ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ПРОГРАМ

Еверт Ведунґ

Evert Vedung

PUBLIC POLICY AND PROGRAM EVALUATION

Еверт Ведунґ

ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ПРОГРАМ

Переклав з англійської
Валерій Шульга

КИЇВ
ВСЕУВИТО
2003

ББК 66.3 (4ШВЕ)
В 26

З точки зору політології «Оцінювання державної політики і програм» є навчальним посібником з аналізу можливостей та обмежень оцінки діяльності в державному секторі. Еверт Ведунґ розглядає оцінювання як механізм кваліфікованого моніторингу, систематизації та упорядкування державної діяльності та її результатів для того, щоб державні службовці мали змогу якомога відповідальніше, ефективніше та творчо виконувати свою роботу, орієнтовану на розвиток держави.

Книжка зацікавить аналітиків, експертів у сфері державного управління, слухачів системи підготовки та перепідготовки кадрів державної служби України, викладачів та студентів вищих навчальних закладів програм маґістерського рівня.

Видання цієї книжки здійснено в рамках проекту «Підтримка реформи державного управління в Україні», який виконується Шведським Інститутом Державного Управління (SIPU International) та фінансується Шведським Аґентством Міжнародного Розвитку (Sida)

The publication of the book was done within the framework of the project «Support of Public Admimistration Reform in Ukraine», managed by the Swedish Institute for Public Administration (SIPU International) and financed by the Swedish International Development Agency (Sida)

Ця публікація є авторизованим українським перекладом англомовного видання, надрукованого у: Transaction Publishers. New Brunswick (U. S. A.) and London (U. K.), 1997.
Усі права застережено.

Copyright © 1997 by Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey 08903

© Валерій Шульга. Український переклад, 2003.

ISBN 966-520-049-6

ЗМІСТ

Передмова до англомовного видання 11

Передмова до першого шведського видання 15

1. Оцінювання: семантичний магніт 19
2. Оцінювання між діями і зворотним зв'язком 33
3. Оцінювання, раціональність і теорії державного менеджменту 43
4. Моделі оцінювання 53
5. Підхід до оцінювання з точки зору восьми проблем . . . 115
6. Мета оцінювання 123
7. Внутрішнє або зовнішнє оцінювання 137
8. Характеристика державної діяльності 143
9. Моніторинг 161
10. Попереднє оцінювання 181
11. Оцінювання впливу як випробування і соціальне експериментування 191
12. Загальні, рефлексивні, статистичні й тіньові проби 223
13. Оцінювання процесу і теорія впровадження 239
14. Критерії достоїнства і стандарти виконання 279
15. Використання і корисність оцінювання 297

Словник ключових концепцій оцінювання 323

Посилання 335

Список рисунків

РИС. 1.1. Модель простої системи 22

РИС. 1.2. Системна модель, адаптована до оцінювання дій урядових установ. 23

РИС. 2.1. Оцінювання згідно з циклічною моделлю 34

РИС. 2.2. Оцінювання в загальній моделі управління. 35

РИС. 2.3. Метаоцінювання: оцінка оцінювання. 40

РИС. 3.1. Радикальний раціоналізм 44

РИС. 3.2. Менеджмент на основі завдань 47

РИС. 4.1. Таксономія моделей оцінювання 54

РИС. 4.2. Оцінювання досягнення цілі (результативності) . . 56

РИС. 4.3. Оцінювання сторонніх ефектів 68

РИС. 4.4. Головні результати, порожні результати, перекручені і побічні ефекти 72

РИС. 4 5. Оцінювання сторонніх ефектів із визначеними сторонніми ефектами. 76

РИС. 4.6. Оцінювання без огляду на цілі 78

РИС. 4.7. Комплексне оцінювання: узагальнена модель підтримки 82

РИС. 4.8. Сторони, зацікавлені у державній діяльності та її оцінюванні 90

РИС. 4.9. Продуктивність. 104

РИС. 4.10. Ефективність, як витрати і вигоди, і витрати й результативність 108

РИС. 6.1. Подвійна підпорядкованість у ланцюзі публічного представництва 130

РИС. 7.1. Зовнішнє і внутрішнє оцінювання. 138

РИС. 7.2. Зовнішні виконавці. 139

РИС. 8.1. Інструменти політики: регулювання, економічні засоби, інформація 145

РИС. 8.2. Різні варіанти заборони залежно від винятків . . . 152

РИС. 8.3. Деякі елементарні типи економічних інструментів уряду 154

РИС. 9.1. Прогнозований ланцюг втілення Декларації про пальне 164

РИС. 9.2. Передумови дієвості Декларації про пальне 170

РИС. 11.1. Проблема впливу у термінах протиставлення фактам 193

РИС. 11.2. Підходи до оцінювання з висвітлення причинних впливів 196

РИС. 11.3. Класичний експеримент з перед- і післяпрограмними вимірами 197

РИС. 11.4. Алгоритм Россі і Фрімена для підрахунку ефекту при випадковому експерименті. 200

РИС. 11.5. П'ять типів експериментів на основі випадкової вибірки. 203

РИС. 11.6. Чотирьохгруповий варіант Соломона, застосований до кампанії з енергозбереження. . . 204

РИС. 11.7. Експеримент без формального вимірювання перед програмою — варіант роботи з контрольною групою тільки після програми . . 206

РИС. 11.8. Два типи підібраних груп 209

РИС. 11.9. Теорія поля урядової діяльності, спрямованої на побутову економію енергії 209

РИС. 11.10. Два квазіекспериментн 211

РИС. 12.1. Дві схеми рефлексивних проб — перервані часові серії і «Одна група до і після» — як урізані квазіекспериментн. 227

РИС. 12.2. Тіньові проби: джерела отримання даних і відповідні запитання 234

РИС. 13.1. Пояснювальні чинники при оцінюванні процесу . 242

РИС. 13.2. Неясність політики 250

РИС. 13.3. Мотиви неясності державної політики 253

РИС. 13.4. Теорія урядових дій 256

РИС. 14.1. Критерії достоїнства при оцінюванні орієнтованому на зміст 283

РИС. 14.2. Чотири важливі критерії достоїнства при оцінюванні в державному секторі 290

РИС. 15.1. Інженерна модель використання оцінювання . . . 299

РИС. 15.2. Кроки реаґування в комунікативному процесі . . . 303

РИС. 15.3. Стратегії з посилення використання оцінювання . 310

РИС. 15.4. Стратегія, орієнтована на розповсюдження: методика звітування 311

Присвячується
Юнг-сік Чу та Пітеру Ґерліху,
без чиєї ініціативи ця книжка
ніколи не побачила б світ

Передмова до англомовного видання

У серпні 1991 року я на кілька днів зупинився в «Білдінгсхаус Санкт Віргіл» у Зальцбурзі. У фойє я побачив листівку, на якій німецькою мовою було написано: «Наше життя — це історія несподіваних зустрічей». Ця фраза відбиває важливі події, які призвели до публікації англійського видання цієї книжки.

Усе почалось у 1985 році на семінарі з оцінювання, організованому в Барселоні Європейським консорціумом політичних досліджень, на якому я виступав з презентацією деяких міркувань, які були викладені мною в рукописі шведською мовою, присвяченому оцінці державної політики. Під час цього семінару мені поталанило зустрітися з професором Петером Ґерліхом, який через рік несподівано запросив мене прочитати курс лекцій у міжнародній літній школі Віденського університету, розташованій у мальовничому альпійському селищі Штробль ам Вольфгангзее неподалік від славетної таверни «Серед білих роз», яку Бенацький прославив у своїй опереті. Я вирішив прочитати курс з адміністративного контролю і оцінки державної політики і перекласти англійською мовою решту мого незавершеного рукопису шведською мовою. Курс лекцій 1997 року був повторений у 1989 та 1991 роках.

Але перед моїм візитом до Віденського університету в мене була інша несподівана нагода вдосконалити англійський рукопис. Це сталося після зустрічі в Барселоні наприкінці осені 1985 року, коли я викладав у нещодавно відкритому Інституті проблем миру при університеті Кіунґ Хі в провінції Кіонґґі поблизу Сеула, в Південній Кореї. Запрошення мені надіслали професори Сукон Кім, Кван-Бонґ Кім і канцлер Йонґ-Сік Чу. Після першої подорожі до Кореї я здійснив ще дві, у 1988 та 1990 роках, також організовані професором Сунг-чул Янґом. Я працював над англійським рукописом також і в кімнаті на вулиці Грабарській у Кракові під час моїх короткочасних візитів, організованих між 1987 та 1991 роками Маріаном Гжибовським, моїм другом і колеґою професором з факультету політології

Яґеллонського університету і частково підтриманих програмою обмінів між університетами Уппсала та Ягеллонським, якою опікувалось управління міжнародних зв'язків університету Уппсала.

Коли я отримав з університету Кіунґ Хі четверте запрошення викладати протягом весняного семестру 1994 року, я вирішив завершити рукопис і спробувати знайти англійського видавця. Книжка шведською мовою вийшла друком уже 1991 року, однак англомовна версія, що сформувалась у квітучому студмістечку Кванґнунґ, виявилася досить відмінною працею. На останньому необхідно наголосити: ця праця не просто переклад моєї книжки, виданої шведською мовою 1991 року, а повністю переглянутий продукт.

Цими роками чудові комп'ютерники в Уппсалі та Сеулі допомогли мені з установкою і навчили користуватись кількома версіями WordPerfect та іншими комп'ютерними програмами. Особливо я хотів би подякувати за неоціненну допомогу Вунхо Кім, Сун Парк Парк, Джун-ю Джун і Йонґ-чул Кім з Університету Кіунґ Хі. Декан Юн-хі Су і ректори Сунг-кук Лью та Дже Шик Сон забезпечували мене матеріалами і надавали моральну підтримку. Я також користуюся можливістю подякувати за неоціненну допомогу Пур Мітрахі-Біджен у копіюванні, обробці факсів та листуванні, а також моєму колезі з Уппсали Андерсу Вестхольму та моєму компетентному і натхненному братові Таґе Ведунґу за допомогу в комп'ютерних справах. Останній альтруїстично працював удень і вночі задля підготовки рукопису до друку.

Мене також надихали члени групи NOGA з оцінювання досліджень, яку очолював доцент Ола Нюквіст і фінансувала Рада з будівельних досліджень у Стокгольмі, а також колеґи з робочої групи з державної політики і оцінки програм, спонсором якої виступав Міжнародний інститут адміністративних досліджень з Брюсселя, в якому я працюю з 1992 р.; її голова і духовний наставник професор Рей Ріст з Університету Джорджа Вашинґтона порадив мені надіслати рукопис до видавництва «Транзекшн паблишерз», за що я йому дуже вдячний.

Мій колеґа Олександр Девідсон, який тоді працював на факультеті управління Університету Уппсали, а зараз повернувся до Нової Зеландії, уважно прочитав попередню версію англійського рукопису і ретельно виправив мої мовні помилки. Андерс Вестрьом виконав останню перевірку посилань. Значна

частина роботи виконувалася тоді, коли я мав щастя обіймати посаду спеціального дослідника з оцінювання в Національній дослідній раді гуманітарних і суспільних наук (*HSFR*) у Стокгольмі. Дослідження також було підтримане Науковою дорадчою комісією Ради з будівельних досліджень у Стокгольмі.

Усім згаданим особам та організаціям, особливо *HSFR*, я хочу висловити свою величезну подяку. Як знак особливої вдячності, я присвячую англійське видання цієї книжки моїм добрим друзям та шановним колеґам Юнґ-сік Чу та Петеру Ґерліху.

Звичайно, як завжди, жодна з організацій та осіб, вказаних тут, жодною мірою не несуть відповідальності за зміст написаного. Рукопис був завершений у січні 1996 року.

Театрум Економікум,
Уппсала, 10 січня 1996 року

Передмова до першого шведського видання

Непередбачені ефекти навмисних дій вражають. Мало кого не вражають Піррова перемога чи подорож Колумба в пошуках західного морського шляху до Індії. Це явище по-різному описують і спостерігають в різних галузях. Адам Сміт вважав, що він бачив Невидиму руку в дії, Геґель відкрив Підступність розуму, а Ельстер вважає дружбу і любов суттєвими побічними ефектами.

Цей погляд на зворотні наслідки і непередбачені побічні ефекти людських планів є головною силою, що лежить в основі механізмів аналізу, орієнтованого на результати, та інформаційного зворотного зв'язку в державному секторі. З 1960-х років демократичні держави розвивають практику оцінювання як важливого прикладу такого механізму. Оцінювання взяте на озброєння в міністерствах, державних відомствах, державних слідчих комісіях, а особливо у відомствах, що здійснюють нагляд і контроль.

Але розвиток практики оцінювання супроводжується критикою і кризами. Ставляться під сумнів не тільки зміст і методологічна якість оцінювання, а і його необхідність, адекватність використання і навіть тенденція оцінювання бути невиправдано дорогим. Дослідники в галузі оцінювання відреаґували на це, розробивши нові методи і підходи до його застосування у процесі прийняття політичних і адміністративних рішень. Зірка оцінювання зараз на підйомі, принаймні у Швеції, де так званий аналіз результатів має стати життєвою силою в новому трирічному бюджетному циклі.

Ця робота написана як фаховий підручник зі вступу до оцінювання для використання в навчальних закладах, а також у державній службі. Його можна використовувати на курсах з управління, управлінських методів та організаційного менеджменту.

Мій власний інтерес до оцінювання, а відтак до написання цієї книжки, є також непередбаченим побічним продуктом питання ядерної енергетики.

Саме ядерна енергія привабила мене до досліджень у галузі енергетики, що підказало Зіґфриду Веннерберґу, тодішньому директорові Комісії з досліджень і розвитку енергетики (*Delegationen för energiforskning*), ідею залучити мене до проекту стосовно інструментів енергетичної політики. Проект, завдяки якому я також познайомився з Інґве Бойє, поступово почав схилятися до оцінювання інструментів управління і був викладений 1982 року в роботі *Energipolitiska utvärderingar 1973—1981*.

Продовженням цього стала скромна праця з методів оцінювання, написана 1982 року для Комісії з енергозбереження (*Energisparkommitten*). Надихнув мене на неї секретар Комісії Ульф Карлссон. Оцінник Комісії, Жан-Ерік Фурубо, який пізніше перейшов до Національної комісії з енергетики (*Statens energiverk*), а зараз працює в методичному відділі Національного бюро аудиту (*Riksrevisionsverkets*), понад десять років був для мене незамінним спаринґ-партнером з питань оцінювання.

Моя робота в Техаському університеті в Остіні (1982—1983) допомогла мені встановити зв'язки з Американською асоціацією оцінювання. Її щорічні зібрання допомогли мені познайомитись не тільки з американською громадою оцінників, але й з природною катастрофою, яка ледь не припинила існування цієї громади, а саме — землетрусом у Сан-Франциско 1989 року.

Робота продовжувалася в межах програми досліджень державної політики, яку фінансували Шведська рада з будівельних досліджень (*BFR*) та Рада з планування і координації досліджень (*FRN*), Стокгольм. Директор програми Лейф Левін не тільки висловив свої погляди стосовно частини рукопису, але й дуже ефективно забезпечив своїм колеґам з факультету управління Університету Уппсала тиху робочу атмосферу.

Рукопис був завершений за винятково сприятливих робочих умов, які були забезпечені завдяки посаді спеціального дослідника в Національній дослідницькій раді гуманітарних та суспільних наук (*HSFR*) у Стокгольмі.

Рада з будівельних досліджень та її наукова дорадча комісія (*BVN*) надали вирішальну підтримку через своїх співробітників — Стуре Бломґрена і Ола Нюквіст. Жодна інша особа, з якою я стикався, не працювала так наполегливо і активно над втіленням оцінювання у Швеції. Для мене співробітництво зі Стуре і

Ола було дуже важливим. Вони допомагали мені встановлювати контакти, заохочували мене, створювали матеріальні та інтелектуальні умови для розвитку теорії та методології. Серед інших учасників я хотів би особливо відзначити мого колеґу з політології Мікаеля Нюдена, який зараз працює над питаннями оцінювання у Шведському сільськогосподарському університеті в Ултуна, Метте Квортрупа, Естфольда Дістріктшьогсколе з Гальдена, Норвегія, який працює дослідником в Уппсала, та Орйана Ерікссона.

Серед представників Національного бюро аудиту, які займаються аналізом результатів, я знайшов людей з подібними інтересами. Серед них: Рольф Сандал, з яким я підтримував постійний діалог протягом кількох років і який прочитав і прокоментував остаточний варіант рукопису; Бо Андерссон; Ульріха Барклунд, яка протягом кількох місяців була моєю науковою асистенткою; Ширін Альбек, яка вичитувала розділ про модель зацікавлених сторін; Анна-Марі Фалленіус і Ганс Грохманн.

Протягом короткого періоду Національна рада з культури і її робота з перегляду національної культурної політики у Швеції та інших європейських країнах також була джерелом контактів та імпульсів. Цінну інформацію я отримав від Карла Йохана Клеберга, Гьорана Нюльофа та Кйєлл Ейде з Осло.

Нордична літня школа з досліджень у галузі оцінювання в Бестеді (1985) познайомила мене з Торе Нільстуном та Гьораном Гермереном. Залучення Джозефа Хоулі та Майкла Куінн Паттона до читання лекцій забезпечило нам міцний зв'язок з американською елітою дослідників у галузі оцінювання.

З плином років мене підтримувала велика кількість друзів і колеґ моєї власної дисципліни, політології, які допомагали мені своєю критикою, порадами та міркуваннями. Серед них я хотів би відзначити Андерса Берга, Стефана Бйорклунда, Аксеня Хаденіуса, Нільса Карлссона, Бо Менсон, Олофа Петерссона, Бо Ротштейн та Свена Еріка Сверда з факультету врядування Університету Уппсала; Рюне Премфорс та Бйорна Вітрока з факультету політології, Стокгольм; Ульфа Бенґтссона з факультету політології, Ґотенбурґ; Петера Герліха з інституту політології, Віденський університет; Ганса Рінга з коледжу Університету Ваксйо; Бо Джонсон та Стіґа Монтіна з коледжу Університету Оребро; Свена-Олофа Ларссона та Альфа Гунном з коледжу Університету Остерзунд та Йоахіма Шефера, Крітеріум АБ з Кнівсти. На додаток до висловлення суттєвих зауважень, Ан-

2 — 3-1355

дерс Вестхольм з факультету врядування Університету Уппсала завжди був готовий безкорисливо прийти на допомогу з розв'язання комп'ютерних проблем. У зв'язку з комп'ютерами, я також хотів би згадати моїх колеґ Гьорана Бломберґа, Сверкера Херда, Йоргена Германссона та, не в останню чергу, Ларса Брузеліуса з центру обробки даних Університету Уппсала.

Лейла Грандін вчасно і надійно розсилала документи, займалась грошовими питаннями під час відряджень, замовляла звіти і робила копії. Барбро Левін підтримувала порядок у фінансових та кадрових справах. Я підозрюю, що моя дружина Сів, головний бібліотекар у психологічній бібліотеці в Уппсала мовчки гірко жалкувала про те, що одного разу навчила мене брати книжки в бібліотеці, а не купувати їх, тому що їй довелось шукати їх по базах даних і каталогах, а потім возити мені. Більше того, в перервах між візитами до різних бібліотек вона примудрилась ще й купити нову квартиру і взагалі наповнювала моє життя сенсом; я сподіваюся, що вона про це не жалкує.

Усім вищезгаданим особам і організаціям я висловлюю мою глибоку подяку. Ніхто з них не може нести відповідальність за невідповідності у матеріалі, оскільки відповідальність лежить повністю на мені.

Уппсала, 12 квітня 1991 року

1

Оцінювання: семантичний магніт

Оцінювати:

1. **Призначати ціну чому-небудь, визначати вартість чогось, таксувати.**
2. **Визначати якості, цінності, достоїнства т. ін. кого-небудь, чого-небудь; характеризувати.**

(Новий тлумачний словник української мови, 1996, 1998)

Ще за часів класичної античності вчених закликали до двору навчати спадкоємців монархів. Цар Філіп Македонський найняв Аристотеля навчити молодого Олександра мистецтву державності. Під час облоги Сиракуз римські легіонери були вимушені захищатися від палючого дзеркала і катапульт Архімеда. Європейські держави зберегли цю тенденцію. На прохання короля Кристіана IV видатний астроном Тихо Браге оселився при дворі в Копенгагені, щоб тлумачити монарший гороскоп, допомагаючи королю у створенні зовнішньої політики. Члени родини Нобелів, намагаючись створювати і постачати до царського двору новітнє озброєння, провели ряд випробувань вибухових речовин на льоду річки Неви у Санкт-Петербурзі.

Оцінювання в державному секторі є новітнім доповненням до довгого ланцюга спроб монархів поставити розумові здібності науковців і філософів на службу інтересам держави. Послуги, які очікуються від експертів з оцінювання, звичайно, зовсім інші, ніж ті, які були описані вище. Науковців-фахівців з оцінювання просять виконати ретроспективну оцінку управління, результатів і наслідків урядових дій задля ефективної самооцінки, глибшого розуміння і прийняття обґрунтованих рішень тими, хто відповідає за державні справи. Відкидаючи закладений політичний підхід, згідно з яким достатньо мати добрі наміри, оцінювання ґрунтується на протилежній ідеї про те, що реальне значення мають доброчинна практика і добрі результати. Оцінювання передбачає погляд назад заради кра-

щого поступу вперед. Це механізм моніторингу, систематизації та оцінки діяльності урядових установ та їхніх результатів, який дає можливість державним офіційним особам, орієнтованим у своїй роботі на майбутнє, діяти найбільш відповідально, творчо і ефективно. Дії сучасної держави настільки широкі, їхнє виконання таке складне, а потенційні наслідки такі далекосяжні, що для спостереження за цією діяльністю і визначення її наслідків необхідні наукові і суспільні дослідження.

Але систематичного оцінювання потребують не тільки сучасні керманичі, а й політична опозиція, професіонали, громадяни або клієнти урядових програм. Політологів особливо цікавлять погляди політичних опонентів та громадян на оцінку.

Ретельна ретроспективна оцінка вимагає системного збирання даних, аналізу цих даних та документування джерел. Крім того, оцінювання є діяльністю нормативного характеру, відтак для того, щоб оцінити якість урядових заходів, необхідні чіткі критерії достоїнств та стандартів результативності.

Визначення оцінювання

«Оцінювання — це процес визначення достоїнств, вартості та цінності речей». Ці слова Скрайвена (Scriven 1991:1) охоплюють базове, природне значення терміна *оцінювання*. Оцінювання — це процес відокремлення вартого від невартого, цінного від непотрібного.

Оцінювання є провідною аналітичною процедурою в усіх організованих інтелектуальних та практичних діях. Визнаючи, що процес визначення достоїнств, вартості й цінності речей проникає в усі сфери теорії і практики, в цій праці ми обмежимо оцінювання вимогами державної служби і урядових справ. В цілях цієї книжки я пропоную таку дефініцію:

> Оцінювання: ретельне ретроспективне визначення достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій.

Ця дефініція оцінювання неоднозначна. Оцінювання окреслюється по-різному. Термін оцінювання уособив у собі так багато різних значень, що ми можемо назвати його «*семантичним*

магнітом» (Lundquist 1976:124). Він став означенням майже будь-якого зусилля в систематичному мисленні в державному секторі. Легко можна погодитися з першим реченням раннього підручника Керола Вайса «Дослідження оцінювання» (1972): «Оцінювання — це гнучке слово, яке можна притягти до різноманітних суджень».

Оскільки оцінювання має багато облич, я спробую детальніше порівняти наведену вище наукову дефініцію оцінювання з іншими. Метою цього є розгляд моєї власної дефініції в ширшій перспективі. Розпочну із суті оцінювання.

Оцінювання стосується заходів урядових установ

Оцінювання є дійсно загальним аналітичним процесом, відтак воно може застосовуватися до будь-якої сфери суспільної діяльності. Проте особливістю поточного контексту є те, що оцінювання обмежене тільки діяльністю урядових установ, тобто політично або адміністративно спланованими суспільними змінами, такими, як державна політика, державні програми і державні послуги.

Сучасна державна діяльність стосується ґрунтовних, а також орієнтованих на процес програм (Lundquist 1990). Ґрунтовні дії стосуються різноманітних функціональних сфер, таких, як енергетика, довкілля, природні ресурси, землекористування, житло, соціальне забезпечення, охорона здоров'я, транспорт, економічний розвиток та багато інших галузей діяльності. Сюди також входить зовнішня політика, галузь, яка майже повністю залишається поза систематичним оцінюванням (Vasquez 1986).

Дії, орієнтовані на процес — адміністративна реформа,— стосуються ідей і заходів, спрямованих на організацію і функціонування самого державного управління (Petersson and Soderlind 1992:7ff). Адміністративна реформа орієнтована на менеджмент на основі задач на противагу детальному, орієнтованому на процес менеджменту; децентралізацію; нові бюджетні системи; зміни в місцевому врядуванні та інші процеси організаційної розбудови. Головна проблема сучасної адміністративної реорганізації полягає у визначенні тих організаційних структур, на яких ґрунтується, або повинно ґрунтуватись,

втілення державної політики та програм: реґулятивних органів, забезпечених нейтральними і компетентними співробітниками; кадрів, призначених на основі політичних достоїнств; роботи через місцеві органи влади, корпоративні структури, професіоналів; залучення клієнтів; укладання контрактів на виконання робіт приватними підприємцями (огляд у Lundquist 1985).

Очевидно, що оцінювання включає як змістовні, так і орієнтовані на процес дії урядових установ. Оцінювання спрямовано на всі види державної діяльності.

Оцінювання, зосереджене на адміністративній діяльності, продукції та наслідках

Як було зазначено, оцінювання стосується не повного циклу політики, а тільки його кінцевого результату. Для пояснення цієї ідеї я посилаюсь на системне мислення, яке домінує в політологічних дослідженнях з державного управління.

Політологи схильні дивитись на державне управління як на систему (див. рис. 1.1). Система — це єдине ціле, компоненти якого залежать один від одного. У рудиментарнішій формі система складається із вхідних ресурсів, конверсії та продукції у такий спосіб:

РИС. 1.1
Модель простої системи

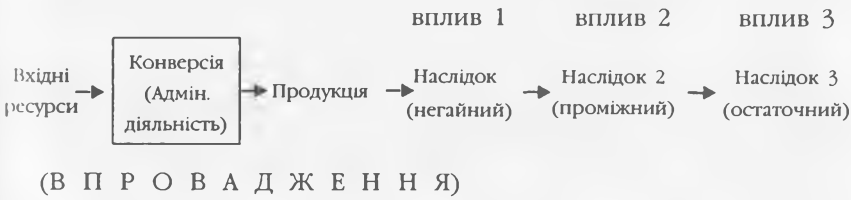
У галузі державного управління загальне поняття системи застосовується до державної служби, яка вважається системою. Це може бути окрема урядова установа, а може бути конґломерат різних організацій. Установи або конґломерати можуть бути одного рівня, наприклад, глобального, міжреґіонального, національного, реґіонального або муніципального. До вхідних ресурсів, які установа одержує від оточення, зокрема, від свого патрона (напр., уряду), можуть належати фонди з певними умовами щодо їхнього використання, письмові інструкції, усна

підтримка чи критика та призначений персонал. У межах установи фонди, люди та інструкції координуються і конвертуються в щось інше. В установі відбувається конверсія. А продукція — це те, що виходить з установи.

У дослідженнях з державного управління етап конверсії загальної моделі систем приблизно відповідає адміністративній діяльності, а етап наслідків часто співвідноситься з етапом продукції загальної моделі систем. Під продукцією маються на увазі феномени, які продукуються урядовими установами у формі, наприклад, заборон; процедур, які дають змогу щось зробити; ґрантів; субсидій; податків; застережень; кредитів; морального впливу; послуг і товарів. Наслідками є те, що відбувається після того, як продукція доходить до адресатів, сюди належать і дії адресатів, і те, що відбувається за межами адресатів у ланцюзі впливу. Можна виокремити негайні, проміжні і остаточні наслідки. Наслідки можна позначити ще словом *вплив*. *Результати* використовується як узагальнюючий термін для продукції і наслідків. Результати можуть також вказувати на продукцію або наслідки. Термін *впровадження*, як правило, стосується конверсії та продукції. Усе це підсумовано на рис. 1.2.

РИС. 1.2

Системна модель, адаптована до оцінювання дій урядових установ



Дозвольте мені навести приклад. Кілька років тому шведський уряд започаткував програму допомоги біженцям від громадянської війни в Афганістані, які мешкали в пакистанських таборах. Уряд виділив кошти Шведській агенції міжнародного розвитку — СІДА. СІДА уклала угоду з Міжнародним Червоним Хрестом у Женеві, який пообіцяв передати гроші Міжнародному Червоному Півмісяцю у Пакистані. Червоний Півмісяць отримав інструкції придбати на ці кошти у місцевих ділерів на-

мети і ковдри та передати їх до таборів біженців. Очікувалось, що місцеве відділення Червоного Півмісяця поставить намети в таборах і роздасть ковдри біженцям. Відтак ці намети і ковдри мали полегшити долю біженців.

Для того, щоб називатись оцінюванням, вивчення програми «Допомога афганським біженцям» мало зосередитись на наслідках (чи біженці дійсно користувались наметами і ковдрами і чи це полегшило їхню долю), на продукції (розподіл наметів і ковдр через місцевий Червоний Півмісяць) або на адміністративній діяльності (що трапилося з коштами, коли вони дійшли до СІДА через придбання пакистанською стороною наметів і ковдр). Очевидно, що оцінювання наслідків може вважатися важливішим за оцінку продукції чи конверсії. Але я не хотів би ставити знак рівняння між оцінюванням та оцінкою наслідків. Концепція, як про це тут сказано, зважає також на адміністративний процес і продукцію. Наприклад, у випадку з біженцями кожен розуміє, що адміністративна діяльність забирає багато часу і до неї залучені кілька рівнів управління.

Обмеження наслідками, продукцією і адміністративною діяльністю виключає дослідження, які заднім числом оцінюють достоїнства і недоліки на етапі формування політики. Наприклад, фактичне або минуле формування політики може оцінюватися через такі критерії достоїнств, як комплексна і надійна інформаційна основа або участь усіх зацікавлених сторін. Можна оцінювати заходи за записами, використовуючи такі виміри достоїнств, як комплексність або відповідність іншим програмам. Але ми не розглядатимемо такі дослідження.

Можливо, варто зробити одне додаткове пояснення. Обмеженість адміністративними процесами, продукцією і наслідками не стосується пояснювальних чинників в оцінюванні. Якщо оцінювання призначене прояснити, що викликало варіації в адміністративних процедурах, продукції та наслідках, моя дефініція дозволяє будь-де шукати факти, які це пояснюють. Було б принизливо обмежувати концепцію оцінювання відносно можливих детермінант.

Отже, я щойно спробував виправдати обмеження суті оцінювання «адміністративною діяльністю, продукцією та наслідками діяльності урядових установ». У наступному підрозділі я спробую розглянути поняття «ретроспективи» у застосуванні до оцінювання.

Оцінювання є ретроспективним процесом

Оцінювання — це ретроспективне судження про державне втручання. Перспективна оцінка (іншими словами, ретельне вивчення дій, які розглядаються, але ще навіть не ухвалені на попередньому етапі) не включена у мою дефініцію. Це обмеження неоднозначне, особливо у північноамериканському контексті. Провідні теоретики вважають, що перспективна оцінка — оцінка на виході, попередня оцінка, оцінка потреб, аналіз задля визначення цілей — належать до оцінювання. Вони розглядають оцінювання як парасольку, яка покриває усі види аналізу державного втручання в межах державного втручання і заради державного втручання. Чи розумно співвідносити оцінювання з будь-яким інтелектуальним зусиллям у державному секторі? Приклади такого широкого погляду на оцінювання можна знайти особливо серед економістів, які роблять аналіз вигід і витрат та аналіз витрат і результативності потенційних майбутніх варіантів і наполягають на тому, що вони практикують оцінювання. Россі і Фрімен (1989:18) погоджуються з цим широким підходом, заявляючи: «Дослідження з оцінювання — це системне застосування процедур соціального дослідження до розгляду *концептуалізації, дизайну,* імплементації та використання програм суспільного втручання» (курсив мій; *також див.* Anderson and Ball 1978; 3, 11,15 ff).

«Якщо планування — це все, можливо, воно ніщо?» — іронічно міркував два десятиліття тому Аарон Вілдавскі (1973) про надзвичайно модну тоді примху — планування. Чи можна сьогодні підняти те саме питання, коли обстеження на вході включене в оцінювання? Звичайно, це нікчемна і нерозумна справа — встановлювати якісь вимоги до використання слова, але, якщо оцінювання може включати в себе всі види аналізу в політичному і адміністративному житті, чи не буде ця концепція занадто розмитою? Можливо, тут ми маємо ще один приклад семантичного магнетизму слова оцінювання.

Головний аргумент проти включення в оцінювання обстеження на вході бере свій початок у походженні та історії досліджень з оцінювання. Потреби раннього руху за оцінювання в емпіричних даних про результати політики та програм виникли на противагу домінуючому наголосу на аналізі запланованих дій. Якщо оцінюванню дозволити включати в себе навіть планування, ця значна історична лінія конфлікту буде затуманена.

Відтак у цьому контексті я обмежую оцінювання вивченням «після того». Таке вивчення стосується ухвалених дій щодо поточної або вже припиненої політики, програм, складових частин програм і т. п., без урахування того, що це давно існуючі зразки, або навпаки — нещодавно запропоновані дрібномасштабні прототипи. Але попередній аналіз потенційних, ще не ухвалених дій не включається в оцінювання в тому розумінні, в якому я використовую його в цій книзі.

Оцінювання — це розгляд поточних та завершених дій

Інколи оцінювання обмежується *поточними* діями, залишаючи поза увагою розгляд виконаних програм та заходів. Такий досить вузький підхід чітко відстежується у підручнику Девіда Нахмайаса «Оцінювання державної політики» (1979; 3f):

> Один з методів, що допомагає зменшити кількість помилкових рішень, це формальний науковий підхід до знання... З наукової точки зору дослідження з оцінювання політики є об'єктивним, системним, емпіричним вивченням впливу поточної політики та державних програм на об'єкти їхнього застосування в сенсі досягнення цілей, які перед ними стояли.

Вузький погляд на суть оцінювання поширений в американській і канадській літературі. За Рутмен, «оцінювання програм означає застосування методів дослідження для вимірювання результативності діючих програм» (1980:17). Гоулі та інші пишуть: «Оцінювання вимірює результативність поточної програми у досягненні її мети» (1970).

Без сумніву, поточна діяльність належить до предмета оцінювання. Вона може навіть складати основний суб'єкт оцінювання державного сектора. Але чи має оцінювання обмежуватися тільки *поточною* діяльністю? Відповідь має бути — «ні». Оцінювання завершеної діяльності також може навчити багато чого. Навіщо її виключати з оцінювання? Я б сказав, що ретельне оцінювання завершеної державної діяльності,— підсумкове оцінювання, за відомим висловом Майкла Скрайвена, може допомогти вдосконалити поточну діяльність. Завершені програми і заходи можуть також перевірятися заради звітності. Обмеження оцінювання вивченням тільки поточних дій неви-

правдано відгородить важливі елементи процесу оцінювання політики. Оцінювання повинно включати в себе всі ретроспективні дослідження політики і програм як поточних, так і завершених. Згідно з моєю дефініцією оцінювання включає в себе усі види аналізу «на виході» адміністративних процесів, продукції та наслідків діяльності в державному секторі.

Оцінювання — це більше, ніж вивчення впливу

У деяких поодиноких випадках видатні методисти визначають оцінювання як вивчення впливу. Леонард Рутмен (1980;17) у своїй книзі «Планування корисної оцінки» пише:

> У цій книзі під оцінюванням програм мається на увазі застосування методів дослідження для вимірювання результатів програм дій.

Він продовжує, що результативність — це ступінь, при якому програма досягає своєї мети або плодить певні ефекти.

Отже, оцінювання обмежується дослідженнями, які торкаються питання впливу. Я не погоджуюся з цією неправомірно вузькою дефініцією. На мою думку, поряд з вивченням впливу, оцінювання має включати в себе вивчення ефективності, спостереження за адміністративною діяльністю та продукцією, а також просте вимірювання рівня досягнення мети там, де питання впливу на порядку денному не стоїть. При оцінюванні дослідницьких установ, бібліотек, музеїв, медичних закладів, публічних парків та інших державних послуг якість продукції оцінюється, наприклад, комісіями експертів, спорідненими установами або групами споживачів, але в таких дослідженнях питання причинних зв'язків часто взагалі не розглядається. Проте ці дослідження досить виправдано продовжують називати оцінюванням. Критика такої практики повинна забезпечуватись аргументацією по суті, а не санкціонуванням дефініцій.

Цілі діяльності — не єдині критерії цінності

У дискусії щодо оцінювання немає навіть загальної згоди щодо нібито фундаментального постулату: оцінювання стосується визначення достоїнств, вартості й цінності. Чарлз Еткін, на-

приклад, у своїй дефініції не робить жодного посилання на визначення цінності. Він заявляє: «Оцінювання — це збирання і презентація підсумованих даних тим, хто приймає рішення». (Цитується за: Scriven 1991:156).

Я вважаю, що оцінювання включає в себе визначення достоїнств, вартості й цінності. Ціннісний компонент оцінювання передбачає принаймні один критерій достоїнства, за яким оцінюється державна діяльність. Деякі автори, особливо в минулому, дотримувалися жорсткої позиції щодо критеріїв цінності, які можна застосовувати до того, що можна називати оцінюванням. Оцінювання дорівнювалось порівняльному аналізу із заздалегідь продуманими, загально визнаними *цілями діяльності*. Керол Вайс (1972a:4) зазначає:

> Метою оцінювання є вимірювання ефективності програми порівняно з цілями, що були намічені для досягнення як засіб забезпечення подальшого прийняття рішень про програму і поліпшення майбутніх програм. (Див. також цитату Нахмайаса вище.)

Традиційне формулювання питання оцінювання програм відоме: «До якого ступеня програмі вдалося досягти своєї мети?» Але чому цілі дій мають бути *єдиним* дозволеним критерієм судження про достоїнство державної політики? Чому при оцінці не використовувати й інші критерії достоїнства? Чому не можна називати оцінюванням судження, які ґрунтуються на міркуваннях і зацікавленості клієнтів або інших зацікавлених сторін. Чому не можна вважати оцінюванням підхід, який ґрунтується на критеріях, запозичених з політичної філософії — рівності, свободи і справедливості? Відбір критерію достоїнства є критичним питанням оцінювання, попри всі дебати. Виключення з розгляду усіх інших критеріїв, окрім відверто визнаних цілей діяльності, на мою думку, надзвичайно обмежує цю концепцію. Це однозначно унеможливить обговорення критеріїв, які мають застосовуватись у нашому оцінюванні.

Відтак запропонована для обговорення дефініція визнає, що оцінювання передбачає визначення цінності, але не обумовлює, які критерії цінності можна застосовувати.

Я хотів би вказати ще на один момент стосовно критерію достоїнства. В оцінюванні можуть бути застосовані як описові, так і приписові теорії визначення цінності, якщо скористатися блискучим формулюванням Шейдіш, Кук і Лівайтон у чудовій праці «Основи оцінювання програм» (1991; 46ff). Описова тео-

рія визначення цінності передбачає використання критеріїв інших достоїнств, наприклад, цілей діяльності, як орієнтирів оцінки, на противагу теорії приписів, яка вимагає верховенства конкретних цінностей. Моя дефініція нейтральна стосовно обох підходів. Вона також нейтральна щодо розбіжностей у межах кожного з цих підходів. В описовому визначенні цінності деякі автори схильні до використання заздалегідь продуманих цілей, тим часом як інші пропонують певний розподіл праці між офіційними оцінювачами і одержувачами офіційної оцінки. У складних випадках офіційні оцінювачі можуть протестувати проти застосування заздалегідь продуманих критеріїв цінності, сподіваючись, що визначення значення отриманої ними інформації найкраще можуть зробити одержувачі після завершення оцінювання. Згідно з моєю дефініцією це також може пройти як оцінювання. Аби щось вважалось оцінюванням, не обов'язково, щоб ця робота виконувалась особою, яка називається «дослідником-оцінювачем». Певне визначення цінності повинно мати місце, але воно може бути виконане пізніше одержувачами. Якщо Еткін мав на увазі саме це, на різницю між моєю позицією і його можна просто не зважати.

Оцінювання — це ретельне визначення цінності

Оцінювання — це *ретельне* визначення цінності державної діяльності. Це вимагає від оцінювання відповідності певним мінімальним стандартам якості, таким, як системне збирання даних і свідоме застосування критеріїв достоїнства і стандартів адміністративної діяльності.

Багато відомих авторів пішли далі і чітко наголошують на тому, що оцінювання за визначенням є суспільним дослідженням. Наступне висловлювання Елінор Челімскі (1985;7) є типовим для цих науковців:

> Оцінювання програм — це застосування методів системних досліджень для вивчення способу організації програми, її втілення і результативності.

Очевидно, що Челімскі має на увазі випадки, коли канони методів суспільної науки застосовуються для точнішого судження про процес. Вона намагається чітко розділити оціню-

вання та оцінку, яка робиться нашвидкуруч і ґрунтується на інтуїції, власній думці й добре тренованій чуттєвості. Такий же підхід демонструють і інші автори. Едуард Сачман у своїй основоположній праці «Дослідження заради оцінювання» (1967: 12;cf. Mann 1972, Caro 1971) стверджував: «Ми не вважаємо, що поле оцінювання методологічно відрізняється від наукових методів; дослідження заради оцінювання є, насамперед, *дослідженням* і як таке має якомога повно дотримуватися загально визнаних норм дослідницької методології» (див. також: Meyers 1981:50ff; Nachmias 1979: 1ff).

Я не згоден з Челімскі, Сачманом та іншими, що оцінювання повинно мінімально бути *визначеним* як дослідження, хоча я використовую термін «дослідження» у досить широкому значенні. Дослідження не еквівалентне науці і застосуванню кількісних методів. Більше того, дослідження передбачає як замовлене дослідження, так і дослідження за власною програмою науковця. І все ж таки я не повинен ставити знак рівняння між оцінюванням і дослідженням, тому що є альтернативні підходи до оцінювання, які було б абсолютно неправомірно відкинути тільки через лінґвістичні міркування. Наприклад, оцінювання часто є компонентом процесу прийняття політичних і адміністративних рішень, у якому ретельне дослідження грає певну, хоча й не домінуючу, роль. Я повинен і це віднести до оцінювання за умови, що до цього процесу включена ретельна оцінка «на виході».

Оцінювання має бути корисним

На загальному рівні оцінювання має також бути обмеженим щодо мети. Оцінювання — це не будь-яке ретельне визначення цінності; це визначення цінності, яке призначене для використання в подальших практичних діях. Під цим я не маю на увазі, що для того, аби називатись оцінюванням, дослідження обов'язково повинно бути зв'язане з рішенням, яке очікує на прийняття. Метою цього може бути внесок в обговорення державної політики, яке може призвести, а може і не призвести до прийняття певного авторитетного рішення. З іншого боку, безпосередня мета полягає у виконанні оцінки задля вироблення на міцній емпіричній основі обґрунтованих суджень, які будуть використані у процесі прийняття рішень. Іншим, більш сумнів-

ним мотивом проведення оцінювання, може бути намагання створити враження про те, що організація добре справляється зі своїми завданнями. Загальна практична орієнтація є настільки великою, що вона має бути включена в дефініцію.

З іншого боку, подальша специфікація практичної орієнтації може зробити оцінювання занадто обмеженим. Деякі ветерани оцінювальної діяльності вважають, наприклад, що оцінювання завжди спрямоване на вдосконалення діяльності. Лі Кронбах з колеґами (1985:14), як і інші, визначили оцінювання в контексті вдосконалення діяльності:

> Під терміном «оцінювання» ми маємо на увазі системне вивчення подій, що відбуваються і які є наслідком поточної програми — вивчення, спрямоване на допомогу у вдосконаленні цієї та інших програм, які мають однакову загальну мету.

