовах державного сектора, коли корпоративні пріоритети уряду мають або повинні мати першочергове значення, взаємна користь має бути обов'язковою за визначенням. Це той ґрунт, на якому в природний спосіб складаються горизонтальні команди.

Так само зрозуміло й те, що керівництво в управлінні горизонтальними зв'язками потребує цілого комплексу навичок. Як зазначає Борго (Bourgault, 1997), горизонтальна інтеграція “і нині вимагає певних професійних якостей, але, крім того, вона потребує ще вміння працювати в команді, створювати об'єднане керівництво й особливо спроможності концептуалізувати адміністративну одиницю, якою ви керуєте, в межах ширшої цілісності, а також встановлювати плідне партнерство”. Котер (Kotter, 1985) зазначає, що, можливо, єдиною найпоширенішою стратегією, що застосовується дієвими менеджерами, фахівцями і технічними експертами в цьому плані, є розвиток зв'язків. Тобто вони намагаються встановити особисті зв'язки з відповідними іншими сторонами...

Клівленд також наводить деякі атрибути стилю комплексності, які допоможуть сучасному адміністратору в консультуванні, переговорах, з'ясовуванні з іншими особами, які перебувають на тому самому щаблі ієрархії. На його думку, для досягнення успіху в горизонтальних зв'язках керівник повинен:

Бути стриманим

Це пов'язано, зазначає Клівленд (Cleveland, 1976), з функцією керівника, полягає в тому, щоб побудувати консенсус, виходячи із суб'єктивних людських

намірів. Залякування і побудова консенсусу просто несумісні.

Розвинути в собі “прихильність до неоднозначності”

Горизонтальні зв'язки можна розглядати як мережу напруженостей, вказує Клівленд (Cleveland, 1976). Спроможність толерувати неоднозначність ситуації, в якій задіяно багато учасників з багатьма різними планами, є істотним стимулом до того, щоб зробити якнайбільше.

Демонструвати оптимізм, нехай і необґрунтований

Клівленд (Cleveland, 1976) стверджує:

“Необхідна риса [адміністратора-керівника] – його переконаність у досягненні цілей, які він допомагає визначити”. Це оптимізм людини-діяча, який не спирається на досвід інших, а базується на прагненні організувати майбутнє по-новому”.

Наголос, який Клівленд робить на оптимізмі, можливо, є навіть важливішим, ніж він думав. Реальність полягає в тому, що побудова і підтримання горизонтальних зв'язків вимагає багато часу і енергії. Оскільки це зв'язки між людьми, а не між установами, вони мають перебудовуватися при зміні дійових осіб.

Більше того, як зазначає Котер (Kotter, 1985), для нинішніх організацій характерна та проблема, що “людина рідко має досить часу, і доступ до неї обмежений”. Це особливо стосується горизонтального управління. На жаль, ці обмеження ще не повністю визнані як один з основних пунктів при оцінці особистої продуктивності. Поки цього не станеться, ті, хто прагне будувати керівництво в державному секторі шляхом горизонтального управління, мусять задовольнятися роллю дійових осіб і бути готовими, як першопроходці державного сектора, прийняти і втрати.

4. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу

Щоб допомогти вам у перевірці якості засвоєння матеріалу цього розділу, пропонуємо дати відповідь на такі запитання:

- Розгляньте політику громади, членом якої ви є або яку ви знаєте з роботи. Визначте основних учасників з боку “підуряду” і “пильної громадськості”. Чи допомагає вам поняття спільноти політики в розумінні сукупності учасників у цій сфері? Відповідь обґрунтуйте.
- На думку Вайтінгтона і Ван Луна, державні службовці є добрими гарантами зацікавленості громадськості в політичній діяльності організованих інтересів. Інші автори вважають, що цієї мети можна досягти через конкуренцію між групами. Яка з цих позицій вам ближча? Якщо жодна, поясніть чому.
- Пригадайте консультації з громадськістю, в яких ви брали участь або про які ви знаєте. Якою мірою вони відповідали визначеним Ніагарським університетом принципам дієвої участі громадськості?
- В канадській літературі роль міністра у висуненні ідей щодо нового курсу політики, здається, дещо принижується, тоді як у реформах, що їх пропонується здійснити в Україні, передбачається наголос на ролі міністра в цьому плані. Чи не вбачаєте ви тут суперечності?
- На думку Клівленда, сучасні адміністратори діють в умовах напруженості і зіткнень з людьми, що стоять на інших щаблях вертикальної ієрархії. Застосовуючи чотириетапний метод Котера, окресліть підхід до встановлення дієвих стосунків з ними. Які перешкоди ви можете визначити? Як їх подолати?

Література

1. Anderson, George (1996) "The new focus on the policy capacity of the federal government", **Canadian Public Administration** 39:4, (Winter) 469-488.
2. Bourgault, Jacques & Stephane Dion (1990) "Canadian senior civil servants and transitions of government: the Whitehall model seen from Ottawa," **International Review of Administrative Sciences** 55, 149-69.
3. Brooks, Stephen (1998) **Public policy in Canada: An Introduction**. Toronto: Oxford University Press.
4. Canadian Business (1997) "The lobbyists: an operator's manual", December, 42.
5. Coleman, W.D. & Grace Skogstad (1990) "Policy communities and policy networks: A structural approach," in W.D. Coleman & Grace Skogstad eds. **Organized Interests and Public Policy**. Toronto: Copp-Clark.
6. Environment Canada, nd. Our Commitment to Effective Consultation
7. Government of Canada. Privy Council Office:(1997) Progress Report: Policy Research Committee. April.
8. Government of Canada. Privy Council Office. (1997) Canada 2005: Global Challenges and Opportunities. The Report of the ADM Sub-Committee. 25 February.
9. Hall, Donald and Tim Plumptre (1991) New Perspectives on Training: A Report Prepared for the Training and Development Task Force of Public Service 2000 Ottawa: Institute on Governance,
10. Hartle, Douglas G. (1976) "The Public Servant as Advisor: The Choice of Policy Evaluation Criteria," *Canadian Public Policy* 2:3, Summer, 424-38.
11. Hodgetts, J.E. (1957) "The Civil Servant and Policy Formulation," *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 33: 4 467-79.
12. Hewlett, Michael & M. Ramesh (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
13. Johnson, A.W. (1977) "The Role of the Deputy Minister", in Kenneth Kemaghan ed. *Public Administration in Canada: Selected Readings*. Third Edition. Toronto: Methuen 273-82.
14. Johnson, A.W. (1977) "Public Policy: Creativity and Bureaucracy," A speech to the Institute of Public Administration of Canada, Victoria, British Columbia, 7 September.
15. Kemaghan, Kenneth (1977) "Politics, Policy and Public Servants", in Kenneth Kemaghan ed. *Public Adminis-*

- tration in Canada: Selected Readings. Third Edition. Toronto: Methuen 248-63. Kotter, John P. (1985) *Power and Influence*. New York: The Free Press.
16. Lamontagne, Maurice (1968) "The Influence of the Politician," *Canadian Public Administration*, 11: 3 263-71.
 17. Lindquist, Evert A. (1992) "Public managers and policy communities: learning to meet new challenges," *Canadian Public Administration*, 35: 3, 127-59.
 18. Lyn, Kathlene & John A. Martin (1991) "Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation," *Journal of Policy Analysis and Management* 10: 1, 45-63.
 19. MacDonald, Flora (1980) "The Minister and the Mandarins," *Policy Options* September/October, 29-31.
 20. McKeough, Darcy (1969) "The Relations of Ministers and Public Servants," *Canadian Public Administration* 12: 1-8.
 21. Muramatsu, Michio & Ellis S. Krauss (1984) "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan," *American Political Science Review*, 78: 1, 124-46.
 22. Pross, A. Paul (1992) *Group Politics and Public Policy*. Second Edition. Toronto: Oxford University Press.
 23. Pross, A. Paul (1995) "Pressure Groups: Talking Chameleons", in M.S. Whittington & Greg Williams eds. *Canadian politics in the 1990s*. Toronto: Nelson Canada, 252-75.
 24. Rasmussen, K. (1999) "Policy Capacity in Saskatchewan: Strengthening the equilibrium," *Canadian Public Administration*, 42:3, (Fall/autonome) 331-348.
 25. Rowat, Donald C. (1985) "Bureaucracy and Policy-Making in Developed Democracies: The Decline of Bureaucratic Influence," *International Review of Administrative Sciences* 51: 3, 189-98.
 26. Scharpf (1986) "Policy Failure and institutional reform: why should form follow function?," *International Social Science Journal*, 38: 108 179-89
 27. Skogstad, Grace & Joy Esberley (1995) "Organized Interests," in Robert M. Krause and & R.H. Wagenburg eds. *Introductory Readings in Canadian Government and Politics* Toronto: Copp Clark Ltd., 305-323.
 28. Subramanian, V. (1985) "The Higher Bureaucracy and Policymaking in the Anglo-Saxon Commonwealth: The Psycho-Social Syndrome of Two-Party Parliamentarism," *International Review of Administrative Sciences* 51:3 199-206.
 29. Sutherland, Sharon L. (1993) "The Public Service and Policy Development", in Michael M. Atkinson ed. *Gov-*

erning Canada: Institutions and Public Policy. Toronto: Harcourt Brace Jovanovich Canada, Inc., 81-113.

30. The Niagara Institute (1989) The Public Participation Handbook
31. The Public Sector (1989), "it's o.k. to say lobbying", 13: 3, 2.
32. Whittington, Michael & Richard Van Loon (1996) Canadian Government and Politics: Institutions and Processes. Toronto: McGraw-Hill Limited.

Розділ 6

ОПРАЦЮВАННЯ ВАРІАНТІВ КУРСУ ПОЛІТИКИ І РЕКОМЕНДАЦІЙ

З М І С Т Р О З Д І Л У

Вступ

Навчальна мета цього розділу

Схема

- 1. Процес корпоративного прийняття рішень**
 - Наголос на доречності інформації
 - Наголос на рішенні
 - Шлях до прийняття рішення
- 2. Структурування документів з політики,
що подаються на розгляд Кабінету**
- 3. Цінності, що відображаються в документації
з політики, яка подається на розгляд Кабінету,
та вимоги щодо її інформаційного наповнення**
- 4. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу**

Література

У розділах 3 і 4 основну увагу було приділено ознайомленню вас із різними аспектами аналізу з метою вибору курсу економічної політики, починаючи з визначення проблеми та її структурування до розробки альтернативних курсів політики і оцінки альтернатив з метою вироблення рекомендацій. Як зазначалося напочатку, мета цього підходу полягає не в тому, щоб робити з вас фахівців з політики або рівною мірою освітити всі аспекти аналізу задля вибору курсу політики, а ознайомити вас із різними концептуальними системами і аналітичними методами, які дозволили б вам розвинути власні здібності в керуванні розробкою і здійсненням політики чи то в ролі менеджера, чи учасника цього процесу.

Останнім етапом аналізу з метою вибору курсу економічної політики є передача знань, що стосуються курсу політики міністрам для їх урахування при ухваленні рішення.

У цьому розділі ми зосередимо увагу на корпоративному вимірі — підготовці документації з питань політики для розгляду в Кабінеті. Ми спиратимемося тут на приклад підготовки документації з питань політики в уряді Канади (станом на січень 1998 р.) і в уряді провінції Онтаріо (станом на травень 1997 р.). Посібники з підготовки такої документації для подання до Кабінету можна проаналізувати на двох рівнях. Перший з них, безумовно, є водночас і порадиником, і орієнтиром у тому, що має бути зроблено. Посібники можуть використовуватись як об'єкт текстового аналізу, адже в них йдеться про процес прийняття рішень і про цінності, які віддзеркалюються в цьому процесі.

Існує чимало підстав, чому ми обрали керівництва, створені для цих двох систем. По-перше, уряд

Канади й уряд провінції Онтаріо — два найбільші уряди в Канаді, і можна очікувати, що саме їхні вказівки щодо повідомлення можливостей у рекомендаціях для корпоративного розгляду (Кабінетом) будуть найдосконалішими. Більше того, оскільки ці дві системи такі великі, логічно очікувати також, що політична динаміка, про яку ми вже згадували — дедалі зростаючий горизонтальний вимір питань політики, усвідомлення необхідності включати уявлення зацікавлених осіб про цінності на всіх стадіях процесу вироблення і здійснення політики, необхідність підходу за участю всього уряду, — будуть відбиті в керівництві з підготовки корпоративної документації у питаннях політики.

Слід, однак, зазначити, що конкретна форма документації з політики в різних юрисдикціях різна, як буде видно з *відмінностей* у вимогах до неї, що висувуються в Отаві і провінції Онтаріо. Нас цікавить питання про те, як відображається динаміка формування політики і аналізу з метою вибору її курсу в документації, що застосовується для підтримки пов'язаних з політикою рішень. Деякі посібники описують підходи, які можуть бути застосовані, але не обов'язково повинні застосовуватися. Знайомство з ними дозволить вам критично оцінити застосування документації з політики при кооперативному ухваленні рішень.

У цьому розділі ми зосередимо увагу на трьох основних аспектах процедури подання документації з політики і висновках, які з них може зробити аналітик, а саме:

- 1) *процес* корпоративного прийняття рішення;
- 2) *структура* корпоративних документів з політики;
- 3) *цінності*, відображені в інформаційних вимогах до процесу.

Навчальна мета цього розділу

По завершенні вивчення цього розділи ви повинні:

- розуміти вимоги, які накладає на аналітика корпоративне прийняття рішень, і вміти реагувати на них;

- розуміти, як вмонтувати основні вимоги, що висуюються до аналізу політики щодо вибору курсу в структуру відповідної документації;
- розуміти, як цінності, пов'язані з процесом, віддзеркалюються у вимогах щодо документації з політики.

Схема

Виклад у цьому розділі побудовано таким чином:

1. Процес кооперативного прийняття рішень.
2. Структурування документів з політики, що подаються на розгляд Кабінету.
3. Цінності, що відображаються в документації з політики, яка подається на розгляд Кабінету, та вимоги щодо її інформаційного наповнення.

1. Процес корпоративного прийняття рішень

Як “Меморандум до Кабінету: Посібник для розробника” (Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide) уряду Канади, так і “Посібник з процедур” (Procedures Guide) уряду Онтаріо слугують для визначення ключових елементів процесу корпоративного прийняття рішень на загальнодержавному і провінційному рівнях у Канаді. Зокрема, вони наголошують на:

- доречності інформації;
- рішенні;
- виборі рішення.

Наголос на доречності інформації

Питання доречності стосується видів необхідної інформації.

Меморандум Кабінету в Отаві складається з трьох розділів:

- 1) розділ “Міністерські рекомендації (MR)”;
- 2) розділ “Аналіз”;

3) розділ “План оприлюднення”.

У “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” (B4) застережено, що МР — це документ, за допомогою якого міністр має намір переконати своїх колег схвалити пропонований курс політики. Далі зазначено, що при складанні МР “включено лише ту інформацію, яку міністри (а не посадові особи, за винятком персоналу, прес-секретарів чи аналітиків) повинні мати для прийняття рішення.

В провінції Онтаріо документація, що подається на розгляд Кабінету, складається в таких розділів: “Документ для прийняття рішення Кабінетом”, “Документ з аналізу” і “План оприлюднення”. Тут “Документ для прийняття рішення Кабінетом” відіграє роль “Міністерських рекомендацій” і практично дублює наголос на доречності. Згідно з “Procedures Guide”, “аудиторію складають міністри (не посадові особи, прес-секретарі або аналітики)”; документ покликаний надати міністрам основну інформацію, якої вони потребують для прийняття рішення. Хоч це і не вказано прямо, той принцип, що документація, яка подається на розгляд Кабінету, повинна відзначатися правдивим і ясним розкриттям питання, що розглядаються з чіткими варіантами, яким дана об’єктивна оцінка”, вказує на те, що інформація, яка йде до міністра і Кабінету, в жодному разі не повинна бути підтасована.