Дійсно, поліпшення майбутньої діяльності є важливою метою оцінювання. Проблема дефініції Кронбаха полягає в тому, що численні дослідження з метою оцінювання виконуються заради інших практичних цілей; але, попри це, здається, є сенс віднести їх до категорії оцінювання. Здійснення оцінювання в цілях посилення відповідальності (коли керівники здійснюють оцінювання для того, щоб їхні підлеглі не забували про відповідальність за свої дії) є цілком законною метою оцінювання (див. розділ 6). Дійсно, дослідження відповідальності може призвести до вдосконалення роботи. Але з іншого боку, воно може призвести до припинення діяльності. Більше того, оцінювання може виконуватися з політичною метою, наприклад, задля економії часу або відволікання від питання громадської уваги. Для того, щоб зберегти можливості для далекосяжних і глибоких дискусій щодо причин виконання оцінювання, бажано не обмежувати оцінювання виключно цілями вдосконалення діяльності. За визначенням, оцінювання — це діяльність, яка має свою роль у майбутніх практичних діях, таких, наприклад, як початок обговорення державної політики або безпосереднє забезпечення корисних матеріалів для рішень, які ще не прийняті. Але, в будь-якому випадку, концепція не повинна мати обмежень щодо мети.

На цьому я закінчує свій захист визначення оцінювання як ретельного, ретроспективного визначення достоїнств, вартості і цінності забезпечення продукції та наслідків урядових дій, яке має зіграти свою роль у майбутніх практичних діях.

2

Оцінювання між діями і зворотним зв'язком

Оцінювання передбачає погляд назад заради вдосконалення руху вперед. Специфічна роль оцінювання полягає в систематичному накопиченні і вивченні інформації про наслідки дій, продукцію і адміністративну діяльність задля врегулювання або прийняття більш раціональних рішень у майбутньому.

Ротаційні моделі

Для ілюстрації такої орієнтації постфактум процес державної діяльності часто розглядається як циклічна операція, поділена на етапи, де оцінювання складає етап, який передує наступному циклу прийняття рішень. Поетапні моделі часто зображують як ротаційні, циклічні або спіральні (див. рис. 2.1). Від поетапних моделей не очікується зображення реальної картини державного сектора. Вони радше є допоміжними евристичними засобами або інструментами вивчення реалій.

Недоліком циклічних моделей є те, що державна політика та інші види державної діяльності виглядають як такі, що обертаються навколо однієї точки. Не відображаються ані розвиток, ні напрямок. Іншим недоліком є те, що оцінювання прирівнюється до всіх інших процесів.

Процес дій, процес оцінювання і процес зворотного зв'язку

Найкращим способом ілюстрації ідеї обдумування постфактум є відокремлення процесу оцінювання від процесу діяльності і підхід до них як до різних підпроцесів ширшої політично-адміністративної системи. Процес оцінювання, в свою чергу, може розглядатись як компонент загальнішої системи ретроспективного адміністративного контролю. Адміністративний конт-

роль — це інструмент, що ним організація користується задля забезпечення такої діяльності, яка їй необхідна, і для перевірки відповідності цієї діяльності кількісним і якісним вимогам організації. Оцінювання, як елемент такої системи контролю, є систематичним переглядом головного процесу державної діяльності на його кінцевих етапах. Однією з ключових проблем у процесі управління є зв'язок між цим вторинним процесом (або метапроцесом) з головним процесом дій. Це забезпечує механізм зворотного зв'язку, в якому використовується оцінювання. Зворотний зв'язок може розглядатись і як окремий процес. У моделі управління, показаній на рис. 2.2, етапи головного процесу державної діяльності обмежені шістьма, причому оцінювання і зворотний зв'язок представлені як два окремих метапроцеси.

Необхідно наголосити на тому, що модель управління не забезпечує емпіричного опису реальності. Це евристичний інструмент на підтримку мислення. Він призначений спрямовувати обмірковування і дослідження процесів державної діяльності, оцінювання та застосування оцінки. Це засіб аналізу, розроблений для забезпечення гіпотетичних поглядів і вироблення ідей щодо відповідних дослідницьких проблем.

РИС. 2.1
Оцінювання згідно з циклічною моделлю

Ця модель не змальовує реалістичної картини державної політики чи оцінювання, вона для цього і не призначена.

РИС. 2.2
Оцінювання в загальній моделі управління

За термінологією загальних систем, яка згадувалась у попередньому розділі, ініціація, підготовка та прийняття рішень у процесі діяльності належать до етапу вхідних ресурсів; адміністрування — це процес конверсії, а продукт — це продукція. Як правило, загальна модель систем не включає наслідків, але вони мають бути включені у будь-яку евристику, від якої очікується плідний внесок у процес оцінювання.

Згідно із загальною моделлю управління процес державної діяльності починається з *ініціації (ініціювання)*. Ініціювання — це визначення проблеми, розв'язання якої вимагає державних дій. Вимоги щодо втручання уряду можуть бути висунуті з середини політичної системи, наприклад, адміністративним органом, або із зовнішніх джерел, таких, як громадські організації або засоби масової інформації. Коли політики звертаються до розв'язання проблеми, вона включається в політичний процес. Коли державні політики починають цікавитись нею і намага-

ються винести її на державний рівень, це означає, що проблема вноситься до національного політичного порядку денного.

Окрім питання суті, *підготовка рішення* стосується питання можливості втілення запропонованих заходів та можливості оцінити досягнуті результати. По-перше, з метою створення основи для подальшого прийняття рішення докладаються зусилля з визначення характеру проблеми. Збирається і організовується інформація про альтернативні варіанти дій, вираховуються можливі наслідки альтернативних дій, вимірюється вартість наслідків, встановлюються цілі, альтернативи оцінюються у світлі того, що необхідно досягти. По-друге, при підготовці рішення, ще до виконання дій, зважується можливість імплементації, вивчаються законність різних варіантів дій і наявні організаційні, управлінські та кадрові потужності, що дає змогу визначити ступінь можливої деталізації і впровадження у життя запропонованих альтернативних дій. По-третє, процес підготовки рішення може також включати в себе обмірковування можливості оцінювання майбутньої діяльності. Відтак ідеальний процес підготовки рішення включає не тільки питання по суті, щодо мети, засобів, вартості і вигід, а й можливість успішного втілення і оцінювання.

Підготовка рішень може стосуватися різних дійових осіб та процедур, наприклад, призначення офіційного органу з розслідування, презентацію попередніх варіантів дій, перегляд громадськими організаціями та іншими зацікавленими сторонами, перероблення попередніх пропозицій, презентація однієї чи кількох остаточних пропозицій щодо дій. Підготовка рішення завершується презентацією пропозицій для прийняття рішення.

Відповідно, підготовка рішення стосується цілей, засобів, витрат, вигід, можливості втілювати і оцінювати. Вона також зв'язана з дійовими особами, конфліктами, зіткненнями між різними поглядами на проблему, переговорами та компромісами. Підготовча робота до прийняття політичних і адміністративних рішень ніколи не може бути зведена до чисто інтелектуального процесу розв'язання проблеми. Вона обов'язково включає в себе риси конфлікту і його розв'язання.

Рішення означає, що прийнята формальна, авторитетна і законна резолюція. Звичайно, за різних ситуацій відповідальні за ухвалення такої резолюції різні. Якщо рішення стосується законодавства — це має бути парламент. Рішення про якісь державні

дії можуть прийматись урядом, національною агенцією, регіональним органом. На муніципальному рівні рішення приймаються муніципальними радами, комісіями або муніципальними органами. Функція прийняття рішення набагато менш комплексна, ніж, наприклад, етап підготовки рішення[1].

Рішення у моїй евристичній моделі стосується формального рішення про дії. Питання про те, коли приймаються реальні рішення, залишається відкритим для емпіричного дослідження. Часто реальне рішення ухвалюється вже на підготовчому етапі.

Адміністрування (адміністративна діяльність) — це широка і різноманітна категорія. Головна ідея полягає в тому, що рішення про здійснення заходів мають реалізовуватись. Хоча й важко буває диференціювати рішення про здійснення дій і адміністративні рішення, спрямовані на забезпечення досягнення цілей рішень про здійснення дій, різницю між ними важливо бачити. Адміністративні рішення спрямовані на планування, розробку і підготовку дій до впровадження. Це можна вважати основним процесом адміністрування. Основний процес вимагає допоміжних процесів на кшталт найму і навчання персоналу, закупівлі технічного обладнання, виплати зарплат та зв'язку із зовнішнім світом.

Адміністративна діяльність передбачає пояснення дій та підготовку до їх виконання. Пояснення включає розповсюдження керівниками вищого рівня інформації про зміст загальних рішень, пояснення урядом ухваленого парламентом загального нормативно-правового режиму і пояснення регулюючими органами мандатів на діяльність через вироблення деталізованих правил і норм. Підготовка до впровадження стосується політичних спроб вплинути на урядові відомства, намагання вищого керівництва вплинути на нижче керівництво та намагання нижчого керівництва вплинути на безпосередніх виконавців. Адресати також можуть узяти участь в адмініструванні. Наприклад, брати активну участь у забезпеченні виконання дій на найнижчому рівні. Мовою державного управління це називається участь клієнта, або користувача.

Продукція — це засоби, через які безпосередні виконавці та інші агенти адміністративної системи намагаються впливати на цілі діяльності. Продукція — це те, що фактично виходить з адміністративної системи. До продукції належать надані соціальні послуги та товари, закони та окремі декрети, зібрані податки

і збори, надані позики і ґранти, доведена до відома населення інформація і т. ін. Конкретніше, це вчителі, які викладають у школах, літні громадяни, які отримують допомогу в будинках престарілих, шляхи, які будуються, сміття, яке вивозиться, книжки, які видаються читачам у публічних бібліотеках.

Інколи продукцію включають в етап адміністративної діяльності. Причина, за якої тут вона розглядається окремо, полягає в намаганні полегшити читачеві бачення паралелі між моделлю державної діяльності і загальною моделлю простої системи. Оскільки модель простої системи проводить чітку різницю між конверсією і продукцією (див. рис. 1.1 і 1.2), я також вказав на цю різницю в моїй евристичній моделі діяльності.

Наслідки — це те, що трапляється з боку адресата (клієнта, реципієнта), моделі діяльності. Наслідки можна виміряти в декілька етапів. За певних умов вони вимірюються як стосунки адресатів, дії адресатів і прагнення адресатів діяти. За інших обставин наслідки складаються головним чином з первинного, вторинного, а інколи й третинного суспільного відлуння поза адресатами. Тоді наслідки вважаються результатом дій адресатів.

Буває складно точно вказати на чинники процесу управління, які в конкретному випадку призвели до певних наслідків. Наслідок може виникнути в разі прогнозування певними адресатами майбутніх дій і пристосування до цього ще до того, як вони будуть офіційно вимушені це зробити. Ухвалені дії можуть вплинути безпосередньо на адресатів, коли вони виконують відповідні вимоги і без застосування примусових заходів. І, нарешті, продукція може викликати наслідки і для населення взагалі. Важливо зрозуміти, що наслідки не завжди є результатом тільки формального втілення політики та продуктів вищого рівня, а можуть бути викликані передбаченням рішення про здійснення тих чи інших дій.

В усіх організаціях фундаментальним завданням менеджменту є *контроль після факту*. Для ефективності системи необхідні певні засоби моніторингу і перенацілення різноманітної і спеціальної діяльності великих комплексних організацій, таких, як державна бюрократія. У поточному контексті контроль після факту розглядається як метапроцес, як окремий тривалий цикл моніторингу первинного процесу державної діяльності, включно із збиранням інформації про діяльність підлеглих і вивченням стану виконання вимог адресатом. Адміністративний контроль після факту включає традиційний аудит, простий

моніторинг і оцінювання. Адміністративний контроль включає також самоконтроль у тому сенсі, що виконавці урядових дій самі мають контролювати свою роботу і її результати задля можливості здійснювати врегулювання і пристосовуватись[2].

Оцінювання є одним з видів адміністративного контролю після факту. Вищі керівники, менеджери вищого рівня, менеджери середнього рівня та безпосередні виконавці уповноважують своїх підлеглих або зовнішніх дослідників і консультантів на з'ясовування того, як розвиваються різні етапи адміністративного процесу, який вигляд мають продукція і наслідки, чи наслідки є результатом державної діяльності і чи немає інших, дешевших засобів досягнення тієї самої мети. Оцінювання також може виконуватись як засіб самооцінки з метою навчання і самовдосконалення.

Результати контролю після факту, особливо оцінювання, мають використовуватись як інформація для навчання в первинному процесі державної діяльності. Результати оцінювання можуть доводитись до відома різних аудиторій, таких, як менеджери агенції, оператори програм, зовнішні керівники, що приймають рішення. Будучи метапроцесом, надання контрольної інформації називається *зворотним зв'язком* (див. рис. 2.2). На основі наданої інформації різні користувачі оцінювання можуть вплинути на процес державних дій або здійснити дії в його напрямку. Зворотний зв'язок повинен забезпечити перенацілювання і перегляд. На цьому етапі перенацілювання і перегляду внаслідок навчання можуть відбутись три речі: продовження, зміни або припинення. На ґрунті цих нових обставин процес державних дій має пройти ще один раунд і бути підданий контролю після факту, що, в свою чергу, призведе до нового зворотного зв'язку.

Метаоцінювання

На завершення я хотів би додати, що метапроцеси, такі, як оцінювання і зворотний зв'язок, можуть також оцінюватись. На перший погляд, аудит оцінювання може виглядати як специфічна діяльність. Але оцінювання, як елемент менеджменту в організації, підлягає аудиту, так само як і інші процеси менеджменту, такі, як втілення політики. Продовжуючи використовувати термінологію, яка вживається в цьому розділі, я б сказав, що метаоцінювання — це метапроцес у загальному процесі управління. Відносини між різними рівнями представлені на рис. 2.3.

РИС. 2.3
Метаоцінювання: оцінка оцінювання

Метаоцінювання може застосовуватись до одного конкретного оцінювання, наприклад, перед тим, як його результати будуть передані замовникові, або до опублікування. Воно може виконуватися самим оцінювачем, зовнішніми контролерами або (бажано) тими, кого оцінювали. Його метою є перевірка методологічної якості, читабельності, відповідності фактам та інших якостей. Метаоцінювання також може здійснюватись як підсумовування результатів кількох оціночних досліджень.

Ще одним варіантом є аудит оціночної функції певного урядового відомства. Часто будучи суб'єктом літератури з оцінювання (Hoogerwerf 1992: 215 ff), метаоцінювання в цьому сенсі особливо потрібне, коли керівники бажають оцінити діяльність певного підпорядкованого органу з потужною професійною базою. Університетські дослідження є ідеальним прикладом такої діяльності, яка фінансується урядом і де переважає професійний вплив. Ідея полягає в наданні професіоналам можливості самим здійснювати функцію оцінювання — професорам пропонується оцінити діяльність інших професорів, тому що сторонні люди не мають достатньої компетенції, а вищий орган, який приймає рішення, забезпечує відповідне функціонування механізму оцінювання.

Дозвольте мені ще раз наголосити на тому, що модель управління є евристичною, спрямованою на сприяння оцінювальної думки. Вона має допомогти оцінювачам і замовникам оці-

нювання розібратись у ширшому контексті. Вона не надає і не призначена для надання реальної картини того, що відбувається в урядовій системі. Реалістична картина може бути намальована тільки на міцному емпіричному ґрунті.

Примітки

[1] Рішення означає рішення про програму. Очевидно, що й на інших етапах первинного процесу управління виробляються численні рішення, приймаються рішення про призначення комісій з розслідування, про те, як виконувати роботу, як організувати контроль на виході і т. ін. Це очевидне ускладнення тут не береться до уваги.

[2] Ідею розглядати оцінювання як метапроцес запропонував Фернандез-Баллестерос (1992a:207), який відокремлює цикл дій з втілення державної політики від функцій оцінювання. У того ж автора, 1992b.

3

Оцінювання, раціональність і теорії державного менеджменту

Будь-яке оцінювання ґрунтується на мінімальному раціональному припущенні про те, що цілі, наміри, сприйняття, судження, думки, схеми, плани, навіть ідеології, одне слово, все, що стосується світу людської свідомості, грає таку цікаву роль у діяльності державного сектору, що їхні функції варто вивчати. Люди розглядаються як дійові особи, які розраховують, які здатні робити вибір і судити, хай і приблизно, про його наслідки. Вони навчаються на основі досвіду попередніх дій.

Останнім часом робляться спроби об'єднати оцінювання з різними доктринами вертикального менеджменту, зокрема менеджменту на основі завдань і менеджменту за результатами. Це абсолютно не обов'язково. Оцінювання може бути невід'ємною складовою частиною і плюралістичних доктрин менеджменту, або доктрин, що розглядають менеджмент знизу вгору, таких, як професійне оцінювання, оцінювання, орієнтоване на споживача, та оцінювання зацікавленою стороною (див. розділ 4). На додаток, оцінювання може бути одноразовою подією. У цьому розділі я коротко зупинюсь на доктринах вертикального менеджменту, а інші варіанти обговорю в наступному розділі.

Оцінювання і радикальний раціоналізм

Елементарне оцінювання є давнім явищем. Згідно з Вавилонським ув'язненням, описаним Даниїлом, придворний царя Навуходоносора Аспен систематично перевіряв, як впливала на євреїв Даниїла, Ананію, Мізаеля та Азарію спеціальна дієта, на яку їх посадили. Як контрольну групу Аспен використовував вавилонських підлітків, яким давали на пробу їжу царя (Dan. 1:1 — 21; Chelimsky 1985:2).

Але, яким би давнім не було оцінювання після факту, сучасні оціночні дослідження, без сумніву, були часткою потужної раціоналістичної хвилі, основна філософська ідея якої полягала в

перетворенні політики на більш раціональне, навіть наукове, підприємство. Ця раціоналістична, технократична тенденція набула особливої сили у 1960-і роки і першій половині 1970-х. Згідно з домінуючою між 1960 і 1975 роками думкою ті, хто виробляє і впроваджує державну політику, мають застосовувати увесь спектр методів розробки бюджетів програм, розробки бюджетів на нульовій основі, стратегічного планування, майбутніх досліджень, системного аналізу, аналізів витрат і вигід та результативності витрат, тобто тих методів, які зазвичай називають аналізом політики. Тоді можна уникнути нестабільної, непродуманої державної політики, яка постійно міняється, а дії уряду будуть добре обґрунтованими, здоровими та ефективними. Через застосування науки та наукового аналізу добре продумана, далекосяжна і розумна державна політика вплине, а можливо, й зовсім замінить, недалекоглядні ігри між партіями та зацікавленими групами, які намагаються волюнтаристськими методами розв'язати нагальні суспільні проблеми (Wittrock and Lindstrom 1984). Радикальні раціоналісти вважали, що рішення можна приймати тільки після того, як науковий аналіз політики відповість на ряд запитань, які у спрощеному вигляді наведені в таблиці на рис. 3.1.

РИС. 3.1
Радикальний раціоналізм

1. Якої кінцевої мети прагнуть ті, хто приймає рішення, і яка проблема потребує розв'язання?
2. Які існують альтернативні варіанти досягнення цієї мети?
3. Якими будуть наслідки різних варіантів і яка вірогідність таких наслідків?
4. Яких коштів і ресурсів вимагають ці варіанти?
5. Як можна розташувати ці варіанти, з огляду на вартість і наслідки, і який критерій достоїнства необхідно застосувати при виборі варіанту?

У США Уїттрок і Ліндстром (1984:11ff) продовжують традицію радикального раціоналізму, започатковану в корпорації Ренд, і яку Міністерство оборони під керівництвом Роберта Макнамари розповсюджувало серед планових і аналітичних підрозділів Федеральної адміністрації у Вашинґтоні. У Швеції цю роботу виконувала Організація з оборонних досліджень, Управління адміністративного розвитку і Національне бюро аудиту.

В обох випадках представники дослідницьких кіл оборонного відомства зіграли свою роль. Спрощені системи планування були створені для фізичного, регіонального і економічного планування, для дорожнього руху і довкілля, вищої освіти та енергетики. Домінувало мислення категоріями чітких цілей, систематичне збирання даних про проблеми і вичерпний попередній аналіз заходів.

Комбінація наукового аналізу і широких програм відзначила прорив того, що Уїттрок і Ліндстром назвали «добою великих програм». У Сполучених Штатах нові методи були частиною «Великого суспільства» президента Ліндона Джонсона, а у Швеції вони використовувались для посилення «Міцного суспільства» соціал-демократів.

Радикальний раціоналізм, у моїй інтерпретації, наголошує на орієнтованих на майбутнє етапах планування і підготовки рішень у процесі прийняття рішень у державній діяльності. Важливим елементом є те, що захід до прийняття рішення про його виконання має бути розумно і стисло розроблений на рівні центральних планових механізмів; виконання і досягнення фактичної мети вважаються непроблематичними. Фактично, міцна віра радикальних раціоналістів у те, що результати є виключно функцією етапу розробки, дуже нагадує те, що Поппер і Гаєк називали «наївним раціоналізмом», на противагу «критичному раціоналізму», який передбачає виникнення непередбачених сторонніх ефектів, зворотних ефектів та інших обмежень для всевідаючого раціоналізму.

З часом віра у радикальний раціоналізм, яка супроводжувалась ейфорією з приводу центрального планування, зникла. Спостерігачі зрозуміли, що одна справа — чудово розроблені плани, а зовсім інша — їхнє практичне втілення у реальність. Дедалі частіше учені мужі в галузі управління почали обговорювати необхідність впровадження попереднього імплементаційного аналізу, якого не вистачало в ланцюзі раціоналістичного аналізу політики. Фахівці з управління дійшли висновку про те, що в державній політиці необхідно встановити функцію ретроспективного аналізу, оскільки реформи можуть призвести до неочікуваних нульових результатів, спотворених ефектів та сторонніх ефектів, за яких витрати зростатимуть з шаленою швидкістю[1].

Оцінювання і менеджмент на основі завдань

Частково саме в цьому контексті фокус уваги змістився в напрямку *менеджменту на основі завдань* від старих понять, таких, як менеджмент, орієнтований на вхідні ресурси або на процес. Менеджмент на основі завдань має три риси, які вважаються характерними для вірного менеджменту в урядових установах: встановлення чітких цілей, участь у прийнятті рішень та об'єктивна інформація зворотного зв'язку про досягнуті результати.

Менеджмент на основі завдань не тільки вимагає, щоб парламент, уряд, вищі менеджери та інші керівники встановлювали чіткі завдання діяльності, які піддаються вимірюванню. Завдання мають бути суттєвими і орієнтованими на результат. Вищі менеджери повинні залучати адміністративних керівників і їхніх підлеглих на всіх рівнях, аж до самого нижчого рівня практичних виконавців, до обговорення під час підготовки завдань, що допоможе виробляти конкретніші й послідовніші завдання на всіх рівнях. Бажано, щоб дискусії з визначення завдань мали характер взаємних поступок. Нарешті, необхідно докласти зусиль до нагляду за виконанням завдань і оцінювання результатів з огляду на ефективність. Результати такої оцінки мають повідомлятись як вищому керівництву, так і підлеглим нижчих рівнів, оскільки за доктриною менеджменту на основі завдань останні мають реагувати на результати оцінювання і відповідно коригувати свою поведінку. У шведському варіанті менеджменту на основі завдань, який наразі впроваджується, доданий ще один крок — ті, хто найуспішніше виконує завдання, мають винагороджуватись, а неуспішні — каратись.

Етапи процесу менеджменту на основі завдань наведені на рис. 3.2 (адаптовано з: Rosenbloom 1989:159f).

Протилежним менеджменту на основі завдань є менеджмент, орієнтований на процес. У *менеджменті, орієнтованому на процес,* політики формулюють правила процесу прийняття рішень у державних відомствах та інших виконавчих органах, сподіваючись вплинути на продукт, наслідок або вартість. Поточні завдання орієнтовані на внутрішні адміністративні процеси, а не на результати.

Менеджмент на основі завдань, надаючи великого значення спільному визначенню цілей, з іншого боку, приділяє менше уваги встановленню цілей щодо вхідних ресурсів або процесів прийняття рішень у державних відомствах; замість цього, він

зосереджений на результаті, вираженому у впливі на суспільство або, певною мірою, на продукті. Ще однією важливою рисою є вивчення зворотної інформації і ознайомлення з результатами. Вважається, що визначення цілей і оцінювання діяльності допомагають збільшити продуктивність. Деякі дослідники дійшли висновку, що «саме мета, визначена попередньо, виробляє більшість «мотиваційних сил», а не просто зворотний зв'язок сам по собі» (Carroll and Tosi 1973:4).

РИС. 3.2

Менеджмент на основі завдань

1. Вищий рівень менеджменту визначає загальні цілі всієї організації і встановлює пріоритети і послідовність серед цілей; цілі формулюються в термінах результатів, яких необхідно досягти, бажано у вигляді наслідків, але й у вигляді продукту також.
2. Вищі керівники залучають агентів нижчого рівня, таких, як старші адміністратори, менеджери середнього рівня та їхні підлеглі, до роботи з розподілу загальних цілей організації на підпорядковані цілі для кожного підрозділу організації, навіть для кожного індивідууму; ці цілі у процесі діяльності мають перетворитися на результати, які можна повноцінно виміряти, визначаючи пріоритети і послідовність підпорядкованих цілей та вказуючи на графік досягнення цих підпорядкованих цілей; вище керівництво бере активну участь в обговоренні завдань.
3. Підрозділи і окремі співробітники розробляють плани досягнення визначених результатів.
4. Керівник не дає вказівок підлеглим щодо того, як досягати цілей, відтак підлеглі самі вирішують, якими засобами і методами виконувати завдання і досягати підпорядкованих цілей.
5. Головне керівництво виділяє ресурси своїм агентам, бажано у вигляді єдиних ґрантів — єдиних сум, залежно від ситуації — для забезпечення певного рівня свободи при розробці засобів досягнення цих цілей.
6. Співробітники відомств залучаються до втілення планів, причому наголос робиться на комунікації і співробітництві та спільній відповідальності у сфері визначення авторитетних завдань, пріоритетів і послідовності.
7. Створюється система перегляду діяльності, спрямована на нагляд за просуванням у досягненні цілей та виконанні завдань із зазначеними проміжними показниками.
8. Результати часто переглядаються і оцінюються з огляду на ефективність.

9. Результати оцінювання доводяться до відома не тільки вищих керівників, старших адміністраторів та менеджерів середньої ланки, але й усіх співробітників до найнижчого рівня в організації, що дасть змогу кожному порівняти свою діяльність з іншими і пропонувати та впроваджувати вдосконалення в завдання і результати.
10. Успішна робота з досягнення цілей винагороджується головним керівництвом (зарплатня, премії, просування по службі), недоліки і нездатність досягти цілей караються.

Оцінювання і менеджмент, орієнтований на результати

Оцінювання також можна вважати ключовою рисою *менеджменту, орієнтованого на результати* (Wholey 1983; Shadish, Cook, and Leviton 1991:233). Як і менеджмент на основі завдань, термін «менеджмент, орієнтований на результати» неоднозначний. Я повинен визнати, що не впевнений у тому, яка різниця, якщо вона взагалі є, існує між двома доктринами. Я повинен звернутись до двох інтерпретацій доктрини менеджменту, орієнтованого на результати.

Ознакою менеджменту, орієнтованого на результати, є те, що головне керівництво на самому початку повідомляє своїх аґентів про те, що результати контролюватимуться за фактом. Воно також вказує, яких результатів воно очікує. Більше того, керівництво чітко вказує на те, що результати будуть оприлюднені і порівняні з результатами інших підрозділів. Для цього головне керівництво створює механізми моніторинґу за фактом та оцінки продукту і наслідків. У менеджменті, орієнтованому на результати, механізм оцінювання має виконувати подвійну функцію. Він призначений сиґналізувати аґентам про результати, яких від них вимагає головне керівництво. Це забезпечується у процесі оцінювання, тобто вважається, що запитання, поставлені при оцінюванні, вкажуть аґентам на критерії і стандарти цінностей, яких очікують їхні керівники. Крім того, результати оцінювання також повинні забезпечити вищому керівництву і аґентам тривалий і систематичний зворотний потік надійної інформації про реальні результати. Ідея полягає в тому, що аґенти самі добровільно коригуватимуть свою роботу, коли дізнаються про свою позицію щодо інших аґентів. Оцінювання стосується не одного підрозділу, а декількох, що робить можливим

порівняння. Але звітування про результати має бути також інструментом, за допомогою якого вище керівництво сиґналізує аґентам про напрямок, у якому вони повинні діяти. Ці сиґнали мають надходити не тільки у вигляді порад і рекомендацій, але й через збільшення або зменшення асиґнувань і фондів.

Очевидно, оцінювання є ґрунтовною рисою менеджменту, орієнтованого на результати. Природно, що результати, на яких ґрунтується оцінювання, є важливими. Менеджмент за результатами ґрунтується на систематичному і тривалому отриманні керівництвом і аґентами достовірної інформації про результати політики і програм. Державна політика і планування мають насамперед ґрунтуватися на міцних підвалинах реальних результатів. Під результатами маються на увазі продукти або наслідки або і те, і те. Менеджмент за результатами є продовженням філософії: «достатньо надати їм факти». Просто вкажіть на факти і залиште за головним керівництвом та його аґентами застосування до цих фактів критерію достойності і виконання загальної оцінки. Саме тому вищі керівники і персонал на всіх рівнях організації можуть почати калібрувати цілі і завдання за їхньою відповідністю подальшій діяльності за програмою. Але важливо також зазначити, що в менеджменті за результатами не тільки результати оцінювання, а й процес оцінювання повинні підказувати аґентам, куди рухатися далі.

Схожою рисою між менеджментом за результатами і менеджментом на основі завдань є те, що аґенти отримують повну свободу вибору засобів досягнення визначених цілей. Вище керівництво забезпечує чіткі, орієнтовані на результати, комплексні завдання, але не втручається в те, як організація або підрозділ виконуватимуть ці завдання. Вважається, що менеджмент за результатами діє головним чином через силу прикладу. Співробітники повинні отримувати стимули до ефективної діяльності через порівняння себе з діяльністю інших, а не через директиви і детальні обов'язкові вимоги.

У менеджменті, орієнтованому на результати, не завжди зрозуміло, що мається на увазі під результатом. Згідно з однією інтерпретацією результати — це фактичні результати мінус витрачені ресурси, тобто береться до уваги вартість. Але результати, здається, зв'язані з наслідками, продуктом, а також і тим, і іншим без прив'язки до витрат.

Відповідно до другого, трошки іншого варіанту, менеджмент, орієнтований на результати, вважається першим етапом

4 — 3-1355

на шляху розвитку системи менеджменту на основі завдань. До того, як стане можливим вироблення чітких і зрозумілих завдань на вищих рівнях, аґенції нижчого рівня повинні звітувати про свої фактичні результати. Тільки після цього вищі рівні можуть перейти до визначення реалістичних і об'єктивно досяжних цілей для подальшої діяльності. Менеджмент, орієнтований на результати, тоді стане процесом, який починається знизу і рухається вгору, тоді як менеджмент на основі завдань починається вгорі і рухається вниз, принаймні на початковому етапі.

Поточне реформування процесу вироблення урядового бюджету в Швеції проходить за домінування риторики про менеджмент за результатами. Незадоволення традиційним процесом вироблення бюджету накопичувалося протягом тривалого часу. Критики сперечалися, що бюджетний процес надзвичайно мало торкається досягнутих результатів; проведене орієнтоване на результати оцінювання живе власним життям, ізольовано від бюджетного процесу, який стосується головним чином асиґнувань на різні цілі. Поточна реформа є спробою виправити цю ситуацію, міцніше прив'язавши оцінювання продукту і наслідків до бюджетного процесу.

Установи переводяться на трирічний цикл, тобто кожні три роки вони піддаються комплексній перевірці. У таких випадках перевірка повинна бути великою мірою орієнтована на результати, що передбачає постійне самостійне оцінювання установами своїх власних програм і забезпечення своїх вищих керівників цією інформацією. У ті роки, коли комплексна перевірка не виконується, установи піддаються так званій спрощеній перевірці. Навіть спрощена перевірка передбачає елемент оцінювання, тому що її метою є визначити стан виконання завдань, які були передбачені за результатами комплексної перевірки. Більше того, уряд повинен визначити комплексні задачі щодо продукту і наслідків і забезпечити загальні рекомендації щодо ініціатив організації, але залишити організації достатню свободу вибору необхідних способів і засобів виконання завдань з досягнення результатів. Увага буде зміщена з бюджетних та інших обмежень до аналізу результатів, оцінювання та досягнутих результатів (Sandahl 1992; P 1987/88:150, app. 1, FiU30, rskr 394, SOU 1990:83).

Увага, яку менеджменту на основі завдань приділяли наукові журнали, зазнала драматичного занепаду. У публікаціях з дер-

жавного управління 1970-х років можна знайти велику кількість матеріалів з цієї тематики, у 1980-і та 1990-і роки подібних публікацій стало дуже мало. Після першої ейфорії такий менеджмент був підданий масованій критиці з боку академічних кіл. Говорилося, що уряд не може управляти на основі цілей чи результатів. Політики не можуть визначити чіткі цілі, тому що їм не вистачає необхідних знань або через небажання розкрити свої поточні мотиви, бо вони вважаються недоречними. Офіційні цілі часто бувають занадто туманними, щоб бути застосованими як значимі критерії оцінювання. Принциповіші критики вважають, що певні види діяльності, такі як наукові дослідження, просто не повинні управлятись на основі цілей чи результатів. Наукове дослідження — це інноваційна діяльність, яка не може управлятись на основі цілей за очевидної причини — вона має виробити щось нове, невідоме на момент визначення цілей. Також існує думка, що рішення про засоби не повинні приймати бюрократи, тому що засоби інколи бувають більш політизовані, ніж цілі. Часто політичні партії мають абсолютно різні погляди на засоби, тому що вони негайні й конкретні, погоджуючись при цьому з цілями, які розглядаються як косметика, необхідна для надання програмам прийнятності й легітимності. Наприклад, важко провести різницю між державними та приватними дитячими дошкільними закладами, як емпіричне питання найкращих наявних засобів для досягнення загально схваленої цілі: найкращої турботи про наступне покоління. І навпаки, у випадках, подібних цьому, політичні партії погоджуються щодо цілей, але повністю розходяться в поглядах на засоби досягнення цих цілей.

Примітка

[1] Історичний розвиток ретроспективного оцінювання в багатьох країнах описаний у працях Дерліен 1990а та Рей Ріст 1990, такими авторами, як Ніош, Грей і Дженкінс, Льюв, Кордес і Сандал у Мейн і Бемелманс-Відек 1992 та деякими авторами у книзі за редакцією Грей, Дженкінс і Сегсуорс 1992.

4

Моделі оцінювання

Навколо методологічних основ і практичної орієнтації оцінювання точиться гостра суперечка. В літературі можна знайти численні підходи, які мають достатньо прихильників. Для того, щоб зробити їхній огляд, необхідно звести їх до кількох основних напрямів, або шкіл. Для цього потрібна «бритва Оккама», але, на жаль, такого гострого, загальновизнаного інструменту немає. Доречнішою основою для розподілу є «організатор» оцінювання, тобто логічний момент його початку. Організатор — це фундаментальне запитання, на яке оцінювання має дати відповідь. Часто організатором оцінювання є вибраний критерій достоїнства, але, оскільки це не завжди так, мені ближча абстрактніша концепція організатора.

Мій підхід ґрунтується на тому, що запропонували щодо організаторів Гюба і Лінкольн (1981:8, 11ff.) у своїй монографії про оцінювання в освітній галузі. Але, оскільки я намагатимусь застосувати до оцінювання як політологію, так і ширші положення суспільних наук, моя схема матиме значні практичні відмінності від їхньої[1].

На рис. 4.1 представлена таксономія моделей оцінювання, розташованих у порядку відповідно до організаторів.

Наше дослідження буде зосереджене виключно на деяких важливих моделях за змістом: економічних моделях та професійних моделях. Моделі за змістом складають досить велику і різноманітну групу. На додаток до традиційного оцінювання досягнення мети, до моделей за змістом входить оцінювання сторонніх ефектів; оцінювання без цілі; комплексне оцінювання; оцінювання, орієнтоване на клієнта, і модель зацікавленої сторони.

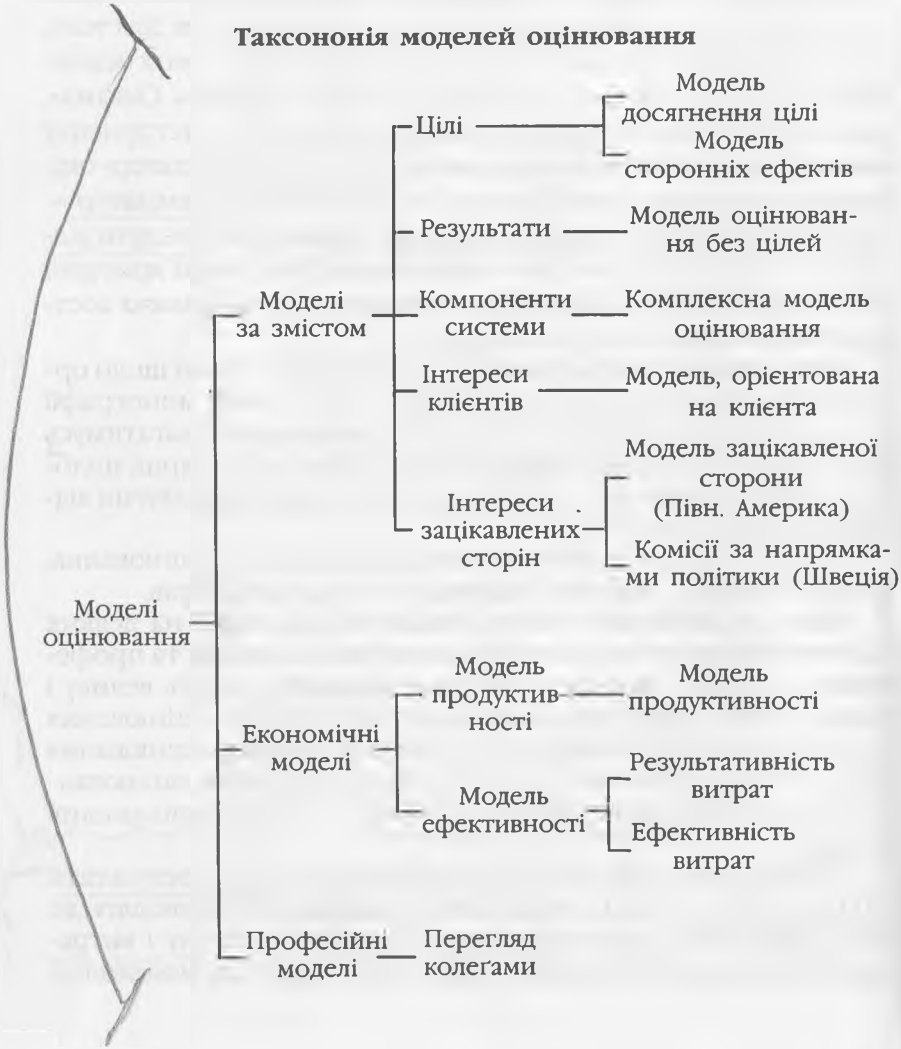
В той час як моделі за змістом оцінюють тільки результати альтернативних дій (і, додатково, процеси, які призводять до цих результатів), економічні моделі віддають данину і витратам. Остання риса відрізняє економічні моделі від моделей за

змістом, які іґнорують витрати. Двома базовими моделями серед економічних є моделі продуктивності і ефективності.

В економічних моделях інтеґруються аспекти вартості і змісту державних дій. Але так само, як оцінники часто вивчають тільки результати (зміст), адміністраторів інколи цікавить тільки вартість. У 1980-і роки велика увага приділялась менеджменту ресурсів, на противагу менеджменту політики. Але чисті моделі вартості тут не розглядатимуться.

РИС. 4.1

Таксононія моделей оцінювання



Професійні моделі, третя базова категорія на рис. 4.1, зосереджені на суті тільки опосередковано, тому що першочергова увага приділяється питанню: «Хто має виконувати оцінювання». Найвідоміша професійна модель — це оцінювання колегами, коли, наприклад, професори оцінюють діяльність професорів — інженерів та хірургів. Оцінювання колегами часто комбінується з самооцінкою.

Я розпочну з моделей за змістом, розгляну економічні моделі і завершу розглядом професійних моделей.

Оцінювання досягнення цілі (результативності)

Класичним підходом до проблеми оцінювання є оцінювання досягнення цілі (результативності). Два головних елементи оцінювання досягнення цілі називаються «вимірювання досягнення мети» і «оцінка впливу». Ключовим питанням при вимірювання досягнення мети є: «Чи відповідають результати цілям програми?» Питання оцінювання впливу може бути сформульоване в такий спосіб: «Чи програма принесла результати?» Іншою назвою вимірювання досягнення мети може бути моніторинг результатів.

Оцінювання досягнення цілі є зразком простоти і ясності. Після визначення цілей програми, виявлення їхнього фактичного значення і пріоритетності та переведення їх у завдання, які піддаються виміру, наступним кроком є виявлення ступеня, якого ці цілі досягають на практиці. Третій етап оцінювання досягнення цілей передбачає виявлення, до якого ступеня програма сприяла або не сприяла реалізації цілей.

Оцінювання досягнення цілі є моделлю за змістом, оскільки воно ставить запитання щодо змісту, продукту та впливу програми. Воно відрізняється від економічних та інституційних моделей, тому що піднімає питання тільки по суті, але не звертає уваги ні на вартість програми, ні на організацію оцінювання.

Забезпечуючи орієнтири для критеріїв достоїнства, модель досягнення цілі застосовує дескриптивну теорію оцінювання. Вона фактично підтримує конкретну дескриптивну теорію оцінювання, тому що використовує попередньо приписані цілі програми як критерій достоїнства і організатор оцінювання. Ернест Хауз пише:

«...беруться заявлені цілі програми, і потім збираються свідчення про досягнення цих цілей. Цілі слугують ексклюзивним джерелом стандартів і критеріїв. Оцінник вивчає те, чого розробники програми мають намір досягти. Розбіжності між заявленими цілями і наслідками є мірилом успішності програми» (1980:26).

Це не означає, що оцінники в першу чергу повинні шукати цілі. Ключовим є те, що цілі є логічною відправною точкою. Попри все, головним завданням оцінювання, як вважають захисники моделі досягнення цілі, є визначення того, чи досягнуті попередньо визначені і заявлені цілі, а потім спроба з'ясувати, до якого ступеня саме ця програма забезпечила досягнення цих цілей.

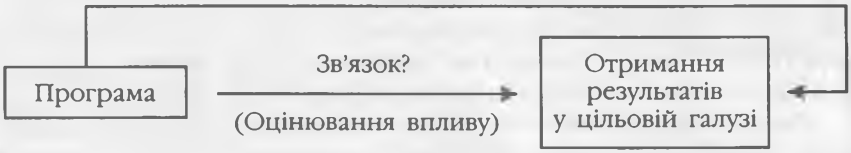
На рис. 4.2 коротко викладено просту анатомію оцінювання досягнення цілі.

Перша частина моделі досягнення цілі, вимірювання досягнення мети, включає два різних і окремих види діяльності: 1) з'ясування цілей програми (функція програми); і 2) вимірювання фактичного виконання попередньо визначених цілей програми (функція досягнення мети). Друга частина моделі передбачає виявлення ступеня, до якого програма забезпечила досягнення цілі (функція причинності) (Lane 1987).

РИС. 4.2

Оцінювання досягнення цілі (результативності)

Чи отримані результати відповідають цілям?
(Вимірювання досягнення мети, моніторинґ результатів)



Дозвольте мені навести простий приклад. Метою «Шведського плану енергозбереження в існуючих будівлях 1978 року» було зменшення до 1988 року рівня енергоспоживання в будівлях фонду 1978 року на 35 тисяч ват за годину порівняно з 1978 роком. Це означало зниження майже на 30%. Для досягнення цієї мети були виділені державні кошти на ізоляцію житлових приміщень, переоснащення промислових та комерційних будівель і проведення енергетичного аудиту і консультацій.