Наголос на варіантах заслуговує на окремий коментар. Пригадайте з розділу 4 твердження Макрея і Вайтінгтона про те, що вибір політики передбачає порівняння специфічних альтернатив (McRae, Whittington, 1997). Положення щодо формату документації з політики в урядах Канади і провінції Онтаріо сформульовані таким чином, щоб забезпечити висунення “специфічних альтернатив”. Як зазначено в “Procedures Guide” (1997), “[розгляд варіантів] є осердям документації, що подається до Кабінету, оскільки він визначає діапазон варіантів, які є в розпорядженні уряду”.

Цей наголос на доречності інформації пов’язаний передусім з обмеженістю часу міністрів. За означенням уряду Канади (Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide): “Міністри — зайняті люди, і їхній час

цінний”, отже, у них “час може бути лише на те, щоб нашвидку ознайомитися з меморандумом Кабінету і резюме”.

Наголос на рішенні

Обидва посібники — і уряду Канади, і уряду провінції Онтаріо — наголошують на тому, що при ухваленні рішення необхідно виходити з документації щодо політики. Тому вміщена в ній інформація повинна мати безпосереднє відношення до рішення і не бути хаотичною. Як зазначено в “Procedures Guide”, “необхідно чітко дотримуватися суті справи й уникати відхилень від теми”.

Більше того, наголос на рішенні означає, що документ з політики повинен подавати інформацію, яка допоможе міністрам Кабінету прийняти рішення. Таким чином, тут, у самому осерді системи розробки курсу політики, ми знаходимо підтвердження данівського опису аналізу з метою вибору курсу політики як методу повідомлення знань, що стосуються політики (Dunn, 1994). Обидва посібники — “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади (B10, 17), а “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо — ще докладніше — містять, по суті, контрольний список критеріїв оцінки кожного варіанта. Нижче цей момент буде докладніше розглянуто з погляду структурування документа.

Шлях до прийняття рішення

Як зазначалося вище, мета аналізу для вибору курсу політики полягає в тому, щоб виробити рекомендації, які політичні лідери можуть використати при прийнятті рішень. У корпоративному контексті це означає Кабінет — Уряд Канади в “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” і уряд провінції Онтаріо в “Procedures Guide” дають вказівки щодо каналів, якими документи з політики мають надходити до Кабінету для корпоративного прийняття рішення.

В провінції Онтаріо процес розпочинається з того, що міністерство, яке хоче ініціювати політику, готує проект документації для подання до Кабінету. До

цього проекту додається лист від “першого або другого заступника міністра, який висуває пропозицію”, що дозволяє в разі потреби внести необхідні зміни і доопрацювати його.

Остаточний варіант документації для подання до Кабінету й, зокрема, “Документ для прийняття рішення Кабінетом” підписується і міністром, і заступником міністра. Це робиться для того, щоб міністр засвідчив, що він підтримує рекомендації і радить колегам по Кабінету схвалити їх, а заступник міністра підтверджує, що він задоволений точністю даних і повнотою поданої документації і що вона відповідає вказівкам і рекомендаціям міністра. Зверніть також увагу на те, що в посібнику уряду Онтарію зазначено, що “Документ для прийняття рішення Кабінетом” повинен містити (розділ 4) проект протоколу засідання Кабінету. Це зроблено для того, щоб ясно, стисло і чітко довести до міністрів усі істотні, пов’язані з ухваленням рішень питання, які вони мають розв’язати, а також щоб мати повний запис рішення/рішень Кабінету.

Як правило, документація, подана на розгляд Кабінету в провінції Онтарію, спершу надходить в Раду з політики і пріоритетів (РПП) або в один з її підкомітетів. Хоч існує багато винятків з цього правила.

У більшості випадків на засіданні РПП виступає міністр, проте часом він робить лише вступ, після чого виступає заступник міністра або інша посадова особа, яка представляє справу. Апарат Кабінету має заздалегідь підготувати т. зв. “рожеву довідку” — аналіз поданої документації, яка переважно доводить до відома міністрів. Інші міністерства, на які може вплинути пропонований курс політики, запрошуються взяти участь у засіданні і запропонувати свої зауваження.

На відміну від уряду Канади, в уряді провінції Онтарію доповідь має форму слайдової презентації. Ця презентація побудована на “Документі для прийняття рішення Кабінетом”, але відрізняється від нього тим, що:

- є інструментом для дискусії;
- містить стислий огляд питань і рекомендацій;
- дозволяє розглянути політичний вимір питання.

Найцікавішим, на наш погляд, є те, що від цієї доповіді міністра в РПП бере початок корпоративний інтерес до подання. Так, хоч відбуваються консультації з міністерством, але саме апарат Кабінету тепер готує протокол, який стане частиною (розділом 4) “Документа для прийняття рішення Кабінетом”, що подається Кабінету для ухвалення рішення. В його основі лежить подана міністерством документація і дискусія, що відбулася в РПП. Саме голова РПП (прем’єр), а не міністр, представляє питання в Кабінеті. Ясно, що “Документ для прийняття рішення Кабінетом” повинен містити аргументацію, на основі якої, найімовірніше, буде побудований проект протоколу, який готує апарат Кабінету. Крім того, він має адекватно інформувати головуючого з тим, щоб той міг провести пропозицію через Кабінет. Обидві ці мети вимагають, щоб проект був докладним, зрозумілим і переконливим.

Згідно з “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади, на загальнодержавному рівні корпоративний процес відбувається дещо іншим чином. Тут міністри використовують Меморандум до Кабінету для того, щоб (A3):

- описати конкретний контекст політики;
- окреслити проблеми, пов’язані з поточною ситуацією;
- рекомендувати рішення.

Вони роблять це тому, що:

- отримали вказівку від прем’єр-міністра або рішення Кабінету;
- отримали запити або рекомендації з парламентських комітетів;
- пропоновані варіанти розв’язання проблеми пов’язані із законодавством;
- ініціатива політики або програми має такий рівень важливості, політичної значущості або міжвідомчого впливу, який, перш ніж буде здійснено заходи, вимагає прийняття рішення Кабінетом.

Так само, як і в провінції Онтаріо, міністр робить доповідь у комітеті, переважно (1997, A5) в одному з чотирьох — економічному, соціальному, урядової

діяльності або і зовнішньої політики та оборони. Уряд Канади не ставить вимоги, щоб заступники міністрів ставили підпис на Меморандумі до Кабінету. В “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” Уряду Канади роз’яснюється, що “прерогативою Прем’єр-міністра є визначення, якому з Комітетів передати відповідний Меморандум”. Лише після розгляду і схвалення Комітету, яке набуває форми Рекомендацій Комітету (РК), документ з політики переходить на розгляд Комітету з планування і пріоритетів Кабінету.

В “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” немає такого чіткого визначення про подальший шлях Меморандуму до Кабінету. Однак з наявної інформації можна зробити деякі висновки щодо відмінностей на цьому етапі у процедурі між системою, що застосовується в провінції Онтаріо, і загальнодержавною системою. Наприклад, в “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади вказується, що Меморандум до Кабінету є “*письмовою* порадою щодо політики, яка може також ефективно функціонувати в *усній* формі під час обговорення в Кабінеті і комітетах Кабінету”. В цьому плані особлива увага приділяється “Міністерським рекомендаціям” і “Резюме повідомлення”. У Кабінеті міністри можуть давати пропозицію усно. Застосування слайдів, як в описаній вище системі провінції Онтаріо, у системі федерального уряду не обов’язкове.

У федеральному уряді, на відміну від уряду Онтаріо, такої безпосередньої участі корпоративних посадових осіб (центральної відомств) у процесі не передбачено. Наприклад, посадові особи офісу Таємної Ради (ОТР) не мають готувати щось на зразок проекту протоколу, який посадові особи Кабінету в провінції Онтаріо зобов’язані готувати у вигляді “Документа для прийняття рішення Кабінетом”. Натомість ОТР, схоже, має готувати окреме резюме, долучаючи коментарі від Міністерства фінансів і Ради Казначейства, на яке голови комітетів можуть посилатися в обговоренні. Офіс з питань федерально-провінційних відносин (ОФПВ) і Офіс Прем’єр-міністра (ОПМ) готують аналогічні резюме.

Основним висновком, який слід зробити з цих двох прикладів, є той, що в обох випадках корпоративні процеси подають істотну увагу якості початкового письмового документа, особливо “Документа для прийняття рішення Кабінетом” у випадку Онтаріо і “Міністерських рекомендацій (МР)” — в Отаві. Оскільки ці документи в кінцевому підсумку формують основу для відвертого і конфіденційного корпоративного або колегіального обговорення політиками, які мають дуже обмежений час, документи мають бути складені чітко і лаконічно.

2. Структурування документів з політики, що подаються на розгляд Кабінету

Документація, що подається до Кабінету в провінції Онтаріо, високоформалізована. Положення посібника в деяких випадках нагадують докладний контрольний список, який допомагає:

Забезпечити висвітлення ключових пунктів

Наприклад, у Проекті протоколу Кабінету (розділ 4 “Документа для прийняття рішення”) визначаються фактори, які необхідно враховувати, щоб довести до відома міністерств... усі критичні аспекти рішень, які вони мають прийняти. Аналогічно, в аналізі, що міститься в розділі “Варіанти і висновки” (розділ 2 “Документа з аналізу”), наголошується на представленні всього діапазону наявних варіантів і на обмеженні вибору міністрів шляхом попереднього звуження цього діапазону.

Хоч він і не вичерпний, цей список і докладна інформація з 9 факторів, які слід розглянути при оцінці різних варіантів, мають однакову мету. Можна легко переконатися, що перелік факторів, який, згідно з “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо, має братися до уваги для “об’єктивної” оцінки варіантів, перегукується з критеріями оцінки, описаними в розділі 4.

Наприклад, дієвість варіанта в плані розв'язання проблеми, цілком очевидно, є виразом **дієвості** як критерію оцінки. Посилання на затрати і корисність для середовища можна розглядати як вимогу враховувати **справедливість** для різних поколінь при прийнятті рішення щодо політики, а наголос на з'ясуванні, чи не справить варіант курсу політики непропорційного впливу на різні групи або регіони, також є виявом турботи про справедливість, а також **політичну реальність**. Увага до питання про сприйняття громадськістю також пов'язана з оцінкою **політичної реальності**. Посилання на економічні витрати і вигоди свідчить про **ефективність** як критерій оцінки. Насамкінець, наголос на з'ясуванні відповідності урядовим пріоритетам і комплексності та виборі часу для здійснення — це ніщо інше, як виміри **придатності для адміністрування**.

У цьому сенсі форму документації з політики, прийнятої в уряді Канади і уряді провінції Онтаріо, можна розглядати як спосіб застосування дисципліни в науці дорадництва. Завдяки цьому, насамперед, документація охоплює всі аспекти ситуації, про що йшлося в розділі 1. Але водночас забезпечується застосування систематичних аналітичних методів, що сприяє прийняттю найкращого з можливих рішень.

Враховувати здійснення процесів і затрати

Наприклад, у розділі “Здійснення стратегії” (розділ 4 “Документа з аналізу”) в “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо міститься вимога, щоб міністри враховували як фінансові наслідки пропозицій, так і питання про те, чи матиме пропозицію вплив на державну службу чи роботу уряду.

Забезпечувати обмеження обсягу інформації, необхідної для прийняття рішення

Обмеження обсягу “Документа для прийняття рішень” (в середньому 4-5 сторінок), “Документа з аналізу” (в середньому 15 сторінок) і “Плану по-

відомлення” (максимум 8 сторінок) виходить з вимоги “викладати питання стисло і зрозуміло”.

Розрізняти думку міністра і погляди постійних державних службовців міністерства

Це досягається в провінції Онтаріо через розділення “Документа для прийняття рішень” та “Документа з аналізу”. Перший, призначений для міністрів, має бути окремим документом, а другий, адресований персоналу, має використовуватись для інформування відповідних міністрів.

На відміну від цього, Меморандум Кабінету (МК) уряду Канади виглядає менш структурованим. Наприклад, розділ “Розгляд і варіанти” в “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” (B19-22) видається менш загальним, аніж розділ “Варіанти і висновки” та контрольний список в “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо. Одне слово, питання переважно ті самі, але у випадку провінції Онтаріо вони розроблені значно докладніше.

Система, викладена в “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади, відчутніше покладається на моніторинг корпоративного процесу розробки політики з боку посадових осіб центрального рівня. Так, очікується, що посадові особи вищої ланки інших відомств поінформують своїх посадових осіб; секретаріат Ради Казначейства має забезпечити покриття фінансових і адміністративних аспектів; Міністерство фінансів розглядає документи з погляду фіскальної системи і наслідків для економіки; а Комісія в справах статусу жінок забезпечує належну увагу до жіночих проблем. Нарешті, як зазначалося вище, Офіс Таємної Ради, Офіс Прем’єр-міністра і Офіс з питань федерально-провінційних взаємин готують резюме для Прем’єр-міністра і голів Комітетів з питань політики.

3. Цінності, що відображаються в документації з політики, яка подається на розгляд Кабінету, та вимоги щодо її інформаційного наповнення

Процес роботи над документом з політики Кабінету можна проаналізувати також з погляду цінностей, досягненню яких він сприяє і які він враховує при прийнятті рішень. Тут ідеться про чотири типи цінностей в канадському контексті:

- 1) конституційні цінності;
- 2) консультативні цінності;
- 3) стратегічні цінності;
- 4) політичні цінності.

Питання полягає в тому, чи відображаються ці цінності у вимогах до інформації, що включається до документів, які ми розглядаємо.

Конституційні цінності

Конституційні цінності містять такі поняття, як міністерська відповідальність, бюрократична відповідальність, конфіденційність Кабінету і правові обмеження.

Стосовно міністерської відповідальності, то як “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади, так і “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо визначають цей принцип як центральний. У “Міністерських рекомендаціях (МР)” у “Меморандумі уряду” в Отаві і в “Документі для прийняття рішення” в Онтаріо передбачено, що в документації, що подається до Кабінету, має міститися чітке формулювання позиції міністра, і в обох цих документах чітко сказано, що і запит, і рекомендація щодо дій становлять предмет відповідальності міністра. Наголос на слайдовій презентації, яку має зробити міністр в Онтаріо, і на усному повідомленні міністра в Отаві слугує для того, щоб висунути на передній план не лише відповідальність окремого міністра, а й колективну відповідальність Кабінету.

Що стосується бюрократичної відповідальності, то найчіткіше формулює це питання “Procedures Guide” уряду Онтаріо. Той факт, що документ з політики має підписуватись і міністром, і заступником міністра, чітко визначає, якщо процитувати “Procedures Guide”, відповідальність міністра за рекомендації і відповідальність заступника міністра за загальну якість аналізу і зміст поданої документації.

Як “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади, так і “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо наголошують на принципі конфіденційності Кабінету. У випадку останнього документація, подана до Кабінету, вважається єдиним документом, всі копії якого збираються і знищуються, щойно рішення досягнуто. Лише початковий документ зберігається Офісом Кабінету до 20 років, а потім передається до Архіву.

У “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади робиться наголос на різних вимірах конфіденційності Кабінету. Наприклад, на самому початку декларується, що принцип колективної відповідальності виступає в єдності з поняттям конфіденційності Кабінету. Справи Кабінету і його комітету повинні залишатися в таємниці, з тим, щоб міністри могли вільно консультиватися між собою, не боячись, що розходження в поглядах або незгода колись стануть відомі громадськості. Принцип конфіденційності Кабінету також піднімається в контексті підготовки вступних розділів міністерських рекомендацій і в розділі “Аналіз” Меморандуму до Кабінету. Тут існує правило, що міністри можуть мати доступ лише до документації Кабінету, членом уряду якого вони є, і що коли необхідне посилання на рішення попереднього уряду, таке рішення має бути точно викладене без прямого цитування або посилання на конкретний документ Кабінету (B18). Насамкінець, усі документи Кабінету повинні бути повернуті в Офіс Таємної Ради щойно питання вирішено, і всі документи стосовно рішень Кабінету мають бути повернуті в Офіс Таємної Ради якнайшвидше (E3).