Оцінювання досягнення цілі національного плану енергозбереження включало переконання в тому, що (незалежно від способу вимірювання) енергоспоживання в будівлях фонду 1978 р. дійсно зменшилось у 1988 р. на 35 тисяч ват за годину і чи це дійсно стало результатом проведеної реформи.

Цей приклад чітко вказує на те, що модель досягнення цілі також передбачає, що може пройти певний час, перш ніж можна очікувати досягнення цілей. Іншими словами, оцінювання досягнення цілі повинно брати до уваги відповідний час, коли можна робити висновок про її досягнення. У моєму прикладі повне сумарне оцінювання можна було виконати тільки у 1989 році або й пізніше. Але оцінювання досягнення цілі можна використовувати і проміжний аналіз просування у правильному напрямку.

Модель досягнення цілі може застосовуватись в урядових діях на всіх політичних і адміністративних рівнях, наприклад, щодо програм, ухвалених:

1) муніципальними комісіями;
2) муніципальними асамблеями;
3) районними асамблеями;
4) національними відомствами;
5) національними парламентами;
6) Нордичною радою;
7) Європейським Співтовариством;
8) ООН.

Програма може бути широким регулятивним мандатом, наданим органом ООН або парламентом країни чи, навпаки, невеличким елементом діяльності муніципального органу. Монреальський протокол 1987 р. про контроль за викидом речовин, які руйнують озоновий шар, підписаний більшістю країн—членів ОЕСР, дійсно глобальний за масштабом, є програмою, так само, як і схема опалення торфом, започаткована в місті Упсала у Швеції.

На предмет досягнення цілі можна оцінювати будь-які програми уряду. Програми можуть стосуватись організаційних змін у державному секторі або питань по суті. Програми можуть бути дуже різними: планова державна соціальна послуга, фактична соціальна послуга, потік товарів, закон, норма закону, запланована інформаційна дія і т. ін. Концепція державної діяльності також включає в себе конґломерат окремих програм, як, наприклад, шведська екологічна політика, котра включає низку

важливих законів, схем субсидій і ґрантів на дослідження. Для подальшого оцінювання досягнення цілі не мають значення ні вид програми, ні політичний чи адміністративний рівень, на якому вона втілюється.

В той час як «оцінювання досягнення цілі» є поширеним у літературі виразом, досить часто вживається також термін «оцінювання доведення завдання до кінця». Серед інших означень — «раціональна модель», «підхід, орієнтований на завдання» та «підхід на основі завдань поведінки»[2].

Сила моделі досягнення цілі

Раніше в літературі домінувала модель досягнення цілі. Оцінювання програм навіть ідентифікувалося з оцінюванням досягнення цілі — цікавий факт, який обговорювався в розділі 1, присвяченому концепції оцінювання. Але з 1970-х років оцінювання досягнення цілі постійно піддавалось нападкам. Наразі майже ніхто нездатний або не має достатньої сили волі стати на її захист.

Однак є три важливих аргументи на користь оцінювання досягнення цілі. Я б назвав їх демократичним аргументом, дослідницьким аргументом і аргументом простоти.

Демократичний аргумент привабливий тому, що ґрунтується на *верховенстві парламентського ланцюга контролю* і, відповідно, на демократичних перспективах.

Цілі урядових програм відрізняються від цілей інших сторін соціального життя, тому що вони інституціоналізовані через формальний механізм прийняття рішень. Вони публічно і політично ухвалюються на політичних асамблеях представниками народу. Процедури прийняття рішень політичними органами обумовлюються системами формального управління до такого ступеня, що не мають партнерів серед, скажімо, корпорацій, добровільних асоціацій або сімей. Політичні лідери мають поважати конституційні положення та регламент і процедури парламенту й уряду. Як тільки в цій системі приймається рішення, воно отримує статус, який не має еквівалента в інших суспільних органах. Те, що цілі програми є продуктом діяльності державного механізму прийняття офіційних рішень, надає їм іще більшого значення. Саме модель досягнення цілі визнає

цей факт, на який часто не звертають увагу ті, хто вивчає загальні організації.

Цілі демократичної держави також посідають особливе місце тому, що вони є результатом відповідальності. Загалом політики повинні зважати не тільки на свої власні бажання, а й на наявні ресурси. Ті, хто має часткові інтереси, наприклад, різні групи тиску, можуть висовувати вимоги і встановлювати цілі, незважаючи на загальні громадські інтереси чи фінансову ситуацію.

В основі цього переконання про особливий статус парламентського ланцюга управління лежить глибоко вкорінена ідея про те, що державні управлінці мають бути покірним інструментом народних обранців. Державні службовці повинні обслуговувати своїх політичних керівників, незалежно від особистих поглядів чи почуттів щодо цінності програм та партійної прихильності. Слугуючи своїм хазяям, вони повинні керуватись відомим принципом Тацита — *maxim sine ira et studio*, що означає «без гніву чи упередження».

В цілому дескриптивна теорія оцінювання, яка лежить в основі моделі досягнення цілі, мені симпатична.

Два арґументи, якими час від часу користуються критики моделі досягнення цілі, відкидають демократичний аспект. Один з них полягає в тому, що модель є небезпечно «елітною». Вона розрахована на потреби реформаторів та інших ключових груп верхівки системи прийняття рішень, оскільки саме вони хочуть переконатись у тому, що програма досягає цілей.

Критика елітності відкидає те, що досягнення цілі надзвичайно важливе для простих громадян. Саме громадяни повинні бути зацікавлені в інформації про виконання обіцяного. Припустимо, що представники народу, обрані до парламенту, під час виборчої кампанії обіцяли здійснити пенсійну реформу, яка забезпечить кожному економічну безпеку по виході на пенсію. Але стало очевидно, що ці цілі не досягнуті. Електорату необхідно знати про це до того, як напередодні наступних виборів він буде судити про діяльність своїх обранців та їхню політику.

Друге заперечення, яке відкидає підзвітність та перспективу громадськості, полягає в тому, що попередні цілі програми можуть *застаріти* як орієнтири для оцінювання. Приймаючи попередні цілі за орієнтири, оцінник ризикує скористатися

застарілою точкою відліку, і результат оцінки не може бути застосований протягом наступного раунду прийняття рішень.

Нездоланна сила цього заперечення пов'язана з тим, які цілі мають мінятись і на кого націлене оцінювання. Якщо переміна цілей відбувається серед політиків і оцінюються офіційні особи, тоді нібито застарілі цілі не мають для них значення. Але це буде дуже турбувати громадськість, як головного контролера, тому що для неї офіційні цілі залишаються в силі, і вона хоче притягти до відповідальності політиків, які їх іґнорують. Якщо заміна цілей поступово проявляється в національному виконавчому органі або на ще нижчому рівні процесу втілення, і через це програма радикально міняється, оцінювання в порівнянні із застарілими цілями не буде по суті турбувати ці групи, але матиме надзвичайне значення для громадян і відповідальних політиків, тому що вони хочуть відповідальності з боку державних органів і виконавців нижчого рівня, які діють за їхнім дорученням.

Загалом модель досягнення цілі набирає ваги щодо притаманної їй дескриптивної теорії оцінювання, яка схиляється до парламентського ланцюга контролю і представницької демократії, зокрема до чіткої перспективи громадськості. Саме на аспекті громадськості неодноразово наголошується в цьому контексті, бо на нього рідко посилаються в міжнародних дискусіях з оцінювання державних програм.

Друга причина на користь оцінювання досягнення цілі, *дослідницький аргумент*, ґрунтується на потенціалі цієї моделі включення соціальних досліджень у процес оцінювання. Будь-яке оцінювання вимагає наявності елементу достоїнства, через призму якого можна розглядати програму. Оцінювання — це нормативна справа. Модель досягнення цілі пропонує об'єктивне рішення проблеми критерію достоїнства при оцінюванні. Якщо цілі програми чітко викладені в оригінальному законодавстві або на етапі підготовчої роботи, вони можуть бути визначені емпірично, через інтерпретацію. Відокремлюючи результати від цілей програми, обачний оцінник може уникнути особистого суб'єктивного погляду на достоїнства і недоліки програми, яка підлягає оцінюванню. Оцінювання досягнення цілі включає дескриптивну теорію або визначення цінності; це те, що Скрайвен (1991:30) назвав вторинним оцінюванням, тобто оцінюванням з точки зору інших. Оскільки питання критерію можна розв'язати в об'єктивний спосіб, усе оцінювання

також можна виконати об'єктивно. Модель досягнення цілі приписує важливу роль об'єктивному оцінникові. У суспільстві існує група, добре підготовлена до проведення об'єктивного дослідження — науковці-соціологи. Оцінювання в найкращий спосіб виконуватиметься саме незалежними соціологами.

Третьою, очевидно менш важливою причиною на користь моделі досягнення цілі є її приваблива *простота*. Її дуже легко зрозуміти і застосувати, маючи тільки два головних питання.

З іншого боку, модель досягнення цілі страждає від постійних недоліків і слабких місць, на які я зараз і зверну свою увагу.

Недоліки моделі досягнення цілі

Модель досягнення цілі не враховує *витрат*[3]. Досягнення мети може вимагати значних грошових жертв, часу і людських зусиль; модель досягнення цілі повністю їх іґнорує[4]. Дефіцит розуміння вартості сам по собі вказує на те, що модель досягнення цілі не може претендувати на те, що вона є реальною міцною моделлю оцінювання державної політики.

Ще вагомішими є арґументи проти оцінювання на основі досягнення цілі в її власній сфері компетенції. Один такий арґумент пропонує, що цілі програми є недосконалим критерієм достоїнства через свою невиразність.

Будучи трюїзмом, припущення про розповсюдженість невиразності цілей політики і програм неодноразово було висловлене в літературі з політичного аналізу. Популярна також ідея про те, що зусилля з визначення того, наскільки цілі державного сектора є невиразні, робляться дуже рідко. Але є важливі причини для розмежування двох основних видів розмитості цілей: невизначеність цілей і каталоги цілей.

По-перше, програми можуть ґрунтуватись на *невизначених цілях*. Це «термінологічна неточність», якщо скористатись відомим висловом Уїнстона Черчілля. Термінологічна неточність може бути двох типів. Конкретні цілі можуть бути *неоднозначні* і можуть одночасно мати два або більше значень. Але неоднозначність, вірогідно, є досить винятковою в політичній та бюрократичній мові і мало турбує оцінників. Більше непорозумінь викликає *неясність*. Ціль неясна, якщо немає чіткого визначення ситуацій, за яких вона дійсна, а за яких — ні. Зовнішня межа, яка визначає сферу розповсюдження неясного сло-

ва, настільки розмита, що в певних ситуаціях неможливо дізнатися, що воно включає, а що — ні. Дуже поширена в політичній риториці неясність є найулюбленішим засобом вгамовувати політичні конфлікти, не розв'язуючи їх насправді.

Другим фактором, що «додає туману», є *каталоги цілей*. У зв'язку з більшістю великих соціальних реформ регулярно презентуються вражаючі списки різноманітних цілей. Тим часом єдина ціль часто вітається як головна, часто говориться про те, що вона має врівноважуватись іншими, серед яких можуть бути й такі, що потенційно конфліктують. Часто конкретні елементи каталогу цілей неясні. Крім того, не вказується на необхідні компроміси між кількома цілями, що робить неможливим вичленування з такого списку єдиного чіткого, прозорого і очікуваного результату. Відтак цілі програми не пропонують ніяких достовірних покажчиків напрямку продовження емпіричної дослідницької роботи. Вони недостатньо ясні для того, щоб бути застосованими як критерій цінності для вимірювання успіхів, недоліків та провалів.

Урядовий регуляторний режим шведського лісового господарства включає в себе каталог цілей, які окремо, самі по собі, незрозумілі, а взяті сукупно — суперечливі. У першому параграфі Акта про лісове господарство 1979 р. сказано, що лісами необхідно опікуватись у такий спосіб, щоб зберігалась їхня стабільна здатність продукувати деревину. Але закон також вимагає брати до уваги захист довкілля та інші суспільні інтереси. Бізнес у лісовому господарстві має вестися з належним урахуванням функцій лісів як середовища для існування рослин і тварин, їхньої ролі у водному балансі та місцевих кліматичних умовах, місць відпочинку. Необхідно приділяти належну увагу цінним пам'яткам культури та ландшафту.

Чітко не визначено, як врівноважити стабільно високий рівень виробництва деревини та інші цілі. Можливо, це й мудро, тому що важко у центральному документі конкретно визначити, як у кожному окремому випадку здійснювати вимірювання. Але ця мудрість створює проблеми для моделі досягнення цілі, оскільки програма не передбачає чітко визначеного результату.

Якщо оцінник дотримується поняття об'єктивності, яке є фундаментальним для оцінювання досягнення цілі, він не буде здатний виділити із загальних формулювань цілей одну незаперечно чітку мету. Для того, щоб отримати таку мету, йому ві-

рогідно доведеться з'ясувати цілі програми і визначити поміж них пріоритети, що означає перехід зі сфери об'єктивного соціального розслідування до сфери суб'єктивних міркувань.

Аргумент про невизначеність цілей вказує на важливу невідповідність між вимогами моделі досягнення цілі і способом, у який, як правило, складаються програми і виробляється політика. Якщо обрані офіційні особи і ті, хто планує програми, не виразили окремі цілі через задачі, які можна виміряти, і якщо вони не звели численні заявлені цілі до одного глобального виміру продукту чи наслідку, оцінник, що користується моделлю досягнення цілі, ніяк не зможе об'єктивно підсумувати результати в остаточному судженні. Він це може зробити тільки після прояснення цілей і визначення пріоритетів у такий спосіб, який поставить під сумнів об'єктивність усього підприємства.

З іншого боку, аргумент про невизначеність цілі, хоча й доречний, не може застосовуватись повсюди. Інколи політичні органи вважають за доцільне встановлювати чіткі, навіть виражені кількісно, цілі; очевидним прикладом цього є вищезазначений план енергозбереження 1978 р. У таких випадках аргумент про невизначеність цілі не розповсюджується на всі моделі досягнення цілі.

Третє заперечення, що стосується *неочікуваних ефектів,* на мою думку, є вирішальним. Спроби навмисного політичного контролю обов'язково призводили до неочікуваних наслідків. «Важко прогнозувати, особливо майбутнє»,— якось пожартував Нільс Бор. Якщо оцінник обмежується виключно дослідженням досягнення попередньо визначених цілей програми, будь-які неочікувані результати чи непередбачені сторонні ефекти не будуть включені в основний процес оцінювання. Оцінювання забезпечить вузьке бачення подій і продукує упереджену, якщо не фундаментально помилкову, картину досягнень програми. У будь-якому випадку програма яка генерує цікаві ефекти, що її підсилюють, має бути кращою за програму, яка продукує небажані сторонні ефекти (Foss Hansen 1989:204).

На додаток, переважання дій, які призводять до непередбачених сторонніх ефектів, є однією з головних причин проведення оцінювання поряд з ефектами спотворення (Meyers 1981:18ff.). Якщо її розробити в такий спосіб, що вона не буде здатна вказати на такі сторонні ефекти, це буде дуже серйозна помилка.

Припустимо, що хтось вирішив виконати оцінювання досягнення цілі програмою короля Фердинанда і королеви Ізабелли, за якою вони відправили Христофора Колумба на захід шукати морський шлях до Індії. Наш оцінник робить висновок про те, що програма провалилась тому, що шлях в Індію не був відкритий і ціль програми не була досягнута. Немає ніяких причин зважати на сторонні ефекти, на відкриття Америки, на жорстоке й підступне знищення древніх цивілізацій і т.п., тому що модель досягнення цілі не зважає на явища за межами цільової сфери.

Четверте заперечення, яке на перший погляд здається слушним, полягає в тому, що модель досягнення цілі не зважає на роль *прихованих намірів* у виробленні державної політики. Вважається, що аналітики політики, використовуючи як мірило для оцінювання та організаторів збирання даних попередньо проголошені офіційні цілі, ігнорують якийсь важливий елемент політичної гри. Заявлені реальні цілі нагадують верхівку айсберга. Зовсім не розкриваючи реальних мотивів дій, вони являють собою лише те, що ті, хто приймає рішення, бажають відкрити для громадськості. Офіційно заявлені цілі можуть мати символічний характер, вони не призначені бути досягнутими, в той час як реальні, приховані мотиви вказують в іншому напрямку. Приховані реальні політичні цілі приватизації можуть змушувати державні компанії не збільшувати ефективність в інтересах споживачів, а зміцнювати мережі впливу, які підтримують консервативні та інші несоціалістичні партії. До прихованих інтересів входять і стратегічні мотиви. Мета може полягати в посиленні партійної єдності, утриманні або приваблені виборців для наступних загальних виборів або в закладенні підвалин майбутнього коаліційного уряду. По досягненні цих прихованих стратегічних цілей політики втрачають інтерес до втілення змістовних положень своїх програм.

Для політолога це головний аналіз мотивів, що лежать в основі державних реформ. Звичайно, стратегічні міркування грають важливу роль у державній політиці. Але як модель досягнення цілі має брати до уваги приховані мотиви? Чи треба вимірювати результати і через такі стратегічні орієнтири, як перемога на наступних виборах, зміцнення внутрішньої єдності партії чи утримання урядової коаліції? У такому випадку ми вимушені визнати, що моделі досягнення цілі буде недостатньо, тому що як орієнтири вона вживає виключно реальні і суттєві цілі.

З іншого боку, оцінники, що працюють за моделлю оцінювання досягнення цілі, можуть слушно зауважити, що в їхній моделі цілком можливо розглядати приховані мотиви. Вони можуть слугувати чинниками, які *пояснюють* досягнення або недосягнення реальних результатів. Якщо, наприклад, реальні цілі програми не досягнуті, ніщо в логіці моделі досягнення цілі не заважає оцінникам вважати, що причиною цього є саме приховані стратегічні мотиви. Забезпечення такого пояснення повинно вважатись головною роботою при проведенні оцінювання, і схоже, що воно може вписуватись у дещо розширену модель досягнення цілі.

З іншого боку, жорстко застосовувана модель досягнення цілі не виділяє непрограмні пояснення результатів. У моделі досягнення цілі немає окремого місця для стратегічних міркувань як пояснення результатів. Фактично, місця немає ні для чого, за винятком того, що має безпосередній стосунок до програми. Природно, що модель досягнення цілі повинна зважати не тільки на програмні, а й на інші чинники, але вони об'єднуються в один спільний комплексний чинник, який контрастує з програмним чинником. На цей комплексний чинник посилаються, як на «чорну скриню», яку ніколи не треба відкривати, але це є очевидним недоліком, тому що, в разі коли програма частково провалилася, дуже цікаво знати, чому саме.

На завершення, модель досягнення цілі має проблеми з розглядом прихованих мотивів, які лежать в основі рішень по програмі, але ці проблеми можна подолати.

П'ятий контраргумент пов'язаний з тим, що модель досягнення цілі *не вважає втілення проблемою*. Процеси втілення розглядаються як чорні скрині. Це також притаманна риса, оскільки, якщо її чітко застосовувати згідно з моделлю 4.2 модель буде саме такою. Модель зосереджується на наслідках програми, а не на процесах втілення. Модель оцінювання досягнення цілі не цікавиться організаціями, мережами організацій та діловими особами, які мають перетворювати рішення на результати.

Останнє заперечення полягає в тому, що модель досягнення цілі ґрунтується на занадто *звичному погляді на політико-адміністративні відносини*, за яким адміністрація не тільки в теорії, а й на практиці вчасно і віддано виконує рішення політиків. Процеси втілення фактично є механічними, прямими і контрольованими згори. Модель досягнення цілі звинувачують у

тому, що вона вважає державну адміністрацію запрограмованим роботом, який виконує свою місію з нелюдською технічною точністю.

Але це звинувачення абсолютно необґрунтоване. Модель досягнення цілі може так само бути зв'язана із справедливим переконанням, що державна служба повинна бути відданим інструментом обраних народом представників. Але ніхто не говорить про те, що державні службовці завжди лояльно виконують рішення політиків. У логіці моделі досягнення цілі немає нічого, що примушувало б нас вважати, що програма досягла очікуваних результатів. Навпаки, кінцевий вплив програми на цільову галузь вважається однією з двох проблем, які мають розслідуватися за моделлю досягнення цілі. Другою такою проблемою є з'ясування відповідності досягнутих результатів попереднім намірам. Стрілка від «програми» до «досягнутого результату» на рис. 4.2 вказує не на фактичний зв'язок, а на те, що оцінник намагається перевірити під час оцінювання досягнення цілі. Він цілком вірогідно може дійти висновку про відсутність причинного зв'язку між програмою і результатом. Звинувачення в тому, що модель досягнення цілі належить до програм як до запрограмованих роботів, не має ніяких підстав у логіці моделі.

Підсумовуючи, можна сказати, що серйозний підхід до офіційних реальних цілей є головною сильною стороною моделі досягнення цілі. Ця сила ґрунтується на теорії представницької демократії. З точки зору управління, громадянам, так само як і обраним політикам, оцінювання цілі необхідне для того, щоб переконатись у відповідності діяльності виконавчої влади тому, що вона зобов'язана робити.

Але модель досягнення цілі відкрита також і для деяких слушних зауважень. Вона не зважає на такі процедурні цілі, як рівне відношення і законність. Вона не звертає уваги на вартість. Є певні проблеми з нечіткими цілями, які, як відомо, превалюють у державній політиці. Але найочевиднішим недоліком є те, що модель досягнення цілі абсолютно байдужа до сторонніх ефектів.

Тут я хотів би презентувати модель, яка виразно бере до уваги вагомий арґумент сторонніх ефектів, зберігаючи при цьому фундаментальну орієнтацію на цілі, яка є типовою для моделі досягнення цілі: оцінювання сторонніх ефектів.

Оцінювання сторонніх ефектів

Оцінюванню досягнення цілі з використанням попередньо визначених цілей притаманна складність, пов'язана з тим, як узяти до уваги непередбачені і невпізнані ефекти. Політичні дії можуть принести з собою непередбачені і неочікувані побічні результати. Якщо важливий набір сторонніх ефектів неочікуваний, як їх можна розглядати і судити, коли як основоположного організаційного принципу оцінник дотримується визначених офіційних цілей? Для розв'язання цієї проблеми необхідно розширити модель досягнення цілі на сторонні ефекти. Я б назвав цей підхід оцінюванням сторонніх ефектів.

Характерною рисою підходу, орієнтованого на сторонні ефекти, є те, що цілі залишаються основоположним організатором, але доповненим сторонніми ефектами. Вираз «сторонній ефект» (сторонній ефект відносно чого?) передбачає знання основних очікуваних ефектів. Сторонні ефекти мають визначатись у відношенні до основних очікуваних ефектів. З точки зору відповідального за політику, сторонній ефект може бути визначений як вплив за межами цільової сфери програми. «Основні ефекти» можна визначити як центральні суттєві впливи, які ті, хто відповідає за політику, *мають намір* отримати. Відповідно, основні ефекти асоціюються з реальними цілями політиків та з тим, чого вони, на їхню власну думку, здатні досягти. Більше того, основні ефекти, за визначенням, є очікуваними і позитивно оцінюваними тими, хто відповідає за політику[5].

Відтак я наполягаю на тому, що ця модель *ґрунтується* на цілях і що цілі програми залишаються головним організатором. Але додатково розглядаються також визначені цілями програми риси за межами цільової сфери. Основна ідея полягає в тому, що державні дії можуть викликати до життя не тільки очікувані результати, а й інші речі, як у прикладі з Колумбом і Америкою. Але вони можуть більше проблем створити, ніж розв'язати, перетворюючи рішення на проблеми. Розв'язання головоломки перетворюється на головоломку, яка вимагає розв'язання.

Питання сторонніх ефектів усе ще не знаходить належного відображення в дослідженнях щодо оцінювання. Я згоден з думкою Сібер (1981: 44f.): «Зацікавленість неочікуваними результатами будь-якого виду здається надзвичайно рідкісним винятком [в оцінювальній діяльності]. У підручниках з оцінювання ця тема рідко згадується, а коли й згадується, майже завжди у формі попередження (можливо, паралельно з посиланням на

Мертона). Не пропонуються конкретні рекомендації щодо концептуалізації, виявлення, вимірювання або оцінювання чистого балансу добрих і шкідливих ефектів».

На рис. 4.3 представлена базова схема моделі сторонніх ефектів.

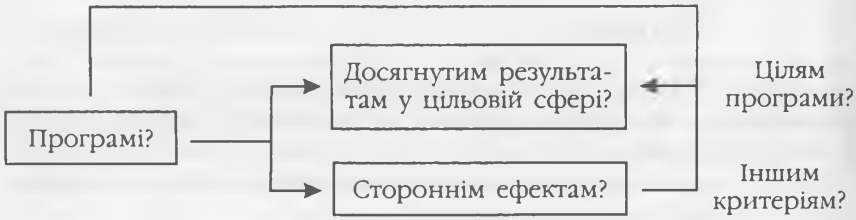
Ще з часів Мак'явеллі відомо, що політичні дії можуть бути контрпродуктивними. Визволитель легко перетворюється на гнобителя — міць, потрібна для того, щоб розірвати пута, буде застосовуватися, щоб знову накласти на людей пута, які потім знову треба буде розривати. У державній політиці це явище відоме як *спотворені ефекти.*

Спотворені ефекти повністю суперечать намірам розробників програми. Використовуючи іншу, але слушну термінологію, можна сказати, що це приклади «антизавершеності». Оскільки це трапляється в цільовій сфері державних дій, це вже не сторонні ефекти. Вони не є й основними ефектами, тому що не передбачались тими, хто виробляв політику. Терміни «сторонні ефекти» і «основні ефекти» не можуть відобразити спотворені ефекти. Спотворені ефекти цілеспрямованих дій мають розглядатись як окрема категорія.

Спотворені, або зворотні ефекти відрізняються також від *нульових ефектів.* За Семом Зібером, який, наскільки я знаю, був автором проведення різниці між спотвореними і нульовими ефектами, яку я тут розглядаю (1981:10,47, x), вираз «нульовий ефект» означає, що програми, ухвалені тому, що від них повною мірою очікувались певні ефекти, зовсім не спромоглися продукувати такі ефекти. Програми не призводять до жодного впливу у цільових сферах. У випадку із спотвореними ефектами наслідки спостерігаються, але вони мають характер, цілком протилежний тим, які очікувались[6].

РИС. 4.3

Оцінювання сторонніх ефектів



Майже загальне захоплення темою спотворених непередбачених ефектів свідомих дій знайшло свій вираз у масі технічних і історичних термінів — «підступність розуму», «іронія історії», «піррова перемога», «двосічний меч», «контрпродуктивні заходи», «віддача» та «ефект бумеранга».

Класичним прикладом (Sieber 1981:9, 166) державної політики, що сама себе висікла, вважається Лінія Мажино, яка заспокоїла французів до хибного відчуття повної безпеки і наступної демобілізації військових ресурсів, що стало однією з причин їхньої поразки 1940 року, якої вони зазнали від німецької армії.

Оскільки, за визначенням, спотворені ефекти мають, а нульові ефекти не мають місця в цільовій сфері, модель досягнення цілі, зосереджена на тому, що відбувається саме в цих сферах, цілком справляється з ними. Але це також означає, що модель не може виявити і вивчити сторонні ефекти, бо вони виходять за межі цільових секторів.

Сторонні ефекти можна *передбачити* і взяти до розгляду при розрахунках, які передують прийняттю рішень про ту чи іншу політику. Сторонні ефекти також не завжди є згубними. Вони можуть бути шкідливими для тих, хто працює над політикою, але можуть бути й позитивними. Попри те, що термін «сторонні ефекти» має дещо неґативне значення в англійській мові, оцінник повинен бути відкритим для сприйняття того, що державні дії можуть викликати як бажані, так і небажані сторонні ефекти[7].

Внаслідок нафтової кризи 1973 року уряди в усьому світі ініціювали розробку програм енергозбереження. У Швеції була прийнята державна програма надання ґрантів на підтримку енергозбереження в житловому секторі. Пізніше вона перетворилась у вищезгаданий План енергозбереження для існуючого житлового фонду (з Vedung 1982a:85). Люди, які бажали переобладнати свої помешкання, отримували державні субсидії. Передбачалося, що це приведе до ефективнішого використання енергії в існуючих житлових будинках. Але передбачалося також, що програма ґрантів може мати неґативний вплив на розподіл багатства в країні, тому що власники житла, власники багатоквартирних будинків та інші перспективні одержувачі програми є загалом багатшими, ніж населення в цілому. Хоча й не прагнучи цього, розробники політики готувались до виникнення цих сторонніх ефектів і були готові примиритися з ними

заради досягнення загальної мети — енергетичної ефективності.

З іншого боку, спонсори цієї політики також зрозуміли, що така схема субсидій може викликати низку позитивних зовнішніх наслідків. Вона може сприяти загальному посиленню економічної активності і створенню численних робочих місць. Переобладнання і ізоляція стін та горищ зменшує протяги, що робить внутрішній клімат у помешканні комфортабельнішим. Ізоляція і встановлення потрійного скла у вікнах зменшує рівень шуму.

Дослідження енергозбереження, а також розподілу багатства, зайнятості і аспектів комфорту саме й буде оцінюванням сторонніх ефектів.

Досі я розглядав тільки передбачені сторонні ефекти. Але деякі сторонні ефекти, без сумніву, є непередбаченими. Деякі аналітики можуть навіть сказати, що на момент прийняття рішення більшість сторонніх ефектів є непередбаченими. Як і передбачені, ці ефекти можуть бути як неґативними, так і позитивними. Збільшення радонового випромінювання та кількості випадків алергії, як можливі наслідки вдосконалення ізоляції в помешканнях, яка зменшує протяги, правлять за приклади неґативних непередбачених сторонніх ефектів.

Позитивні, корисні наслідки трапляються досить рідко, тому що реформатори, які намагаються переконати в необхідності нової політики, як правило, перелічують усі можливі позитивні наслідки. «Феномен завищеної оцінки програми в період формулювання і затвердження політики дуже поширений і фактично великою мірою характеризує політичне життя у Сполучених Штатах»,— зазначають Ріплі і Франклін у своїй книзі, присвяченій питанням впровадження (1986:234f.). Але бувають і випадки, коли сумна політика викликає до життя неочікувані щасливі моменти.

Цікава історія про те, як врегулювання конфлікту на Корейському півострові і створення демілітаризованої зони на 38-й паралелі у 1953 році привело до непередбаченого результату у вигляді притулку для представників фауни, яким загрожувало вимирання, наприклад, маньчжурського журавля, місцевого фазана, корейського ведмедя та дикого кота. Демілітаризована зона завширшки 4000 метрів є однією з найбільш мілітаризованих територій у світі, тому що вона замінована, на ній встановлені перешкоди для руху транспортних засобів і людей і вона по-

стійно патрулюється. Вона також є найменш населеною. Саме мілітаризація цієї території створила безпечний притулок для диких тварин, оскільки місця їхнього мешкання врятовані від втручання внаслідок інтенсивного сільського господарства, промисловості, будівництва шляхів та містобудування, вони також захищені від промислового забруднення, яке ставить під загрозу дику природу на більшості населених територій. Тваринам також не загрожує небезпека потрапити комусь на вечерю.

Відкриття того, що суспільні явища можуть бути «результатом людських дій, а не людських намірів», як правило, приписується Бернарду Мандевіллю і, зокрема, філософам моралі доби шотландського просвітництва, таким, як Адам Сміт і Адам Фергюсон[8]. Зокрема, вони зв'язали свою ідею вільного, нескутого ринку зі щасливими, позитивними сторонніми ефектами. Знаменита формула Мандевілля «приватні пороки, публічні вигоди» стосується здатності ринкового механізму трансформувати індивідуалістичний егоїзм на колективний добробут. Вигідні для суспільства результати вважаються незапланованими, як сторонні ефекти егоїстичної поведінки індивідуума, спрямованої на задоволення власних потреб і бажань.

Центральною концепцією, запропонованою Адамом Смітом у роботі «Багатство націй» (1776, 1937:423), була «невидима рука». У блискучому пасажі Сміт сперечається, що кожен індивідуум, який переслідує свої власні егоїстичні інтереси, в найефективніший спосіб, але ненавмисно сприятиме спільному багатству:

> «Кожен індивідуум працює заради того, щоб отримувати від суспільства якомога більші доходи. Як правило, він не намагається задовольняти суспільний інтерес і не знає, наскільки він його задовольняє... Керуючи цією промисловістю в такий спосіб, щоб її продукція мала найбільшу цінність, він намагається отримати тільки свою власну користь, і в цьому, як і в багатьох інших випадках, його веде невидима рука, яка спрямовує його до результату, який ніяк не входив до його намірів... Переслідуючи свій власний інтерес, він часто сприяє суспільному набагато ефективніше, ніж якби він дійсно намагався йому сприяти».

Мої погляди на основні ефекти, спотворені ефекти, нульові ефекти і сторонні ефекти підсумовані в таблиці на рис. 4.4, де показані ті аспекти ефектів, які можуть вивчатись під час оцінювання.

Розширеніший приклад з реального життя може пояснити мої міркування. Окрім зменшеного споживання енергії — найреальніший і найочікуваніший ефект — програма ґрантів шведського уряду 1974—1980 років, спрямованих на енергозбереження у виробничих приміщеннях та у процесі виробництва, могла принести такі основні, спотворені та сторонні ефекти:

РИС. 4.4

Головні результати, порожні результати, перекручені і побічні ефекти

1. Основний ефект (суттєвий)	Зменшене енергоспоживання.
2. Нульовий ефект	Ґранти надавались тим, хто в будь-якому випадку це б зробив.

3. Спотворені ефекти (суттєві)	Збільшене споживання енергії на великій відстані.
4. Корисні сторонні ефекти	Кращі умови праці. Збереження водних ресурсів. Зменшені поточні витрати. Подаючи заяви на субсидії, претенденти добиваються й іншої економії та здійснюють заходи з підвищення ефективності.
5. Шкідливі сторонні ефекти	Знищення капітальних активів внаслідок того, що обладнання необхідно заміняти раніше, до впровадження змін. Зростання цін на обладнання для енергозбереження. Незручності для керівництва і працівників у зв'язку з перебудовою і переоснащенням.
6. Інші сторонні ефекти	Більше повноважень у Національної комісії з промисловості.

Без сумніву, програма ґрантів для енергозбереження на промисловості дала свої плоди. Основний навмисний ефект був досягнутий. Але в деяких випадках програма могла бути контрпродуктивною, фактично посилюючи енергетичну неефективність замість того, щоб її зменшувати. Додаткове енергозберігаюче обладнання може законсервувати застарілу технологію і уповільнити модернізацію; це означатиме, що з часом буде споживатись іще більше енергії. Усе це є довготривалим спотвореним ефектом.

Програма ґрантів має таку типову рису: вона приносить як корисні, так і шкідливі сторонні ефекти. Різні корисні сторонні ефекти, як і перший шкідливий, є досить очевидними. Другий шкідливий сторонній ефект може проявитись тільки через тривалий час після першої інвестиції.

Суспільні теоретики ведуть велику суперечку щодо контрзавершеності, побічних продуктів та ненавмисних наслідків. Карл Поппер, поміж інших, у своїй книзі «Припущення і спрос-

тування» (1974:124) категорично наполягає на тому, що спотворені ефекти і зовнішні впливи становлять головну проблему для соціологів:

> «Однією з вражаючих рис соціального життя є те, що *ніщо ніколи не виходить так, як хотілось*. Усе завжди виходить трохи інакше. У соціальному житті ми майже ніколи не домагаємося саме того ефекту, якого хотіли добитись, і, як правило, ми отримуємо те, чого зовсім не хочемо. Звичайно, ми діємо, маючи на меті певні цілі; але, окрім цих цілей (яких ми можемо й не досягти в реальності), завжди існують певні небажані наслідки наших дій, яких, як правило, неможливо уникнути. Саме пояснення, чому їх неможливо позбутись, і є головним завданням теорії суспільства»[9].

Коженоцінник повинен розуміти важливість виявлення спотворених ефектів. Якщо наслідки програми суперечать її основній меті, з цією програмою щось не так. Але чому так важливо звертати увагу на сторонні ефекти? Тому що сторонні продукти, чи то корисні, чи то шкідливі, є ключовим чинником у будь-якому комплексному судженні про певну діяльність. Якщо виявиться, що сторонні ефекти, які відомі, обговорювались і попередньо були позитивно оцінені, не матеріалізувалися, попри те, що програма виконувалась протягом наміченого часу, це повинно вплинути на будь-яке оцінювання цих дій. Якщо вплив економічних субсидій, що надавалися для ізоляції будівель, на зайнятість набагато слабший за розрахований, тоді буде ще менше причин, ніж раніше, для того, щоб зберігати програму у її поточній формі, навіть якщо очікування щодо енергозбереження справдились.

Програми можуть викликати сторонні впливи, які, в свою чергу, складають або створюють нові проблеми, котрі необхідно розв'язати за допомогою нових урядових програм. Розв'язання головоломки стає головоломкою, яка вимагає розв'язання і яка, в свою чергу, стає головоломкою, що вимагає розв'язання, і так до безкінечності. Аарон Вільдавські пише: «Усе частіше державна політика існує заради подолання наслідків попередньої політики» (1979: 4f., 69ff.). Інформація про сторонні ефекти надзвичайно важлива для будь-якого комплексного оцінювання урядових програм.

Особливо цікавлять оцінників непередбачені сторонні ефекти. Реальні наслідки державної політики завжди виявляються дещо іншими, ніж ті, на які очікував аґент, починаючи діяти. Це тому, що наслідки створюються застосуванням програми, а не

припущеннями, якими керувались при прийнятті рішення про ухвалення програми. Вплив на ухвалення програми — це зовсім не те, що контроль за її наслідками.

Зараз ми досить далеко від оригінальних цілей та намірів, що лежали в основі діяльності. Наголос має робитись на глобальних результатах, запланованих і незапланованих, навмисних і ненавмисних. Річ у тім, що оцінник продовжує розрізняти між очікуваними і неочікуваними результатами, що передбачає як організатора попередньо визначені цілі. У цьому обмеженому сенсі модель сторонніх ефектів ґрунтується на цілях.

Потенційним джерелом пропозицій щодо сторонніх ефектів можуть бути теорія соціальної науки та законодавча історія реформ. Особливе значення мають погляди опонентів програми, які вони висловлювали в процесі ухвалення. Іншими джерелами будуть будь-які публічні протиріччя, які, можливо, виникнуть через кілька років після ухвалення програми, події в уряді та парламенті, зв'язані з переоцінкою програми, думка про програму відповідних офіційних осіб після того, як вона проіснувала певний час.

Якби треба було вивчити всю сукупність ефектів (позитивних і негативних передбачених наслідків, а також позитивних і негативних непередбачених наслідків) урядових дій, структура оцінювання продукту могла б бути подібна до зображеної на рис. 4.5.

Як і оцінювання досягнення цілі, оцінювання сторонніх ефектів ґрунтується на нормі про верховенство парламентського ланцюга управління. З огляду на це, я віддаю перевагу оцінюванню сторонніх ефектів перед досягненням цілі. Дійсно, головною причиною виконання оцінювання політики є, в першу чергу, те, що державні дії до певного ступеня непередбачені і регулярно закінчуються сторонніми ефектами, яких ніхто не передбачав. Саме оцінювання повинно забезпечити визначення і оцінку цих сторонніх ефектів.

Головним завданням для оцінювання сторонніх ефектів є вибір критеріїв для застосування при судженні про достоїнство. В ідеалі оцінник хотів би досягти компромісу між цінністю намічених основних ефектів діяльності і цінністю корисних і шкідливих сторонніх ефектів. Тоді негативні ефекти будуть вимушеною платою за досягнення загального основного результату. Потужні позитивні сторонні ефекти можуть також посилити прийнятність програм із слабкими конкурентними позиціями цілей. Виконання цієї операції вимагає існування критерію достоїнства для основних ефектів, для кожного типу сторонніх ефектів та для компромісу між ними.

Описової теорії визначення вартості, яку пропонує оцінювання досягнення цілі — що задана політика і цілі програми повинні слугувати критеріями достоїнства,— очевидно, недостатньо за такої причини. Якщо якісь ефекти не передбачені, критерії і стандарти судження про достоїнства і недоліки цих ефектів також не визначені попередньо. Відтак цілей та інших попередньо позначених критеріїв достоїнства недостатньо для оцінки кожного окремого непередбаченого стороннього ефекту. Оскільки критерії судження про цінність сторонніх ефектів попередньо не оголошені, критерії оцінки компромісів між цінностями сторонніх ефектів та основного ефекту також не визначені.

Рис. 4.5

Оцінювання сторонніх ефектів із визначеними сторонніми ефектами

Це ускладнюватиме розрахунок глобальної сукупної вартості дій. Для розрахунку глобальної цінності оцінник повинен знати цінність кожного окремого стороннього ефекту і додати ці цінності або відняти їх від вартості основного ефекту.

Можливе розв'язання цієї проблеми передбачає інший, більш творчий, дескриптивний підхід до визначення вартості. Поряд із визначенням основного ефекту і порівнянням його з попередньо запланованими цілями можна також ідентифікувати сторонні ефекти, але залишити визначення їх важливості і виконання глобальної комплексної оцінки програми *постфактум* замовникам та іншим користувачам оцінювання. Оскільки модель зв'язана з цінностями інших, вона охоплює описову теорію визначення цінності. Але зосередженість на сторонніх ефектах змушує користувачів оцінювання зважати на інші цінності, які з самого початку були частиною діяльності. Оцінник інформує користувачів про спектр ефектів, які вимагають від них вироблення і використання критеріїв достоїнства, що спочатку були непоміченими або не були висловленими.

Оцінювання без огляду на цілі

З труднощів, пов'язаних з використанням попередньо запланованих цілей як організаторів даних і критеріїв достоїнства принаймні один рішучий теоретик оцінювання зробив навіть радикальніший висновок, ніж інші, згадані в цій роботі. Я маю на увазі модель оцінювання без огляду на цілі, запропоновану Майклом Скрайвеном (1973, 1974, 1980, 1991).

На перший погляд, внесок Скрайвена здається несерйозним, навіть легковажним. Його наполягання на тому, що оцінювання повинно бути вільним від цілей, є *протиріччям за визначенням*. Як можна *оцінювати*, якщо заборонено використовувати цілі для порівняння при оцінці? Окрім усього, метою оцінювання є судження про достоїнство, вартість і цінність різних об'єктів оцінювання.

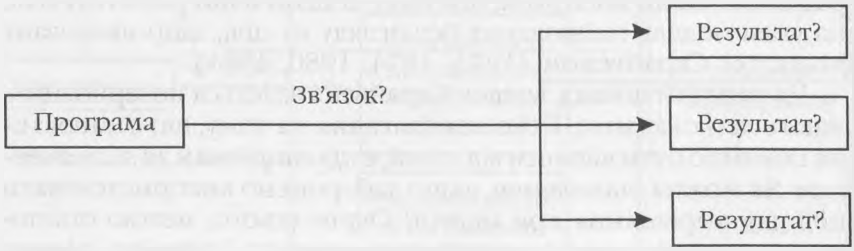
Декілька оцінників визнали, що пропозиція, яку Скрайвен зробив у 1972 році щодо моделі, вільної від цілі, була зустрінута з подивом і недовірою. Повне іґнорування мети шокувало. Але наполегливість Скрайвена в доведенні своєї думки, здається, вплинула на теорію і практику оцінювання в Америці (Guba and Lincoln 1981:16ff.).

Скрівен шалено пручався відданості оцінників ідеї використання попередньо запланованих цілей діяльності. Відповідно до запропонованого тут тлумачення оцінювання без огляду на цілі організаторами мають бути результати, заплановані та незаплановані. Не схиляючи оцінювання до задекларованих цілей діяльності, оцінник може бути відкритішим для загального впливу з боку об'єкта оцінювання.

Оцінник, який робить оцінювання без огляду на цілі, бажає зосередити всі свої зусилля на з'ясуванні впливу цих дій. Він має зосередитись на тому, що робить об'єкт оцінювання, не знаючи нічого про те, що він намагається робити. Будь-які цілі мають іґноруватись. Фактично Скрайвен рекомендує оцінникові утримуватись від з'ясування цілей та їхнього значення. Справа в тому, що знання про заплановані цілі та супровідні арґументи може перетворитись на ментальні шори, які заважатимуть звертати увагу на сторонні ефекти, зокрема, непередбачені. Головне завдання оцінника полягає в глобальному погляді на дії і вивченні всіх ефектів. Цілі не треба визначати, відтак оцінник не матиме основи для судження про навмисність чи ненавмисність ефектів. Він може тільки вказати на ефекти.