Щодо правових обмежень, то в “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади робиться наголос на Хартії про права і приватність доступу до інформації як фактори, що їх слід брати до уваги

при підготовці проектів варіантів. У “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо визначено, що правові обмеження є ключовими компонентами і “Документа для прийняття рішень”, і “Документа з аналізу”. А саме: “Відповідальність за визначення правових питань, включаючи ті, що пов’язані з визначенням відповідності “Канадській хартії про права і свободи” (Хартія), “Кодексу прав людини”, декларації прав тубільного населення, зобов’язань по міжнародних угодах, лежить на міністерстві, що подає документи на розгляд Кабінету”.

Консультативні цінності

Як “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади, так і “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо підкреслюють значення консультацій під час розробки політики як на корпоративному рівні, так і на рівні окремих міністерств. Обидва ці документи наголошують на необхідності внутрішніх і горизонтальних консультацій. Обидва визнають важливість урахування впливу пропозицій щодо політики на зацікавлених осіб.

Характерною особливістю “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо є великий розділ про дієве консультування. У посібнику це сформульовано так:

“У сьогоdnішньому складному політичному оточенні дуже мало пропозицій з питань політики, що зачіпають лише одне міністерство, якщо таке взагалі трапляється. Більше, ніж будь-коли раніше, консультації виступають необхідним компонентом процесу розробки політики”.

Далі наводяться докладніше вимоги щодо внутрішніх консультацій, визначається місце консультацій з громадськістю на сучасному етапі розробки політики:

“Консультації є спробою отримати інформацію стосовно пропозиції щодо політики або з’ясувати реакцію на неї. Консультації також закладають фундамент для деталізації пропозицій щодо політики. Часом для цього необхідно створити умови для поінформованості громадськості або забезпечити можливості, щоб пропонована

зміна курсу була належним чином сприйнята зацікавленими особами”.

В “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади іще активніше обстоюється ідея зовнішніх консультацій. Нещодавно до “Міністерських рекомендацій” Меморандуму до Кабінету було включено новий розділ “Консультації і перспективи”, щоб показати розширення консультаційного процесу, з яким пов’язано вирішення багатьох питань. Цей розділ має застосовуватися для того, щоб “вказати, хто провів консультації поза федеральним/провінційним і територіальними урядами... які погляди вони обговорювали, а також, в який спосіб будь-які консультації, пов’язані з ініціативою, мають проводитися в довгостроковій перспективі. Більше того, розділ “Федерально-провінційний розгляд” набув обов’язкового характеру, щоб наголосити на необхідності роботи в партнерстві з провінціями.

Стратегічні цінності

Як “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади, так і “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо віддзеркалюють певну чутливість і відданість стратегічним цінностям. У посібнику уряду провінції Онтаріо прямо вказано, що міністерство розробляє документацію для подання Кабінету у відповідності з стратегічними пріоритетами.

Крім того, в обох документах відображено стратегічні цінності, оскільки вони вимагають врахування впливу пропозицій щодо політики на соціальні зміни в довгостроковій перспективі і стратегічні пріоритети уряду. Наприклад, “Procedures Guide” вимагає, щоб у документації, поданій до Кабінету, було враховано, чи впливають варіанти курсу на екологічну стратегію уряду. Слід відзначити, що “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади не заходить так далеко. В ньому зазначається, що екологічні міркування залишаються важливим розділом МР, а їх врахування обов’язкове, якщо реалізація пропозиції щодо політики може позначитися на довкіллі. Однак у ньому не міститься вимоги, щоб відомство продемонструвало або підтвердило

брак негативного впливу на довкілля, який необхідно було б враховувати. Не виключено, що ця відмінність віддзеркалює той факт, що провінції взяли на себе активнішу роль в управлінні якістю захисту навколишнього середовища — галузі, якій бракує чіткої конституційної врегульованості.

Політичні цінності

Як “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади, так і “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо свідчить про врахування політичних обмежень при підготовці корпоративних документів з політики. В обох документах структурується врахування стратегії оприлюднення специфічно у формі рекомендацій міністра своїм колегам. Так, у розділі 2 “Документа для прийняття рішень” є пункт — “Оприлюднення і управління проблемою”.

Насамкінець, в “Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide” уряду Канади передбачено вимогу включення до “Міністерських рекомендацій” (МР) як додатка “Резюме повідомлення”, за допомогою якого міністри дізнаються, у якому вигляді питання може з’явитися в засобах масової інформації, як громадськість може реагувати на нього і яким чином має намір діяти далі міністр. Крім того, передбачається, щоб додатком до МР був також “План оприлюднення”.

Література

1. Dunn, William **Public Policy Analysis: An Introduction** Englewood Cliffs: Prentice Hall.
2. Government of Canada. Privy Council Office (1998) **Decision-Making Processes and Central Agencies in Canada: Federal, Provincial, and Territorial Practices**, 45-51.
3. Government of Ontario. (1997) **The Ontario Cabinet Decision-Making System: Procedures Guide**. Toronto: Queen’s Printer for Ontario. May, Chapter 2, “Policy Decisions,” 1-56, Chapter 5, “Communications Plans,” 1-10.
4. Government of Canada. (1998) **Memoranda to Cabinet: A Drafter’s Guide**. Ottawa: Privy Council Office.

5. McCrae, Duncan & Dale Whittington, Jr. (eds) (1997) **Expert Advice for Policy Choice**-Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Розділ 7

ФАКТОРИ ЗДІЙСНЕННЯ КУРСУ ПОЛІТИКИ

З М І С Т Р О З Д І Л У

Вступ

Навчальна мета цього розділу

Схема

- 1. Проблеми, пов'язані із здійсненням курсу політики**
- 2. Передбачення і уникнення проблем при здійсненні курсу політики**
- 3. Здійснення курсу політики і нове в державному управлінні**
- 4. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу**

Література

Остання функція управління політикою, що вимагає нашої уваги в плані поліпшення навичок керівництва в державній службі на порозі нового тисячоліття, — це *здійснення*. Якість здійснення, за словами Андерсона (Anderson, 1996), почасти “визначає якість курсів політики”.

Література з цього питання дуже велика, і визначення поняття здійснення численні. Два з них, — одне нове, а з друге — старе як світ, — орієнтовані на результат і не суперечать одне одному. Перше визначення — це погляд Марка Ківініємі (Kiviniemi, 1986) на здійснення як процес від сформульованого наміру політики до впливу і спостереження результатів. Друге належить Стівену Бруксу (Brooks, 1998) і є дещо дифінітивнішим. За цим означенням, здійснення — це процес трансформації цілей, пов’язаних із певним курсом політики, в результати... [він] передбачає такі види діяльності, як застосування правил, тлумачення нормативних актів, виконання законів і надання соціальних послуг”.

Якщо коротко, то здійснення — це коли “гума політики б’є шлях”, так само, як коли скат машини, з усією енергією, що породжується її двигуном, стикається з дорогою, що викликає рух. Дієвого здійснення досягти нелегко. За словами Едвардса і Шарканські (Edwards, Sharkansky, 1978), рідко трапляється, щоб політика виконувалася автоматично, в більшості випадків, навіть коли йдеться про дуже просту політику, для її політики необхідно докласти великих зусиль”. Здійснення державної політики, таким чином, є складним процесом, який часто забирає роки і на різних стадіях якого у ньому беруть участь численні різноманітні групи учасників (Kiviniemi, 1986). Соціологи називають це “лонгітуди-

нальністю” (Pressman, Wildavsky, 1984) і відзначають, що складність спільних дій є характерною ознакою здійснення.

Звісно, тут неможливо глибоко вивчити або оволодіти всіма видами діяльності, які Брукс та інші автори асоціюють з дієвим здійсненням політики.

Однак важливо зазначити, що формування політики і аналіз з метою вибору її курсу мають бути зв'язані одне з одним, якщо ми маємо на меті розв'язання суспільних проблем. Хаулет і Рамеш зазначають (Howlett, Ramesh, 1995): попри те, що багато урядових рішень продовжують приймати без належної уваги до складнощів здійснення, зараз багато хто вже визнає необхідність врахування цього фактора на ранніх етапах процесу розробки і здійснення політики. Окремі автори говорять про континуум пов'язаних з політикою дій, визнаючи зв'язок між політикою і здійсненням та необхідність врахування здійсненності на етапі розробки політики, а також роль взаємодії і переговорів між учасниками в процесі здійснення політики (Younis, Davidson, 1990).

Андерсон, який підходить до питання з точки зору державних адміністраторів вищої ланки в уряді Канади, згоден з цим. Він пише: “Визначення потреб у ресурсах і вироблення програми має передувати ухваленню політики, а це передбачає тісне співробітництво між людьми, які займаються політикою, розробкою програм, а також виконавцями” (Anderson, 1996). Ми вже бачили практичні свідчення вимоги визначення впливу забезпеченості ресурсами на здійснення політики як в “Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide” уряду Канади, так і в “Procedures Guide” уряду провінції Онтаріо.

Професійний аналіз з метою вибору курсу і управління політикою істотною мірою є частиною роботи з передбачення і уникання “підводних каменів спотикання” (Patton, Sawicki, 1993). З цього, за словами Веймера і Вайнінга (Weimer, Vining, 1992), постає запитання: які фактори впливають на ймовірність успішного здійснення і як відповісти на нього в такий спосіб, котрий сприятиме успіху політики.

Коротке обговорення у цьому розділі, безсумнівно, точитиметься далі навколо вже знайомих вам пи-

тань. Однак керівництво управлінням політикою справді пов'язане з визначенням ключових факторів здійснення політики і віднайденням практичних засобів уникнення або розв'язання питань, що заважають здійсненню намірів розробників політики. Таким чином, обговорення може бути доречним, бо дозволяє перевірити ваші власні підходи і досвід, порівнявши їх з кращими методами з-поміж рекомендованих у літературі.

Навчальна мета цього розділу

Вивчивши цей розділ, ви повинні:

- розуміти важливість оцінки факторів здійснення як складової частини розробки політики і аналізу з метою вибору її курсу;
- мати практичні знання про ключові фактори, що впливають на здійснення;
- розуміти і вміти застосовувати різні методи, що сприяють успішному здійсненню.

Схема

Виклад у цьому розділі побудовано таким чином:

1. Проблеми, пов'язані із здійсненням курсу політики.
2. Передбачення та уникнення проблем при здійсненні курсу політики.
3. Здійснення курсу політики і нове в державному управлінні.
4. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу.

1. Проблеми, пов'язані із здійсненням курсу політики

Як зазначалося вище, здійснення — образно кажучи, коли гума політики б'є шлях. Це також місце або точка в процесі здійснення політики, де ймовірність того, що машина зіjde з дороги, найбільша. Свідчень цього в літературі чимало. Брукс, наприк-

лад, зазначає (Brooks, 1998), що попри те, що з 60-х років урядом Канади було витрачено мільярд доларів, рівень особистих доходів в Атлантичній Канаді, що складається з чотирьох найсхідніших і найменших провінцій, розташованих на самому сході, залишається приблизно на тому самому рівні, як і до того, коли було відкрито трубопровід економічного розвитку. Едвардс і Шарканські (Edwards, Sharkansky, 1978) цитують цілу низку випадків, коли в Сполучених Штатах посадові особи вищої ланки вимагали здійснення стратегічних рішень, але нічого не було зроблено.

Все це свідчить про те, що труднощі, з якими стикаються ті, хто здійснює політику, можуть бути нездоланними. В літературі згадується дуже багато факторів, які спричиняють ці труднощі.

Одна з них — це проблема спілкування, що впливає із самого процесу формування політики. За словами Брукса (Brooks, 1998),

“розробники законів не завжди знають, чого вони хочуть, і, отже, їхні вказівки часом бувають неточними або навіть суперечливими. Цілі, що встановлюються розробниками політики, нерідко бувають надзвичайно туманними, а в основі їх лежать неоднозначні слова, що дозволяє різні варіанти інтерпретації”.

Андерсон (Anderson, 1996), передаючи погляд посадових осіб вищої ланки, які постійно займаються політикою в уряді Канади, наводить приклад істотних труднощів при здійсненні імміграційної політики, які виникли через те, що курс політики, котрий спирається на нове імміграційне законодавство, не був належним чином роз'яснений персоналу на місцях. Справді, недавня дискусія в Канаді щодо процесу здійснення політики на провінційному рівні (в провінції Саскечеван у центральній частині Канади) наголосила на бажанні постійних посадових осіб у міністерствах мати конкретніші інструкції від Кабінету щодо його пріоритетів і цілей (Rasmussen, 1999) з метою уникнення спаду в здійсненні.

Інша проблема виникає через проблеми координації, майже завжди притаманні здійсненню по-

літики. Як зазначають Пресмен і Вілдавські (Pressman, Wildavsky, 1984), “навіть чітка програма, цілі якої узгоджені й кошти на яку виділені, може зіткнутися з проблемами через складність спільних дій... Зусилля певної кількості людей мають бути скоординовані, інакше неможливо досягти цілей програми”. За словами Брукса (Brooks, 1998),

“компроміс — найближчий родич затримки... Реальність, звичайно, полягає в тому, що координація обходиться недешево — йдеться про компроміс, який має прокласти міст до різних планів і ресурсів тих, чиї спільні зусилля необхідні на стадії реалізації програми”.

Проблема координації при здійсненні політики постає в двох контекстах. Перший — міжвідомчого характеру. В літературі ця проблема розглядається переважно з погляду устремління державного службовця до незалежності та автономії. Однак ця спрямованість є виявом того, що можна назвати бюрократичною патологією. За висловом Брукса (Brooks, 1998), державні службовці прагнуть не самотійності як такої, — вони хочуть мати ресурси і умови, які дозволили б їм захистити те, що, на їхню думку, є основним у місії (ідентичності) їхнього відомства.

Проблема координації може виникнути там, де кожна бюрократія функціонує окремо. В цьому разі вона набуває форми труднощів у застосуванні ієрархічної драбини при просуванні вперед на шляху здійснення політики. Андерсон (Anderson, 1996) зазначає, що “організаційні структури або процедури, так само як і відмінності між культурами, можуть гальмувати координацію між людьми, які займаються політикою, програмами та їх виконанням, яка необхідна для дієвого здійснення політики в реальності”. Шарпф (Scharpf, 1986) іще конкретніше висловлюється про труднощі, що виникають у цьому плані:

“Навіть у чітко ієрархічних організаціях одиниці нижчого рівня, як правило, мають істотну владу, завдяки своїй монополії на спеціалізовану інформацію і контактам із клієнтами, а також через те, що саме від ефективності їх діяльності

залежить загальний результат роботи організації. Таким чином, будь-яка організація, як правило, характеризується багатьма зв'язками обміну, включаючи зобов'язання й очікування обміну в майбутньому, внаслідок чого ієрархії схильні перетворюватися на мережі взаємної залежності. Звичайно, демонструючи силу в межах організації, керівники вищої ланки отримують гору. Але вони можуть заплатити високу ціну за руйнацію встановленої мережі очікувань, відданості й лояльності”.

Ця проблема ускладнюється в організаціях, децентралізованих регіонально, навіть у межах одного відомства. Шарпф (Scharpf, 1986) далі зазначає, що в ієрархічних організаціях, таких як міністерська бюрократія, організаційна близькість і менеджментський вплив спільного начальника, як правило, корисні, тоді як організаційна віддаленість переважно веде до посилення конкурентоспроможності і конфлікту між одиницями нижчого рівня.

Насамкінець, дієве здійснення політики може бути поставлене під загрозу через дії зовнішніх зацікавлених. Це особливо характерне для випадків, коли цільова група чинить опір змінам у поведінці, передбаченим цією політикою, і натомість її поведінка свідчить про небажання сприйняти їх. Навіть якщо групи клієнтів перебувають на тому самому боці, а лінія політики націлена на розширення, а не обмеження поведінки, відомства можуть опинитися в ситуації, коли на темп здійснення політики сильно впливають зовнішні зацікавлені.