На рис. 4.6 представлена схематична модель оцінювання без огляду на цілі.

РИС. 4.6
Оцінювання без огляду на цілі



Оцінювання без огляду на цілі, окрім іншого, також є спробою розв'язати проблему сторонніх ефектів, дамоклів меч якої висить над будь-яким політичним плануванням і оцінюванням, що ґрунтується на цілях. Для цього треба домогтися широкого погляду на ефекти діяльності. Свідомо уникаючи різниці між основними ефектами і сторонніми ефектами, модель допомо-

же оцінику відстежити такі результати, які в іншому випадку можна було б не помітити. Вважається, що моделі на основі цілей, чи то оцінювання досягнення цілі, чи оцінювання сторонніх ефектів, схиляють оцінника до пошуку намічених ефектів, і він не помічає саме непередбачених і не намічених сторонніх ефектів. Модель без огляду на цілі є спробою усунути неґативний відтінок, який має пошук сторонніх продуктів і непередбачених наслідків. Скрайвен вважає, що «сама мова «сторонніх ефектів», або «вторинних ефектів», або навіть «непередбачених ефектів» має тенденцію принижувати те, що могло б бути головним досягненням, особливо у сенсі нових пріоритетів» (цит. за: Patton 1987:36).

У власній версії Скрайвена моделі без огляду на цілі ефекти програми порівнюються з потребами клієнтів або швидше населення, яке зазнає впливу програми. Тут я відійду від Скрівена і звернусь до власних міркувань, також виключаючи потреби з моделі. У моєму, свідомо ідіосинкратичному тлумаченні, модель, вільна від цілі, не залежить ні від попередньо заявлених цілей, ні від потреб клієнтів. У цій версії вона дешевша і легша в користуванні, ніж модель сторонніх ефектів. Проблеми, пов'язані з визначенням і вимірюванням цілей програми чи потреб споживачів, вимагають величезних енерговитрат і поглинають багато часу. Обходячи риторичне болото цілей і потреб, оцінник економить дорогоцінний час, який буде потрібен для виконання нагальніших завдань.

Модель, вільна від цілі, в запропонованій тут інтерпретації, очевидно, пов'язана з менеджментом, орієнтованим на результати,— відомою методологію керування в державному секторі, якої ми коротко торкнулись у розділі 3. Власне, варто було б назвати цю методику *«аналізом результатів»*. У принципі, оцінювання, вільне від цілей, означає, що оцінники повинні просто презентувати факти; додаткові кроки із застосування критеріїв достоїнства до приземлених даних, інтеґрування цих суджень у загальну цінність та вироблення висновків заради подальших дій варто залишити для тих, хто приймає рішення. Таким чином, моє реформоване розуміння оцінювання, вільного від цілі, може знайти собі місце в контексті менеджменту на основі результатів.

З точки зору представницької демократії навіть реформована модель, вільна від цілі, страждає від обмеженості. Цілі, яких вона прагне уникати, не є поспіхом зібраними бажаннями і ви-

падковими побажаннями. Цілі діяльності, ухвалені виборними політичними органами, мають особливо високий статус, тому що в ході спеціальної процедури вони були вироблені представниками народу. Громадськість має бути зацікавлена в тому, щоб при оцінюванні продукту і наслідків діяльності ці цілі сприймались з усією серйозністю. Здається, Скрайвен так і не зрозумів цю перспективу навіть зараз, через 20 років після того, як уперше запропонував свою модель. Я не зміг знайти ніякого натяку на цей демократичний аргумент проти моделі, вільної від цілі, ні у Скрайвена, ні в іншій літературі про вільну від цілі модель.

Ця моя реформована, вільна від цілі модель, очевидно, не пропонує ніякого критерію, за яким можна було б судити про достоїнство наслідків, що можна вважати її слабкою стороною. Оскільки визначення цінності має бути невід'ємною частиною оцінювання, можна зауважити, що модель, вільна від цілі, взагалі не є оцінюванням. Це аналіз ефектів чи результатів, але не оцінювання. Але подібний семантичний аргумент занадто обмежений. Така якість, як свобода від цілі, може обернутись на сильну сторону в контексті оцінювання: реципієнти оцінювання можуть самі виконати оцінку. Тоді модель, вільна від цілі, вкаже на інституційне врегулювання проблеми критерію цінності при оцінюванні державної політики. Рішення може бути таким: знайти все про результати програми, але залишити їхню оцінку тим, хто відповідає за прийняття рішень і має відповідні повноваження. Цей підхід чітко охоплює мою інтерпретацію моделі, вільної від цілі.

Відсутність критеріїв оцінювання не засмучує самого Скрайвена, тому що він запропонував вихід. «Достоїнство визначається,— пише він,— співвідношенням між ефектами програми і відповідними *потребами* населення, на яке вона *впливає*, а не *цілями* програми (чи то цілі відомства, громадськості, законодавців або керівництва) відносно населення, на яке програма націлена. Це сміливо можна назвати «оцінюванням на основі потреб», на противагу оцінюванню на основі цілей (або орієнтованому на менеджера)» (Scriven 1991:180).

Пропозиції Скрайвена цікаві, але ними не легко оперувати. Використання потреб замість цілей програми передбачає приписний, а не описовий погляд на цінність. Але як оцінники можуть дізнатися про потреби? Методологічно набагато складніше

розібратись у потребах, ніж вказати на результати і залишити визначення їхньої цінності за реципієнтами.

Остання слабка сторона, яка є спільною для моделі, вільної від цілі, інтерпретованої як аналіз, орієнтований на результати, і для оцінювання досягнення цілі та оцінювання сторонніх ефектів — це іґнорування вартості.

Комплексне оцінювання

Моделі комплексного оцінювання мають свої корені в переконанні, що оцінювання повинно бути набагато ширшим, ніж у занадто вузькій моделі досягнення цілі; процес судження не повинен обмежуватися досягнутими результатами, а має включати принаймні впровадження, можливо, навіть планування.

Не є фактом те, що той, хто оцінюється, не обов'язково[10] вважається складовою частиною більшого комплексного цілого, притаманного моделі комплексного оцінювання. Специфічним для комплексного оцінювання є те, що визначається цінність інших складових частин системи, не продуктів і наслідків, а, наприклад, впровадження і зворотного зв'язку.

Для пояснення ідей, які лежать в основі комплексного оцінювання, я для прикладу скористаюся моделлю підтримки, виробленою Робертом Стейком[11]. Стейк виділив три етапи розвитку освітньої програми: попередній, перехідний та етап наслідків. Досвід Стейка з освітніх програм узагальнений для державної діяльності в цілому.

На жаль, три етапи Стейка не мають точних аналогів у мові державної політики або загальної системи. Попередній етап складається з подій та умов, що мали місце до діяльності і які можуть вплинути або мати зв'язок з її результатами. У професійній мові державної політики це може бути «планування» або підготовка рішення, на системному жаргоні — це процеси, що мають місце перед тим, як будуть визначені вхідні ресурси. На додаток до самої програми, перехідний етап включає як процеси, які передують впровадженню програми, так і саме впровадження. У системній моделі мовою державної політики цьому відповідають «вхідні ресурси», «конверсія» і «продукт». «Продукт» — це подія або дія, яка має місце негайно по здійсненні діяльності. У схемі загальних систем та мові державної політики цьому відповідає «наслідок».

Головна різниця між моделлю досягнення цілі і моделлю підтримки полягає в тому, що остання зосереджена на відповідності між запланованими і фактичними результатами, в той час як перша включає також судження про етапи планування, прийняття рішення та виконання дій.

Роджер Кауфман і Сюзан Томас (1980:125f.) зробили повчальний підсумок моделі підтримки, дещо адаптований і узагальнений огляд якого представлений на рис. 4.7.

На кожному з трьох головних етапів діяльності розрізняються опис і судження. Перша категорія потім ділиться на наміри і спостереження, а остання — на критерії і судження. Це створює 12 елементів, позначених на рис. 4.7 зірочками.

За комплексного оцінювання першим завданням оцінника є відокремити намічене від фактичного, цілі від реалій. Така конфронтація між намірами і фактичними досягненнями також типова і для моделі підтримки. Так, щодо попереднього етапу оцінник описує як заплановані, так і фактичні передумови. Які цілі були заплановані щодо попередніх умов та подій? Що відбулося насправді? На етапі здійснення запланована діяльність порівнюється з фактичною діяльністю. Так само на етапі отримання продукту заплановані наслідки порівнюються з фактично отриманими. При описі домінують три фундаментальні питання — чи попередні події та умови виконані, як планувалося? Чи програма виконувалася згідно з намірами? Чи фактичні наслідки відповідають бажаним? Це також вказує на те, що цілі використовуються як організатори оцінювальної діяльності.

РИС. 4.7

Комплексне оцінювання: узагальнена модель підтримки

ПОПЕРЕДНІЙ ЕТАП (ВХІДНИЙ):
(період часу перед ухваленням і здійсненням програми)

Опис:
- Наміри (які цілі визначені, які ефекти очікуються).
- Спостереження (дані щодо діяльності і подій, які мають місце протягом цього етапу; опис існуючих умов).

Судження:
- Критерії (еталони достоїнства, які використовуватимуться як основа для порівняння).
- Судження (процес порівняння намірів, спостережень і критеріїв).

ЕТАП ПЕРЕХОДУ (ЗДІЙСНЕННЯ):
(період, протягом якого виконується програма).

Опис:
- Наміри (програма, як вона планувалась).
- Спостереження (фактичне виконання і забезпечення програми)

Судження:
- Критерії (зразки достоїнства, які мають використовуватись як основа для порівняння).
- Судження (процес порівняння намірів, спостережень та критеріїв).

ЕТАП ПРОДУКТУ
(період безпосередньо після виконання програми, протягом якого збирається більшість даних про результати).

Опис:
- Наміри (намічені або передбачені результати програми).
- Спостереження (дані, зібрані відносно фактичних результатів по завершенні програми).

Судження:
- Критерії (зразки достоїнства, які мають використовуватись як основа для порівняння).
- Судження (процес порівняння намірів, спостережень та критеріїв).

Джерело: R. Kaufman and S. Thomas, Evaluation Without Fear, 125f.

Аспект судження моделі підтримки ділиться також на два окремих елементи: критерії і судження. Критерії — це орієнтири, які мають використовуватись як основа для порівняння. Чи буде цінність діяльності аналізуватись через порівняння з іншою діяльністю? Чи буде програма порівнюватися з набором абсолютних стандартів, які безпосередньо з нею не пов'язані? Чи буде програма оцінюватися через призму її власних цілей? Чи буде діяльність оцінюватися через порівняння з чимось іншим? З іншого боку, судження належить до загального процесу фактичного порівняння намірів, спостережень та критеріїв достоїнства. Це складатиме певне збалансоване числення, що превалює над усім.

Кауфман і Томас вважають, що модель підтримки змушує оцінника описувати події, діяльність та умови, які були напередодні, протягом і після ухвалення та виконання дій. Цей обережний і ретельний опис забезпечить масу інформації як про наміри тих, хто розробляв дії, так і про спостереження за тим, що реально відбувалось протягом кожного з трьох етапів.

Ще однією характерною рисою моделі підтримки є її наголос на специфічності критеріїв, які застосовуватимуться у процесі судження. У моделі підтримки критерії не повинні залишатись гіпотетичними, вони повинні бути повністю виявлені.

Додатковою особливістю моделі підтримки є те, що вона зосереджена на судженні як головному аспекті оцінювання, визначаючи повний акт оцінювання як такий, що включає як опис, так і судження (два обличчя оцінювання, як їх називає Стейк).

Суттю всіх комплексних моделей оцінювання є те, що досягнута вартість вимірюється на різних етапах системи, підданої розслідуванню.

Комплексні моделі оцінювання бажаніші, ніж модель досягнення цілі, тому що вони очевидно опікуються процесами втілення між прийняттям рішення про вхідні ресурси та отриманням фактичних продуктів. Це важливо з двох причин. Це дає можливість здійснювати оцінку в порівнянні з так званими процедурними цілями, тобто процедурною справедливістю, законністю, відкритістю відповідно до законів про таємницю або участі громадськості в прийнятті рішень. Більше того, відкриваються можливості пояснити явища на етапах продукції та наслідків чинниками адміністративного процесу. Це особливо важливо, якщо оцінка слугує інформаційною основою для певних дій. Якщо певні наслідки не реалізувались, оскільки не були вироблені певні продукти, що, в свою чергу, пояснюється певним фактором на етапі втілення, ті, хто приймає рішення, отримають сиґнал про необхідність певних дій. На наслідки впливають продукти, втілення або вхідні ресурси. Загальне середовище системи можна також перевірити на предмет впливу на той сеґмент системи, який підлягає оцінюванню. Модель комплексного оцінювання можна перетворити на оцінювання процесу.

В інших відношеннях комплексне оцінювання страждає від тих самих недоліків, що і модель досягнення цілі. Її зосередженість на офіційно визнаних цілях стримує пошук сторонніх ефектів, що є серйозним недоліком. Комплексна модель також не зважає на вартість і іґнорує точку зору клієнта.

Ще одним недоліком моделі підтримки є її складність. Згідно з Гюба і Лінкольном (1981:14), які торкнулись цієї критики, практикам оцінювання буває важко збагнути і опрацювати дванадцятиелементну модель. З іншого погляду, модель підтримки

є занадто спрощеною тому, що вона чітко не вказує на різницю між вхідними ресурсами, втіленням і продукцією, які всі включаються в етап трансакції.

Оцінювання, орієнтоване на клієнта

Моделі оцінювання, які нами тут розглядалися, будувались на бажаннях менеджерів програм і вищих керівників. Ґрунтуючись на абсолютно іншій відправній точці, оцінювання, орієнтоване на клієнта, належить до цілей, очікувань, інтересів або навіть потреб адресатів програми як до свого організуючого принципу і критерію достоїнства. В основі оцінювання, орієнтованого на клієнта, лежить питання задоволення програмою інтересів, бажань чи очікувань клієнтів.

Фактично, оцінювання, орієнтоване на клієнта, має дві філософські, дуже різні відправні точки: потреби клієнта та бажання і очікування клієнта. Потреби не завжди збігаються з висловленими побажаннями чи вимогами клієнтів, підхід до потреб вимагає приписної теорії цінності. Тобто оцінник сам повинен визначити найбільш значущі цінності. Визначення потреб за дотримання наукового підходу є тернистим шляхом, якого я тут уникатиму. Замість цього я інтерпретуватиму модель, орієнтовану на клієнта, на основі описової теорії цінності, залежної від виражених побажань, очікувань, цінностей, припущень та задач клієнтів.

Не існує загальновизнаної термінології для позначення мішеней державних дій. Я називаю їх «адресатами», «мішенями», «клієнтами» та «реципієнтами». Як синоніми я вживаю «учасники» і, там, де можна, «споживачі» та концепцію в дусі дволикого Януса — «бенефіціарії/малефіціарії» (від латин. «бене» — добрий, «мале» — поганий. — *Прим. перекладача*).

Мій великий досвід викладача оцінювання навчив мене робити наголос на різниці між клієнтами програми (споживачами програми) і клієнтами оцінювання (споживачами оцінювання). Клієнт оцінювання — це людина, група або установа, яка замовила проведення оцінювання програми, в той час як клієнт програми — це запланований, чи фактичний, реципієнт програми (Scriven 1991:82). Попри те, що вирази на кшталт «користувачі програми» та «вплив користувачів» дуже широко

поширені у Скандинавії, тут я їх уникатиму і залишу термін «користувачі» за реципієнтами оцінювання, а не програми.

Модель, що ґрунтується на клієнті, має два варіанти обґрунтування. По-перше, вона основана на політичних ідеологіях, які базуються на верховенстві ринку над державним сектором. Вважається, що тиск споживачів, який виражається через відношення до забезпечення послуг, призведе до покращання надання цих послуг і вдосконалення задоволення споживачів. Купуючи товар у магазині, споживач не цікавиться метою виробника. Важлива його власна оцінка цінності цього товару. Оцінювання, орієнтоване на клієнта, ґрунтується на понятті того, що державне управління виробляє товари і послуги для споживачів на ринку. Теорія адміністрування під впливом ринку є базовою для оцінювання, орієнтованого на клієнта.

По-друге, демократичною рисою моделі, орієнтованою на клієнта, є співучасть. За цим арґументом, паралель споживача не можна заводити занадто далеко, оскільки концепція клієнта передбачає демократичний аспект співучасті, який, схоже, відсутній у концепції споживача. Риса співучасті передбачає можливість висловлення клієнтом своїх скарг і побажань постачальникам послуг і, певною мірою, можливість впливу та відповідальності за зміст послуги. Підхід на основі клієнта передбачає дискурс, арґументацію, обговорення і вплив, що й має стати характерною рисою оцінювання орієнтованого на клієнта (Katz and Danet 1973; Goodsell 1981): «Споживач як громадянин, а не споживач як клієнт» (Jenkins and Gray 1992:296).

Першим кроком на шляху до практичного застосування моделі на основі клієнта є визначення клієнтів програми. Оцінювання, як правило, не може охопити їх усіх, відтак необхідно зробити вибірку. Зрештою, модель, що керується інтересами клієнта, вказує в різних напрямах. Дуже важливим є питання охоплення програмою, тобто різниця між запланованим охопленням і тим населенням, яке фактично було охоплено. Охоплює програма усе цільове населення чи тільки його частину? Але головною роботою є визначення поглядів клієнтів на програму.

Модель на основі клієнта не розкриває, які компоненти програми повинні бути піддані аналізу. Вона дозволяє робити різноманітні оцінки. Оцінник може попросити клієнтів висловити своє судження про певні аспекти послуги, наприклад, клієнтам може бути запропоновано висловити свою думку про

наслідок, продукт програми, доступність послуги, її якість або навіть про адміністрування. Оцінювання, орієнтоване на клієнта, може також підняти питання причинності, тобто оцінник може запропонувати клієнтам висловитися про вплив програми. У такому випадку мішені просять порівняти те, що відбулося б, якби програми взагалі не існувало, з тим, що фактично відбулося внаслідок програми. Оцінювання, орієнтоване на клієнта, застосовує методику тіньового контролю для оцінки впливу програми (див. рис. 11.1 і розділ 12).

Ще однією помітною рисою є те, що в орієнованій на клієнта моделі прийнятий плюралізм цінностей. Споживачі можуть розбігатись в оцінках. Підхід на основі клієнта дозволяє існування конфліктуючих поглядів на державні програми та їх сприйняття.

Визнання клієнтів у державному управлінні забрало надзвичайно багато часу (Jenkins and Gray 1992:285ff.). Але зрештою поняття державної служби, що залежить від політики і парламентського ланцюга контролю, де адміністрація є нейтральним інструментом в руках обраних представників народу, зайняло домінуючу позицію в адміністративному мисленні. Сьогодні модель, орієнтована на клієнта, застосовується в численних ситуаціях оцінювання, зокрема тих, що стосуються надання державних послуг, таких, як міський транспорт, комунальні послуги, парки і відпочинок, охорона здоров'я, догляд за дітьми, державне житло і будинки престарілих, де участь клієнтів є вирішальною для функціонування програми. Модель, орієнтована на клієнта, застосовується для оцінювання бібліотечних послуг, зоопарків, мистецтв, музеїв. Вона улюблена серед освітян. В університетах студентів постійно просять поділитися своїми думками про курси, списки рекомендованої літератури і лекції. Їх просять оцінити здатність викладачів організувати зміст курсу, стимулювати і розвивати суперечки й дискусії, стимулювати зацікавленість, мотивацію і критичне мислення студентів, а також демонструвати студентам зацікавленість і ентузіазм. В американських університетах таке оцінювання інколи використовується для визначення рейтингу кафедр і курсів в очах студентів.

Наведу кілька прикладів ринкових досліджень, виконаних у державному секторі Швеції: Національне бюро аудиту (RRV) хотіло дізнатися про погляди платників податків на рівень послуг, компетентність персоналу і діяльність податкових орга-

нів; Національна комісія ринку праці намагалася дізнатися про погляди шукачів роботи на послуги місцевих центрів зайнятості; Національна комісія державних будівель хотіла дізнатися про погляди мешканців (орендаторів) на діяльність із забезпечення приміщень; Міністерство охорони здоров'я і соціальних справ опитувало велику кількість батьків про забезпечення догляду за дітьми; Національне аґентство охорони навколишнього середовища вивчало довіру громадськості до різноманітних екологічних аґенцій; Бюро патентів і реєстрацій вивчало погляди інвесторів на час, який вони витрачають на очікування.

На мою думку, модель, орієнтована на клієнта, може доповнити раніше обговорені підходи, тому що сама по собі вона зв'язана з однією проблемою, яка заслуговує на розгляд. Вона може зробити важливий внесок в оцінювання, але не повинна заміняти інші моделі. Фраза швейцарського власника готелів Сезара Ріца: «Клієнт завжди правий», не може бути дороговказом для будь-якого оцінювання. Вимога щодо відповідальності державної служби перед клієнтами слушна, але в певних межах. Вона ніколи не повинна мати верховенство над положенням про те, що безпосередні виконавці мусять виконувати вказівки своїх адміністративних керівників, а опосередковано — політичних органів, таких, як парламенти чи міські ради, а відтак і громадян. Податкові органи повинні надавати вчасно вичерпні відповіді на запити громадськості, але вони не можуть зменшувати податки, за які несуть відповідальність платники, чи надавати на власний розсуд якісь податкові пільги. Я б сказав, що критерії достоїнства, якими користуються клієнти, повинні грати провідну роль скоріше в оцінюванні державної служби, ніж реґулятивних режимів. Але оцінники мають бути свідомі тенденції клієнтів перебільшувати проблеми в своїх скаргах задля отримання більших послуг. Масштабніше залучення клієнтів до оцінювання може призвести до передачі влади групам із власними вузькими інтересами (Jenkins and Gray 1992:296).

Підхід, орієнтований на зацікавлені сторони

Організуючим принципом моделі, орієнтованої на зацікавлені сторони, є те, що турбує і хвилює людей, які мають зацікавленість у діях або яких ці дії можуть торкатися. Це відрізняється від застосування визначених цілей як критеріїв достоїнства, як

це робиться при оцінюванні досягнення цілей або навіть оцінюванні сторонніх ефектів. Оцінювання, орієнтоване на зацікавлені сторони, нагадує модель, орієнтовану на клієнта, головна різниця між ними полягає у масштабі: в той час як орієнтована на клієнта модель стосується однієї групи інтересів, орієнтована на зацікавлені сторони модель спрямована на всі інтереси.

Оцінювання, орієнтоване на зацікавлені сторони, починається з визначення основних груп, зв'язаних з програмою або зацікавлених у появі, виконанні і результатах програми. Оцінник ідентифікує тих, хто задумав програму, хто її ініціював і фінансував, а особливо тих, хто відповідає за її втілення в життя. Він визначає менеджерів вищого рівня, середнього рівня, нижчого рівня та безпосередніх виконавців, від яких залежить продукт програми. Він виділяє первинну цільову групу діяльності та тих, хто усвідомлює свою зацікавленість у програмі, але не хоче «висуватися». Він також визначає тих, хто не знає про свою зацікавленість.

На рис. 4.8 представлений огляд можливих зацікавлених у державній діяльності сторін (Guba and Lincoln 1989;40f.; Riecken and Boruch 1974:203ff.; Rossi and Freeman 1989:422ff.; Weiss 1972a;18).

14 груп, перелічених під заголовком «Сторони, зацікавлені у програмі» на рис. 4.8, репрезентують основні сторони, на які впливає конкретна дія уряду або які в ній зацікавлені. Цей список складався з огляду на схвалену парламентом заплановану національну реформу. Звичайно, перелік сторін, зацікавлених у програмі якогось окремого відомства чи муніципалітету, буде інший. Фактично орієнтована на зацікавлені сторони модель не дає чіткої відповіді на запитання про те, хто є зацікавленими особами. У цьому сенсі вона відкрита для інтерпретацій. У схему на рис. 4.8 я також включив три потенційні зацікавлені сторони, яких може цікавити не стільки сама програма, скільки її оцінювання.

Усі 14 головних зацікавлених сторін — потенційні учасники оцінювання діяльності. Я також повинен припустити, що всі зацікавлені сторони залучені до оцінювання. Модель, орієнтована на зацікавлені сторони, буде інтерпретуватись як цілісний підхід, спрямований на весь спектр груп, що піддані впливу, та їхніх організованих представників.

Тут треба вказати на різницю між шведською і північноамериканською моделлю зацікавленої сторони. За шведською моделлю, зацікавлена сторона фактично виконує оцінювання і бере на себе відповідальність за його результати. За північноамериканською ж моделлю, оцінювання виконується не зацікавленими сторонами, а одним конкретним оцінником або групою оцінників, яка може складатися з консультантів, працівників відповідальної організації або університетських дослідників. Група оцінників повинна з'ясувати і зафіксувати питання, які турбують зацікавлені сторони, їхні очікування та інтереси і взяти їх до уваги при оцінюванні. В той час як зацікавлені сторони надають інформацію про проблеми, які необхідно розслідувати, і критерії та стандарти, які мають застосовуватись, оцінники (а не зацікавлені сторони) несуть повну відповідальність за остаточні результати.

Коли відомі головні зацікавленні сторони, північноамериканська модель, орієнтована на зацікавлених осіб, може функціонувати в різні способи. У своїй книзі «Результативне оцінювання» Егон Гюба та Івонна Лінкольн (1981:33ff.; також 1989: 50ff) вважають, що стартовою точкою мають бути «занепокоєння» і «питання» зацікавленої особи. «Занепокоєння» — це «будь-яка проблема, що цікавить або має значення для однієї чи більше сторін». Це може бути щось таке, що їм загрожує, що, на їхню думку, може призвести до небажаних наслідків або щось, що вони хочуть втілити в життя. «Фактично будь-яка претензія, сумнів, побоювання, передбачене ускладнення і т. ін., висловлені будь-ким, хто має законну основу для цього, може вважатися «занепокоєнням». «Питання» з іншого боку це будь-яка заява, пропозиція чи звертання уваги, які дозволяють презентацію іншої точки зору; будь-яка пропозиція, з якою можна не погодитись; або будь-яка точка зору».

РИС. 4.8

Сторони, зацікавлені у державній діяльності та її оцінюванні

СТОРОНИ, ЗАЦІКАВЛЕНІ У ПРОГРАМІ

Громадськість:	Громадяни, які обирають представників до органів, що приймають рішення на всіх рівнях політичної системи.

Ті, хто приймає рішення:	Політичні офіційні особи, відповідальні за прийняття рішення про здійснення, продовження, припинення, розширення чи скорочення діяльності, яка підлягає оцінюванню.
Політична опозиція:	Політичні опоненти такої діяльності.
Менеджери національного відомства	Менеджери вищого рівня, відповідальні за діяльність на національному рівні.
Директори програми:	Менеджери середньої ланки національного відомства, які безпосередньо відповідають за діяльність.
Менеджери реґіонального відомства	Адміністративна одиниця середнього рівня, яка відповідає за певний аспект діяльності (напр., місцеве управління національного реґуляторного органу).
Бюрократи нижчої ланки:	Безпосередні виконавці, відповідальні за виконання програми, які безпосередньо спілкуються з адресатами особисто або по телефону, пошті тощо.
Клієнти:	Індивідууми або колективи, напр., домогосподарства, фірми, організації, муніципалітети чи інші одиниці, які є адресатами державних дій, що оцінюються.
Сусідні відомства:	Державні установи, що відповідають за діяльність, споріднену з оцінюваною.
Конкуренти програми:	Організації чи групи, які конкурують з програмою за ресурси.
Контекстуальні зацікавлені особи:	Організації, групи, індивідууми та інші одиниці, що складають середовище, в якому здійснюється діяльність.
Дослідники:	Науковці, які спеціалізуються на питаннях, з якими ця діяльність пов'язана.

СТОРОНИ, ЗАЦІКАВЛЕНІ В ОЦІНЦІ

Оцінники:	Особи, які відповідають за розробку, проведення і результати оцінювання.
Спонсори оцінювання:	Організації, які ініціюють і фінансують оцінювання.
Коло оцінників:	Інші оцінники і викладачі методики оцінювання, які вивчають матеріали оцінювання і судять про їхню технічну і змістовну якість.

Щодо розбудови загальної структури дослідження захисники американської моделі зацікавленої особи плекають схильність до якісної методології. Ключовим словом тут є *інтерактивна* процедура пошуку. Оцінник повинен спілкуватись із зацікавленими особами для того, щоб отримати від них необхідну інформацію і дані, які, в свою чергу, повинні братись оцінником до уваги при здійсненні наступних кроків у процесі пошуку. З часом він може з'ясувати заплановані і реальні цілі програми та інтереси різних зацікавлених осіб щодо оцінюваного та оцінювання. З часом оцінник усе більше занурюється в роботу і може починати вирішувати, які занепокоєння і питання мають бути включені в дослідження. Тільки тоді він може з'ясувати для себе, яким буде оцінювання.

Для орієнтованої на зацікавлені сторони моделі типовим є те, що оціннику дозволяється вести досить активний пошук ключових проблем. Модель досягнення цілі і комплексна модель оцінювання набагато конкретніше вказують на проблеми, які треба висвітлювати, і питання, які треба ставити під час розслідування. Північноамериканський підхід, орієнтований на зацікавлені сторони, в цьому сенсі є надзвичайно відкритим. Ідея полягає в тому, що оцінник повинен зважати на занепокоєння і питання тих людей, яких це торкається, і керуватися саме цим під час наступних дій при виконанні оцінювання. Вважається, що за допомогою інтерактивної комунікації він розбереться з тим, які занепокоєння і питання треба сприймати серйозно і розглядати ретельніше. Поступово буде вимальовуватись картина оцінювання. Оцінювання, орієнтоване на зацікавлені сторони,— *оцінювання реагування* (Stake 1975; Shadish, jr. et al. 1991: 275ff).

Для того, щоб остаточно розібратися з занепокоєннями і питаннями зацікавлених осіб, прихильники північноамериканської моделі, орієнтованої на зацікавлені сторони, схоже, віддають перевагу методам спостереження і опитування перед документальними методами. У багатьох випадках оцінники, які орієнтуються на зацікавлені сторони, залучають прямі спостереження або навіть спостереження учасників. Іншою улюбленою методикою є детальне опитування. Після того, як дані зібрані і оброблені, починається звітування про результати, які можуть бути різними відносно різних зацікавлених сторін. Здається, що ключовим словом тут буде «портрет», тобто насичена інформацією характеристика із застосуванням картин, цікавих історій, детальних описів і цитат. Важливим є комплексний узагальнений погляд, у виробленні якого значна роль належить портрету. Власні ціннісні критерії оцінника не повинні грати взагалі ніякої ролі, тому що вибір мірил і саме вимірювання мають бути завданням зацікавленої сторони. Як правило, вживаються декілька критеріїв достоїнства, стандартів діяльності, відповідно до цих критеріїв, та декілька комплексних оцінок. На практиці модель, орієнтована на зацікавлені сторони, стане відверто плюралістичною. Нарешті, приймається рішення про включення результатів у письмовий звіт — те, що Guba and Lincoln (1981:25f., 39ff.) вважають зовсім не обов'язковим.

Вважається, що модель, орієнтована на зацікавлені сторони, має численні переваги. На її користь можуть бути додані аргумент знань, аргумент використання і аргумент керування метою.

Відповідно до *аргументу знань* оціннику було б нерозумно уникати знань про програму, якими без сумніву володіють ті, хто має до неї стосунок. Зацікавлені сторони знають про сторонні ефекти, перешкоди на шляху втілення і відверте шахрайство, що може забезпечити подальше дослідження новими ідеями. Відповідно, дуже легко погодитися з рекомендацією про те, що майже кожне оцінювання слід починати з визначення відповідних дійових осіб і опитування.

Але аргумент знань, як правило, має меншу вагу, ніж *аргумент використання* у підтримці оцінювання, орієнтованого на зацікавлені сторони. При обговоренні північноамериканської моделі, орієнтованої на зацікавлені сторони, залучення зацікавлених сторін розглядається головним чином як засіб посилення використання оцінювання задля прийняття на-

ступних рішень. Результати традиційних оцінювань на основі досягнення цілі мають дуже невеликий вплив. Звіти ховаються в шухлядах столів і накопичуються на книжкових полицях у відповідних державних органах, непрочитані й забуті. Попри наявність волі, ті, хто приймає рішення, не користуються інформаційною базою оцінювань для прийняття раціональніших рішень. Справа оцінювання страждає від «шухлядної» хвороби.

Ця, на перший погляд, абсолютно нераціональна поведінка дивує і підстьобує дослідників. Чому ті, хто приймає рішення, поводяться так немудро? Вважається, що головним поясненням є те, що оцінники працюють у чудовій ізоляції, занадто мало спілкуючись з перспективними користувачами. Вони схильні розслідувати такі проблеми, нагальної потреби в інформації про які немає. Підхід, орієнтований на зацікавлені сторони, посилює шанси на те, що питання, які викликають реальний інтерес у зацікавлених сторін, будуть взяті до уваги. Він висвітлює інформацію, яка задовольняє реальні вимоги різних зацікавлених сторін, у такий спосіб посилюючи вірогідність того, що результати дійсно будуть використані. Це важливо, тому що оцінювання, орієнтоване на цілі, часто ігнорується і не впливає на наступні події.

Аргумент керування метою розглядає модель, орієнтовану на зацікавлені сторони, як стратегію розв'язання таких ситуацій, де немає попередньо виписаних цілей, або таких, де цілі є дуже розпливчастими і незручними для компромісу, відповідно до прийнятих наукових канонів. Ми вже побачили, що навіть модель досягнення цілі не може повністю опанувати питаннями критеріїв, зокрема питанням численних цілей, яке є дуже типовим для державної політики. Модель, орієнтована на зацікавлені сторони, пропонує практичне розв'язання проблеми виявлення занепокоєнь і питань там, де не існує попередньо виписаних цілей або одночасного управління кількома суперечливими цілями.

Окремі втілювачі можуть не мати прямих вказівок згори щодо того, що їм робити, тому що майже всі без винятку політичні цілі вищого рівня є загальними, суперечливими і неясними. Що найважливіше, між кількома цілями, які претендують на політичні дороговкази, не пропонуються ніякі компроміси. Це робить неможливим використання заданих цілей діяльності як мірила, за допомогою якого можна було б судити про

глобальні достоїнства політики. Одним з виходів є підхід до вибору загальних критеріїв і стандартів як до суто політичного завдання. Оцінники повинні описати ставлення до цінностей з боку різних зацікавлених сторін, не порівнюючи їх.

Те, що зацікавлені сторони мають розбіжні погляди, є нормальним і природним для політики і є здоровою ознакою у вільних країнах. Результати по кожній цілі мають презентуватись окремо. Бажано взагалі не робити одного великого оцінювання, а замість нього зробити низку менш масштабних досліджень, націлених на конкретні зацікавлені сторони. Оцінник ні в якому разі не повинен робити сумарних суджень. Краще залишити сумарне судження для зацікавлених сторін. Модель, орієнована на зацікавлені сторони, застосовує описову теорію цінності.

Але модель, орієнтована на зацікавлені сторони, має також і очевидні *недоліки*. У більшості випадків вона іґнорує вартість програми. Крім того, вона надзвичайно непрактична і вимагає великих ресурсів, оскільки з кожною зацікавленою стороною необхідно активно працювати окремо.

Модель, орієнтована на зацікавлені сторони, також є розпливчастою. Вона не дає авторитетної відповіді на запитання про те, хто є зацікавленими сторонами. Це питання повинно розв'язуватися в кожному випадку окремо. Підхід, орієнтований на зацікавлені сторони, необхідно доповнювати політичною або адміністративною теорією про відбір відповідних груп. Більше того, відповідно до орієнтованої на зацікавлені сторони моделі, незалежно від відбору, ставлення до всіх відповідних інтересів повинно бути однаковим. Але за демократичної конституційної системи обрані політики повинні мати більший вплив, ніж, наприклад, адміністратори чи експерти з інструментів політики та питань, що розглядаються. Орієнтована на зацікавлені сторони модель не передбачає пріоритетності між різними зацікавленими сторонами. Модель ґрунтується на філософії слабкої рівноваги. Існує ризик того, що консультуватися будуть з найорганізованішими і найактивнішими зацікавленими сторонами, в той час як групи з менш виразними інтересами будуть пропущені. Навіть у цьому відношенні підхід, орієнтований на зацікавлені сторони, вимагає більш розвинутої філософської основи.

Найбільш серйозним арґументом проти є ризик того, що модель, орієнтована на зацікавлені сторони, включить в себе праг-

матичну теорію істини. Істина може обернутись на питання корисності, придатності чи прийнятності для зацікавлених сторін. Зацікавлені сторони часто мають чітко розподілені за пріоритетністю погляди на наслідки програми. Опоненти приписують будь-які неґативні явища після закінчення програми саме цій програмі, а все позитивне, що має місце,— іншим факторам. Захисники ж дотримуються протилежного погляду. Факти підлягають оспорюванню. За таких ситуацій різні сторони сприймають тільки такі факти, які відповідають цим усталеним поглядам. Занадто велика увага корисності й придатності може змусити оцінників замінити добре опрацьовану інформацію менш підтвердженою, але такою, що корисна для когось. На мою думку, оцінники повинні завжди дуже обережно ставитися до прагматичного підходу. Якщо вони почнуть надавати корисну інформацію замість правдивої, вони діятимуть як політики, а не науковці, які шукають істину.

На завершення, будучи досить суперечливою, модель, орієнтована на зацікавлені сторони, має певні важливі достоїнства. На її користь свідчать арґументи корисності і управління цілями. Ще одним важливим елементом підтримки є арґумент знань. Але ті, хто підтримує цю модель і претендує на звання дослідника, повинні пам'ятати про ризик заміщення істини корисністю.

Шведська модель, орієнтована на зацікавлені сторони: тимчасові політичні комісії

Визначною різницею між північноамериканською і шведською моделями, орієнтованими на зацікавлені сторони, є те, що за останньою зацікавлені сторони виконують оцінювання і несуть відповідальність за його результати, в той час як за першою із зацікавленими сторонами тільки консультуються і їм дозволяють впливати на дизайн, критерії цінності та інші елементи оцінювання, але саме оцінювання виконується незалежними оцінниками. За шведською системою тимчасових комісій, оцінювання виконується у п'ять, частково послідовних, частково синхронних процесів: робота комісії, процедури консультацій, обговорення державної політики, прийняття урядового рішення, прийняття рішення парламентом.

У шведській політичній системі значним джерелом інформації про минулу діяльність і альтернативи майбутніх політичних дій є органи, що виконують розслідування. Дуже типовим набором таких органів є *тимчасові комісії з питань державної політики*, які шведською мовою називаються ще *комітетами,* рідше *комісіями* або *делегаціями.*

У той час як формальна ініціатива може належати парламенту, завжди саме уряд, *як орган,* створює тимчасові політичні комісії і визначає проблеми, що підлягають розслідуванню. Писані директиви, які оприлюднюються, вказують на те, що повинна робити конкретна комісія, визначають економічні рамки і призначають дату завершення роботи. Уряд також призначає голову й інших членів, експертів і учасників[12].

Політичні комісії, як правило, складаються з повних членів, політичних членів *(sakkunniga)*, експертів і секретаріату. Останній складається з одного штатного адміністратора, який діє як секретар, і кількох позаштатних секретарів. Формат комісій і підготовка їх членів бувають різними, залежно від тематики розслідування. Для розслідування дуже делікатних питань, таких, як оборона чи конституційна реформа, вся комісія часто складається з повних членів, які є депутатами парламенту як від правлячих партій, так і від опозиції. У випадку помірно політизованих питань призначаються повні члени з усіх парламентських таборів паралельно з представниками інших зацікавлених сторін, таких, як міністерства (які у шведській політиці є надзвичайно маленькими, тому що відомства є досить незалежними від міністерств), національні відомства, що відповідають за втілення, асоціації органів місцевого самоврядування, профспілкового руху та організованого бізнесу. У більшості випадків у ролі експертів та дослідників запрошуються представники наукових кіл. Крім того, самі комісії можуть запрошувати за контрактом науковців у ролі незалежних дослідників.

Типовою рисою шведського підходу є те, що оцінювання *за фактом* об'єднується з перспективним політичним аналізом. Фактично розслідування традиційно зосереджуються на альтернативах майбутніх дій, замість результатів минулої політики. Поряд з історичною довідкою про те, як розвивалися об'єкти оцінювання, як вони кодифіковані у книжках протягом останніх десятиліть, типовий звіт комісії включає в себе дані про масштаб і серйозність проблеми, суттєві перспективні оцінки різних варіантів або найбільш багатообіцяючого варіанту майбут-

ніх політичних дій і, інколи, чіткі рекомендації щодо політики. Також часто надається систематична інформація, хоча й у меншому масштабі, про впровадження, продукти або наслідки попередніх дій. Але протягом останніх двох десятиліть більше уваги приділяється інформації оцінювального характеру. Шведські розробники політики навчились того ж самого уроку, як і їхні колеґи в інших країнах: втілення за планом та досягнення намічених наслідків є проблематичним. Тепер деякі комісії навіть ставлять оцінювання на перше місце серед своїх завдань (SOU 1981:40—41; the Price Controls Commission).

Інколи комісії виконують також попередній аналіз перед втіленням. Вони намагаються ретельно вивчити кадрові, організаційні та управлінські можливості задля того, щоб з'ясувати ступінь, до якого запропоновані політичні альтернативи можуть бути визначені і винесені для безпосереднього виконання у даному бюрократичному середовищі. Ця риса особливо цікава на тлі закликів до попереднього аналізу як до ланки, якої не вистачає в аналізі державної політики.

Заключний трактат підписується усіма повними членами комісії. Це означає, що зацікавлені сторони повністю поділяють відповідальність за зміст і, особливо, за рекомендовані дії. Але члени мають право і обов'язок зареєструвати свою незгоду в так званих «застереженнях» (*reservationer*), які додаються до трактату. Експерти також можуть повідомляти про свою незгоду у так званих «особливих думках» (*sarskilda yttranden*), які додаються до звіту.

Одно-, дво-, або навіть тритомні дослідження (*betankanded*) публікуються завжди, що підтверджує порівняну відкритість шведської державної системи вироблення політики, з її конституційним положенням проти секретності, так званим «принципом публічності». Звіти випускаються серіями томів під загальною назвою «Офіційні урядові розслідування» (ОУР) (шведською мовою — *Statens Offentliga Utredningar (SOU)*). Усі томи мають номери ISBN та ISSN. Трактат адресований головним чином уряду. Але він також легкодоступний для будь-яких зацікавлених осіб, громадян і ЗМІ. Його можна отримати в будь-якій муніципальній або іншій великій бібліотеці країни. Звичайно, серія ОУР є важливим джерелом інформації про дослідження державної політики з усіх аспектів шведського суспільного життя.

Робота комісії складає перший етап підготовки політики, на другому етапі тимчасові комісії об'єднуються іншою сталою шведською структурою оцінювання, орієнтованого на зацікавлені сторони,— *комплексною процедурою консультацій*, яка ухвалюється після того, як оприлюднюється пропозиція комісії. Уряд розсилає оприлюднені результати досліджень комісії численним зацікавленим сторонам з проханням надіслати їхню думку в письмовому вигляді. Як правило, це державні відомства національного і реґіонального рівня, органи самоврядування районів і муніципалітетів, університети, технологічні інститути, різноманітні зацікавлені організації, торговельні асоціації і професійні організації. Сторони повинні надати свої відповіді в межах встановленого урядом часу. Подібно до звітів комісій, відповіді на запитання у процесі консультацій також оприлюднюються.

Процедура консультацій може розглядатись як метаоцінювання у сенсі аудиту остаточного оцінювання. Зацікавлені сторони просять зробити оцінку оцінювання до того ступеня, до якого звіти комісії включають у себе результати оцінювання.