Однак те саме може трапитися і тоді, коли політика громади, у фокусі якої перебуває дане відомство, включає велику кількість об'єднаних спільними інтересами груп, що представляють широкий і, не виключено, суперечливий діапазон вимог (Brooks, 1998). Через те, що багато часу йде на переговори і пошуки консенсусу, здійснення політики може значно затримуватися. Бресерс і Макхонай (Bressers, MacHonigh, 1986) вказують, що здійснення державної політики буде дієвим, якщо: 1) між задіяними сторонами існує ширше співробітництво і менше конфліктів; 2)

всі задіяні сторони частіше спілкуються між собою; 3) влада тих, хто обстоює дану політику, сильніша, ніж у їхніх опонентів. Можливо, це перебільшення або навіть трюїзм, але не можна недооцінювати труднощі здійснення, пов'язані з тим, що могутні зацікавлені особи розходяться в думках щодо бажаних результатів.

В цьому обговоренні ми не вичерпали всіх факторів, що можуть завадити або навіть унеможливити дієве здійснення. Однак цього достатньо, щоб показати, чому вивчення здійснення, схоже, є невеселою наукою аналізу з метою вибору політики (Pal, 1997). Справді-бо, деякі із згаданих вище труднощів легко подолати неможливо. Наприклад, проблему непроступливості зовнішніх зацікавлених можна розв'язати, якщо необхідні зміни здійснювати поступово і обмежити їх невеликою цільовою групою. Однак це безглуздо, якщо сама проблема вимагає великих змін у поведінці з боку частини населення, як це зараз відбувається в Канаді у зв'язку із зміною клімату. Більше того, напруження між контролем з центру при здійсненні програм заради ефективності та підзвітності і децентралізованим здійсненням заради можливості реагування на протреби людей притаманне нашій системі і може бути повністю подолане лише в разі принесення в жертву однієї з цих трьох цінностей, до чого ми ще не готові.

Хоч би як там було, від керівництва державним сектором в управлінні політикою вимагаються постійні зусилля, спрямовані чи то на подолання перешкод при застосуванні традиційної практики, чи то на запровадження нових видів практики, зокрема, через застосування альтернативного надання послуг.

2. Передбачення і уникнення проблем при здійсненні курсу політики

Веймер і Вайнінг (Weimer, Vining, 1992) стверджують, що соціологи дали відносно небагато практичних порад щодо того, як передбачати і уникати проблем із здійсненням політики. Може видатися,

що це невдалий початок для спроби просіяти літературу в пошуках вказівок, як можна поліпшити практику здійснення політики.

Персонс (Parsons, 1995) цитує модель Пола Сабатьє і Даніеля Мазманьяна (Sabatier, Mazmanian, 1981) як добрий путівник для збентежених менеджерів у досягненні цілей політики. Перевагою цієї моделі є її комплексність: вона враховує не лише погляди менеджера, а й основні правові, інституційні, політичні і соціально-економічні змінні (Pal, 1997). Дуже просто — чим більше цих змінних, а особливо критично важливих, які ми можемо позначити знаком +, тим вищі шанси успішного здійснення політики.

Піддатливість проблеми для трактування:

- наявність технічної обґрунтованої теорії і технології;
- різноманітність ліній поведінки цільової групи;
- ступінь необхідності в зміні поведінки;

Спроможність законодавства структурувати здійснення:

- інкорпорація адекватної причинної теорії;
- однозначні директиви щодо політики
- фінансові ресурси;
- ієрархічна інтеграція в, межах/між відомств, що займаються здійсненням політики;
- залучення посадових осіб до здійснення політики;
- формальний доступ для аутсайдерів

Незаконодавчі змінні, що впливають на здійснення:

- соціально-технічні умови, стан технології;
- увага з боку засобів масової інформації;
- підтримка громадськості;
- ставлення, ресурси груп виборців;
- задіяність, вміння посадових осіб, що займаються здійсненням політики, керувати;

Численністю цих змінних можна пояснити висловлення Пала про здійснення політики як про “невеселу науку аналізу з метою вибору політики”. І безперечно вірно, що деякі з цих факторів, зокрема соціально-економічні умови, завжди будуть поза контролем менеджера.

По суті, ми вже розглянули деякі системні методи, які можна застосувати для того, щоб перенести багато з цих змінних у колонку, позначену знаком +, або бодай почати управляти ними. Ключовим моментом цих підходів є те, що вони наголошують на необхідності розглядати здійснення політики як невід'ємну частину розробки політики або аналізу з метою вибору її курсу.

Пригадаймо підхід Ленга до аналізу з метою вибору політики, описаний у розділі 3, і вимоги вбудувати адекватну причинну теорію в політику або законодавство, щоб реалізувати її. Як зазначають Веймер і Вайнінг (Weimer, Vining, 1992):

“Ми можемо уявити собі логіку політики як ланцюг гіпотез... Очевидно, ми маємо розглядати політику як нелогічну, якщо не можемо визначити вірогідний ланцюг поведінки, що веде до бажаних наслідків”.

Тест Ленга на *відповідність* фактично спонукає нас визначити, чи відповідають очікувані або фактичні наслідки політики поставленим цілям. Однак іще далеко до підведення під визначення проблеми обґрунтованої технічної теорії і вбудування адекватної причинної теорії в політику і законодавство, за допомогою якого вона набуває сили.

Те саме можна сказати і про тест Ленга на *адекватність* стосовно пропозиції щодо політики. Шарпф (Scharpf, 1986), поряд з іншими, стверджує, що благо відповідності даній інституційній структурі є важливою передумовою успіху політики, а Макрей і Вілде (MacRae, Wilde, 1979) зазначають, що для запровадження і здійснення курсу політики необхідно, щоб керівники **продовжували** дотримуватися своїх зобов'язань (підкреслено автором). Тест на *адекватність*, як показано в розділі 3, спонукає нас визначати, чи конкретний обсяг і набір ресурсів потрібний і достатній для здійснення розроблених стратегій і чи має дана організація адекватні управлінські і адміністративні навички і здібності для здійснення стратегій. Такий аналіз необхідний для визначення того, чи є кошти, люди і керівництво, потрібні для здійснення курсу.

Насамкінець, тест на залежність спонукає нас оцінити, чи залежить здійснення політики від сприйняття з боку окремих осіб і груп і співробітництва з ними і, якщо так, то чи можна обійти цей вплив або впоратися з ним за допомогою планів дій у надзвичайних обставинах або певних виправних заходів.

Веймер і Вайнінг (Weimer, Vining, 1992) рекомендують два підходи, які можна застосувати як кістяк для вироблення системних уявлень про здійснення в практичних ситуаціях. Це — **орієнтоване вперед відображення** і **орієнтоване назад відображення**.

Веймер і Вайнінг дають таке визначення **орієнтованому вперед відображенню**: визначення ланцюга поведінки, що зв'язує політику з бажаними наслідками. Ми наголошуємо на слові “специфічний” у специфікації — конкретно що ким має бути зроблено для того, щоб одержати бажані напрямки. Для цього потрібно те, що зветься настроєністю на погане — здатністю думати про те, що може не вдатися і хто зацікавлений в тому, щоб воно не вдалося.

Це дає аналітикам можливість визначити альтернативні підходи до здійснення, у яких шанси на успіх кращі.

Орієнтоване назад відображення — це радикальніший підхід до досягнення успішного здійснення, але він може бути іще більшою мірою настроєний на сьогоднішню зацікавленість клієнта у орієнтованому наданні послуг. При цьому успішне надання послуг береться за основу, а потім береться до уваги структура відомств, які займаються здійсненням політики, аби визначити, що може бути потрібне у справі забезпечення можливості успішного надання послуг. При цьому не виключено переформулювання самого визначення курсу політики.

Звичайно, жоден із цих підходів не може претендувати на те, що його результатом буде досконале здійснення. Як вірно зауважив Пал (Pal, 1997), “визначити вимоги успішного здійснення трохи легше, ніж виконати їх на практиці. Здійснення завжди залишатиметься діяльністю, що залежить від обставин, і необхідні постійні коригування для приведення результатів у відповідність із сподіваннями. Не дивно, що Петон і Савіцькі (Patton, Sawicki, 1993) го-

вляють про необхідність підтримання політики, — комплексу заходів, які мають на меті забезпечити здійснення політики саме таким чином, як задумувалася, щоб будь-які зміни були передбаченими, а не випадковими. Однак здійснення може бути кращим, якщо вибої вздовж шляху сприймати за такі, що змушують вчитися. Це означає, що віддане справі керівництво може бути найважливішою змінною взагалі.