Метаоцінювання звітів комісії набуває й інших форм. Оскільки як звіти комісій, так і відповіді на запитання під час консультацій оприлюднюються, вони можуть широко обговорюватись у ЗМІ на перших шпальтах газет і в телевізійних та радіоновинах. Крім того, вони можуть спровокувати широку і тривалу дискусію з обговорення державної політики. У таких дискусіях, як правило, беруть участь представники щоденних газет усіх політичних напрямів з усіх куточків країни, національні й місцеві телевізійні і радіоканали, органи профспілкового руху, ділові кола, неприбуткові асоціації. Крім того, незалежні дослідники, політики, представники зацікавлених організацій та численні інші категорії надсилають свої статті до газет і висловлюють свою думку в інтерв'ю.

Обговорення державної політики може вважатися третім компонентом формування і оцінювання політики у Швеції. Його треба розглядати не як окремий етап, а як процес, паралельний процедурі консультацій і пізнішим етапам.

На основі пропозицій комісії, відповідей у процесі консультацій, обговорення у ЗМІ та можливої іншої інформації у відповідному міністерстві виробляється проект пропозиції, як правило, у тривалому контакті з деякими зацікавленими сторонами. В той час як вироблення *урядового законопроекту* може вважа-

тися четвертим процесом у підготовці рішення, *парламентське проходження законопроекту* може вважатися п'ятим. Коли законопроект нарешті поданий до парламенту, він майже автоматично ухвалюється без внесення значних змін. Офіційний вищий орган прийняття рішень, законодавча асамблея, здійснює мізерний вплив на реальні рішення. У цілому підготовка рішення є дуже тривалим процесом, в якому беруть участь численні дійові особи з надзвичайно різними інтересами, під час якого досягаються компроміси, а питання розв'язуються задовго до того, як усе це офіційно виноситься на розгляд парламенту, або навіть ще до етапу розгляду в уряді.

Важко точно сказати, як отримана в результаті оцінювання інформація використовується в роботі комісій, зацікавлених сторін, з якими проводились консультації, під час обговорення в ЗМІ, в уряді. Інколи вона, вірогідно, має певний вплив на зміст роботи, хоча і далеко не вирішальний. Але згодом зацікавлені сторони часто заявляють про те, що вони робили свої політичні судження, вели переговори і йшли на політичні компроміси саме на основі зібраної експертами інформації. Те ж саме можна сказати і про уряд. Вважається, що оцінка якоюсь мірою вживається для надання леґітимності пропозиціям. Можливо, вона також задає певні напрями по суті.

Без сумніву, шведські тимчасові політичні комісії є прикладом орієнтованої на зацікавлені сторони моделі в дії. Ця практика по ряду ключових параметрів відрізняється від описаної у північноамериканській літературі моделі.

Інститут тимчасових комісій до значно більшого ступеня, ніж північноамериканська модель, орієнтована на зацікавлені сторони, віддзеркалює погляд, що оцінювання є головним чином *політичним підприємством,* а не дослідницькою роботою. Хоча за північноамериканською моделлю і проводяться консультації з великою кількістю зацікавлених сторін, які уважно вислуховуються, за нею саме відповідальний оцінник (тобто дослідник) вирішує, якими проблемами зацікавлених сторін зайнятися, як здійснювати оцінювання, а також несе відповідальність за остаточний звіт та інші результати оцінювання. Шведська модель, орієнтована на зацікавлені сторони, є більш відверто політичною. По-перше, уряд створює комісію, відбирає учасників, визначає питання для розгляду і надає фінансування. На противагу північноамериканській моделі, шведські зацікавлені сторони є повними членами слідчої групи, виконують

або принаймні спостерігають за виконанням оцінювання і беруть на себе повну відповідальність за результати і рекомендовані дії. Вони мають право на обмірковування і опрацьовування питань у межах визначених урядом лімітованих часу і ресурсів. По-третє, робота комісії, яка виконується в межах політичної структури, спрямована на специфічного реципієнта, який саме й приймає рішення,— національний уряд,— і розрахована на специфічну ситуацію очікування прийняття рішення до встановленого терміну.

Інші розбіжності стосуються *погляду на підсумкові матеріали.* У північноамериканській моделі, орієнтованій на зацікавлені сторони, існує тенденція до звітування кожній зацікавленій стороні окремо; приписування єдиної глобальної цінності діям сприймається з підозрою. Це чуже шведському офіційному мисленню. Філософія, якою послуговуються комісії, однозначно передбачає необхідність єдиного підсумкового звіту і вважає його дуже корисним. Дані оцінювання повинні слугувати усьому спектру політичних інтересів, а не тільки конкретним зацікавленим сторонам і давати можливість повним членам виробити одностайне рішення. В той час як ті, хто становить меншість, мають право і обов'язок робити застереження, поширена серед існуючої політичної культури альтернатива полягає в єдності.

Увага ЗМІ, яка супроводжує ці процеси, здається у Швеції значно більшою, частково тому, що процес уже, принаймні протягом століття, є інституціолізований, а можливо, також через відкритість внаслідок принципу публічності.

Іншою відмінністю є те, що інститут комісій застосовується не тільки для вироблення політичних пропозицій, але й для забезпечення *компромісу* при практичному здійсненні політики. Чудовим прикладом цього є політика в галузі гідроенергетики. Парламентські партії вже у 1975 році встановили дуже чітку кількісну мету будівництва гідроелектростанцій. Але політичні партії та інші зацікавлені сторони, попри численні спроби створення тимчасових комісій і консультацій, не спромоглися досягти згоди щодо того, які конкретно водні потоки і річки мають бути перекриті дамбами і експлуатовані. Важко уявити краще підтвердження прислів'я про те, що «впровадження — це не нейтральне застосування правил, а продовження політики іншими засобами».

Головною спільною рисою двох моделей є те, що результати повинні оцінюватись не у порівнянні з одним набором критеріїв достоїнства — заявлених цілей політики,— а з широким набором мірил, представлених поглядами різних зацікавлених сторін.

Інша спільна риса стосується ролі дослідження. У той час як дослідницька сторона сильніше виражена у північноамериканському підході, у шведській системі також вважається, що оцінювання програм, попри те, що це є головним чином процес політичний, має бути об'єднане з науковим підходом. Виконані дослідження обговорюються в комісіях, а матеріали досліджень часто публікуються в додатках до головних звітів і підписуються кожним дослідником. Деякі результати дослідження також включаються у головний текст комісії за підтримки більшості повних членів комісії.

Процедура консультацій більше схожа на північноамериканську модель, орієнтовану на зацікавлені сторони, ніж комісія, яка їй передує, понад усе тому, що тепер зацікавлені сторони опитуються індивідуально задля визначення їхньої реакції на розслідування комісії, не будучи при цьому членами будь-яких призначених органів.

Підхід, взятий на озброєння тимчасовими політичними комісіями, виправдовується дещо іншими арґументами, ніж північноамериканська модель, орієнтована на зацікавлені сторони. У шведському політичному середовищі ви ніколи не почуєте арґументу про те, що залучення зацікавлених сторін посилить використання результатів оцінювання. Навпаки, головний арґумент є типово шведським у тому сенсі, що модель комісії покликана забезпечувати компроміси, згоду, підтримку і унеможливлювати запеклу політичну боротьбу. Комісії — це механізми досягнення консенсусу, а не раціональні інститути розв'язання проблем. Вони є засобом формування згоди щодо результатів попередніх зусиль і, ще важливіше, пропозицій щодо майбутніх дій. Призначення тимчасової політичної комісії вказує на політичну спробу з боку правлячої партії чи партій досягти згоди з парламентською опозицією, організаціями, які мають потужний вплив, та асоціаціями громадських інтересів перед тим, як уряд підготує законопроект, і задовго до того, як законопроект буде поданий на розгляд парламенту. Інколи комісії також використовуються для примирення між правлячими політичними партіями. Головними арґументами на користь комісій є

розбудова консенсусу і надання леґітимності фундаментальним рішенням. Головним припущенням, що лежить в основі цього, є те, що люди будуть більше довіряти тій політиці, у процесі розробки якої з ними консультувались, навіть якщо в остаточному варіанті вона не відповідає їхнім конкретним побажанням.

Нарешті, обидві моделі можна назвати демократичними і публічними. Орієнтуючись на зацікавлені сторони, можна забезпечити участь і вплив на остаточний результат тих, чиї інтереси будуть заторкнуті, що само по собі є демократичною цінністю.

Інколи інститут комісій різко критикується. Комісії забирають багато часу. Арґумент щодо часу має вагу тому, що поки остаточний звіт буде представлений громадськості, можуть пройти роки. Інша критика пов'язана з тим, що комісії підривають авторитет парламенту. Як тільки процес доходить до депутатів парламенту, питання розв'язується політично. Роль парламенту полягає у формальному ухваленні того, що вже вирішено раніше. Ця критика також має певну вагу. Третє заперечення стосується добре відомого факту стратегічного використання комісій з метою процедур затягування заради поховання складних питань і зняття їх з громадського порядку денного.

«Практично будь-який важливий законодавчий акт готується спеціально призначеними урядом комісіями»,— писав на початку 1980-х років Руне Премфорс (1983:623). Хоча й справедливе на той час, це судження вже не повністю відповідає дійсності. Кількість політичних комісій за останні роки скоротилась. У середині 1960-х років кількість комісій збільшилась із майже 250 до 300. Протягом періоду правоцентристської коаліції з 1976 по 1982 рік був досягнутий пік у 422 комісії (1980). Восени 1983 року працювало 206 комісій; у 1987 році — 195. Середня тривалість роботи однієї комісії становила 3—4 роки. Пізніше були зроблені зусилля з прискорення процесу розслідувань. Тепер комісія може працювати не більше 2-х років. Звіти також мають зменшитися з 300 до 100 сторінок.

Вплив комісій на державну політику також зменшився. Бувають моменти, коли час має величезне значення, і це вимагає прискорення процесу підготовки рішень. З цієї причини, а також, можливо, через політичну потребу уникнути публічних дебатів з делікатних питань деякі важливі рішення не передбачають ніяких попередніх публічних обговорень. Наочними

прикладами були рішення про подання заяви про вступ до Європейського Співтовариства та деякі трансблокові кризові пакети восени 1992 року. Усе частіше тимчасові комісії з розслідувань заміняються розслідуваннями на рівні департаментів, рішення про які ухвалює міністр, а не весь Кабінет і які здійснюються виключно офіційними особами з відповідного департаменту. Результати такої роботи публікуються, якщо взагалі публікуються, у менш доступних Д-серіях. Більше того, складається враження, що відомчі розслідування, які проводяться у відповідних державних відомствах, мають вагоміші наслідки.

Економічні моделі: продуктивність

Спільною рисою всіх моделей, орієнтованих тільки на зміст, є те, що вони іґнорують вартість. Які б ресурси не поглинала програма, оцінники змісту зосереджуються на досягнутих результатах і відкидають вартість цього. З іншого боку, увага до вартості є типовою рисою економічних моделей державної політики і оцінювання програм.

Часто за зразок для діяльності державного сектора береться приватний бізнес. У приватному бізнесі критерієм достоїнства є прибуток, а максимізація прибутку є нормою успішності. За цією аналогією максимізація продуктивності має бути нормою доброї роботи державних органів. Продуктивність здається надзвичайно чіткою концепцією; вона визначається як співвідношення між продуктом і вхідними ресурсами. Або, за Голі і Ньюкамером (1989:144): «Просто кажучи, *продуктивність* — це співвідношення між обсягами виробництва продукції і послуг та вкладеними в нього ресурсами: продукція ділиться на вхідні ресурси».

Продуктивність можна виразити математичним алґоритмом, представленим на рис. 4.9.

РИС. 4.9
Продуктивність

$$\text{Продуктивність} = \frac{\text{Продукція}}{\text{Вхідні ресурси}}$$

Очевидно, що формула співвідношення на рис. 4.9 може бути опрацьована по-різному. Дозвольте навести фінський приклад з бібліотечної справи. При підрахуванні продуктивності фінських муніципальних бібліотек було використано таке мірило (Sjoblom 1991:12ff.):

$$\frac{\text{Кількість взятих читачами книжок}}{\text{Вартість у фінських марках}} = \text{Продуктивність коштів}$$

Як до альтернативи продуктивності коштів звернемося до продуктивності праці, яку можна проілюструвати в такий спосіб:

$$\frac{\text{Кількість взятих читачами книжок}}{\text{Кількість відпрацьованих годин}} = \text{Продуктивність коштів}$$

Різниця полягає в тому, що кошти в першому випадку виражені у грошових термінах, а в останньому — у кількості відпрацьованих годин, тобто як фізичні одиниці. Можливо, варто наголосити на тому, що при вимірюванні продуктивності кошти можна підрахувати в обидва способи. Одиницею часу може бути фінансовий рік, календарний рік або навіть місяць.

Іншими варіантами можуть бути співвідношення між бібліотечними фондами (кількістю наявних книг) і коштами, кількістю мешканців муніципалітету і коштами або кількістю читачів цієї бібліотеки і коштами.

Для того, щоб сказати щось слушне про фактичну продуктивність державної установи, необхідно мати порівняння. Тобто оцінники потребують норм продуктивності для того, щоб можна було сказати, що таке низька або висока продуктивність. Застосовуються кілька норм: порівняння з минулою діяльністю, з подібними закладами в своїй країні, подібними закладами в інших країнах, цілі політичних органів, цілі клієнтів і цілі зацікавлених сторін. У розділі 14 ми зупинимось на цьому детальніше.

Продуктивність як мірило діяльності державного сектора має певні технічні переваги. Інколи кошти не так уже й важко підрахувати, тому що в установах вони мають форму грошових фондів. Але в інших ситуаціях буває важко відстежити відповідні кошти, тому що виділені і витрачені фонди часто позначаються в облікових книгах як єдина сума. Продукцію, з іншого боку, буває легше відстежити і підрахувати, попри те, що кон-

цепція продуктивності тільки припускає, що вона вказується у фізичних, а не грошових одиницях.

Дозвольте мені повернутись до фінських муніципальних бібліотек задля того, щоб проілюструвати, наскільки важко буває знайти дієві показники продукції. Чи кількість узятих читачами книжок дійсно є відповідним і вичерпним показником продукції? Очевидно, що є відповідним. Забезпечення населення можливістю взяти книжку для читання є головним завданням публічної бібліотеки. Але вона, очевидно, не є вичерпним показником. У фінському звіті робиться висновок про те, що тільки 30—50% клієнтів бібліотек беруть книжки. Інші відвідувачі користуються бібліотекою для того, щоб ознайомитися з газетами, журналами та періодикою, але статистика про взяття книжок цього не відображає. Вони відвідують бібліотеку заради довідкової літератури або для того, щоб у музичному відділі прослухати записи та диски. Бібліотеки також надають певні інформаційні послуги (Sjoblom 1991: 18ff.). У фінському випадку, на який я посилаюся, ці проблеми були відзначені й обговорені перед тим, як дослідники вирішили обрати кількість узятих читачами книжок як показник продукції бібліотеки. Але це не робить обране мірило вичерпним.

Ще одна пов'язана з оцінюванням продуктивності хитрість полягає в тому, що часто забувають про якість. Книжки бувають різної якості. Як можна її виміряти при оцінюванні продуктивності?

Критики продуктивності як мірила цінності державної політики використовують і інші арґументи. Найважливіший полягає в тому, що продуктивність є внутрішнім мірилом, яке не охоплює те, в чому ми дійсно хочемо розібратись, а саме — результати, які від цієї продукції отримують кінцеві споживачі або суспільство в цілому, цінність цих результатів і відповідність вигід-витратам. У прикладі з бібліотеками книжки, взяті читачами, не обов'язково самі по собі є значущими; люди можуть взяти книжку в бібліотеці, принести її додому, покласти у стос на полицю і через кілька тижнів повернути її, не розкривши. Важливішим є читання взятих в бібліотеці книг. Але головне — це те, що читач отримує від читання бібліотечних книжок. Ці надбання можуть бути як розважального, так і освітнього характеру. Свідомий коштів, орієнтований на освіту оцінник діяльності бібліотеки хоче дізнатися про:

Цінність освіти, отриманої в результаті взятих в бібліотеці книжок

Кошти

Але, якщо це так, він виходить зі сфери вимірювання продуктивності і вступає у сферу оцінювання ефективності.

Захисники критерію продуктивності, за яким треба оцінювати державну політику, програми та послуги, не можуть уникнути того, що продуктивність, як мірило продукції, не є ідеальним показником для оцінювання вартості і достоїнства діяльності в державному секторі. Державна установа може робити щось неправильне, тобто продукція може не приносити бажаних наслідків.

Економічні моделі: ефективність

Другою важливою економічною моделлю, яка застосовується при сучасному політичному і адміністративному оцінюванні, є модель ефективності. Ефективність можна виміряти в два способи, як витрати-вигоди або як витрати-результативність. «Оцінювання ефективності (аналіз витрат і вигід та аналіз витрат і результативності) створює рамкову структуру для співвідношення коштів і результатів програми»,— пишуть Россі та Фрімен у своєму широковідомому підручнику *«Оцінювання: системний підхід»*. «При аналізі витрат та вигід і вхідні ресурси програми та її наслідки вимірюються у грошових одиницях; при аналізі витрат і результативності вхідні ресурси вимірюються у грошових одиницях, а результати — через фактичний вплив» (1989:375).

Виміряна через аналіз витрат і вигід ефективність може бути виражена через співвідношення грошової цінності наслідків програми і грошових коштів. Якщо прирівняти це до того, що вимірюється через аналіз витрат і результативності, результативність віддає належне грошовим коштам, як в аналізі витрат і вигід, але вартість ефектів вимірюється тільки у фізичних термінах.

Це виражено у простому алгоритмі на рис. 4.10.

«Ефекти програми» на рис. 4.10 вказують на наслідки програми. Ефекти не збігаються з усіма подіями в цільовій сфері після початку програми. Ці події можуть бути викликані іншими чинниками, а не програмою. При аналізі ефективності єдине, що ми намагаємося з'ясувати, це спричинені програмою ефекти. У цьому сенсі оцінювання ефективності (як витрат і вигід, так і витрат і результативності) використовує те ж саме

мірило, що й аналіз результативності. Головна різниця полягає в тому, що при ефективності беруться до уваги витрати, чого немає при аналізі результативності.

Як і всі інші моделі оцінювання, вимірювання продуктивності і ефективності забезпечує часткову картину. Вони іґнорують інші вимоги до діяльності державного сектора в сучасних демократичних країнах. Прикладами таких критеріїв цінності є рівноправ'я, процедурна справедливість, представництво, цінності спільної участі і правила публічності. Жодне дослідження продуктивності чи ефективності або будь-яке інше оцінювання, яким би претензійним воно не було з наукової чи дослідницької точки зору, не може об'єктивно пояснити, як забезпечити рівновагу між цими цінностями і продуктивністю/ефективністю. Компромісу можна досягти тільки через публічне обговорення, формування думки, компроміс і рішення більшості, іншими словами, через політику.

РИС. 4.10

Ефективність як витрати і вигоди, і витрати й результативність

$$\text{Ефективність (витрати-вигоди)} = \frac{\text{Цінність ефектів від програми (долари, крони...)}}{\text{Витрати (долари, крони...)}}$$

$$\text{Ефективність (витрати-результативність)} = \frac{\text{Ефекти від програми у фізичному виразі}}{\text{Витрати (долари, крони...)}}$$

Професійні моделі: перегляд колеґами

Професійні моделі передбачають, що представникам професії довіряється оцінювання діяльності інших представників саме цієї професії з урахуванням власних професійних критеріїв достоїнства і стандартів якості діяльності. Оцінювання виконується колективом, який, за визначенням, є групою професійно рівних людей, відтак юристи оцінюють юристів, викладачі — викладачів, хірурги — інших хірургів і так далі.

Перегляд колеґами, найпоширеніша професійна модель, стосується головним чином процедури перегляду з метою відбо-

ру матеріалів для друку в наукових журналах. Подані статті переглядаються колеґами заради визначення їхньої придатності для публікації. Перегляд колеґами застосовується також для вироблення рекомендацій дослідницьким фондам щодо підтримки тих чи інших проектів. Пропозиції дослідження подаються на розгляд групі відібраних колеґ. Крім цього, перегляд колеґами застосовується також для розслідування і оцінювання можливих порушень правил етичної поведінки та успадкованої практики досліджень.

Але в нашому контексті перегляд колеґами — це процедура ретроспективного оцінювання впровадження, продуктів і наслідків державної політики. Перегляд колеґами, зокрема, націлений на загальну якісну оцінку оцінюваного об'єкта.

Модель перегляду колеґами постійно застосовується при *оцінюванні досліджень*. Для оцінювання якості й відповідності дослідницького проекту, програми або університетського факультету призначаються відомі науковці з конкретної галузі. У Швеції останнім часом науково-дослідні інститути (Wittrock et al. 1985) так само, як і наукові галузі в цілому по країні, оцінюються міжнародними групами колеґ (Ohman and Ohngren 1991; Engwall 1992). Науковці та їхні досягнення оцінюються їхніми рівноправними колеґами. Перегляд колеґами дослідження, як правило, є і повинен бути інтерактивним; зазвичай процедура починається з самооцінки; на основі цих та додаткових матеріалів, таких, як документальні свідчення і візити на місця, оцінники роблять своє попереднє судження; потім тим, кого оцінюють, дається можливість прокоментувати звіти оцінників до їхнього остаточного ухвалення; на загал, оцінники прислуховуються до думок оцінюваних і беруть до відома їхні погляди.

Перегляд колеґами — це інституційна модель оцінювання. Вона вказує не на суттєві питання, які треба ставити, а на те, як організувати оцінювання. Модель тільки говорить вам про те, що оцінювання повинно виконуватися рівними. Завдання з підбору і застосування критеріїв достоїнства і стандартів доброчинної практики залишається за самими професіоналами.

Виникає запитання, що спільного з оцінюванням у державному секторі має перегляд колеґами. Здається, що ця модель і близько не стояла поряд з ареною творення політики і здійснення програм. Відповідь міститься в понятті державного сектора, рушієм якого є професії. У певних сферах суспільного життя цілі настільки складні, а методики настільки комплексні,

що політики вважають за розумне залишити їх формування і обговорення на розсуд добре освічених професіоналів. Архітектори, судді, викладачі, лікарі, ветеринари, інженери — ось далеко не вичерпний перелік таких професіоналів. Звідси, цілком природно, що оцінювання «по факту» також делеґується професіоналам. Але оскільки ці професіонали працюють у державному секторі, перегляд колеґами як моделі оцінювання має розглядатися на рівних з іншими моделями, що використовуються в суспільному житті.

Оцінювання фінансованих державою фундаментальних наук та прикладних досліджень можна вважати переглядом державної науково-дослідної політики. Дослідження не виконуються ні веберівськими ієрархіями, ні зацікавленими організаціями, ні обраними політиками. Їх виконують професійні науковці і дослідники. Відтак якість їхньої роботи часто оцінюється колеґіально. При оцінюванні досліджень експерти часто працюють за чиїмось завданням, наприклад, Ради з питань досліджень

Так, оцінювання, які фінансувала Шведська рада з питань будівельних досліджень наприкінці 1980-х років, були специфічно спрямовані на:

а. Відповідність вибору проблем і розробки аналізу;
б. Придатність методів аналізу;
в. Стійкість і слушність арґументів і висновків;
г. Роботу відносно діалогу у відповідній сфері;
д. Практичне застосування результатів дослідження;
є. Наскільки цінною виявилась група дослідників, яку об'єднав проект;
ж. Відповідність між намірами І результатами (Nilstun 1988:51).

Після написання директив звернулись до відповідних експертів. Бажано, щоб експерти були спеціалістами саме в тій галузі, в якій працюють їхні колеґи, роботу яких вони мають оцінювати. Вони також повинні бути незалежні: наприклад, вони не повинні виконувати дослідження в цій сфері спільно з людьми, діяльність яких вони оцінюватимуть. Існує велика різниця між тими переглядами колеґами, де оцінювані пропонують і попередньо узгоджують експертів, і тими, де вони не мають ніякого права голосу при виборі колеґ.

Після того, як була відібрана експертна група, або, як її назвали, «колеґія», була організована подальша робота. Очевидно, що оцінники і оцінювані спілкувалися між собою протягом процесу перегляду. Для оцінників було важливо серйозно підійти до

аргументів і інтересів оцінюваних і намагатися включити їх в оцінювання або принаймні взяти до уваги. У багатьох випадках оцінюваних просили надати відповідні публікації та інші матеріали досліджень для того, щоб забезпечити оцінників достатньою інформацією. Оцінникам був наданий час для ознайомлення з матеріалами. Потім кожен дослідник і дослідницька група були відвідані для презентації і неформальної бесіди. У визначений час був підготовлений попередній офіційний звіт. Важливою рисою було те, що попередній звіт був розповсюджений серед оцінюваних дослідників, чиї письмові коментарі були взяті до уваги (це було підтверджено) і потім враховані при підготовці остаточного офіційного звіту. Але вони не були опубліковані поряд з остаточним звітом. У наукової комісії Національної шведської будівельної ради вся процедура забрала приблизно 18 місяців.

Колеґіальне оцінювання може також здійснюватися двома групами замість однієї. Ці групи можуть працювати незалежно, але в кінці спробувати об'єднати свої результати і судження. Особливою формою колеґіального оцінювання є оцінювання, яке виконують самі оцінювані професіонали. Як правило, такий підхід використовується спільно з роботою зовнішніх оцінників.

Перегляди колеґ часто приносять непевні результати. Різні комісії використовують дуже різні критерії і стандарти діяльності і роблять неоднорідні висновки. Але в технічно складних сферах колеґіальне оцінювання, можливо, є найкращим наявним способом оцінити те, що вироблено.

Заключні зауваження

Мій широкий огляд моделей оцінювання продемонстрував, що на зміну попередній загальній згоді, яка була типовою для ранніх американських і європейських кіл оцінників щодо придатності моделі досягнення цілі, прийшла конкуренція кількох моделей. На міжнародному рівні оцінювання розвивалось від однорідності до плюралізму. Я із задоволенням вітаю ці зміни. Небезпека для всіх моделей оцінювання полягає в тому, що вони застосовуються занадто некритично і ті, хто приймає рішення, вірять у те, що одна модель здатна забезпечити комплексні остаточні відповіді. Відтак важливо зважати на те, що кожна мо-

дель малює тільки частину картини. З цієї причини комбінація кількох моделей може тільки вітатись.

У сучасній літературі з оцінювання спостерігається тенденція рекомендувати моделі оцінювання, орієнтовані на зацікавлені сторони та клієнтів, і відкидати, наприклад, модель досягнення цілі. За однієї важливої причини я б зробив виняток з тенденції відкидання моделі досягнення цілі. З демократичної точки зору, і тут я посилаюсь на представницьку демократію, модель досягнення цілі і, зокрема, модель сторонніх ефектів є надзвичайно важливими тому, що вони ґрунтуються на концепції парламентського ланцюга впливу. Політичні цілі високого рівня, які встановлюють парламент і уряд, не є абиякими цілями. Вироблені через конституційну процедуру, вони інституціолізовані як колективні цілі країни. Громадяни і обрані ними представники мають законні причини переконатись у матеріалізації цілей політики. Інакше вони не можуть функціонувати як головні особи у представницькій системі врядування.

Але демократичний арґумент на користь моделі досягнення цілі не може виправити той факт, що ця модель стикається з труднощами, особливо з каталогами цілей, і іґнорує вартість. Головний її недолік полягає у відсутності уваги до сторонніх ефектів. З цієї причини оцінювання сторонніх ефектів мені подобається більше, ніж оцінювання досягнення цілі.

Оцінювання, орієнтоване на клієнта, має свою роль, особливо стосовно державних послуг. Але з міркувань демократії воно не може замінити підходи, які ґрунтуються на політичних цілях. Сила перегляду колеґами лежить у його здатності відокремити і оцінити різні якості. Це надзвичайно важливо у сфері домінування складних критеріїв достоїнства і потужних професій. Парадигма його застосування лежить у сфері академічних досліджень. Модель, орієнтована на зацікавлені сторони, представляє найбільш широкі погляди на дії уряду, обіцяє взяти інтереси всіх, хто до цього причетний, до розгляду, але вона дуже непрактична у використанні. Шведський варіант орієнтованої на зацікавлені сторони моделі включає в себе цікаву комбінацію соціальних досліджень і політичного сприйняття різноманітних інтересів зацікавлених сторін заради формування соціальної згоди і надання законності рішенням.

Економічні моделі завжди будуть частиною державної політики. Проте необхідно пам'ятати, що, як і інші варіанти, вони малюють тільки часткову картину. Небезпека економічних мо-

делей полягає в тому, що ті, хто приймає рішення, захоплюються їхньою математичною точністю і неправомірно вважають, що це надасть їм остаточну і комплексну відповідь.

Примітки

1 Опис моделей оцінювання пропонують Madaus et al. 1983, Guba abd Lincoln 1981, і House 1980. У Shadish Jr. et al. 1991 аналізуються моделі оцінювання, запропоновані Weiss, Wholey, Scriven, Rossi, Cronbach and Stake.

2 Досягнення цілі: Scriven 1991:178; на основі цілі: House 1980:26ff; модель досягнення цілі: Kaufman and Thomas 1980:126f.; орієнтована на ціль: Guba and Lincoln 1981:x; модель Тайлера: Guba and Lincoln 1981:3ff., House 1980;27; підхід, орієнтований на цілі поведінки: House 1980;26ff.

3 Критику моделі, орієнтованої на досягнення цілі, див. у: Deutschler 1976, Meyers 1981:110ff. Підхід Chen 1990:168ff. дуже чіткий і цікавий.

4 Зосереджуючись виключно на досягненні цілей по суті, орієнтована на досягнення цілі модель іґнорує процедурні цілі. До процедурних цілей належать законність і рівність стосовно клієнтів.

5 Дехто вживає термін «внутрішні і зовнішні ефекти», де перший торкається безпосередньо проекту, наприклад, знищення комарів, як внутрішній ефект проекту контролю над комахами, а відкриття території для відпочинку в такому випадку буде зовнішнім ефектом» (Anderson and Ball 1978:26).

6 У Boudon 1982 (5ff) вираз «спотворені ефекти» використовується у значенні непередбачених ефектів, що звичайно включає і сторонні ефекти.

7 Стратегічні ефекти створюють певні проблеми в моєму висвітленні сторонніх ефектів. Бажаним головним ефектом програми може бути перемога правлячої партії на наступних виборах. Можливим стороннім ефектом може бути розкол опозиції. Але в цьому розділі я розглядатиму тільки суттєві ефекти.

8 Відома фраза Фергюсона «результати людських дій, а не людських планів», здається, звучала так: «Кожен крок і кожен рух більшості, навіть за тих часів, що називаються добою просвіти, робляться з такою ж самою сліпотою щодо майбутнього; і нації затинаються через перепони, які є результатом людських дій, а не людських планів. Те, що сказав Кромвель,— «людина б ніколи не піднялась вище, якби вона знала, куди йде»,— можна повною мірою сказати і про суспільства, які здійснюють найбільші революції саме тоді, коли не бажають великих змін, і коли найвидатніші політики часто не знають, куди вони заведуть свої країни своїми прожектами» (цит. за: Hayek 1978:264).

9 Albert Hirshman (1991:35f.) сформулював таку саму ідею в такий спосіб: «Одне з найбільших досягнень науки про суспільство, яке можна знайти вже у Віко і Мандевіля і яке було вдосконалене за доби шотландського просвітництва, це спостереження про те, що через недосконале передбачення людські дії приречені на непередбачені наслідки великого масштабу. Вивчення і систематичний опис таких непередбачених наслідків залишається головним завданням, якщо не сенсом життя, суспільної науки». Див. також: Boudon 1982; Vernon 1979; Sieber 1981; Hayek 1979:146ff; Elster 1978:106ff.

10 Англійський неологізм «evaluand» є загальним терміном для позначення будь-чого, що оцінюється. У цій книзі я користуюся ним обмежено.

11 Інші моделі комплексного оцінювання включають розроблені Fernandez-Ballesteros 1992a:205ff (рис. на 207) та Rossi and Freeman 1989:13f.

12 Презентація моделі SOU у Soderlind and Petersson 1988; Meijer 1956; SOU 1976:49; Premfors 1983; Andersson and Associates 1978:55ff., Johansson 1992. Короткий опис англійською мовою див. у: Vedung 1992:76f.

5

Підхід до оцінювання з точки зору восьми проблем

Оцінювання — це методика менеджменту управлінням державних організацій, в якій систематичне збирання даних та інші операції дослідницького характеру, за визначенням, грають важливу роль. З цієї точки зору, оцінювання відрізняється від інших видів соціальних досліджень не побудовою дослідження чи методики збирання даних, а проблемами, що підлягають розв'язанню. Проблеми, а не побудова чи методика, визначають особливість оцінювання.

Існують 8 головних проблем оцінювання: їх можна висловити у формі восьми запитань. Знов-таки під впливом Скрайвена, я їх назву *«Підходом до оцінювання на основі восьми проблем»*[1]. Питання перше і друге стосуються оцінювання дій, питання з третього по сьоме стосуються самих дій, а восьме — процесу зворотного зв'язку, або застосування результатів оцінювання. В міру нашої роботи, необхідно пам'ятати про ці три рівні, проілюстровані на рис. 2.2.

Оцінники можуть звернутися до всіх або деяких із перелічених восьми проблем:

1. Проблема мети: заради яких загальних цілей починається оцінювання?
2. Проблема організації (оцінника): хто повинен здійснювати оцінювання і як воно має бути організоване?
3. Проблема аналізу дій: як має бути охарактеризоване і описане оцінюване, тобто урядовий захід, політика, програма, компоненти політики або програми, надання послуг і товарів? Оцінюване вважається засобом чи самодостатньою одиницею?
4. Проблема перетворення: як виглядає виконання у проміжку між офіційним початком дій і остаточними результатами?
5. Проблема результатів: якими є продукція і наслідки (негайні, проміжні і остаточні) діяльності?
6. Проблема впливу: які непередбачені чинники (казуальні чинники, діючі причинні сили), включно з діями, пояснюють результат?
7. Проблема критерію: за якими критеріями цінності повинні оцінюватись достоїнства діяльності? За якими стандартами

дієвості критерію цінності можна судити про успішність, неуспішність або задовільність діяльності? Якими є фактичні достоїнства діяльності?

8. Проблема корисності: як будуть використовуватись результати оцінювання? Як вони застосовуються на практиці?

Питання перше і друге стосуються оцінювання діяльності, питання з третього по сьоме — самої діяльності, а питання восьме — процесу зворотного зв'язку.

Оцінювання часто робляться на замовлення, тому важливо зважати на *загальну* мету замовника. Дійсно, оцінник повинен розібратись, яку політику, програму або компонент програми хоче розслідувати спонсор. Більше того, оцінник також має зважати на конкретні проблеми, які замовник бажає висвітлити. Але говорячи про мету оцінювання, я маю на увазі дещо далекосяжніше, а саме: чому спонсор бажає вивчення саме цих речей. У якому контексті прийняття рішень буде використовуватись оцінювання? Хто є перспективним головним користувачем? Чи не стоїть за оцінюванням якась прихована мета? Чи дійсно спонсор бажає розібратись у програмі та її продуктах і наслідках, чи, можливо, він домагається певного заспокоювача чи свідчення, яке надасть леґітимності?

Базовий дослідник може уникнути проблеми мети в загальному сенсі, яка розглядається тут. В академічних колах фонди на дослідження виділяються виключно на основі інтересів до фундаментальних знань. З оцінюванням усе інакше. Замовник оцінювання має також і політичну мету. Відтак оцінник повинен зважати на приховані цілі замовника.

Як другий крок доцільно розглянуто питання *організації* роботи з оцінювання. Хто повинен виконувати оцінювання? Проблема організації може розглядатись під різними кутами, яких я торкнувся в розділі 4 у зв'язку з обговоренням шведської моделі політичних комісій і моделі перегляду колеґами. Тут я коротко торкнуся тільки питання самооцінки, на противагу зовнішньому оцінюванню. Чи повинно оцінювання ініціюватись і виконуватись тими, кого це стосується, чи зовнішній орган повинен замовити і виконати оцінювання?

На початковому етапі оцінник повинен ознайомитися з *дією*. Як буде описана ця дія — політика, реформа, план, програма, компонент програми, послуги, продукти? Який характер цієї дії? Як її описати? Численні дії надзвичайно різноманітні, в різних місцях країни вони різні.

Інколи питання опису дії можна розв'язати легко. Це звичайно справедливо щодо самооцінки, яку виконують добре ознайомлені з програмою люди. Також у зовнішньому оцінюванні, орієнтованому на клієнта і на зацікавлені сторони, не так важливо торкатися характеру програми. Питання програми набуває ваги при оцінюванні сторонніх ефектів, яке, на мою думку, більш бажане, ніж оцінювання досягнення цілі і комплексне оцінювання. Тут варто проаналізувати дії під кутом зору кінцевих результатів і засобів. Які цілі закладені в політичному мандаті? Як визначено декілька цілей, який їхній порядок? Який набір політичних інструментів включений у програму? Чи програма включає в себе реґуляторні, економічні або комунікаційні засоби управління? Якщо задіяні декілька інструментів, яка їхня ієрархія? Якщо використовується тільки один тип інструменту політики, наприклад, положення, до якого типу вони належать?

Тут я повинен вказати різницю між двома радикальними типами: пояснювальним і непояснювальним оцінюванням. *Пояснювальне оцінювання* — це оцінювання засобів-результатів. Воно розпочинається задля оцінювання програм у світлі того, що вони мають виробити або обов'язково генерувати. Воно вносить до порядку денного питання втілення і, можливо, також питання впливу, тобто оцінник намагається віддзеркалити процес втілення і окреслити продукти і наслідки програми; увага зосереджується не безпосередньо і виключно на програмі, а на втіленні і результатах. *Непояснювальне оцінювання,* з іншого боку, оцінює достоїнство, цінність програми і чого вона варта через пряму оцінку самої програми, а не через оцінювання чогось, що вона виробляє. При непояснювальному оцінюванні відсутній причинний зв'язок.

Наприклад, оцінка студентами університетського курсу є непояснювальним оцінюванням у тому сенсі, що програмою є курс, який фактично викладається в аудиторії, а не якась програма вищого рівня, яка могла б викликати появу цього курсу. Те ж саме стосується оцінювання читачами муніципальних бібліотек, оцінювання пацієнтами лікарень медичного обслуговування, оцінювання ув'язненими умов утримання у в'язницях і перегляду колеґами-науковцями досліджень інших вчених, де мірилом є міжнародні принципи якісних досліджень. Те, що я назвав вимірюванням досягнення цілі, або моніторинґом результатів (розділ 4), не є пояснювальним, так само, як оцінювання законності і справедливості, тому що проблеми поляга-

ють у відповідності певних дій або процесів певним категоріям прийнятної поведінки чи процедури.

Пояснювальні оцінювання мають більш складну структуру. Четверте, п'яте і шосте питання у моєму підході на основі восьми проблем стосуються тільки їх. Усі ці питання припускають, що програма оцінюється через призму того, що вона повинна виробити, або фактично виробляє.

Питання четверте стосується процесу *перетворення* між початком програми і її виконанням. Який же вигляд має процес виконання? Які накази і директиви надаються центральній аґенції? Чи досягла програма посередників? Чи посередники здійснили якісь дії? Що зробили бюрократи нижчого рівня для підготовки кінцевого продукту? Очевидно, що на цьому етапі оцінники відстежують програму від її народження до моменту, що передує випуску продукту.

Потім оцінник може звернутись до проблеми *результатів*. У цій книзі результати характеризуються в системній термінології. Оцінник може вивчати негайні, проміжні і остаточні результати або продукти, такі, як кількість і обсяг наданих субсидій; число і тип пацієнтів, які були обслуговані; кількість і вид розповсюджених брошур. Аналіз наслідків зосереджений на передбачених наслідках, а також на спотворених результатах, зовнішніх впливах або тільки на наслідках.

Відповідаючи на запитання про результати, оцінник може ознайомитися з кількома джерелами даних. Він може використовувати відповідні статистичні записи, які зазвичай ведуть деякі державні установи, переглянути успадковані документи в цій сфері політики, провести певні інтерв'ю, розіслати анкети, здійснити візити на місця, звернутись до спостережень учасників. Бажано застосовувати комбінацію методів. Важливою є часова перспектива. Високо цінуються дані розтягнутих у часі серій показників наслідків.

Необхідно підкреслити, що на цьому етапі ми всі зацікавлені в «незалежних» результатах. Проблема відповідності результатів програмі буде розглянута пізніше.

Наостанок, оцінники «з поясненням» повинні розв'язати заплутане питання *впливу* дій. Чи дії призвели до результату? Вони сприяли чи протидіяли розвитку? Вони прискорили появу наслідків, загальмували її чи взагалі не викликали ніяких помітних ефектів?

Вражаючою загальною рисою оцінювання з точки зору політології є те, що на передній план виводиться вплив уряду на суспільство. Держава вивчається не просто як віддзеркалення суспільних сил. «Комітет з управління спільними справами буржуазії»,— як сказав Карл Маркс у своєму *Комуністичному маніфесті*. Вона також не вивчається і як самодостатня одиниця. Оцінювання зосереджує увагу на впливі держави, уряду і політичної системи на оточуюче суспільство. Через оцінювання вплив державної сфери затверджується у фокусі уваги суспільної науки. Оцінювання, за словами Теда Скокпол (1985), «повертає державу».

При розслідуванні впливу дії складають один поміж інших можливих факторів (або незалежних перемінних), які можуть це пояснити і які підлягають розгляду. Мовою філософії науки, дії складають частину можливих експланантів, які мають застосовуватися при розслідуванні. З іншого боку, те, що оцінник сприймає як результати дій, складають потенційні залежні перемінні дослідження. Якщо говорити жаргоном філософії пояснень, вони формують *експланандум* розслідування.

Незалежно від результативності оцінюваних дій, корисно точно вказати, від чого залежать результати. Якщо відомо, від чого вони залежать, на основі оцінювання можна зробити висновки про майбутні дії. Зосередження на тому, від чого залежать результати, робить оцінювання цікавим з точки зору впровадження. Нульові ефекти можуть з'явитися через те, що програма не була серйозно націлена на вироблення якихось ефектів у першу чергу. Крім того, відсутність сприятливих результатів може залежати від перешкод на шляху втілення, наприклад, нерозуміння програми виконавцями внаслідок нечіткості її цілей, неправильної комунікації, недостатнього фінансування, недосвідчених кадрів, розтягнутих і складних ланцюгів втілення, а також, якщо агенції й посередники мають непродуктивні і егоїстичні інтереси. Пояснити результати можуть також і зовнішні руйнівні чинники, такі, як вплив інших урядових заходів — діяльності, програм, проектів і т. ін., або зміни оточуючих обставин.

Для виконання досконалого і ретельного аналізу питання впливу оцінник повинен шукати пояснювальні чинники, які діють за межами оцінюваної діяльності. Я особливо хочу наголосити на важливості інших державних заходів. Оцінювання ніколи не повинно зосереджуватися виключно на одній діяльності. Інші урядові заходи можуть також посягати на вимірю-

вані результати. Фактично аналіз впливу складається саме з таких комплексних пояснювальних зусиль.

Оцінювання впливу можна виконувати в два етапи: як попереднє оцінювання і саме як аналіз впливу. Оцінювання можливості оцінити і є попереднім оцінюванням, спрямованим на визначення можливості виконати повномасштабний аналіз впливу програми.

Сьоме питання, проблема *критерію,* спільне для всіх оцінювань, як пояснювальних, так і непояснювальних. Які критерії цінності (віхи, мірила) необхідно вжити при оцінюванні вартості діяльності? І які стандарти цих мірил вказують на успішність чи провал? З мого визначення оцінювання у розділі 1 випливає, що оцінники зацікавлені у критеріях і стандартах для ретроспективного оцінювання наслідків, продуктів і процесу втілення. У розділі, присвяченому моделям (розділ 4), ми вже переконались у тому, що економісти державного сектора рекомендують критерії наслідків, зокрема, ефективність витрат і вигід і критерії продукції, такі, як продуктивність. Інші моделі пропонують критерії, що виключають вартість, такі, як досягнення попередньо визначених цілей програми, задоволення клієнтів, реалізація цілей зацікавлених сторін. Критерії достоїнства і стандартів адміністративної діяльності будуть розглянуті в окремому розділі в кінці книги.