3. Здійснення курсу політики і нове в державному управлінні

Досі в центрі нашої уваги перебували проблеми, пов'язані із здійсненням політики, а також пошуком аналітичних методів, які дозволили б поліпшити цей процес шляхом з'ясування проблем на ранніх етапах розробки політики й аналізу з метою вибору оптимального варіанта її курсу. Важливо визнати також, що уряди впродовж тривалого часу докладали зусиль до запровадження істотних інновацій, які мають безпосереднє відношення до створення сприятливих умов для успішного здійснення політики, встановлених Сабатьє і Мазманьяном, хоч прямо вони їх і не сформулювали. Пал подає цікаве обговорення цих змін, щоправда, також не пов'язуючи їх безпосередньо з системою критеріїв, встановлених Сабатьє і Мазманьяном. Він зазначає (Pal, 1997), що не виключено, що імпульс інновацій у практиці і процедурах управління змістився в провінції і міста, принаймні вони не меншою, а може, й більшою мірою прагнуть інновацій, ніж федеральний уряд.

Йдеться про недавнє звернення до застосування інформаційних технологій при наданні послуг. Вже сама присутність цих технологій сприяє досягненню однієї з визначених Сабатьє і Мазманьяном незаконодавчих цінностей. Іще важливішим є їхній вплив, пов'язаний із поліпшенням умов надання суспільних послуг. Пал (Pal, 1997) зазначає: "Нові інформаційні технології [дозволяють] урядам зробити послуги доступнішими, зокрема і в матеріальному відношенні.

Тепер канадці можуть отримувати на місці широкий діапазон послуг різних відомств або рівнів урядових структур. Послуги можуть надаватися безпосередньо вдома або через автоматизовані телефонні автомати”.

Навіть одна ця інновація допомагає задовольнити цілу низку встановлених Сабатьє і Мазманьяном умов успішного здійснення політики, включаючи умову ієрархічної інтеграції в межах відомств і між відомствами, що займаються здійсненням політики.

Наголос на ключових функціях (тобто тих функціях і видах діяльності, які найдоцільніше покласти на [уряд]), що є також невід’ємною складовою державного управління нового типу (Pal, 1997),, допомагає врахувати пораду Бердака (Bardach, 1977), який радить державним службовцям уникати здійснення варіантів, в основі яких лежать складні системи управління, великі організації, істотна ротація, а натомість ставити перед собою не такі великі цілі.

Аналогічно, нинішній наголос на наслідках і ефективності з підвищеною увагою до чітких стандартів послуг, забезпечення яких урядовими структурами може здійснюватися з максимальною відповідальністю (Pal, 1997), має на практиці сприяти врахуванню вірної технічної теорії, а також встановленню належної причинно-наслідкової теорії. Не менш важливо, щоб ці стандарти самі розвивалися, щоб забезпечити чіткі директиви політики, яких досі дуже бракувало в багатьох випадках.

Насамкінець, партнерство, яке, за словами Пала, починає відігравати найістотнішу роль на федеральному рівні (Pal, 1997), а також ринкові механізми, зокрема в сфері мобілізації доходів, можна розглядати як спроби забезпечити наявність ресурсів, персоналу і небайдужого керівництва, що є передумовою якості і відповідальності, а також надати групам виборців та іншим зацікавленим широкі можливості брати участь в політиці. Крім того, ці механізми сприяють реалізації поради Бердака (Bardach, 1977) щодо здійснення політики по можливості через ринок.

4. Запитання для перевірки засвоєння матеріалу

Щоб допомогти вам у перевірці якості засвоєння матеріалу цього розділу, пропонуємо дати відповідь на такі запитання:

- У цьому розділі йшлося про різні проблеми при здійсненні політики. Які з них мають найбільше значення, з огляду на ваш досвід в Україні?
- Сабатьє і Мазманьян визначили низку умов, які необхідно виконати для максимізації успішного здійснення політики. Спираючись на ваш досвід як учасника або спостерігача виконання програм, які з цих умов мають ключове значення для здійснення політики в Україні?
- Останнім часом характерною рисою практики здійснення політики є інновації, які можна віднести до рубрики “нове в державному управлінні”. Чи можете ви пригадати приклади застосування інновацій з вашої праці в Україні? Як вони співвідносяться з умовами здійснення політики, визначеними Сабатьє і Мазманьяном?
- Веймер і Вайнінг пропонують застосовувати методи орієнтованого вперед відображення і орієнтованого назад відображення як засіб системного мислення щодо здійснення політики в практичних умовах. Як ви гадаєте, чи можна застосовувати ці методи у ваших умовах? Відповідь обґрунтуйте.

Література

1. Anderson, George (1996) “The new focus on the policy capacity of the federal government”, **Canadian Public Administration**, 39:4, (Winter), 469-488.
2. Bardach, Eugene (1977) **The implementation game: What happens after a bill becomes a law**. Cambridge. MA: MIT Press.
3. Bresser, Hans & MacHonigh (1986) “A Comparative Approach to the Explanation of Policy Effects,” **International Social Science Journal**, 38:108 (1986), 267-87.
4. Brooks, Stephen (1998) **Public Policy in Canada: An Introduction**. Toronto: Oxford University Press.

5. Edwards, George C. and Iran Sharkansky (1978) **The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy**. San Francisco: W.H. Freeman.
6. Howlett, Michael & M. Ramesh (1995) **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Toronto: Oxford University Press.
7. Kiviniemi, Markku (1986) "Public policies and their targets: a typology of the concept of implementation," **International Social Science Journal**, 38:108, (1986), 251-65.
8. MacRae, Duncan, Jr. & James A. Wilde (1979) **Policy Analysis for Public Decisions**. Belmont: Duxbury Press.
9. Matland, Richard E. (1995) "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation," **Journal of Public Administration Research and Theory**, 5:2, 145-74.
10. Parsons, Wayne (1995) **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Aldershot: Edward Elgar Publishing Limited.
11. Patton, Carl V. & David S. Sawicki (1993) **Basic Methods of Policy Analysis and Planning**. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
12. Pressman, Jeremy & Aaron Wildavsky (1984) **Implementation**. Berkeley: University of California Press.
13. Rasmussen, Ken (1999), "Policy Capacity in Saskatchewan: strengthening the equilibrium," *Canadian Public Administration*, 42:3 (Fall/autome) 331-48.
14. Sabatier, Paul A. (1993) "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research," in Michael Hill ed. **The Policy Process: A Reader**. London: Harvester Wheatsheaf, 266-93.
15. Sabatier, Paul A. & Daniel A. Mazmanian (1981) "The implementation of public policy: A framework of analysis", in Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier eds. **Effective Policy Implementation**. Lexington. MA: Lexington Books, 3-35.
16. Scharpf, Fritz (1986) "Policy failure and institutional reform: why should form follow function?". **International Social Science Journal**, 38:108, 179-89.
17. Weimer, David L. and Aidan R. Vining (1992) **Policy Analysis: Concepts and Practices. Second Edition**. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
18. Younis, Talib & Ian Davidson (1990) "The Study of Implementation", in Talib Younis ed. **Implementation in Public Policy**. Aldershot, Eng..

М. Пол Браун

**ПОСІБНИК З АНАЛІЗУ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

Переклад з англійської

Відповідальний за випуск *Анатолій Чердаклі*

Редактор *Юрій Косенко*

Технічний редактор *Ольга Грищенко*

Коректор *Юлія Мороз*

Комп'ютерна верстка *Олега Лазебного*

Підписано до друку 23.04.00.

Формат 84 × 108/32. Папір офсетний № 1.

Гарнітура журнальна. Друк офсетний.

Зам. № 2429

Видавництво «Основи».

01133, Київ, бульв. Лихачова, 5.

ЗАТ «Віпол». ДК №15.

03151, Київ, вул. Волинська, 60.