Нарешті, оцінник повинен зважати на проблему *корисності.* Оцінювання має бути застосоване у процесі прийняття майбутніх рішень щодо оцінюваної програми. Як буде використане оцінювання в наступному процесі прийняття рішень? Чи можна буде його використовувати в інших випадках у майбутньому? Чи треба організувати або побудувати оцінювання в такий спосіб, щоб посилити його корисність і розширити можливості застосування? Як воно вже використовувалося різними зацікавленими сторонами?

Мета оцінювання відрізняється від цілей базового дослідження. Базові дослідники діють як самостійні підприємці, не маючи на меті ніякої особливої задачі. Оцінники, навпаки, часто працюють на замовлення і звітують клієнтам, які прагнуть використати оцінювання в практичних цілях. Це означає, що час, зворотний зв'язок і корисність надзвичайно важливі саме для оцінювання і, меншою мірою, для базового академічного дослідження; відповідно, застосування є дуже спірним питан-

ням в оцінюванні, але дуже рідко заторкується у виключно політичному сенсі.

Перші два питання з підходу на основі восьми проблем, які стосуються самого заходу з оцінювання, мають ставитись при будь-якому оцінюванні, але не обов'язково включатись у заключний звіт. З решти п'яти питань про державну діяльність третє питання — проблема аналізу діяльності — повинно ставитись при будь-якому оцінюванні. Питання четверте, п'яте і шосте ставляться тільки при пояснювальних оцінюваннях. Питання четверте завжди піднімається при моніторингу програми. Головне питання моніторингу: які бар'єри перешкоджають реалізації програми? Восьме питання, питання корисності, має братися до розгляду при кожному оцінюванні.

Примітка

[1] Перелік Скрайвена підсумований у: Shadish, Jr. et al. 1991. Cf. Premfors 1989:140.

6

Мета оцінювання

Оцінювання, як кваліфікований моніторинґ, є рутинною рисою, притаманною системам прийняття державних рішень. Як оцінювання впливу оцінювання часто замовляють у специфічних випадках. Постійне чи періодичне, моніторинґ чи оцінювання впливу, оцінювання виконується для звітності, вдосконалення дій або розширення базових знань.

Ці три речі — звітність, вдосконалення і базові знання — головна загальна мета оцінювання. Фактично звітність і вдосконалення виділяються як найочевидніші причини виконання оцінювання, тому що базові знання розглядаються в найкращому випадку як можливий щасливий сторонній ефект від двох попередніх.

Крім того, оцінювання завжди є складовою частиною політичних, адміністративних і особистих інтриґ. Оцінювання замовляється для того, щоб виграти час, продемонструвати раціональний підхід або цілеспрямовано, для того, щоб знайти зачіпки для знищення або захисту програми. Ці стратегічні (в більшості випадків приховані і не визнані) причини в контексті оцінювання змішуються з суттєвими і визнаними. Оцінювання започатковуються для одночасного пом'якшення кількох проблем.

Моя концепція мети оцінювання — проблема номер один у «Підході до оцінювання на основі восьми проблем» — дещо відрізняється від тих, які можна знайти в літературі. Наприклад, Арвідссон (1986:627) виділяє три мети: звітність, менеджмент і знання, те ж саме стосується Челімскі. Джо Гадсон, Джон Мейн і рей томлінсон (1992:5) пропонують п'ять: збільшення знань, покращання виконання програми, перегляд напрямку програми і забезпечення звітності. Я об'єднав виконання програми і напрямок програми і додав стратегічну мету.

Я хотів би розпочати з суттєвої мети.

Керівник прагне від свого аґента відповідальності (підзвітності)

Ключова причина для виконання оцінювання відповідальності підзвітності полягає в тому, щоб з'ясувати, чи належним чином аґенти виконують делеґовані їм повноваження і обов'язки, з тим, щоб керівники могли зробити висновок про їхню роботу. Відповідальність передбачає дві сторони, керівника і його аґента. Керівник видає накази і директиви, які має виконувати аґент; останній повинен виконувати волю першого. В той час як від аґента очікується відповідальність (підзвітність), керівник має повноваження робити висновок і приймати рішення, наприклад, щодо продовження виділення фондів. Але звітність може бути виконана також і іншим, зовнішнім, органом на замовлення керівника або самим керівником. Суть полягає в тому, що оцінювання відповідальності спрямоване на обслуговування потреб зовнішнього контролюючого органу.

Підзвітність належить до ширшого класу явищ, пов'язаного з подвійними концепціями, такими, як представлений — представник, хазяїн — слуга, начальник — підлеглий, керівник — виконавець, хазяйка — служниця, фермер — найманий працівник, роботодавець — робітник і бос — підлеглий. Начальникам необхідно бути в курсі поточної і минулої діяльності своїх підлеглих для того, щоб вимагати від них відповідальності за те, що вони роблять. Хазяйка повинна перевіряти, що зробила її служниця, для того, щоб остання несла відповідальність за свої дії. Роботодавець повинен контролювати правильне і належне виконання робітником своєї роботи. Так само в державному секторі керівники вищого рівня (напр., менеджери аґенцій) хочуть бути впевнені в тому, що підпорядковані їм особи (напр., працівники аґенції) належним чином виконують свої обов'язки, і мати можливість притягти їх до відповідальності.

При оцінюванні підзвітності виробляються інформація і відповідні судження, які дають змогу приймати рішення про продовження програми, її розширення, скорочення та припинення. Оцінювання підзвітності об'єднує інформаційну базу, на основі якої керівники можуть робити свої судження про розподіл ресурсів. Інколи можуть бути переоцінені і переглянуті всі причини і фундаментальні напрямки діяльності. Оцінювання може забезпечити свідчення про ступінь, до якого мета діяльності залишається релевантною, чи програмні заходи все ще спрямовані на розв'язання відповідної суспільної проблеми

або чи дослідження в якійсь суттєвій галузі політики продовжує підтримувати вживаний тип політичних інструментів (Hudson, Mayne, and Thomlinson 1992:8). В інших випадках беруться до розгляду тільки граничні випадки.

Оцінювання підзвітності (відповідальності) може зосереджуватись на різних аспектах оцінюваного. Россі і Фрімен (1989:157f) запропонували такий перелік:

Правова відповідальність:	Чи дотримується програма відповідних законів, включно з тими, що стосуються безпеки праці та здоров'я, представництва громади в органі, що приймає рішення, рівності при наданні послуг, інформування при необхідності отримати згоду і конфіденційності індивідуальних записів?
Фіскальна відповідальність:	Чи правильно використовуються фонди? Чи правильно задокументовані видатки? Чи фонди використовуються в межах встановлених бюджетом лімітів?
Звітність щодо виконання:	Чи виробляється необхідна кількість продукції? Чи продукція програми саме така, яку вона повинна виробляти?
Звітність про покриття:	Чи обслуговуються саме ті особи, які були визначені як цілі програми? Чи є серед тих, хто користується програмою, ті, хто не повинен обслуговуватись?
Звітність про вплив:	Чи програма приносить очікуваний результат?
Звітність про ефективність:	Як співвідносяться результати і витрати на програму?

Перелік Россі і Фрімена надає кілька прикладів видів інформації, яку необхідно накопичити при оцінюванні підзвітності. Я згоден з їхнім арґументом про те, що неможливо і очевидно непродуктивно, за визначенням, заявляти, на чому має бути зосереджене оцінювання підзвітності[1].

Чотири перспективи підзвітності

«Підзвітність — це ланка між бюрократією і демократією. Сучасна демократія залежить від підзвітності бюрократії і її здатності втілювати задекларовану політику і в інший спосіб управляти поточними структурами можливостей і регулювання, які визначає уряд». У цих словах Липскі є глибока правда, яка повинна знайти активніші відгуки в літературі з оцінювання у державному секторі.

При оцінюванні звітності, як правило, за основу береться *точка зору політичної офіційної особи*. Обрані і призначені політики користуються оцінюванням для забезпечення відповідальності адміністрації за свої дії. Це те, що Бо Ротштейн (1991) назвав «фундаментальною дилемою державного управління».

Всенародно обрані керівні органи, такі, як парламенти і муніципальні асамблеї, можуть прийняти тільки мізерну частку всіх рішень стосовно добробуту громадян, який має відповідати сучасному модернізованому, високо розвинутому суспільству. На думку Ротштейна, для цього є дві причини: необхідність адаптації до ситуації та дефіцит часу.

Переважаюча більшість усіх резолюцій у державному секторі щодо розподілу послуг і застосування регулятивних директив стосується окремих випадків і специфічних ситуацій. Такими прикладами можуть бути черги пацієнтів на отримання операції в лікарні, рішення вчителів про оцінки учнів або рішення про державні житлові позики індивідуальним забудовникам. Часто такі рішення приймаються постійно, наприклад, лікарем у клініці, вчителем у класі чи чиновником з місцевої будівельної комісії. Резолюції вимагають набагато більших експертних знань специфіки ситуації, ніж може мати обрана народом асамблея. Ротштейн вважає, що навіть якщо ми захочемо щоб усі ці рішення щодо добробуту населення були виправдані і прийняті демократично обраними органами, це неможливо. Вимога *ситуаційної адаптації*, особливо стосовно якості необхідної інформації про адресата, така висока, що обрані політичні органи не можуть детально впливати на рішення цього типу.

Так само *час* є надзвичайно дефіцитним ресурсом політичних асамблей. Як правило, вони можуть ухвалювати фундаментальні рішення в одній сфері тільки через рік або кожні три-

чотири роки. Але в більшості функціональних сфер політики рішення постійно мають ухвалюватися кілька разів на місяць, на тиждень, а інколи й на день. Парламентські резолюції в таких випадках мають бути доволі загальними і складатися тільки з рекомендацій. Це, в свою чергу, означає, що багато надзвичайно важливих для громадян і клієнтів рішень усе частіше повинні прийматись органами, які не можуть вважатися леґітимними на ґрунті демократичного принципу представництва з простої причини, що жодна демократично обрана інституція офіційно не ухвалювала офіційного рішення з цих питань.

Необхідність ситуаційної адаптації і дефіцит часу змушує парламентські асамблеї делеґувати право на ухвалення рішень у ряді важливих сфер іншим інститутам, бажано державній службі. Але ці рішення є політичними, тому що вони безпосередньо впливають на розподіл цінностей у суспільстві, тобто, хто отримує, що, коли і як. Паралельно з невпинно зростаючим державним сектором таке делеґування повноважень і впливу адміністрації зсунуло традиційний фокус уваги з виконання програм до політичного прийняття рішень. Службовець є службовець, але його свобода прийняття рішень зросла в міру того, як його хазяїн узяв на себе ширшу відповідальність (Rothstein 1991).

У такій політичній перспективі оцінювання стає важливим інструментом, яким політичні представники користуються для перевірки фактичного виконання адміністрацією своїх обов'язків і для зміни фінансування або основних ґрунтовних рекомендацій з прийняття адміністративних рішень.

Керівництво аґенцій також законно потребує нагляду за підлеглими. Як політики, ці керівники повинні делеґувати вплив і повноваження своїм підлеглим. Тягар відповідальності покладається на нижчі рівні в тій же самій ієрархії, на автономні професії, такі, як судді, лікарі і викладачі, на неурядові треті сторони, такі, як великі зацікавлені організації, на зовнішніх консультантів або на клієнтів. З такої *точки зору керівництва аґенції* оцінювання стає інструментом, за допомогою якого керівники аґенції залишаються в курсі справи виконання різноманітними підлеглими їхньої роботи.

В оглядах оцінювань підзвітності ці два аспекти, як правило, розглядаються як фундаментальні, якщо не єдині законні. Але

є принаймні ще два погляди на підзвітність, які необхідно розглянути.

Один з них — *погляд громадян* на оцінювання. Попри те, що громадяни є відправною точкою парламентського ланцюга контролю на національному, реґіональному і муніципальному рівнях, а всі інші політичні і адміністративні дійові особи є виконавцями волі громадян, голос громадян не часто можна почути в дискусіях з оцінювання. Але громадянам оцінювання потрібне фактично для того, щоб розібратись, як обрані офіційні особи і їхні аґенти на різних рівнях виконують свою роботу, і притягти їх до відповідальності під час наступних виборів (Hofstee 1992). «Уся влада походить від людей, а Парламент представляє народ Швеції». Це слова з шведської Конституції 1974 року. За теорією репрезентативної демократії, політики представляють населення. Вони обираються населенням для того, щоб втілювати його волю, звичайно, в певних межах свободи. Населення є керівником, а обрані політики — його аґентами. Теорія говорить, що політичні офіційні особи потім ухвалюватимуть рішення відповідно до Конституції. Інформація про впровадження, продукцію і наслідки цих рішень може бути необхідною, коли під час наступних виборів громадяни оцінюватимуть минулу політику і користуватимуться своєю владою, обираючи нових представників.

Необхідно також вказати на *погляд клієнта* на оцінювання. Клієнти становлять обмеженішу категорію, ніж громадяни. Але абсолютно законна їхня зацікавленість у тому, щоб програми продукували щось більше за слова, щоб однакові випадки розглядались однаково, щоб послуги були задовільні. Оцінювання цих аспектів надзвичайно цінне для них (Jenkins and Gray 1992).

Проблема підзвітності: начальники є також і аґентами

Підзвітність загрозлива для виконавців. Вони бояться недружньої критики, яка, якщо буде оприлюднена, заплямує їхню репутацію або навіть позбавить їх роботи, тому що програма може бути припинена. З очевидних причин вони марнують час, відмовляються співпрацювати або співпрацюють, розкриваючи

тільки ті матеріали, які їм на користь. Вони твердять, що висновки зовнішніх оцінників — поверхневі, обмежені й егоїстичні нападки на їхню надійність і ефективність. На оцінника і замовника оцінювання дивляться, як на антагоністів, а то й як на відвертих ворогів. Це частково пояснює, чому функція оцінювання така слабка в державному житті.

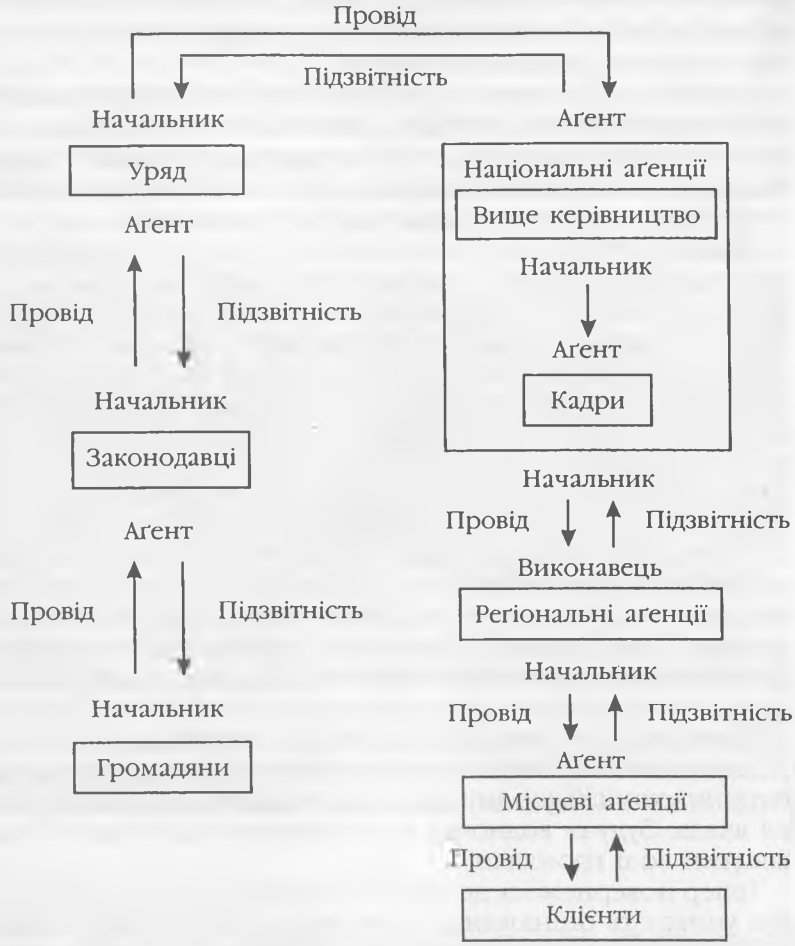
Дехто може зауважити, що останній погляд абсурдний. Очевидно, що виконавці займають неґативну позицію, тому що оцінювання несе їм загрозу. Але начальники повинні мати велику і реальну зацікавленість в оцінюванні. Принаймні вони повинні цікавитись тим, як виконуються їхні завдання.

Цей арґумент іґнорує два аспекти. Більшість начальників мають подвійний статус у політиці: вони водночас і начальники, і підлеглі, хазяї і слуги. Громадяни на передньому краї парламентського ланцюга представництва мають тільки одну роль — начальника національних законодавців, яких вони обирають. Національні законодавці, уряд, національні і реґіональні аґенції, з іншого боку, мають подвійні ролі в представницькому ланцюзі. Законодавці є аґентами громадян, але водночас начальниками уряду, який вони обирають. Так само уряд є аґентом законодавців, але водночас начальником національної бюрократії. Національна бюрократія, в свою чергу, є аґентом уряду, але начальником реґіональних аґенцій. А останні є аґентами національної бюрократії. Але водночас вони є начальниками місцевої адміністрації. Місцева ж адміністрація у ланцюзі представництва має тільки одну роль, аґента. Цей арґумент проілю-стрований на рис. 6.1.

Насправді стосунки ще заплутаніші. Наприклад, обрані народом законодавці інколи призначаються урядом у ради реґуляторних комісій, що змушує їх діяти як представників виконавчої влади, будучи водночас начальниками над урядом і виконавцями волі громадян.

Тепер повернемось до моєї тези про те, що начальники також уникають оцінювання підзвітності. Через свою подвійну роль у ланцюзі представництва начальники можуть зіткнутись із ситуаціями, коли їхня власна оцінка підлеглих може використовуватися для судження про них самих з боку їхніх начальників. Вони вбачають небезпеку в тому, що оцінювання підзвітності, яке має задовольнити їхні власні інформаційні потреби, може перетворитися не кинджал у їхню власну спину. Цей страх непередбаченої і неочікуваної відповідальності викликає потужний потяг до уникнення будь-якого оцінювання.

РИС. 6.1
Подвійна підпорядкованість у ланцюзі публічного представництва



Ще одна причина того, що оцінювання підзвітності не часто зустрічається в державному секторі, може бути сформульована в такий спосіб. Занадто велика увага до підзвітності може призвести до того, що виконавець займе боягузливу позицію щодо критично важливих ініціатив. Знаючи кожну примху і звичай свого хазяїна, ідеальний слуга Паспарту з роману Жуля Верна «Подорож навколо світу за 80 днів» передбачав бажання Філе-

аса Фога до такого ступеня, що останньому не довелося дати жодного наказу. Їхні відносини були такими, що, здається, між ними було, використовуючи славнозвісну фразу Артура Окана, «невидиме потискання рук» такого рівня, що хазяїн зобов'язувався забезпечити слузі «справедливу денну платню», а слуга — забезпечити хазяїну «справедливі денні послуги». Занадто велика увага до підзвітності замінить такі стосунки на хворобливе очікування, яке супроводжується боягузливою прислужливістю і улесливістю.

Кожен у свій спосіб, ці механізми впливають на прохолодне, або змішане ставлення до оцінювання в державному (публічному) житті.

Виконавці бажають покращити свою діяльність

У плані покращання оцінювання надихає на вдосконалення і витонченість програм. Поступове вдосконалення і перегляд діяльності за програмою і напрямку програми є основою покращання. Відчувається, що програма продовжуватиметься у майбутньому і що вона повинна функціонувати якомога краще і ефективніше. Фундаментальним є питання: «Як ми можемо покращити програму?» Метою є зробити програму більш цілеспрямованою, ефективною, результативною, орієнтованою на послуги і пристосованою до потреб і бажань клієнтів.

Головним клієнтом оцінювання покращання є персонал, який відповідає за програму або тісно пов'язаний з її виконанням. Це може бути персонал програми, який безпосередньо виконує завдання, керівники безпосередніх виконавців, адміністратори програми, навіть вище керівництво. Оцінювання вважається частиною повсякденного процесу менеджменту з операціями навчання і корекції, спрямованими в першу чергу на загальне покращання системи. Покращання програми передбачає оцінювання як повторюваний процес, де результати оцінювання застосовуються при плануванні, менеджменті, виконанні програми, і застосовуються достатньо швидко для того, щоб забезпечити внесення вдосконалень і модифікацій у поточні програми. Ця мета вимагає в першу чергу швидкості, гнучкості і відповідності при оцінюванні, а не отримання нових знань за жорсткими методологічними стандартами. Фактично необхідність у швидкості і відповідності, з огляду на широкий спектр термінових питань, може навіть унеможливити вико-

нання ретельного дослідження академічного типу. В особливих випадках оцінювання менеджменту може бути дієвішим, якщо його результати не публікуються.

З іншого боку, оцінювання підзвітності спрямоване в першу чергу не на персонал, безпосередньо зв'язаний з оцінюваним, а на вищих начальників. Оцінювання має бути інструментом начальників для перевірки їхніх підлеглих та підтримки у них відповідальності за свою діяльність. У цьому полягає головна різниця між оцінюванням покращання й оцінюванням підзвітності.

Покращання програми, «модифікація програми» або просвітницьке оцінювання, як деякі автори називають цей підхід (Anderson and Ball 1978:30ff.), є цінною і необхідною метою оцінювання. Деякі експерти вважають, що покращання програми (і безпосередній перегляд програми) повинно бути головною метою. «Оцінювання наголошує на погляді назад з тим, щоб розібратись, кого хвалити, а кого звинувачувати; оцінювання допомагає краще розібратись у подіях і процесах заради кращого спрямування майбутніх дій»,— писав Лі Кромбах в одній зі своїх 95 тез щодо реформування оцінювання (Cronbach et al. 1980:4), «оцінювання часто закликають на допомогу у прийнятті рішень про покращання програм. Рішення типу «бути чи не бути», «жити або померти» зустрічаються відносно рідко... саме пошук вдосконалень і стратегій та методик підтримує більшість оцінювань».

Оцінювання заради базових знань

Третьою суттєвою метою є *базові знання*. Тут оцінювання розглядається як фундаментальне дослідження, спрямоване на покращання загального розуміння реальності. Воно тестує ширші теорії про те, як функціонують аґенції, стратегії долання перешкод безпосередніми постачальниками послуг або функціонування конкретної форми діяльності. Воно поповнює масив зібраних знань у певній академічній сфері досліджень. У плані базових знань важливими словами є розбудова теорії і перевірка теорії. Таке дослідження може не мати практичних наслідків у безпосередньому майбутньому або навіть через триваліший проміжок часу. Воно спрямоване на пошук знань заради знань (Rutman and Mowbray 1983:27f.)

Декілька проникливих методистів виключають мету отримання базових знань (Premfors 1989:140f.). Інші надають їй головну роль, наприклад, такі захисники оцінювання орієнтовано-

то на теорію, як Франке-Вікберг та Ульф Лундгрен (1980;129ff.); Чен (1990); Фітц-Гіббон та ін. (1975). Третя група розглядає базові знання як позитивний сторонній ефект відносно покращання і підзвітності (Chelimsky 1978; Anderson and Ball 1978:35).

Роберт Мертон, Фрідріх Гаєк, Карл Поппер та інші навчають нас серйозно ставитися до непередбачених сторонніх ефектів. Це відповідає моїм поглядам на питання базових знань при оцінюванні. Забезпечення базових знань не є головним завданням оцінювання; базові знання підпорядковані питанням підзвітності і покращання. Базові знання скоріше є стороннім аспектом. Цілі отримання базових знань з'являються, коли ми наголошуємо на важливості розповсюдження звітів про оцінювання серед інших перспективних зацікавлених сторін, а не серед визначених первинних користувачів, наприклад, сусідніх агенцій або університетських дослідників. Перспектива фундаментальних знань є ще очевиднішою у *метаоцінюванні*, інтерпретована як діяльність з підсумовування результатів усього спектра окремих оцінювань у певній функціональній галузі. Сенс таких сумарних переліків полягає у вичлененні загальних ідей з набору окремих досліджень, інтеґруючи їх у загальніші концептуальні структури (Bernstein and Freeman 1975; Rosenthal 1984; Light and Pillemer 1984; Vedung 1982a).

На мій погляд, перспектива базових знань має бути більше інтеґрована в оцінювання. Це може бути важливо навіть при оцінюванні підзвітності і покращання, якщо принаймні якесь оцінювання розглядає урядову діяльність як щось загальніше. Роблячи свій внесок у зростання загальнішого масиву знань, прагнення до узагальнення стимулюватиме керівництво програми і персонал до аналогічнішого мислення і глибшого розуміння себе.

Стратегічні цілі

Оцінювання завжди відбувається в активному середовищі, тому воно, як правило, просочене міркуваннями, орієнтованими на гру, *стратегічними* цілями. Виконавці використовують оцінювання задля приховування недоліків та помилок від своїх начальників, щоб продемонструвати привабливі сторони програми і в цілому забезпечити більш вражаючий, ніж насправді, вигляд. Оцінювання замовляються для того, щоб виграти час, продемонструвати раціональність, а також заради

розповсюдження занадто привабливої картини роботи виконавців. Ці стратегічні мотиви оцінювання часто приховані. Якщо їх розкрити, вони втрачають свою цінність у політичній і адміністративній інтризі (Anderson and Ball 1978:34f.).

Часто університетські оцінники звинувачують стратегічні мотиви і потаємні плани як зловживання оцінюванням. Едуард Сачмен (1967;143, 1972:81), піонер американської методології оцінювання, назвав дослідження, які керуються такими прихованими мотивами, «псевдооцінюванням». Сачмен склав перелік «зловживань оцінюваннями», з якого і взяті наступні пункти.

Одна з категорій Сачмена, *поза*, включає намагання використовувати оцінювання як «жест» раціоналізму і прийняти позу об'єктивного, наукового дослідження. Наука має певний престиж серед громадськості, тому наукове оцінювання зовні виглядає привабливо і вважається ознакою професійного статусу. Ідея полягає в започаткуванні дієвих наукових оцінювань. Оцінювання — це ритуал, покликаний задобрювати різні зацікавлені сторони.

У *затягуванні* оцінювання відвертіше використовується як заспокійливий засіб. У такому випадку програма обговорюється або перебуває під вогнем критики. Оцінювання призначається для затягування прийняття рішення з надією, що делікатне питання з часом втратить свою гостроту, а громадська думка заспокоїться. Пошук фактів вимагає багато часу, і, можливо, коли нарешті з'явиться звіт про оцінювання, громадська думка заспокоїться, а увага буде перенесена на інші питання.

Для ілюстрації цього поняття транквілізатора Сейдмен і Гілмор (1986:24) цитують вірш, який був надрукований у журналі «Панч» багато років тому:

Якщо на вас напали критики,
Пораду я вам дам щодо політики:
Призначте комісію швидко і хутко —
І кризу віддалите рішуче і прудко.

Як у позі, так і в затягуванні, важливим є призначення оцінювання і сам його факт, а не суттєві результати. Метою є експлуатація самого факту оцінювання програми як аргумента в боротьбі за виживання або розширення. Але в той час як поза може забезпечуватись і поточним, і завершеним оцінюванням, ідея затягування може обслуговуватися тільки поточним оцінюванням.

Третій приклад Сачмена, *окозамилювання*, пов'язаний із намаганням виправдати слабку програму, свідомо відібравши для оцінювання тільки ті аспекти, які до цього виглядали успішними, і уникаючи слабких аспектів. Безпосередньою метою є,

дається, виконання повноцінного, але свідомо часткового і упередженого оцінювання заради отримання підтримки або захисту від критики програми.

Окозамилювання може бути розширене на всі форми самохвалення, або стосунків з громадськістю. Офіційна особа може вірити в те, що його програма надзвичайно успішна і шукати способів повідомити всіх про це чудове явище. Добре кероване розслідування може цьому допомогти. Копії результатів дослідження можуть бути розповсюджені серед членів парламентських комітетів, зацікавлених організацій, осіб вищого рівня, що приймають рішення в аґенціях, і засобів масової інформації. Вважається, що це посилить позицію програми і підвищить престиж її керівників (Weiss 1972a:11f).

Ситуація з окозамилюванням відрізняється від пози і затягування тим, що оцінювання зосереджується на суттєвих результатах, хоча й відібраних упереджено. Поза і затягування спрямовані виключно на призначення і виконання оцінювання, а не на результати.

До переліку свідомих стратегій Сачмена, які використовуються при оцінюванні, я додав би ще два приклади. Обидва можна віднести до *ухиляння від відповідальності*, категорії, запропонованої Керол Вайс (1972a:11). Оцінювання може бути призначене заради притягнення опонентів до спільної відповідальності за непопулярні дії. Для досягнення цієї мети оцінювання має бути орієнтоване на зацікавлені сторони, при цьому принаймні опозиційні партії надсилають своїх представників до оцінювальної комісії. Якщо групі дослідників вдається досягти компромісу, відповідальність поділяється.

Ті, хто приймає рішення, можуть також замовити проведення оцінювання задля того, щоб повністю зняти з себе відповідальність. На противагу окозамилюванню, це спрямоване на отримання неупереджених, раціональних і збалансованих свідчень. Але особи, що приймають рішення, хочуть, аби рішення замість них приймали оцінники. Вони можуть прагнути від оцінювання завоювання підтримки програми заради її продовження або підштовхнути опозицію до того, щоб вона її «зарубала» і спрямувати її фонди на інші цілі. Але самі вони не хочуть брати на себе відповідальність; набагато зручніше звалити все на оцінювання (Anderson and Ball 1978:34; Weiss 1972a:11).

При стратегічному застосуванні оцінювання може зрівнятися з «потьомкінськими селами», які відомі як засіб маскування аґентом недоліків в очах начальника. Цей вираз бере свій початок від відвідування імператрицею Катериною II Криму в 1787 році, коли тодішній губернатор України, князь Григорій

Потьомкін побудував макети будинків на шляху імператорського кортежу заради створення невірного враження щодо житлових умов населення. Під час візиту імператриця нагородила свого колишнього фаворита і коханця титулом «князь Таврійський».

Заключне слово

Хоча й зрозуміле, клеймування Сачменом досліджень, які керуються прихованими намірами, як псевдооцінювання і зловживання оцінюванням нереалістичне, якщо він має на увазі, що можуть бути абсолютно «чисті» оцінювання або оцінювання, вільні від стратегічних політичних міркувань. Це можливо лише в наукових лабораторіях або під час академічних дослідів. А в державній політиці і державному управлінні погляди і судження щодо питання по суті, яке розглядається, вірогідно, завжди буде змішуватися з стратегічними мотивами. У великих організаціях, не говорячи вже про державні, неможливо уникнути інтриґ. Більше того, цього і не варто прагнути. Кожне суспільство потребує арени для розв'язання реальних конфліктів, а такою ареною є політика. Фактично політика не може замінити оцінювання, так само, як і оцінювання не може витіснити політику. Вони обидві потрібні й дуже часто в суміші. Крім того, суміш *благих* суттєвих цілей і прихованих стратегічних міркувань посилює інтерес до оцінювання. Що ми можемо зробити, це ознайомити оцінників з тим фактом, що їхні зусилля можуть бути втягнуті у певні інтриґи. Вони повинні розібратися з тим, хто ініціює оцінювання і навіщо. Тоді принаймні вони не будуть захоплені зненацька стратегічними міркуваннями.

Примітка

[1] Оцінювання підзвітності подібне, але не ідентичне сумарному оцінюванню, за термінологією Майкла Скрайвена (1991:340). Подібність полягає в тому, що і оцінювання підзвітності, й сумарне оцінювання виконуються заради певної зовнішньої аудиторії. Різниця, здається, полягає в тому, що у випадку сумарного оцінювання цією зовнішньою аудиторією може бути будь-хто, але у випадку з оцінюванням підзвітності це має бути керівництво. У моїй інтерпретації оцінювання підзвітності асоціюється з поняттями нагляду і адміністративної ієрархії.

7

Внутрішнє або зовнішнє оцінювання

Хто має виконувати оцінювання державної політики? Ця друга проблема в моєму підході на основі восьми проблем може здаватись дивною. У вільних країнах оцінювання може і повинно виконуватися будь-ким. Це можуть робити парламенти, уряди і агенції. Це можуть робити громадяни, ЗМІ і клієнти, так само як і зацікавлені організації. Достатньо розглянути один вузький аспект. Яким повинно бути оцінювання, внутрішнім чи зовнішнім?

Концепції внутрішнього і зовнішнього оцінювання досить складні, вони можуть стосуватися принаймні трьох речей водночас: хто повинен робити, організовувати і використовувати оцінювання? В той час як організатором може бути зовнішній орган, виконавцем і головним споживачем може бути сама агенція, яка оцінюється. Так само організатором може бути агенція, виконавцем — зовнішній орган, а споживачем — знов-таки агенція.

Ми вважатимемо оцінювання зовнішнім, якщо воно *виконується* зовнішнім стосовно агенції, яка відповідає за оцінюване, органом. В такий же спосіб оцінювання вважається внутрішнім, якщо воно виконується агенцією, яка відповідає за оцінюване. На рис.7.1 показані ці варіанти.

Виконавцями є ті, хто відповідає за побудову, збирання даних, аналіз даних і звіт про результати оцінювання. До організаторів оцінювання належать ті, хто приймає рішення про проведення оцінювання і платить за його виконання. Користувачем оцінювання є особа, група або інституція, чиї потреби в інформації про програму має задовольнити оцінювання. Виконавці оцінювання, організатори оцінювання і користувачі можуть бути різними групами людей. Водночас один і той же орган може організовувати, виконувати і бути головним користувачем оцінювання.

Якщо цей орган відповідає за оцінюване, оцінювання буде внутрішнім у самому прямому значенні цього слова.

РИС. 7.1
Зовнішнє і внутрішнє оцінювання

Тип оцінювання	*Виконавець*	*Організатор*	*Користувач*
Зовнішнє оцінювання	Зовнішній	Зовнішній	Зовнішній
	Зовнішній	Внутрішній	Зовнішній
	Зовнішній	Зовнішній	Внутрішній
Внутрішнє оцінювання	Внутрішній	Внутрішній	Внутрішній
	Внутрішній	Зовнішній	Внутрішній
	Внутрішній	Внутрішній	Зовнішній

Якщо якийсь зовнішній стосовно оцінюваної аґенції орган є виконавцем, оцінювання є зовнішнім. Зовнішнє оцінювання може бути організоване і використане аґенцією, що оцінюється, але виконуватись має зовнішнім органом. Коли начальник доручає підпорядкованому органу зробити звіт про відповідальність, а підпорядкований орган вирішує провести оцінювання власними силами, згідно з моєю термінологією, оцінювання вважатиметься внутрішнім. Внутрішнє оцінювання — це самооцінка. Якщо, з іншого боку, підпорядкований орган укладає з якоюсь консалтинговою фірмою контракт про виконання дослідження, оцінювання буде зовнішнім.

Зовнішнє оцінювання можуть виконувати різноманітні органи. На рис.7.2 представлений огляд зовнішніх виконавців оцінювання.

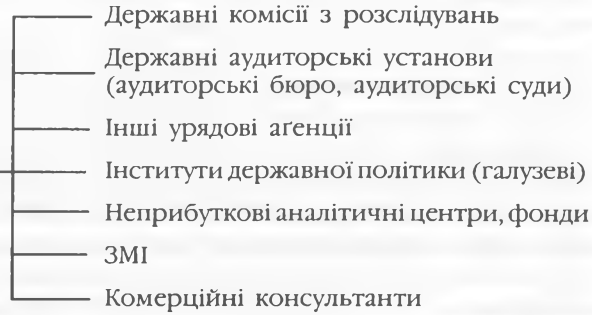
Існує важлива межа, яка відрізняє оцінювання, доручені комерційним консультативним органам і різним неприбутковим інституціям. До останніх належать державні комісії, державні аудиторські аґенції, університети та інші вищі освітні заклади, державні бюджетні інститути державної політики, неприбуткові аналітичні центри і фонди.

Яким має бути оцінювання, внутрішнім чи зовнішнім?

Зараз давайте повернемось до нашого питання про те, яким має бути оцінювання, внутрішнім, чи зовнішнім? На перший погляд здається, що є достатньо арґументів на користь внутріш-

нього оцінювання, тому що в ідеалі кожна організація має виконувати самооцінку (Wildavsky 1985). «Ефективне внутрішнє оцінювання надає незамінну підтримку менеджерам»,— пише Арнольд Лав у своїй книзі «Внутрішнє оцінювання».

РИС. 7.2
Зовнішні виконавці



Хоча це, можливо, і справедливо, внутрішнє оцінювання не може розв'язати всі внутрішні проблеми через переважаючу поведінку самозахисту. Найкращим варіантом є комбінація. Як правило, оцінювання не може виконуватися внутрішньо. Але, з іншого боку, його не можна завжди виконувати ззовні. Для деяких цілей найкращим є внутрішнє оцінювання. До інших ситуацій більше підходить зовнішнє оцінювання. При виборі необхідно керуватись головною метою дослідження або, конкретніше, тим, хто буде кінцевим користувачем інформації. Це означає, що три мети — підзвітність, покращання і базові знання вимагають різної форми організації.

Підзвітність

Коли метою є підзвітність перед зовнішніми сторонами, оцінювання повинно бути зовнішнім. Бажано, щоб воно виконувалось певним незалежним органом, тому що тут велике значення має об'єктивність. Загалом зовнішнє оцінювання викликає більше довіри як об'єктивна робота, ніж внутрішнє.

Внутрішні оцінники не можуть здійснити неупереджене оцінювання підзвітності з двох причин. Якщо внутрішній оцінник

відчуває, що певний компонент програми є успішним, він піддає його ретельному вивченню. Він може дотримуватися фактів і зважувати їх в ідеальний спосіб. Упередженість полягає в тому, що сумнівні або очевидно неуспішні проекти не піддаються такому ж ретельному вивченню. Оцінник особисто знайомий з тими, хто відповідає за цей компонент програми і знає, що менеджмент цього компонента незадовільний. Але він не наважується винести це на розгляд громадськості. Він може підготувати звіт, але робить це нашвидкуруч і не дуже ретельно, просто, щоб було на що посилатись. Але, уникаючи важкого тягаря викриття недоліків, він не буде дуже ретельно вивчати цю справу.

Крім того, якщо аґенція витратила величезні гроші на проект, необхідно якось це виправдати. Відтак внутрішній оцінник балансуватиме між критикою і сприятливими арґументами. Будуть презентовані як достоїнства, так і недоліки. Але внутрішній оцінник не обов'язково буде ретельно зважувати всі «за» і «проти». Він може вагатися з відвертою заявою про те, що проект провалився. Упередженість проявляється через оманливе балансування.

З іншого боку, зовнішній оцінник може говорити відвертіше, тому що він не ризикує ані втратою робочого місця, ані особистими стосунками чи симпатіями колеґ. Вірогідно, що він краще розуміється на методах і теорії оцінювання. Він вивчав інші програми і може провести корисні паралелі. Він також забезпечує оцінюванню неупередженість і високу якість.

Але само по собі залучення зовнішнього оцінника не ґарантує об'єктивного і неупередженого оцінювання. Зовнішні оцінники бажають мати можливість укладати нові контракти. Якщо вони будуть занадто критичними, вони ризикують втратити довіру людей, що працюють в аґенції. Відтак вони можуть трохи прикрасити свій звіт заради того, щоб зробити приємне своїм замовникам, а не заради правди. Зовнішні оцінники проституюють свої уміння (Anderson and Ball 1978:141ff.).

Вдосконалення

Оцінювання вдосконалень краще виконувати внутрішньо. Задля сприяння швидкому використанню і негайному навчанню інформацію повинні накопичувати саме ті, кому вона потрібна.

Розглянемо приклад Національної комісії промисловості, яка готує попередній варіант інформаційного пакета з енергозбереження і розповсюджує його серед відібраної цільової групи для випробувань. Мішені потім мають відповісти на запитання, чи пакет викликав їхню зацікавленість, чи ідея є зрозумілою, чи їхнє ставлення до енергозбереження змінилося після ознайомлення з інформацією, чи їхні знання з енергозбереження зросли, чи якась інформація була пропущена. Оцінювання має надати таку інформацію, яка може бути використана для покращання інформаційного пакета.

Обставини недвозначно вказують на те, що оцінювання має бути внутрішнім. Фактично автори пакета повинні організувати, провести і використати оцінювання для набуття нових знань. Оскільки пакет представляє польові випробування перед початком реальної програми, відповідним адміністраторам немає чого приховувати, а це означає, що сумніви щодо об'єктивності внутрішнього оцінювання не мають значення. Більше того, питання методів також не є важливим. Оцінювання покликане вибрати цікавих інформантів задля отримання інформації через детальні співбесіди, а не виробляти складну структуру на основі випадковостей і створювати контрольовані умови.

Як тільки розпочнеться повномасштабне виконання програми, необхідно здійснювати певний моніторинг. Мета залишається виключно менеджерською: поліпшити діяльність програми. Ціль полягає у виявленні якості втілення, бар'єрів або перешкод, які треба долати. Задля того, щоб забезпечити і прискорити впровадження, активно шукаються вузли проблем. Усе це передбачає застосування оцінювання, яке проводиться внутрішньо, тими, хто відповідає за справу.

Внутрішній оцінник краще розуміє програму і може уникнути помилок, викликаних незнанням. Він краще знає людей і знає, як до них підступитися. Він буде поряд після того, як оцінювання буде завершене, і може сприяти втіленню його результатів.

Навіть у такому випадку заперечення проти внутрішньої моделі важать не багато. Оцінювання повинно розпочинатись негайно і приносити результати якомога швидше. Працівники програми повинні швидко навчатись на помилках. Об'єктивність і методичні аспекти менш важливі, тому що мова не йде про рішення типу «йти чи не йти».

Базові знання

Оцінювання заради базових знань бажано проводити ззовні. Наприклад, головною потенційною аудиторією метаоцінювання є не конкретна аґенція, а урядовці, оцінники, академічні дослідники і викладачі у сфері державної політики і державного управління. Відтак оцінювання базових знань може запросто виконуватись університетами, науково-дослідними інститутами та іншим вищими навчальними закладами. Але оцінювання базових знань може виконуватись і внутрішньо. Це піде на користь загальній культурі аґенції, якщо воно дасть змогу зібрати воєдино і проаналізувати знання, приховані в різних оцінюваннях.

8

Характеристика державної діяльності

Оцінювання в державному секторі за своєю суттю бувають дуже різними. Деякі — надзвичайно широкі за масштабом, покриваючи, наприклад, усю сферу певної політики; інші — надзвичайно вузькі. Одні зосереджені на діяльності, яка може тривати невідомо як довго, інші — на програмах, що тривають тільки кілька годин. Одні стосуються нових, інноваційних програм; інші — регулярних програм, які тривають десятиліттями. Одні оцінювані місцеві за масштабом, інші — регіональні чи національні, якщо не міжнародні чи глобальні, як, наприклад, у випадку з міждержавними договорами, які стосуються зменшення забруднення довкілля. Але, незалежно від того, широкі чи вузькі, довготривалі чи короткотермінові, оцінювані повинні бути описані.

Досвідчені оцінники радять не витрачати багато енергії на характеризування дій (третій елемент мого підходу на основі восьми проблем). Оскільки головні користувачі оцінювання вже знайомі з оцінюваним, немає ніякого сенсу довго зупинятися на цьому. Навпаки, наявний час і гроші необхідно приділити моніторингу адміністративної діяльності, оцінці впливу, розповсюдженню результатів та іншим важливим речам.

У цьому підході є свій сенс. Нещодавно запроваджені програми вимагають іншої стратегії оцінювання, ніж програми, які існують тривалий час. При моніторингу нещодавно впроваджених програм для внутрішнього користування діяльність сприймається як належне і всі зусилля мають спрямовуватися на те, що відбувається далі по ланцюгу управління. При *оцінюванні впливу,* яке бажано спрямовувати на більш сталу і стабільну діяльність, важливо виконати ретельний дескриптивний аналіз оцінюваного, який буде використовуватись як один з чинників пояснення. Я б сказав, що важливо, щоб це не зробило дану діяльність занадто ідіосинкратичною, а ситуацію обумовленою. Діяльність має розглядатись у досить загальному світлі. Такий підхід стимулює різноманітних користувачів до мислення аналогіями і порівняннями, що допомагає подивитись по-новому на програму, яка оцінюється. Водночас буде підсилене

теоретичне достоїнство оцінювання, що може мати позитивні наслідки для інших програм та загалом на масив знань у сфері державного управління. У цьому сенсі я погоджуюся з аргументом Кронбаха (1982) про те, що оцінювання повинні дозволяти екстраполювати їхні результати на інші контексти.

Коли можна помірковано підійти до узагальнення підходу до оцінювання однієї програми, це вимагає набагато сильнішого наголосу відносно національних чи міжнародних порівняльних досліджень ряду програм і національного та міжнародного метаоцінювання. Для перехресного порівняння програм потрібні загальні концептуальні схеми.

Заради посилення загальності оцінювальних досліджень більше уваги треба приділити різним можливостям охарактеризувати оцінюване як приклад чогось ширшого і загальнішого.

Інструменти політики: правила, економічні засоби, інформація

Одним з варіантів, яким оцінники дуже мало користуються, є охарактеризування урядової діяльності з огляду на інструменти політики. Стратегія інструментів політики визначена як «очевидно новий підхід до вивчення державної політики — підхід, який ідентифікує нову одиницю аналізу для дослідження політики» (Salamon 1989:xv). Я однозначно рекомендую оцінникам описувати оцінюване мовою інструментів політики.

Інструментами державної політики є набір методів, за допомогою яких органи державної влади здійснюють свої повноваження, намагаючись добитись соціальних змін чи вибороти підтримку. Їх називають по-різному, наприклад, «засобами врядування», «інструментами уряду», «режимами впровадження», «технологіями політики» або «методами державності». Я використовуватиму ці і похідні від них вирази як синоніми.

На мою думку, є три і тільки три базові інструменти, які уряди мають у своєму розпорядженні: батіг, пряник і настанова. Уряд або примушує нас робити те, що він хоче, винагороджуючи нас або роблячи матеріальне стягнення за наші дії, або переконує нас у необхідності цього. Батіг називається регулюванням, пряник — економічними засобами, а настанову можна назвати інформацією[1]. Я вважаю, що усі інші типи інструментів політики, описані в літературі, можна звести до цих трьох фун-

даментальних типів. Більше того, я переконаний у тому, що цю трихотомію неможливо скоротити; якщо вона зруйнується до двохелементної схеми, відшкодувати втрату інформації буде неможливо[2].

Такий базовий розподіл на регулювання, економічні засоби і інформацію представлений на рис. 8.1.

Припустимо, що держава хоче зменшити споживання іноземного товару, наприклад, текстилю з Кореї. Держава може впровадити заборону на імпорт товару (регулювання), зробити його дорожчим, наклавши спеціальне мито (економічні засоби), або клеймувати цей товар клеймом «зроблено в Кореї», сподіваючися, що ця інформація допоможе зменшити обсяги продажу цього товару (інформація).

З трьох фундаментальних форм інструментів політики саме елемент регулювання забезпечує вираз державної влади. Одного разу Макс Вебер сказав: «Держава є громадою людей, яка (успішно) претендує на *монополію у законному застосуванні фізичної сили* на даній території»[3]. Регулювання пов'язане з силою і насильством. Тільки держава має законне право на застосування сили і насильства проти своїх членів. Відтак регулювання є невід'ємним елементом повноважень сучасної держави.

У випадку з регулюванням адресати зобов'язані робити те, що їм диктує уряд. У випадку з економічними засобами адресати вільні робити те, що вони хочуть, але уряд може полегшити ці дії чи, навпаки, ускладнити їх, надаючи або позбавляючи матеріальних ресурсів, наприклад, через субсидії або податки. Нарешті, у випадку з інформацією відносини мають виключний характер переконання — тільки передача знань, претензій та аргументів, ніяких матеріальних ресурсів і ніяких зобов'язуючих директив. Ці три типи відносин між правителями і тими, ким правлять, є визначальними властивостями регулювання, економічних інструментів та інформації.

РИС. 8.1

Інструменти політики: регулювання, економічні засоби, інформація

3-1355

Тепер давайте детальніше і формальніше розглянемо різницю між ними.

Реґулювання — це заходи, які здійснюють підрозділи уряду заради впливу на людей за допомогою вербального формулювання правил і директив, які вимагають від одержувача діяти так, як наказується в цих правилах чи директивах. Визначною рисою реґулювання є те, що відносини між правителями і тими, ким правлять, авторитарні в тому сенсі, що останні мають обов'язково виконувати вимоги.

Для того, щоб підсилити таку силову рису, реґулювання асоціюється із загрозою застосування неґативних санкцій, таких, як штрафи, ув'язнення та інші типи покарань. Але це не завжди так. Є реґулювання, які свідомо не пов'язані із загрозою неґативних санкцій. В юриспруденції для таких правил, не підкріплених санкціями, є точний термін «*lex imperfecta*» (недосконалий закон — *прим. перекладача*).

Відтак неґативні санкції є важливою, але не обов'язковою рисою реґулювання. Визначною рисою реґулювання є те, що відносини мають авторитарний характер, це означає, що контрольована особа або група повинна діяти так, як цього вимагають контролери.

Такі вирази, як «обмеження», «засоби управління і контролю», «урядові директиви», інколи вживаються як синоніми до «реґулювання».

Економічні інструменти політики пов'язані з наданням або позбавленням матеріальних ресурсів. Це робить певні дії дорожчими або, навпаки, дешевшими. Але від адресатів не вимагається ніяких дій, саме це принципово відрізняє економічні інструменти від реґулювання. Економічні засоби завжди залишають за суб'єктами управління певну свободу вибору щодо дій (діяти чи не діяти).

Адресати можуть вирішити не користуватися стимулами, які пропонує уряд (наприклад, ґрант), тому що вони вагаються із здійсненням заходів, які вимагаються для його отримання. Або вони можуть подати заявку на ґрант, оскільки вони вважають, що зв'язані з ним умови того варті і навіть слугують їхнім інтересам. Справа в тому, що економічні стимули ані вимагають певних дій, ані забороняють їх, а просто роблять їх дешевшими.

Те ж саме стосується неґативних стимулів. Податок на тютюн не забороняє завзятим курцям насолоджуватися своїми

сигарами чи сигаретами. Паління не є порушенням закону. Курців ніхто не позбавляє їхніх маленьких радощів, але уряд хоче їх розохотити і примушує платити більше.

Але податки мають одну неґативну рису. Для того, щоб здійснити обкладену податком дію, аґент повинен сплатити податок. Тут можна запитати, а яка, власне, різниця між податком і реґулюванням. В обох випадках, здається, задіяна певна авторитетна сила. Різниця полягає в тому, що реґулювання приписує або примушує здійснювати якусь певну дію, в той час як обов'язковою є сплата податку за дію, а не сама дія. Це очевидна принципова різниця між забороною виробляти, здійснювати маркетинґ і продавати сигарети і обкладанням податком їх виробництва і споживання.

Інформування, або «моральний вплив», нарешті, стосується намагання впливати на людей через передачу знань, наведення обґрунтованих арґументів і переконання. Інформація може бути дуже різних видів. Вона може стосуватися характеру проблеми, яка розглядається, того, як люди її розв'язують, заходів, які можна здійснити для того, щоб змінити ситуацію, причини, за яких адресатам варто взяти ці заходи до уваги і здійснити. Але, окрім простої передачі знань і переконливих арґументів, нічого іншого не робиться для здійснення тиску на людей з тим, щоб вони робили саме те, чого від них хоче уряд.

Термін «інформація» вживається в цьому контексті як загальний термін для позначення комунікативної кампанії, розповсюдження друкованих матеріалів, таких, як брошури, памфлети, буклети, папки, листівки, бюлетені, плакати тощо, а також рекламування, наклеювання ярликів, аудити, інспекції, демонстраційні програми, консультування, персональні поради, навчальні програми, просвітницькі заходи та інші форми накопичення, пакування і розповсюдження знань і рекомендацій.

Кажучи простою мовою, як у термінах теорії інформації, «інформування» — це те ж саме, що й надання об'єктивних і вірних фактів про стан речей. Природно, що це базове значення було збережене в мові аналітиків державної політики. Відтак у державній політиці уряд може також «інформувати» громадськість про те, що є добре, а що — зле, вірне чи невірне. Більше того, уряд також може «надавати інформацію про» те, що людям дозволено робити або як вони повинні поводитись і діяти. Категорія інформації, іншими словами, покриває не тільки

об'єктивне і вірне знання, але й судження про те, які явища та заходи є добрими чи поганими та рекомендації про те, як діяти і поводитись громадянам. У літературі з політології поняття інформації стосується набагато більшого, ніж просто передача знань.

Як і з економічними інструментами державного управління, тут немає ніяких зобов'язань відносно уряду. Ні за яких обставин адресати не зобов'язані діяти в спосіб, описаний в інформації. Люди самі вирішують: діяти в рекомендований спосіб чи ні, тому що, за визначенням, інформація не передбачає потужніших засобів впливу, ніж рекомендації і переконання. Така відсутність зобов'язань відрізняє інформування від регулювання, яке, за визначенням, передбачає обов'язкові до виконання правила поведінки.

Але інформація також відрізняється і від економічних інструментів політики тим, що вона не має стосунку до надання чи позбавлення матеріальних ресурсів. Розповсюджена інформація звичайно може включати арґументи щодо того, що адресати можуть отримати матеріальні вигоди від здійснення рекомендованих заходів. Але уряд матеріально не винагороджує людей за такі дії, як і не карає матеріально тих, хто цього не робить. Єдине, що пропонується, це дані, факти, знання, арґументи і моральні заклики.

Усі три типи інструментів політики можуть бути виражені як у позитивних, так і в неґативних термінах. Реґулювання ділиться на заборону і приписи. Інформація може переконувати людину здійснити певні дії або, навпаки, не здійснювати. При позитивному економічному інструменті політики матеріальний ресурс передається в розпорядження особи за умови здійснення нею певних дій. При неґативному — матеріальні ресурси забираються від особи, якщо вона воліє здійснити певну дію.

Наразі має бути очевидно, що моя класифікація походить від ступеня *авторитарної сили* або *обмеження,* пов'язаного з діями уряду. У принципі, реґулювання більше обмежує адресатів, ніж економічні інструменти, а останні обмежують їх більше, ніж інформування. Заборона на купівлю сигар накладає більше обмежень на свободу курця, ніж податок з їхнього продажу, який, у свою чергу, є більш обмежувальним заходом, ніж неґативна інформація, яка має за мету припинення купівлі і споживання цього продукту чуттєвого задоволення.

Заперечення проти тристоронності

Ідею про організацію інструментів політики згідно із ступенем обмежень можна критикувати з різних точок зору. Одне, нібито руйнівне, заперечення цієї ідеї полягає в тому, що інколи *економічні заходи є більш обмежувальними, ніж регулювання.* Порівняємо випадок, коли конкретні дії заборонені, але відповідні штрафи за невиконання цієї вимоги дуже низькі, з випадком, коли за таку дію береться величезний податок. Податок може набагато ефективніше «заборонити» цю дію, ніж регулювання, тому що штраф за порушення дуже низький. Відповідно, здається, що наша схема розпадається.

Звичайно, цей аргумент справедливий, але трошки не точний. Я вважаю, що в принципі регулювання є більш обмежувальним заходом, ніж податки, якими б великими вони не були, тому що в першому випадку вам не дозволяється діяти, в той час як в останньому — дія дозволена, але коштуватиме вам великих грошей. Якщо ви здійсните дію в першому випадку, ви будете порушником правил, в останньому випадку — ні. Саме це радикально відрізняє регулювання від економічних засобів.

Правда, є ще один випадок, коли важко провести різницю між регулятивними і економічними інструментами: *регулювання цін.* Сама назва, на думку багатьох, говорить нам про те, що регулювання цін є регулятивним інструментом. Через те що виробники, дистриб'ютори і продавці повинні виконувати цінові директиви уряду, регулювання цін є дійсно регулятивним інструментом. Інші кажуть: «Зовсім ні». Регулювання цін є економічним інструментом, тому що його мета полягає у впливі на ціни. Правильна відповідь залежить від того, хто є головним адресатом. Якщо мета полягає у впливі на споживачів, регулювання цін є економічним інструментом. Вони платитимуть регульовану ціну, яка буде нижчою за нерегульовану ринкову ціну. Іншими словами, для покращання їхнього економічного стану їм пропонується матеріальне благо. Але досягається це за рахунок регулювання виробників і дистриб'юторів. Вони зобов'язані грати за урядовими правилами щодо того, які ціни їм дозволено встановлювати. Для них регулювання цін є зобов'язуючим, тобто регулятивним, інструментом уряду.

Третє, на перший погляд, слушне заперечення стосується того, що *важко провести лінію розподілу між інформуванням і регулюванням.* У сучасному світі обов'язкове маркування є широко вживаним методом уряду для попередження споживачів

про те, що певна продукція може нести небезпеку та мати неґативні наслідки (Bardach and Kagan 1982, розділ 9). Сюзан Хедден, яка зробила важливий внесок у наші знання про цю методику, написавши книгу «Читаючи етикетку. Зменшення ризику через інформування», говорить про «реґулювання етикеткою» та «інформування споживача» (1986:1ff).

Вона абсолютно права, оскільки щодо продавців, від яких уряд вимагає надавати інформацію через етикетки на своєму товарі, маркування є реґулюванням. Але щодо споживачів, які мають читати ці етикетки, про щось дізнаватись і, можливо, діяти в той чи інший спосіб, маркування є засобом інформування. Маркування та багато інших стратегій урядового контролю побудоване як комбінація реґулювання та інформування, коли посередники (в нашому випадку продавці) повинні надати щось (інформацію), в той час як головний адресат даної системи контролю (споживач) має тільки читати, вивчати і діяти в разі, якщо він вважатиме це за необхідне. Маркування можна назвати обов'язковим розкриттям інформації.

Четвертий важливий маргінальний випадок стосується різниці між *інформуванням* і *загрозами* застосування *реґулювання*. Чи можна розглядати загрозу застосування певного реґулятивного заходу як форму інформування? Але поки він не узаконений, це не буде реґулювання. Я відповів би на це запитання так: загроза застосування реґулювання має розглядатись як реґулятивний захід. Три фундаментальні засоби управління можна *задіяти* в різні способи. Вони можуть бути задіяні в сенсі формального ухвалення відповідними інституціями. Але вони можуть застосовуватись і в інший спосіб: урядові офіційні особи погрожують їх застосувати. Протягом інформаційної кампанії урядові офіційні особи можуть погрожувати застосуванням односторонніх обов'язкових заходів у разі, якщо інформування не приведе до бажаної поведінки. Відтак загроза застосування реґулювання є не переконливим інструментом врядування, а одним із можливих способів використання реґулювання як механізму.

Можна поставити запитання, чи ця класифікація *дійсно вичерпна*. Розглянемо, наприклад, переговори між державними органами влади і певною приватною стороною. Чи самі по собі вони не є інструментом політики? Відповіддю буде те, що, втілюючи врядування, переговори не є окремим інструментом політики. Якщо вони ведуться у спокійній цивілізованій формі,

переговори є прикладом урядування через переконування. Державний орган обмежується інформуванням, аргументацією та переконуванням. Але в певний момент може бути оголошена погроза регулювання справи. Але це теж не є новим окремим засобом врядування, а тільки погрозою застосування регулювання.

Підсумовуючи, можна сказати, що правильним способом розширення горизонтів замовників оцінювання та інших зацікавлених сторін є характеристика державної діяльності через регулювання, економічні засоби або інформування. Оцінювана діяльність може звичайно складатися з одного, двох або всіх трьох інструментів. На додаток, оцінники можуть зробити один крок уперед і спробувати визначити, який тип регулювання, економічних засобів та інформування задіяний.

Регулювання

Будучи елементарними типами, три категорії інструментів політики мають численні внутрішні варіанти. Як було вказано вище, основою розподілу на регулювання, економічні засоби та інформування є ступінь обмежень, нав'язаних адресату. Загальна ідея обмеження також може застосовуватися задля виділення і упорядкування підкатегорій у межах кожного з трьох головних типів.

Розпочнемо з регулювання, яке може мати різні варіанти. Облишивши приписи і зосередившись на заборонах, можна виділити чотири типи: абсолютні заборони, заборони з винятками, законодавство, яке дозволяє, та зобов'язання повідомляти. Це проілюстровано на рис.8.2.

Безумовні заборони мають силу без винятків. Головною ідеєю є неможливість існування забороненої діяльності. Таких абсолютних заборон дуже багато, наприклад, заборона убивства або насильства над дітьми. Але часто регулювання нагадує друшляк, тому що вомано продірявлене різнонітними винятками.

Найбільш обмежуючими серед цих обумовлених приписів є правила, об'єднані з винятками у надзвичайних випадках, або *заборона з винятками*. У таких ситуаціях припис стосується нормального розвитку подій, але для того, щоб влада не опинилась в абсурдній ситуації, у ролі запобіжника пропонується виняток.

У разі *дозвільного законодавства* заборона націлена не на те, щоб викреслити, а на те, щоб контролювати або збільшувати попит на відповідну діяльність. Дозволи, які надаються, називаються дозволами, поступками (концесіями), ордерами, квотами, сертифікатами, ліцензіями або повноваженнями. Власник ресторану у Швеції повинен подати заявку на дозвіл на отримання ліцензії на продаж алкоголю. Мисливцю необхідно мати ліцензію на володіння вогнепальною зброєю. Для будівництва будинку необхідно мати дозвіл на забудову.

РИС. 8.2

Різні варіанти заборони залежно від винятків

Третім варіантом є об'єднання припису із *зобов'язанням повідомляти*. Заплановані дії заборонені, поки влада не буде про них поінформована. Але, якщо відповідний орган отримує повідомлення, дії можна розпочинати. Сенс такого повідомлення полягає в тому, що за нормальних обставин той, хто повідомляє, може починати свою діяльність, але повідомлення в деяких, рідкісних випадках, спричиняє процес розслідування, який може закінчитись або наданням дозволу, або забороною.

Ще однією причиною є захист споживачів від шахрайства. Влада повинна знати ім'я і місцеперебування того, хто повідомляє, на випадок, якщо він обдурить якихось споживачів. Очевидно, саме це є причиною реєстрації водіїв таксі. Вони мають зареєструватись і розмістити на своєму автомобілі табличку з власним номером і прізвищем. У випадку обману клієнт може зв'язатися з властями, повідомити про водія і вимагати компенсації.

Ми можемо навести приклад у сфері, де інтереси захисту довкілля гостро конфліктують з інтересами сільського господарства, лісового господарства та видобування енергії. Для захисту наших останніх боліт і вересових пустошив від видобування торфу на паливо або від осушування заради лісового і сільського господарства, національний уряд може впровадити повну заборону на осушувальні та інші роботи; тобто держава може скористатися своєю силою примусу задля відстоювання позиції збереження природи. Звичайно, прихильники інтересів енергетики, лісового та сільського господарства вважатимуть таку тотальну заборону повним абсурдом. Їхнім керівникам очевидно доведеться покласти на полицю плани довготривалої експлуатації. Одним із способів уникнути деяких ускладнень, пов'язаних з повною забороною, є її ув'язка з винятковою процедурою. Такий перехід до обумовленої заборони зробить можливим певне видобування торфу, певні дренажні роботи на заболочених землях заради сільськогосподарського використання та лісового господарства, але в дуже обмежених виняткових ситуаціях. Може бути використана невеличка частка заболочених угідь, яка не має унікальних природних рис.

Ми також можемо ще більше послабити диктат, якщо застосуємо метод дозвільного законодавства. За такої ситуації осушення і видобування торфу може бути дозволене за певних умов. Кількість наданих дозволів залежатиме від жорсткості умов.

Є ще й четверта можливість ще більше послабити диктат, якщо об'єднати його із зобов'язанням повідомляти. Тоді потенційний користувач буде зобов'язаний повідомляти органи влади про свої плани. В такому випадку дозвіл на використання може бути бажанішим варіантом, а продовження заборони може бути використане у меншій кількості випадків. Саме таку систему контролю ми маємо у сфері захисту шведського довкілля. За законом від 1964 року «Про збереження довкілля» власники земель зобов'язані повідомляти адміністрацію графства про готовність розпочати проекти осушення для того, щоб отримати нову продуктивну землю лісового фонду. Таке повідомлення є сиґналом про початок процедури консультацій згідно з положенням 20 Закону про збереження довкілля. У такий спосіб можна забезпечити захист деяких цінних заболочених земель, при цьому лісозаготівельні компанії отримують у своє розпорядження землі, придатні для осушення.

Економічні інструменти

Економічні інструменти мають різну форму. Елементарна типологія представлена на рис. 8.3.

Важлива різниця існує між грошовими і не грошовими економічними засобами. Ґранти, субсидії, стягнення, внески, кредитні ґарантії та процентні субсидії є економічними засобами так само, як і безкоштовна медична допомога, безкоштовні ліки, безкоштовний догляд за дітьми. У Швеції точаться великі суперечки щодо того, чи повинен уряд допомагати громадянам з низькими доходами грошима чи в натуральному вигляді. Грошовий принцип означає, що люди, які перебувають нижче певного матеріального рівня, отримують готівку від держави. Це надає одержувачам свободу вибору щодо використання цієї допомоги. Таким чином можна уникнути морального приниження і соціального клеймування. Але дехто заперечує проти цього, вважаючи, що соціальна допомога повинна мати форму товарів і послуг, які виробляються державою і які пропонуються людині через державні установи чи публічні організації. У такий спосіб держава буде впевнена в тому, що громадяни не витрачатимуть ресурси на менш бажані речі, а користуватимуться товарами і послугами, які визначить влада в процесі консультацій з науковими експертами.

Те, що економічні засоби, як і регулювання, можна сформулювати і в позитивний, і в неґативний спосіб, уже було сказано. Синонімом приписів можуть бути допомога, диктату—стягнення. Стягнення передбачають позбавлення фінансових ресурсів, а допомога — надання цих ресурсів.

РИС. 8.3

Деякі елементарні типи економічних інструментів уряду

Ще одна цікава різниця існує між податками і внесками. Податки стягуються без посилання на вигоди, які людина отримує від держави, в той час як внески пов'язані з такими вигодами. Більш формально, податок є обов'язковим платежем, який стягується з особи за законом заради підтримки уряду, але без посилання на вигоди, які особа отримує від держави. Внесок формально можна охарактеризувати як фіксований платіж, який людина робить заради покриття всіх або частки видатків на певну публічну дію, що є часткою державної політики. Вхідна плата до публічного музею буде внеском, тому що платникові надається зустрічна послуга — музейні експонати.

Інформування

Інформація може мати різні форми. Вона також може бути сформульована як у неґативному вигляді, так і в позитивному. Вона може бути спрямована на переконання адресата в тому, що щось треба робити, або, навпаки, розохочувати його від якихось дій. Рекомендація може бути завуальована або чітко висловлена. Тут треба провести тільки одну різницю — між інформацією «про» та інформацією «як».

Інформація є необхідною умовою раціонального функціонування всіх інших урядових механізмів контролю. Серйозно розроблені державні програми вимагають інформування потенційних одержувачів про існування та значення програми. Таку інформацію можна назвати інформацією *про* інструменти політики, на противагу інформації *як* інструменту політики. Характеризуючи внесок оцінювання, корисно провести різницю між власне інструментами політики і інформацією про ці інструменти.

Якщо реґулювання, наприклад, закон чи статут, має бути ефективним, представники цільової групи повинні знати про його існування і зміст. Інакше, звичайно, вони не зможуть раціонально його дотримуватись. У багатьох випадках національний уряд повинен забезпечувати громадян інформацією про існування і значення нещодавно прийнятих реґулятивних інструментів. Добрим прикладом є кампанія 1967 року у зв'язку з переходом Швеції до правостороннього руху. Тоді були виділені великі державні фонди для інформування автомобі-

лістів про новий, очевидно жорсткий закон (Bjorkman 1971; Thorslund 1974).

Навіть економічні інструменти не діють ефективно без відповідного інформування. Це виглядає майже як трюїзм, що перспективні адресати для того, аби бути здатними подати заявку на отримання субсидії, повинні знати про існування програми ґрантів і за яких умов економічна допомога може бути надана. Часто розповсюдження таких знань *про* інші програми вимагає спеціальних інформаційних заходів з боку відповідальних органів.

Інколи уряд також має інформувати населення про інформаційні програми. Після вироблення нового інформаційного матеріалу відповідний адміністративний орган має вирішити, чи негайно розповсюджувати його серед цільового населення, чи інструменти розповсюдження інформації застосовувати для повідомлення населення про існування матеріалів, вказуючи на їх цінність і водночас заохочуючи людей до їх замовлення. В останньому випадку потенційні користувачі інформації будуть поінформовані про наявність матеріалів, про їх важливість і про те, що перспективним адресатам варто його замовити.

Три наведених нами приклади підкреслюють важливість проведення чіткої різниці між інформацією як незалежним інструментом політики (інформацією «*як*»), та інформацією як засобом, знаряддям політики (інформацією «*про*»). Проведення такої межі допоможе поліпшити розуміння зацікавленими сторонами підданої оцінюванню урядової діяльності.

Висновок щодо інструментів політики

Як ми вже показали в розділі 5, третя проблема в моєму підході до оцінювання на основі восьми проблем стосується того, як оцінники повинні описувати оцінюване. Кожне письмове оцінювання має включати принаймні приблизний опис того, що являє собою оцінюване, і тут постає питання, як це зробити. Я рекомендую оцінникам оцінювати те, що вони оцінюють, у термінах політичних інструментів. Це буде зрозуміло замовникам і користувачам оцінювання. Це також допоможе екстраполювати результати оцінювання на інші програми і контексти.

Функціональний масштаб

Поряд з інструментами політики ще одним кандидатом на підвищення теоретичного статусу оцінювання буде функціональний масштаб урядових дій. Але, на мою думку, цей підхід до опису оцінюваного менш привабливий, ніж стратегія інструментів політики.

У Шведському національному бюро аудиту (RRV) раніше вважалась дуже важливою різниця між орієнтованим на програми і орієнтованим на системи оцінюванням. Метою створення у 1967 році при Національному бюро аудиту спеціального підрозділу з адміністративного аудиту було звернення більшої уваги на оцінювання результатів, на противагу традиційному наголосу на фінансовому аудиті (Sandahl 1992:115ff.). Спочатку цей підрозділ зосередився на оцінюванні окремих програм, які оцінювалися з моменту започаткування через ланцюг впровадження аж до кінцевих результатів. Через кілька років ця стратегія, орієнтована на програми, була доповнена ширшим системним підходом. Оцінювання стали зосереджувати на низці окремих програм, спрямованих на ту саму діяльність. Деякі оцінювання були орієнтовані на макрорівень з метою оцінити увесь сектор функціональної політики, наприклад, сільськогосподарську політику, екологічну політику або політику національного уряду в галузі землекористування. Системний підхід дав можливість вивчати одночасну взаємодію кількох програм, що вважалось плідним і цікавим.

У міжнародній літературі також можна знайти приклади системного оцінювання. У «Втрачаючи ґрунт» Чарльза Мюррея (1984:13) описується, як соціальна політика вплинула на американських бідняків і дискримінованих осіб. Автор пише:

> «Під «соціальною політикою» я розумію нечітко визначений конґломерат урядових програм, законів, директив і судових рішень, які торкаються майже кожного аспекту життя. Програми добробуту очевидно є частиною соціальної політики, націленої на бідних. Програми зайнятості є часткою соціальної політики. Так само і зусилля федерального уряду із забезпечення кращого стану здоров'я та житлових умов незаможних. Так само і «рішення Міранда», і «Позитивні акції», і директива департаменту освіти про двомовну освіту».

Дослідження Чарльза Мюррея є типовим прикладом системного оцінювання.

Ще однією крайністю є компонентне оцінювання, тобто намагання оцінити вплив і цінність одного специфічного компонента єдиної програми. Леонард Рутман наводить приклад компонентної перевірки юридичної консультації. Юридична консультація може включати такі компоненти діяльності, як надання юридичних порад, зв'язок з відповідними аґенціями, освіта споживачів, представництво в суді. Ці елементи, в свою чергу, можуть бути поділені на менші складові. Зв'язок, наприклад, може включати інформування клієнта про місце, до якого він може звернутись, надання листа-рекомендації, телефонний дзвінок від імені клієнта і організація візиту або супроводження клієнта до місця призначення. Якщо розглядати зв'язок саме в такий спосіб, можна збирати дані і визначати характер наслідків кожного елемента діяльності із зв'язку.

Ступінь централізації

Третім способом збільшення загальної цінності окремих оцінювань є опис їхніх оцінюваних з точки зору ступеня централізації. Чи мають усі головні рішення прийматись на національному рівні, чи певна свобода надається місцевим органам, таким, як муніципалітети? Хоча Швеція є унітарною державою, національні органи управління часто ухвалюють так звані *інструменти політики за вибором*, які можуть застосовуватись муніципалітетами в разі, якщо вони цього бажають. Є декілька програм землекористування такого типу, наприклад, закон про експропріацію, закон про попередню купівлю землі муніципалітетами і закон про права орендарів землі. Національний парламент надав муніципалітетам змогу експропріювати приватну землю для специфічних цілей, але механізм експропріації працює тільки тоді, коли муніципалітети вирішують ним скористатись. Експропріація не є обов'язковою для муніципалітетів.

Примітки

[1] Моя класифікація походить від Etzioni (1975:5f.), який говорить про владу примушувати, відшкодовувати і нормувати. Термін «регулювання» має декілька значень. Він вживається для позначення офіційного *пояснення* статутного або адміністративного порядку чи правил

зазвичай, тією офіційною особою, яка несе відповідальність за його впровадження. Він також *загально* стосується діяльності уряду з контролювання справ громади. У моєму випадку він належить до інструменту політики одного типу, який може застосовувати уряд, а не до загальної діяльності з урядування.

2 Літератури про інструменти політики стає все більше. Класичним прикладом є: Redford 1952. Найостаннішими працями є: Hood 1983; Doern and Phidd 1983; Baldwin 1985; Woodside 1986; Gaskell and Joergens 1987; Salamon 1989; Linder and Peters 1989; Howlett 1991.

3 «Держава — це людська спільнота, яка (успішно) претендує на монополію на законне застосування фізичної сили на даній території» [цитується за «Politik als Beruf» («Політика як професія») Вебера, Weber 1974:78].

9
Моніторинг

Моніторинг і оцінювання впливу — це дві головні форми оцінювання. Моніторинг зосереджений на перетворенні й результатах — четвертій і п'ятій проблемах підходу на основі восьми проблем, а оцінювання впливу — на шостій проблемі, тобто на наслідках урядової діяльності. *Моніторинг* передбачає емпіричну перевірку фактичних зв'язків у ланцюзі впровадження, а особливо моменту, коли ті, хто впроваджує урядові дії, зустрічаються з клієнтами, коли уряд зустрічається з суспільством. Чи діяльність втілюється саме в такий спосіб, як передбачалось у формальному рішенні? Чи захід охоплює всіх перспективних учасників? Ці два питання щодо виконання заходу і покриття перебувають у фокусі уваги при моніторингу.

Моніторинг також зосереджується на процесах, що передують наданню послуги. У такому випадку, моніторинг — це оцінювання процесу, коли ретельно вивчається увесь процес втілення від формального ухвалення заходу до участі адресата в наданні послуги.

Моніторинг також може стосуватись і потенційних наслідків, негайних, проміжних і остаточних. Але, якщо виникають питання щодо причин наслідків, тоді виконується *оцінювання впливу*. При моніторингу також можуть бути запропоновані пояснення, але, в порівнянні з оцінюванням впливу, такі пояснення стосуються явищ у ланцюзі впровадження включно з продуктом, але за винятком наслідків.

Спрямований на поступове вдосконалення, моніторинг завжди зосереджений на виконанні і здійсненні існуючих заходів. Заради виправлення помилок і недоліків протягом виконання і здійснення необхідно знати, чи, наприклад, рішення про програму виконується на нижчих рівнях керівництва відповідно до плану. Будучи особливо важливим на ранніх етапах програми, моніторинг вважається постійною адміністративною діяльністю.

3-1355

Але те, що той, хто здійснює моніторинг, починає з рішень на найвищому рівні, не заважає йому ставити запитання про дійсну відповідність виконуваної програми очікуванням і потребам цільового населення. Така орієнтація на клієнта при оцінюванні може бути об'єднана з орієнтацією на погляди інших зацікавлених сторін. Ті, хто здійснює моніторинг, можуть вивчати ставлення бюрократів нижчого рівня до виконання своєї роботи. Але головне, щоб зібрана інформація слугувала вдосконаленню виконання програми в передбачених рамках.

Теорії урядових дій (заходів)

Я роблю виняток з ідеї про те, що моніторинг повинен бути діяльністю, не пов'язаною з теорією. Моніторинг — це практична робота, яка ґрунтується на суспільній теорії. Моніторинг можна розглядати як *діяльність, що складається з п'яти етапів. Перший* етап передбачає реконструкцію теорії урядових дій (заходів), тобто припущень про те, чого мають досягти ці дії і як це здійснити. *Другий* етап передбачає вибір емпіричних перевірок певного етапу теорії урядових дій. *Третій* етап пов'язаний зі збиранням і аналізом даних. *На четвертому* етапі до результатів застосовуються критерії достоїнства і стандарти адміністративної діяльності. Дещо незвичним у моєму підході до моніторингу є *п'ятий* і останній етап, пов'язаний з аналізом оцінюваного, того як воно має управлятись і остаточне виконання з точки зору загального управління.

На концепцію теорії урядових дій мене надихнула праця голландського політолога Андрієса Гоогерверфа (1990). Гоогерверф вважає, що «теорія політики», термін, який він вживає, включає в себе всі емпіричні й нормативні припущення закладені в програму її розробниками. Він вважає, що оцінювання можна розглядати як перевірку теорій політики.

У теорій урядових дій вживається різна термінологія. За Гоогерверфом, вони є «моделями впливу програми» (Nachmias 1979:9ff.), «теоріями дій програми», «моделями програми» (Patton 1990:107) або «причинами, що лежать в основі програми». Я вживатиму термін «теорія урядових дій» як загальної концепції і «теорія політики», «теорія програми» (Bickman 1990; Chen 1990) та «теорія реформи», коли урядові дії можуть розглядатись як політика, програма або реформа[1].

Часто вважають, що в основі кожного заходу лежить тільки одна теорія. Як правило, це невірно. Поряд із розробниками заходу, інші зацікавлені сторони також можуть мати свої погляди на його цілі та результати. Легко уявити, що політична опозиція, відповідальна аґенція, посередники і різні групи клієнтів мають свої припущення щодо результатів цього підприємства. В основі кожного заходу може лежати багато теорій, і кожна з них у принципі може бути взята до уваги. З цієї причини я волію говорити про «теорії урядових дій» у множині.

Перший крок: реконструкція теорії урядових дій

На реальному прикладі з життя я проілюструю як накреслений метод, теорію урядових дій, можна застосувати до моніторингу. Для висвітлення методологічного питання я свідомо оберу просту програму: інструкції Шведської комісії з питань споживчої політики (Statens Konsumentverks) щодо інформування про споживання бензину новими автомобілями, так звану «Декларацію про пальне» (Bransledeklarationen).

Ухвалена Комісією з питань споживчої політики 1 січня 1978 року у вигляді збірки правил на двох сторінках, Декларація про пальне вимагає від продавців нових пасажирських транспортних засобів, починаючи з 1978 року, інформувати покупців про споживання пального. Більш конкретно, автомобільні дилери зобов'язані надавати інформацію про те, скільки пального споживає автомобіль за 10 кілометрів пробігу за нормальних умов. Інформація має подаватись у письмовому вигляді у трьох різних формах. Інформація про споживання пального у вигляді етикетки повинна бути розміщена на вітровому склі кожного окремого автомобіля. На стіні магазину має бути розміщений плакат з такою ж інформацією щодо всіх типів автомобілів, які продає цей дилер. І, нарешті, у приміщенні на видному місці повинні знаходитися буклети з такою ж інформацією про всі автомобілі, які продаються в країні. Етикетка, плакат і буклет можуть вважатися проектами за програмою.

Найширша теорія програми Декларації про пальне представлена на рис. 9.1.

Декларація про пальне є додатковим правилом (нормою) до регуляторного статуту, Акту про маркетинг від 1976 року. Ос-

танній, так званий рамковий закон включає в себе коротку вимогу, згідно з якою при маркетингу різних товарів та послуг фірми повинні розповсюджувати інформацію, яка має особливе значення для споживачів.

РИС. 9.1

Прогнозований ланцюг втілення Декларації про пальне

На основі короткого загального опису Акту про маркетинг та попередньої підготовчої роботи Комісія з питань споживчої політики у Стокгольмі (центральна аґенція, яка відповідає за впровадження реґулятивного статуту) виробила численні деталізовані правила щодо того, яка інформація має вважатися важливою для споживача і повинна розповсюджуватись. Існують інструкції щодо широкого кола товарів і послуг, починаючи від дитячих підгузків, до будинків на одну родину, подорожей, вина, сигарет чи ресторанних послуг. Усі інструкції, включно з Декларацією про пальне, є прикладом «підходу, орієнтованого на детальний пакет з повним роз'ясненням», в той час як Акт про маркетинг є прикладом «альтернативи широкого спектра без детального роз'яснення», якщо скористатися виразною мовою Уолтера Уїльямса (1976:276). Декларація про пальне — це одна з багатьох, розроблених згідно з Актом про маркетинг, деталізованих програм.

Яка ж суттєва основа Декларації про пальне? Точка, де безпосередні виконавці зустрічаються з адресатами програми, особливо цікава для моніторингу. Я згоден з Уолтером Уїльямсом (1980:17), що «зобов'язання і потенціал організації, яка безпосередньо забезпечує послугу, і, відповідно, осіб, які цю послугу надають, перебуває в центрі уваги впровадження». У прикладі з Декларацією про пальне очевидно, що Комісія з питань споживчої політики хоче отримати доступ до споживачів через продавців нових автомобілів. Пункти безпосереднього втілення програми містяться там, де потенційні покупці автомобілів зустрічаються з інформацією у дилерів. Виникає питання, а що мають робити покупці автомобілів з цією інформацією?

Добре розроблена теорія програми надала б нам відповідь на це запитання. Але письмові документи, вироблені на етапах формулювання та ухвалення Декларації про пальне, вказують на те, що оголошені цілі програми не надають однозначних вказівок. Можливі різні тлумачення, тому що кроки на шляху втілення нічого нам про це не говорять.

Програму можна тлумачити як приклад політики захисту споживача. Метою може бути надання споживачам можливості ознайомитися з коректною інформацією про економічність нових автомобілів, це те, що я назвав продуктом на рис. 9.1. Наголос тут робиться на *можливості*. Завданням може бути

надання через автомобільних дилерів точної і надійної інформації.

Друга, амбіційніша, інтерпретація припускає, що покупці автомобілів мають побачити інформацію, ознайомитися з нею, зацікавитися нею, зрозуміти її й отримати з цього певні знання (наслідки 1—5). Але мета не полягає у впливі на ставлення покупців автомобілів, їхнє рішення щодо купівлі нового автомобіля, фактичну купівлю нового автомобіля, досягненні якоїсь іншої мети.

Аргументи на користь споживчої політики виглядають розумними. Що б там не було, а Декларація про пальне вироблена державною комісією, яка відповідає за національні програми інформування споживачів по всій країні. І в наміри шведських інформаційних програм для споживачів ніколи не входить вплив на ставлення і дії споживачів. «Надайте їм інформацію, а рішення нехай приймають самі»,— таке їхнє гасло. У такому розрізі Декларація про пальне є однією з численних програм споживчої політики, які втілює Комісія з питань споживчої політики. Але в цьому випадку доречнішим здається інше тлумачення.

Законодавча історія нової програми однозначно вказує на те, що Декларація про пальне була ухвалена як захід, спрямований на збереження енергії. Метою було переконати покупців автомобілів купувати економічніші транспортні засоби, ніж ті, які вони б купили в іншому випадку (наслідок 8). Це, в свою чергу, мало призвести до зменшення споживання пального (наслідок 9).

Але зменшення споживання пального новими автомобілями не вважалося головною метою. Воно скоріше віталось як засіб досягнення двох інших цілей: чистішого навколишнього середовища за рахунок зменшення шкідливих викидів і покращання національного платіжного балансу за рахунок скорочення імпорту дорогої нафти. Природно, що ми можемо спостерігати за прогнозованими результатами на цих етапах (наслідки 10 і 11). Програма була ухвалена за часів енергетичного дефіциту, відтак, я припускаю, що покращання національного платіжного балансу й було головною суттєвою метою Декларації про пальне.

Відповідно, очікуваний головний наслідок програми полягав у вдосконаленні платіжного балансу через переконування водіїв купувати автомобілі, які споживають менше пального. А

засобом досягнення цієї мети було розповсюдження однозначної інформації про споживання пального через автомобільних дилерів.

Але як може проста інформація про споживання пального, розповсюджувана через автомобільних дилерів, переконати автомобілістів купувати економічніші автомобілі? Як ця ідея сприйматиметься перспективними покупцями автомобілів і перетворюватиметься на дію? Щодо цього конкретного запитання матеріали не дають відповіді. Не відкидаючи зусиль, я просто не можу запропонувати ніяких емпіричних свідчень про те, як це задумувалось. І тут виконавець моніторингу має два варіанти. Якщо він прагне намалювати теорію програми, якою користувались її розробники, він повинен на цьому зупинитись і визнати, що більше додати він нічого не зможе. Але я б обрав другий варіант і спробував реконструювати міркування розробників програми (Chen 1990:65ff.). На основі загального контексту я б зробив висновок про те, що інформація про споживання пального була спрямована на покращання розуміння і знань покупців автомобілів, що, в свою чергу, мало виробити неґативне ставлення до великих автомобілів, що, в свою чергу, призвело б до прийняття рішення про купівлю меншого автомобіля, яке, в свою чергу, трансформувалося б у фактичну покупку менших автомобілів. Іншими словами, я припускаю, що інформація була спрямована на вплив на знання, ставлення і дії, саме в такому порядку.

На користь послідовності «інформація — знання — ставлення — дія» можна додати теоретичні арґументи. Теорія навчання, домінуюча модель у галузі вивчення того, як переконливі заклики діють на аудиторію, говорить нам про «поетапну ієрархію», в якій етапи розташовані саме в такому порядку.

Підсумовуючи, можна сказати, що ми не знаємо напевно, як повинен виглядати етап реаґування адресата в теорії програми Декларації про пальне. Вважаючи, що найпоширеніша теорія процесів переконування — це теорія навчання, я просто припускаю, що Декларація про пальне ґрунтується саме на цій теорії.

Відтак у підсумку можна сказати, що моніторинг повинен мати теоретичну основу. Перший подальший крок вимагає реконструкції теорії урядових дій. В ідеалі теорія урядових дій, яку реконструює оцінник, повинна віддзеркалювати наміри роз-

робників заходу. Це повинно бути фотографічне зображення концепцій, на яких ґрунтувалися розробники заходу, коли думали про те, як цей захід має здійснюватись. При роботі над теорією урядових дій режим намірів повинен бути першочерговим режимом тлумачення (Vedung 1982b:108ff.). Інколи цей ідеал буває недосяжний. Елементи теорії урядових дій можуть бути мовчазні або висловлені туманною мовою. У такому випадку реконструктивна інтерпретація попередніх концепцій та припущень розробників заходу може доповнити тлумачення намірів[2]. Виконавець моніторингу може також додати щось до теорії урядових дій за умови, що розробники заходу погодились би з таким доповненням, якби вони мали можливість з ним ознайомитись.

Хоча ризик непорозуміння здається мінімальним, я хотів би наголосити на тому, що теорії урядових дій, як і та, що представлена на рис. 9.1, не відбивають фактичного процесу втілення. В ідеалі вони б мали бути репрезентаціями запланованих процесів виконання заходу або, певною мірою, реконструктивними інтерпретаціями запланованих дій із впровадження. Їхня мета корисна. Як інструменти дослідження заради оцінювання, вони допомагають оцінникам розібратись, *як певні* речі, які, на думку оцінника, є надзвичайно важливими, відбуваються насправді. На основі такої інформації оцінник може описати, як дійсно розвивалися процеси імплементації. По-друге, оцінники можуть використовувати їх як точки відліку для обговорення загальних аспектів управління в конкретній ситуації урядових дій.

Другий крок: вибір стратегії моніторингу

Інтерпретувавши і реконструювавши теорію урядових дій і змалювавши її картину у вигляді ланцюга впровадження, виконавець моніторингу може звернутися до другого кроку моніторингу: використання теорії урядових дій як основи для вибору стратегії моніторингу. Теорія урядових дій має забезпечити вказівки, коли виконавець моніторингу вирішує на яких етапах здійснюватимуться емпіричні перевірки. Ідея полягає в тому, що захід, якщо він має бути ефективним, повинен задовольнити ряд пе-

редумов. Моніторинг покликаний реконструювати ці передумови і дізнатись, чи вони дійсно були виконані.

Бажано, щоб моніторинг починався там, де система управління зустрічається з адресатом, тобто на межі між урядовими діями і оточуючим суспільством. Очевидною передумовою ефективності урядової інформації на нижчих рівнях ланцюга переконування є те, що вона повинна досягати таких місць, де адресати можуть бути відкритими для неї. У випадку з Декларацією про пальне необхідна інформація повинна бути відкрито виставлена торгівцями автомобілями.

Можна ще додати, що здійснювати операції щодо Декларації про пальне в місцях надання послуги надзвичайно легко. Програма, яка вже дуже добре визначена в документах Комісії у справах споживчої політики, вимагає від усіх автомобільних дилерів наклеїти на вітрове скло кожного нового автомобіля етикетку, закріпити на стіні плакат і покласти буклет на видному місці в приміщенні. Зміст усіх трьох засобів інформації також дуже детально визначений і розписаний.

В інших випадках здійснення заходу в точці надання послуг може вимагати емпіричної перевірки силової операціоналізації. До речі, операціоналізація є однією з хитрощів оцінювання. Я думаю, тут доречно нагадати читачеві про труднощі, пов'язані з операціоналізацією, наприклад, якості догляду за дітьми, якості медичного обслуговування або якості наукових досліджень.

Але вплив інформаційних зусиль на цільове населення вимагає виконання ще ряду передумов. Потенційні адресати повинні бути відкриті для інформації. Вони повинні ознайомитися з нею, виробити зацікавленість ідеєю, зрозуміти її й отримати з неї певні знання. Ці умови необхідні, але їх недостатньо. Цільові особи також повинні зазнавати впливу з боку інформації на своє ставлення до ситуації і приймати рішення відповідно до цього ставлення. І, нарешті, вони повинні діяти відповідно до прийнятого рішення.

Проникнення інформації забезпечується через ланцюг переконування, який не буває міцнішим за його найслабшу ланку. Якщо адресати не були відкриті для інформації, виконавець моніторингу може спокійно припустити, що кампанія зійшла з рейок уже на початковому етапі. А якщо інформація досягла цільових груп, але реципієнти не звернули на неї увагу або не отримали від неї ніяких знань, тоді кампанія провалилася дещо

далі в ланцюзі переконування, але все ще далеко від бажаного наслідку.

Трьома ключовими віхами на шляху переконування у прикладі з Декларацією про пальне є надання інформації, зміна ставлення реципієнта і дії реципієнта. Необхідна інформація виставлена в приміщенні торгівця автомобілями; інакше вона ніяк не вплине на подальший розвиток вздовж ланцюга впровадження. На додаток, усі ланки в ланцюзі, включно з ланкою дій, мають добре функціонувати, якщо ми бажаємо отримати задуманий остаточний результат *внаслідок інформації*.

Весь набір вимог, які мають бути задоволені задля того, щоб Декларація про пальне добре спрацювала, представлений на рис. 9.2.

Є підстава наголосити на різниці між передумовами 6 і 7 та 8 і 9 у моєму переліку. Саме завдяки передумові 6 інформаційний процес є власне процесом поширення. Інформація розповсюджується, але ні на що не впливає.

Між 6 і 7 (знання і результати) процес перетворюється на процес впливу. А між 8 і 9 (рішення і дія) ми наражаємося на складну ситуацію у зв'язку з використанням інформації як засобу управління: як нам примусити людей перейти від рішення про дію до реального втілення цього рішення у практичну поведінку?

РИС. 9.2

Передумови дієвості Декларації про пальне

Передумова 1	Для того, щоб впливати на купівлю автомобілів і споживання пального, інформація, згідно з декларацією про пальне, повинна бути доступна в усіх місцях продажу
Передумова 2	Експонування (адресати повинні побачити інформацію)
Передумова 3	Увага (адресати повинні звернути увагу на інформацію)
Передумова 4	Зацікавленість (адресати повинні зацікавитись інформацією)
Передумова 5	Усвідомлення (адресати повинні усвідомити інформацію)

Передумова 6	Знання (внаслідок інформації адресати повинні отримати або активізувати певні знання)
Передумова 7	Результат (інформація повинна вплинути на погляди адресата)
Передумова 8	Рішення (адресати мають вирішити зробити те, що рекомендоване в інформації)
Передумова 9	Дія (адресати повинні діяти відповідно до попереднього рішення)

Як тільки вимоги, що лежать в основі урядових дій, з'ясовані, оцінник може вибирати, де втручатись і застосовувати певні контрольні механізми. Ключовою видається передумова 1. Якщо автомобільні дилери не будуть розміщувати матеріали, програма не спрацює. Передумови 3 і 5 також здаються фундаментальними. Адресат повинен помітити і ознайомитися з інформацією, якщо ми очікуємо від неї якогось ефекту. Відтак, припустимо, що оцінник вирішує зосередитись на цих трьох вимогах.

Вибрані передумови фактично є критеріями достоїнства, які повинні застосовуватись при моніторингу. Якщо вимоги виконані, результат вважається задовільним, якщо ні, він вважається недостатнім.

Третій крок: збирання даних, аналіз даних

Ми дійшли до третього етапу моніторингу — збирання та аналізу даних.

Займаючись розслідуванням передумов, необхідно пам'ятати про те, що вони пов'язані з численними місцями. Необхідно відібрати ряд пунктів надання послуги — автосалонів, які були б рівномірно розташовані по країні. Відбір необхідно здійснювати згідно з певними принципами вибірки. Потім можна починати збирати дані.

Те, які джерела і методи збирання даних ми використовуємо, залежить від питань, які ми ставимо перед собою. Часто соціальні дослідження спираються тільки на одне джерело і один метод збирання даних. Я прихильник *тріангуляції*. Задля висвітлення ідентичних проблем в одному дослідженні не-

обхідно використовувати декілька джерел і методів збирання даних (Brewer and Hunter 1989; Patton 1987, 1990; Guba and Lincoln 1981, 1989; Kosecoff and Fink 1982; Herman 1987).

У суспільних науках є три широких методи збирання даних: документування, опитування і спостереження (Launso and Rieper 1993:98ff.).

Документування пов'язане з даними, накопиченими іншими у формі статистики, і даними, виробленими самим процесом, такими як записи про клієнтів та інші письмові документи, які можна отримати в результаті текстового аналізу. Документування є методом невтручання, на що вказує те, що записи не робилися заради оцінювання, а задля інших цілей, які є внутрішніми для організації, що оцінюється. Документування має справу з так званими «знайденими даними», на противагу опитуванню, яке надає дані, відібрані для розслідування. Це означає, що персонал програми і цільові групи населення на момент підготовки документів не були свідомі того, що ці документи в майбутньому використовуватимуться при оцінюванні. Методи невтручання мають імунітет щодо реактивних ефектів вимірювання (див. розділ 11).

Звичайно, при оцінюванні має використовуватись і статистика, зібрана для інших цілей. Але у випадку з Декларацією про пальне важко розібратись, яка це буде статистика.

Текстовий аналіз застосовується для ретельного вивчення писаних документів, які вироблялись у процесі розвитку подій. Одним з варіантів є ознайомлення з записами про діяльність, яка підлягає моніторингу. Як правило, персонал програми збирає достатньо велику кількість інформації про учасників урядових дій. У прикладі з Декларацією про пальне прикладом записів за програмою можуть бути контракти на покупку. Контракти на покупку можуть включати в себе інформацію про модель автомобіля, яким клієнт користувався раніше, і яку модель він купив зараз, що допомагає підрахувати, чи новий автомобіль дійсно економічніший, ніж попередній.

Опитування включає співбесіду та анкетування. Інтерв'ювання відповідних осіб є невід'ємним від моніторингу.

Загалом, оцінники не повинні боятися контактів із задіяними людьми і питати їх про необхідну інформацію. Корисні також анкети, особливо, якщо треба покрити широку галузь. У прикладі з Декларацією про пальне виконавці моніторингу хотіли б знати, чи перспективні покупці ознайомлюються з інфор-

мацією і розуміють її значення. У такому випадку вони повинні запитувати відповідних людей. Для оцінників важливо спілкуватися з людьми і отримувати від них інформацію. У такому випадку вони мають опитувати деяких покупців автомобілів, або просити їх заповнити анкету. Я згоден з Керол Вайс (1972а: 53ff) у тому, що значною мірою оцінювання спирається на опитування і анкети, тому що необхідну інформацію про учасників заходу важко зібрати в інший спосіб. Виконавець моніторингу, також може опитати продавців або іншу категорію працівників щодо ставлення споживачів до Декларації. Методи опитування спрямовані на збирання даних через прямі запитання, коли персонал, що бере участь у заході, і клієнти можуть знати про те, що ведеться оцінювання. Це може створити ефекти реактивного вимірювання.

Методи спостереження пов'язані з відвідуванням дослідником місць дослідження і спостереження за тим, що відбувається, потаємно, через скло, прозоре тільки з одного боку, відкрито, як спостерігач, або приховано, як стороння особа. Серед методів спостереження безпосереднє спостереження означає, що оцінники відкрито спостерігають за тим, що відбувається, тобто ті, за ким вони спостерігають, знають про це. Бажано збирати дані в систематичний спосіб. Найменш структурованою процедурою є нотування того, що спостерігається. Найкраще розпочати з набору запитань, які ставляться систематично, причому не забувати про нові запитання, які можуть виникнути в процесі відвідування установи. Одна проблема може виявити інші, за принципом снігової кулі. Сила прямого спостереження полягає в його надійності. На додаток, воно дозволяє краще заглибитись у питання, ніж інтерв'ю, а особливо анкети, тому що спостереження за підходами і поведінкою тих, за ким спостерігають, може тривати значно довше.

Моніторинг виконання автомобільними дилерами першої вимоги, тобто розміщення етикетки на вітровому склі, плаката на стіні й буклетів на видному місці у приміщенні, можна здійснити під час візитів і прямого спостереження. Дослідник і його співробітники можуть відвідувати місця продажу автомобілів і вести нотатки. Дуже важливо, щоб оцінники не засиджувались у своїх кабінетах і бібліотеках, а робили особисті візити на місця.

Дещо спірне питання стосується попередження про візит. При моніторингу, можливо, варто попередити про візит. Ме-

тою моніторингу є вдосконалення заходу, в разі попередження візит може викликати внесення коректив ще до його початку. Це потім може підсилитись власне моніторингом та його результатами.

Спостереження з участю дещо відрізняється від прямого спостереження, хоча про цю різницю не завжди згадують у загальних підручниках з методології. При спостереженні з участю оцінник і його співробітники виконують ширшу функцію, ніж просто спостереження. Вони виконують спостереження, беручи повномасштабну участь у діяльності, за якою спостерігають. Коли Гюнтер Вальраф переодягся турком для того, що на власні очі побачити, як ставляться до турецьких робітників, він застосовував саме метод спостереження з участю. У прикладі з Декларацією про пальне спостереження з участю означатиме, що спостерігач вдаватиме покупця автомобіля або автомобільного дилера і спостерігатиме за тим, що відбувається при купівлі. Спостереження з участю такого типу неетичне, оскільки передбачає обман.

Ще одним методом спостереження може бути фотографування, хоча використання фотографій, зроблених іншими особами, може вважатися документальним методом. При виконанні оцінювання фотографія застосовується для оцінки складних ефектів політики з землекористування, лісового господарства, заболоченої місцевості, забудови міст і т. ін. (Collier and Collier 1986; Wagner 1979). Вона може застосовуватись у випадку з Декларацією про пальне для документування розміщення автомобільними дилерами інформаційних плакатів та буклетів.

Під час оцінювань, які виконувались у 1978 та 1980 роках, передумова 1 перевірялась частково під час візитів на місця, а частково через співбесіди з місцевими автомобільними дилерами. Було зроблено два загальних спостереження.

Перше було досить тривіальне. Автомобільні дилери автоматично не виконували вимоги щодо інформування. Виконання цієї вимоги ніде не було зразковим. Щодо етикеток, вимога виконувалася на 50-60 відсотків, щодо плакатів — на 70-90 відсотків, а щодо буклетів — від 25 до 65 відсотків.

Друге спостереження було більш дивним. Хоча спочатку виконання вимоги було досить слабким, можна було очікувати, що з часом воно стане ретельнішим. Але це припущення не знайшло підтвердження. У деяких випадках вимога стала виконуватися ще гірше. В інших — ситуація спочатку виправилась,

але потім знов погіршилась. У третьому випадку вона спочатку погіршилась, але потім почала виправлятись.

Давайте поглянемо на крок уперед. Для того, щоб виправити ситуацію з виконанням вимог Декларації про пальне, необхідно розібратися, чому інформація не розміщувалась автомобільними дилерами так, як вимагалось. Для того, щоб пролити світло на це питання, необхідно вивчити ті місця продажу, де інформація не була належним чином представлена. Можна було виконати тотальне розслідування або зробити вибірку кількох місць.

Звичайно, могла вплинути недостатня обізнаність із положеннями Декларації на пальне. Може бути так, що деякі дилери нічого не чули про вимоги до інформації. Це має бути розслідувано. Інформаційні матеріали, яких вимагають інструкції, головним чином виробляються головними конторами у випадку з автомобілями шведського виробництва і генеральними представництвами у випадку з автомобілями іноземного виробництва. Ці дійові особи також відповідають за розсилку матеріалів місцевим дилерам. Це, наприклад, означає, що головна контора Вольво у Готенбурзі відповідає за виробництво і розповсюдження по країні етикеток для всіх типів автомобілів Вольво. Але роздати інформацію недостатньо. Вона також повинна бути розміщена в попередньо визначеному відповідному місці.

До цього можна підійти як до двох додаткових передумов.

Передумова 10	Для того, щоб автомобільні дилери мали до неї доступ, інформація повинна вироблятись у головних конторах та генеральних представництвах.
Передумова 11	Для того, щоб автомобільні дилери мали до неї доступ, інформація повинна розповсюджуватися з головних контор та генеральних представництв.

Якщо звернутися до емпіричних записів, виявляється, що проблема пов'язана з автомобільними дилерами тому, що головні контори і генеральне представництво сумлінно виробляли і розповсюджували матеріали.

Чому ж тоді інформаційні матеріали не виставлені належним чином у місцях продажу автомобілів? Що є причиною

невиконання вимог? Звичайно, певну роль може зіграти недостатнє знання вимог. Але причина може бути у конфлікті інтересів між волею уряду і бажаннями автомобільних дилерів. Ми можемо очікувати, що дрібні дилери з радістю розмістять цю інформацію, в той час як великі продавці, які, як правило, не використовують економію при споживанні пального як аргумент при продажу автомобілів, роблять це неохоче. Відтак, погане виконання може бути викликане конфліктом між волею держави й інтересами конкретних автомобільних дилерів.

При моніторингу оцінник також може скористатись орієнтованим на зацікавлені сторони підходом. Він може запитати покупців про відповідність наданої інформації їхнім потребам щодо прийняття раціонального рішення при купівлі автомобіля. У такому випадку цілі та очікування адресатів стають головним організатором оцінювання.

Додатково, він може зв'язатись з іншою групою зацікавлених сторін, автомобільними дилерами. Що вони думають про цю інформацію? Можливо, її варто організувати в інший, кращий спосіб?

У підсумку, для отримання даних моніторингу оцінник повинен проконсультуватися з різними джерелами інформації і задіяти паралельні методи збирання даних — тріангуляцію. Особливо важливим є пряме спостереження в пункті надання послуги, там, де оператори державної програми (автомобільні дилери) безпосередньо зустрічаються з адресатами (покупцями автомобілів), анкети для заповнення операторами програми, поглиблені співбесіди з бюрократами нижчого рівня та текстуальний аналіз записів, що стосуються програми та інших первинних документів. Очевидно, що для отримання даних моніторингу необхідно звернутись до численних джерел інформації: прямого спостереження на місці подій, співбесіди, анкети, записів стосовно програми та методології конкретних прикладів (case study) (Yin 1982:50).

Четвертий крок: застосування критеріїв і стандартів

Четвертий крок у моніторингу передбачає застосування критеріїв і стандартів якості до емпіричних результатів. Підходячи до подальшої роботи, яка тут рекомендується, необхідно застосовувати критерії цінності, на яких ґрунтуються власні

передумови урядового заходу. Моніторинг пов'язаний з дескриптивною теорією визначення цінності.

Для ілюстрації я виберу передумову 1: для того, щоб вплинути на купівлю автомобілів та споживання пального, інформація, яку вимагає Декларація про пальне, повинна знаходитися в місцях продажу. Вимірами критеріїв є етикетки на вітровому склі, плакати на стіні й буклети, розкладені на видних місцях. Стандартом виконання цього критерію є 100% досягнення цілі. Декларація про пальне вимагає від усіх автомобільних дилерів наліпити етикетку на вітрове скло автомобіля, закріпити на стіні плакат і розкласти буклети в приміщенні. Відтак, фактичне виконання цих трьох критеріїв має порівнюватись із визначеними 100% стандарту виконання.

Інший підхід до відбору стандартів полягає у виборі найкращого прикладу серед досліджених автомобільних дилерів. Для прикладу, припустимо, що були розглянуті 10 дилерських пунктів з продажу автомобілів. У 6 випадках етикетки були закріплені на вітровому склі 80% автомобілів, що були виставлені, в 1 випадку — 70%, у 2 випадках — на склі 60% автомобілів і в одному — на 50% автомобілів. Як стандарт, у даному випадку ми можемо взяти 80%, у світлі яких результати 6 пунктів були добрими, а 4 інших — менш задовільними.

Підрахунок балів може бути як глобальним, так і аналітичним. При *глобальному підрахунку* єдина цінність приписується всій сукупній діяльності оцінюваного, в той час як при *аналітичному* — цінність приписується тільки складовим елементам. У нашому випадку з декларацією про пальне аналітичний підрахунок означатиме, що етикетка, плакат і буклет отримують окремі бали. Наприклад, передумова щодо етикетки може вважатися задовільною, плаката — достатньою, а буклета — незадовільною відносно обраного стандарту. Як правило, при моніторингу достатньо аналітичного підрахунку. Справу складання різних підрахунків у єдиний глобальний підрахунок можна, вірогідно, залишити тим, хто приймає рішення.

Попри те, що передумови урядового заходу є головними критеріями достоїнства при моніторингу, перспективи можна розширити за рахунок запитань бюрократам і адресатам нижчого рівня щодо їхньої думки, наприклад, про систему здійснення урядових дій. Навіть така інформація допоможе всім зацікавленим сторонам обдумати поточний захід, поліпшити їхнє розуміння і розширити їхні альтернативи щодо вдосконалення діяльності: усе це і є головними завданнями моніторингу.

П'ятий крок: загальні ідеї щодо системи управління

Незвичною рисою мого підходу до моніторингу є п'ятий крок, пов'язаний з аналізом оцінюваного, передбаченого впровадження і остаточного виконання через призму загального управління. Стратегія прив'язування конкретного заходу до загальнішої системи є дуже корисною для оцінювання, тому що вона розширює перспективи користувачів оцінювання і покращує їхнє концептуальне розуміння діяльності. Але цей крок можна пропустити, коли моніторинг перетворюється на більш регулярну і інституціолізовану діяльність. Для ілюстрації дозвольте мені розглянути Декларацію про пальне з точки зору загального управління.

До системи декларації про пальне залучений повний пакет ієрархічних урядових інструментів. По-перше, декларація про пальне — це приклад *обов'язкового розкриття інформації*. Обов'язкове розкриття інформації, як ми побачили в попередньому розділі, це стратегія управління, що передбачає урядове регулювання, спрямоване на забезпечення потоку інформації. Основні знаряддя уряду — етикетки, плакати і буклети — є інформативними, тому що від інформації очікується вплив на заплановані мішені: покупців автомобілів. Середній рівень регулювання — власне Декларація — має виконувати допоміжну функцію сприяння розповсюдженню інформації. Декларація про пальне вимагає від автомобільних дилерів (регулювання) надавати інформацію покупцям автомобілів (інформування). А Декларація про пальне, в свою чергу, випущена згідно з законом вищого рівня (Акт про маркетинг) (регулювання). Це демонструє, що державні органи влади можуть використовувати численні ієрархічні рівні інструментів управління задля досягнення відповідних цілей. Інструменти управління формуються в ієрархічні пакети.

Ще однією характерною рисою стратегії управління є те, що потенційні покупці мають вступити в контакт з фактичним здійсненням програми через мережу неурядових посередників: автомобільних дилерів. Кожен автосалон у Швеції належить приватному підприємцю. Таким чином, приватні установи отримали завдання виконати державну роботу. Я б сказав, що від них вимагаються дії як бюрократів нижчого рівня, які розповсюджують інформацію державного характеру. Роль авто-

мобільних дилерів у системі Декларації про пальне є прикладом зростаючої тенденції в сучасному державному управлінні до *врядування за дорученням*: покладання виконання державних завдань урядовими офіційними особами на неурядових агентів або треті сторони.

До речі, автомобільні дилери не єдині приватні бізнесмени, задіяні у систему надання послуги, яка була започаткована Декларацією про пальне. Хтось має друкувати етикетки і плакати. Цим не займаються окремі автомобільні дилери на місцевому рівні, навпаки, місцеві автомобільні дилери отримують допомогу в цій справі від своїх національних організацій. Кожен місцевий автомобільний дилер входить до національної організованої мережі, що формується навколо певної марки автомобіля. Місцевий дилер Вольво належить до національної мережі, яка включає усіх шведських дилерів Вольво та їхню спільну національну маркетингову організацію. Так само, кожен місцевий дилер Фольксвагена обслуговується національною маркетинговою організацією автомобілів Фольксваген, кожен дилер Мазди — національною маркетинговою організацією автомобілів Мазда і так далі. Націлена на продавців нових автомобілів, Декларація про пальне на практиці стосується не тільки кожного місцевого дилера, а усієї національної маркетингової організації і цілої мережі, до якої він належить. На перший погляд, невелика, Декларація про пальне намагається задіяти великі мережі приватних маркетингових і торговельних організацій в ролі посередників між національною урядовою агенцією і кінцевими адресатами.

По-третє, Декларація про пальне є прикладом *втілення через корпоративні домовленості*. Програма з'явилась у результаті переговорів між відповідною державною агенцією і зацікавленою мережею корпоративних інтересів. Комісія з питань споживчої політики ініціювала переговори з Асоціацією імпортерів автомобілів і Маркетинговою організацією шведських автовиробників. Асоціація імпортерів автомобілів організує національні дилерські мережі для всіх іноземних марок автомобілів, які продаються в країні, а Маркетингова організація шведських автовиробників є головною для організацій, що продають Вольво і Сааби.

Корпоративність передбачає, що керівництво провідних національних організацій бере участь у прийнятті урядових рішень. Саме це й відбулось у випадку з Декларацією про пальне.

У свою чергу, формування Декларації про пальне є прикладом впровадження регуляторного статуту, Акту про маркетинг. У цьому сенсі Декларація про статут є прикладом впровадження через корпоративні домовленості.

Вищезазначене також вказує на те, що уповноважені впроваджувати Декларацію про пальне також брали участь у її формулюванні. Поява Декларації про пальне не є прикладом нав'язування волі уряду зацікавленим сторонам. Навпаки, вона з'явилась у результаті *переговорів* між державою і організаціями бізнесу, яких це стосується. У цьому сенсі Декларація про пальне є прикладом ще однієї провідної тенденції у сучасному державному управлінні, а саме, використання переговорів як засобу впровадження політичних рішень.

З іншого погляду, Декларація про пальне — це приклад участі виконавців у формулюванні програми, яку їм доручено втілювати. Асоціація імпортерів автомобілів і Маркетингова організація шведських автовиробників взяли участь у формулюванні програми, за якою їхні члени мають діяти як посередники.

На цьому я завершую свій розгляд п'ятого етапу моніторингу, запропонувавши певні загальні спостереження щодо ситуації управління, частиною якої є урядовий захід, підданий контролю. Цей крок можна і пропустити, але ми б рекомендували цього не робити.

Примітки

[1] Навіть концепція «когнітивної карти» тільки частково відповідає моделі впливу, на цю паралель вказує Hoogerwerf (1990). Опрацьовуючи цю концепцію, Аксельрод пише (цит. за: Hoogerwerf 1990): «Когнітивна карта є специфічним способом презентації поглядів особи на певну обмежену сферу, таку, як проблема політики. Вона спрямована на те, щоб охопити структуру особистих поглядів індивідууму і генерувати наслідки цієї структури».

[2] Реконструктивне тлумачення наполегливо рекомендує Chen 1990. Я зробив спробу розвити реконструктивне тлумачення в «*Обґрунтуванні політики*» 1982, 114ff.

10

Попереднє оцінювання

Поряд з моніторингом, оцінювання впливу є ще однією провідною формою оцінювання програм. При оцінюванні впливу розв'язується шоста проблема підходу до оцінювання на основі восьми проблем. Ретельному оцінюванню впливу, як вважають деякі фахівці з оцінювання, має передувати попереднє оцінювання. Попереднє оцінювання передбачає попередній, не кошторисний, розгляд поточного заходу заради визначення його відповідності повномасштабному науково обґрунтованому оцінюванню. Оцінник визначає, що оцінюватиметься, і формує погляд на придатність програми для повномасштабного оцінювання. Робота з оцінювання наслідків поточних програм має здійснюватись у два етапи.

Одна специфічна методика попереднього оцінювання, *оцінка придатності для оцінювання*, була розроблена групою оцінників під керівництвом Джозефа Хоулі в інституті Урбан (Urban Institute — «Інститут міста», *прим. перекладача*) у Вашингтоні в середині 1970-х років. З часом ця методика вдосконалювалась і модифікувалась (Wholey et al. 1970; Wholey 1977, 1983). Вона була взята на озброєння Леонардом Рутменом та його колеґами і впроваджена в різних федеральних і провінційних аґенціях у Канаді (Rutman 1977, 1980; Smith 1989).

На думку Хоулі, оцінка придатності для оцінювання і повномасштабне оцінювання тісно пов'язані з «менеджеріалізмом». Оцінка придатності для оцінювання, за Хоулі, має розглядатись «не як жорсткий набір процедурних кроків, а як дух і метод, націлений на менеджмент і оцінювання, орієнтовані на результати». Придатність для оцінювання говорить не про те, чи може програма бути оцінена, а скоріше про те, чи програма готова до менеджменту, орієнтованого на результати, і які зміни необхідно впровадити для такого менеджменту. У концепції оцінювання Хоулі менеджмент, орієнтований на результати, протиставляється менеджменту, орієнтованому на процес. «Менеджери, орієнтовані на результати, встановлюють реалістичні завдання програми, орієнтовані на результати, і такі, що підда-

ються вимірюванню, у світлі яких вони оцінюють і керують своїми програмами і звітують вищому керівництву». При менеджменті, орієнтованому на процес, навпаки, «завдання програм обмежені до вхідних ресурсів і завдань процесу; програми оцінюються і керуються через завдання процесу; звіти вищому керівництву ґрунтуються на даних про вхідні ресурси і процес». Розуміючи, що менеджмент, орієнтований на процес, типовіший для уряду, ніж орієнтований на результати, Хоулі наполягає на тому, що все повинно бути навпаки (1983:41, 3; Shadish, Jr. et al. 1991).

Хоулі і його колеґи пропонують три аргументи на користь оцінки придатності для оцінювання. По-перше, вони вважають, що важко, інколи неможливо, оцінити державні програми, тому що менеджери, персонал та інші зацікавлені сторони не бажали співпрацювати і не могли збагнути мети розслідування. Коротко кажучи, спостерігався політичний спротив оцінюванню. По-друге, вони зрозуміли, що програми часто неможливо оцінити експериментальними або квазіекспериментальними методами, які вимагались домінуючою позитивістською ортодоксальною методологією. І, зрештою, вони були все більше і більше стурбовані тим фактом, що результати оцінювання не використовувалися для вреґулювання, модифікації чи внесення інших змін у оцінювані програми. Ці три спостереження привели до того, що група Хоулі виробила і кодифікувала системний підхід до попереднього оцінювання, який називають оцінкою придатності для оцінювання або пробним оцінюванням.

Оцінка придатності до оцінювання застосовується до поточних повномасштабних заходів, вона повинна відрізнятись від оцінювання перед програмою або оцінювання можливості виконання, яке виконується на етапі планування *до* початку втілення урядового заходу. Оцінювання перед програмою, як правило, включає в себе покращання придатності програми для оцінювання у сенсі збирання базових даних і вдосконалення дизайну програми з тим, щоб це допомогло у пізнішому постпрограмному оцінюванні. Оцінювання перед програмою ґрунтується на переконанні в тому, що питання придатності для оцінювання повинно бути розглянуте вже на етапі розробки заходу, оскільки це може переконати відповідні зацікавлені сторони в необхідності погодитися з модифікацією запланованого заходу, яка зробить можливим і доречним оцінювання

після ухвалення програми. На противагу оцінці придатності для оцінювання після ухвалення програми, оцінювання перед програмою стосується не поточної діяльності, а такої, яку ще треба ухвалювати.

Чи ця програма придатна для оцінювання?

Одним з питань оцінки придатності для оцінювання є з'ясування можливості ретельного оцінювання поточної програми. Це вважається попередньою діяльністю з відпрацювання відповідного технічного дизайну наступного повноцінного оцінювання. Це увертюра до великої опери. Я б назвав це *необхідністю технічного дизайну,* яка вимагає оцінки придатності для оцінювання.

Але бажання оцінників придатності для оцінювання завжди виходять за межі простого з'ясування реальної можливості оцінювання поточного заходу із застосуванням радикальних випробувань. Метою завжди є створити клімат серед важливих зацікавлених сторін, який би сприяв перспективному повномасштабному оцінюванню, і прокласти шлях для застосування цього майбутнього оцінювання при прийнятті наступних рішень. Я б назвав цю другу причину виконання попередньої оцінки *аргументом політики оцінювання.*

Етапи оцінювання придатності для оцінювання

Оцінку придатності для оцінювання можна розглядати як поступальну серію хвиль збирання даних, які здійснюються заради визначення тих аспектів поточної програми, які мають бути включені в повномасштабне оцінювання. На першому етапі, *аналізі програми*, визначається характер програми. На другому етапі, *аналізі техніко-економічного обґрунтування*, приймається рішення про проведення повномасштабного оцінювання і в разі позитивного висновку про те, які аспекти програми мають бути в нього включені. Програма може бути визнана непридатною для оцінювання з методологічних і політичних причин. Це означає, що потужний політичний спротив оціню-

ванню може стати причиною прийняття рішення про відмову від повномасштабного оцінювання.

На основі попередніх кодифікацій, виконаних головним чином Леонардом Рутменом (1977, 1980) і певною мірою також Россі та Фріменом (1985, 1989), я підсумував процедуру оцінки придатності для оцінювання у вигляді набору етапів, представлених у наступній схемі. Перші чотири етапи стосуються аналізу програми, два останні — техніко-економічного обґрунтування.

Аналіз програми (мета технічного дизайну)

Підготовка моделі програмних документів. Модель програмних документів повинна окреслити компоненти програми, цілі/ефекти програми і причинні зв'язки між ними, як вони представлені в офіційних програмних документах, таких, як пропозиція щодо фінансування, опубліковані брошури, адміністративні підручники, щорічні звіти, робоча документація для персоналу, протоколи засідань груп з розробки політики, звіти консультантів, оцінки та інші відповідні матеріали. Компоненти програми визначаються як «такі дії або набори дій, котрі безпосередньо впливають на клієнтів або соціальні проблеми задля досягнення заявлених цілей/ефектів». Не існує жорстких правил відбору компонентів програм. Рутмен наголошує на тому, що оцінник, який виконує попередню оцінку, має звертати увагу на ті дії, які найбезпосередніше пов'язані із зовнішніми цілями та ефектами. Метою є обговорення моделі, яка б, відповідно до документальних свідчень, віддзеркалювала те, як компоненти програми мають забезпечити ефекти програми. Це схоже на мою ідею реконструювання теорії державних дій (теорію програми), яку я представив у попередньому розділі, присвяченому моніторингу.

Визначення поглядів на програму ключових осіб. На цьому етапі оцінник проводить співбесіди з важливими, зацікавленими у програмі сторонами задля ознайомлення з їхніми поглядами. Очолює перелік опитуваних головний менеджер програми. Інші ключові особи також можуть бути опитані, наприклад, посадова особа, якій звітує головний менеджер, відповідні законодавці, працівники, які безпосередньо виконують роботу, клієнти програми, критики, технічні експерти. Метою є визначення різних поглядів на роботу програми.

«Розвідка програми». Рутмен вважає, що для деяких програм достатньо аналізу документів і співбесід з важливими, зацікавленими у програмі сторонами для визначення тих аспектів програми, які необхідно розглянути на предмет включення у повномасштабне оцінювання. Для інших може виникнути потреба зібрати певні дані в цій галузі. Метою є не виконання систематичного широкомасштабного збирання даних, а отримання першого враження про те, як фактично виконується програма. Застосовані методи включають співбесіди і безпосереднє спостереження на місцях.

Розробка моделі програми, придатної для оцінювання. Необхідно визначити компоненти програми і цілі/ефекти, які відповідають передумовам придатності для оцінювання. Є три головних передумови: 1) компоненти програми повинні бути ретельно визначені і придатні до втілення у визначений спосіб; 2) цілі й ефекти повинні бути чітко описані; 3) повинні бути з'ясовані причинні зв'язки. Модель, придатна для оцінювання, може бути представлена у схематичному вигляді в рекомендований у попередньому розділі спосіб. Вона повинна слугувати хребтом для повномасштабного оцінювання.

Ідентифікація користувачів оцінювання. Цей крок передбачає аналіз техніко-економічної можливості проведення повномасштабного оцінювання. Вивчаються цілі й інформаційні потреби потенційних, зацікавлених в оцінюванні сторін. До зацікавлених в оцінюванні сторін належать законодавці, ради директорів, відповідальні за бюджет, адміністратори програм, практичні виконавці програм, клієнти, суспільні групи, ЗМІ, аудитори з урядових контролюючих органів і представники оцінників. Але неможливо виконати багатоцільове оцінювання, яке б задовольнило інформаційні потреби усіх зацікавлених сторін. Відтак оцінювання має виконуватися задля головного користувача, чиї інформаційні потреби необхідно вивчити з метою визначення фокуса, масштабу і характеру дослідження; Хоулі вважає, що такими головними користувачами є менеджери. Необхідно також розв'язати питання того, наскільки дизайн програми обмежує виконання вимог оцінювання. Деякі види дизайну програм унеможливлюють добре розроблене оцінювання ефективності й надійні процедури збирання даних.

Досягнення згоди щодо початку роботи. Доданий до списку Россі та Фріменом, цей останній пункт передбачає досягнення формальної угоди між оцінником і менеджерами програми

щодо того, чи зупинитись на цьому, чи продовжувати повномасштабне оцінювання. Перед тим, як зацікавлені сторони підпишуть план, за Россі і Фріменом (1985:90) важливо досягти чіткої згоди щодо наступного:

I. Які компоненти заходу необхідно проаналізувати, дизайн оцінювання, пріоритети при проведенні дослідження.
II. Надання необхідних ресурсів і згода на необхідну співпрацю.
III. План використання результатів оцінювання.
IV. План дій менеджерів програм і їхнього персоналу, спрямованих на посилення можливості оцінити компоненти програми, які наразі не піддаються оцінюванню, та підхід до наступного включення їх в оцінювання.

Останній пункт в цьому переліку настільки цікавий, що я детальніше обговорю його в наступному розділі.

Оцінка придатності програм для оцінювання заради створення програм, придатних для оцінювання

Останній пункт в угоді вказує на те, що оцінка придатності для оцінювання не ставиться до програми як до заданої, незмінної структури. Навпаки, захисники оцінки придатності для оцінювання плекають активні надії. Вони прагнуть, щоб оцінка призвела до модифікації програми з тим, щоб вона стала придатною для повномасштабного оцінювання впливу. Я назвав би цей третій і останній аргумент на користь оцінки придатності для оцінювання *аргументом модифікації програми*.

Іншими словами, захисники оцінки придатності для оцінювання воліють використати її для реструктуризації поточної програми з тим, щоб зробити її придатною для ретельного оцінювання впливу. Програма має бути адаптованою до вимог оцінювання. Це є прикладом, хоч і не типовим, *не натуралістичної* стратегії оцінювання. Не натуралістична стратегія оцінювання передбачає модифікування і пристосування запланованих дій до жорстких вимог оцінювання. Необхідно надати можливість міркуванням оцінювання впливати на дизайн програми до того, як програма буде офіційно ухвалена. У випадку з придатністю для оцінювання, програма вже існує і оцінка придатності для оцінювання виконується в надії, що поточна програма буде модифікована задля відповідності методологіч-

ним вимогам. Навпаки, коли програми вивчаються такими, як вони є, без намірів адаптувати їх до вимог оцінювання, це називається *натуралістичною* стратегією оцінювання (Patton 1987:13).

Деякі компоненти програми можуть виявитися непридатними для ретельного оцінювання. Повідомляючи про це менеджерів програми і тих, хто приймає політичні рішення, можна сподіватися, що програма буде вчасно трансформована заради більшої придатності для оцінювання впливу. До речі, оцінники повинні активно співпрацювати з менеджерами програми над покращанням її придатності для оцінювання. У цьому сенсі деякі оцінники придатності для оцінювання розглядають свою діяльність як вивчення дій, а себе вважають агентами змін, а не просто зовнішніми, нейтральними і пасивними спостерігачами. Для цих людей оцінка придатності для оцінювання — це метазахід, який буде модифікувати сам захід[1].

Але, на думку такого авторитета, як Рутмен, такі активні амбіції з використання оцінки придатності для оцінювання задля забезпечення змін у програмі, які посилять придатність програми для подальшого оцінювання, не є головною метою оцінки придатності для оцінювання. Це скоріше вторинна мета, сторонній ефект, на який сподіваються. Головною заявленою метою є визначення політичної і технічної придатності програми у її поточному вигляді для оцінювання впливу. Ця ідея сформульована Рутменом (1980:164) таким чином:

> «Процес оцінки може призвести до змін, які сприяють придатності програми для оцінювання. Аналіз компонентів і цілей/ефектів програми може викликати її модифікацію. Аналіз техніко-економічного обґрунтування може призвести до усунення обмежень на застосування вимог оцінювання. *Такі зміни, які посилюють придатність програми для оцінювання, мають розглядатись як побічний продукт оцінки придатності для оцінювання, а не як головна мета*».

Уявлення, ефект снігової кулі й підхід, орієнтований на зацікавлені сторони

З методологічної точки зору відносини між передоцінюванням і власне оцінюванням дещо парадоксальні.

При оцінці придатності для оцінювання дослідник головним чином застосовує якісні методи. Це означає три речі. Він

намагається змалювати і зрозуміти програму в плані *уявлень*, ідей, планів, мети, причин або намірів учасників. Програма та притаманні і супутні їй дії розглядаються як значуща соціальна поведінка. Дослідник може розпочати з накреслення картини програми на основі письмових документів. Потім він послідовно вимальовує різні картини, спілкуючися з виконавцями програми, адресатами та іншими зацікавленими сторонами. Власні звіти дійових осіб про їхню діяльність та моніторинг ними власних дій є матеріалом, з якого і складаються картини. Нарешті, він намагається сформувати свою власну картину на основі візитів і безпосереднього спостереження.

Крім того, якісна методологія передбачає також певні індуктивні й інтерактивні процедури пошуку, які часто порівнюють з *качанням снігової кулі*. При оцінці придатності для оцінювання, результати одного етапу розслідування визначають те, чого треба шукати на наступних етапах. Кожне нове відкриття може вести до наступного, що максимізує вірогідність розуміння того, як фактично функціонує програма. У такій інтерактивній методології дуже важливим є розуміння і сприйняття турбот, зацікавленості, питань і поглядів зацікавлених сторін.

Нарешті, *підхід, орієнтований на зацікавлені сторони* (північноамериканського типу), є типовим для оцінки придатності для оцінювання. Оцінник вступає в контакт з більшістю або усіма зацікавленими сторонами, проводячи співбесіди, розмови, діалоги і безпосереднє спостереження.

Методологія другого кроку тотального оцінювання — наступне повномасштабне оцінювання впливу — є абсолютно іншою справою. Правильне оцінювання не повинно виконуватися крок за кроком, у вигляді інтерактивного моніторингу програми в її природному середовищі. Навпаки, це має бути оцінювання впливу, яке виконується із застосуванням кількісної методології у її найпотужнішому вигляді: експериментування і статистичний аналіз даних на основі двох груп. Передбачається, що фактичні причинні зв'язки можна правильно виявити тільки через просунуте експериментування з експериментальними і контрольними групами, вибраними випадково, або шляхом підбору, і відповідними ретельними процедурами кількісного статистичного аналізу даних. Більше того, при розробці експериментів вважається, що люди реагують на дії сліпих сил навколишнього середовища, на довколишні непередбачені ситуації, якщо хочете. Вони не вважаються агента-

ми, які керують і наглядають за власними діями, коли виконують плани, завдання, наміри або правила.

Підсумовуючи, можна сказати, що оцінювання впливу поточних урядових дій часто розглядається як справа, що складається з двох кроків. При оцінці придатності для оцінювання, першому кроці, застосовується якісна методологія вивчення можливості піддати захід другому етапу — оцінюванню впливу, яке виконується через випадкове експериментування і статистичний аналіз на основі «кількісної», «позитивістської» методології (Wholey et al. 1970; Wholey 1977, 1983). Тут і лежить парадокс методології оцінки придатності для оцінювання.

Примітка

[1] Оцінювання політики і програм у цілому визначає чіткий і специфічний підхід до відомого протиріччя аґенція-структура у соціологічній методології. Дійові особи впливають на структури, а структури впливають на дійових осіб. Урядовий захід не розглядається як зафіксована жорстка структура, яку неможливо змінити та вдосконалити. Навпаки, важливим моментом у зв'язку з оцінюванням є те, що воно буде використовуватися деякими дійовими особами для трансформації заходу з тим, щоб зробити його дієвішим і ефективнішим у досягненні його різноманітних цілей та уникнути руйнівних сторонніх ефектів. Урядовий захід розглядається як структура, котру можуть трансформувати цілеспрямовані дійові особи, які свідомо використовуватимуть оцінювання як один з інструментів.

11

Оцінювання впливу як випробування і соціальне експериментування

«Оцінювання — це в першу чергу процес застосування наукових процедур задля накопичення надійних і реальних свідчень про спосіб і ступінь, при якому конкретні дії призводять до певних ефектів і результатів».

Леонард Рутмен, «Методи оцінювальних досліджень» (1977)

«Закон причинності, я думаю, як і більшість того, що витримало екзамен філософів, є реліктом минулої доби, який вижив, як монархія, тільки завдяки помилковому припущенню про те, що він не може заподіяти ніякої шкоди».

Бертран Рассел, «Містицизм і логіка» (1918)

Оцінювання часто розглядають головним чином як дослідницьку процедуру для перевірки впливу урядового заходу. Часто цитують слова Едвардса Лемінга: «Оцінювання — це вивчення причин»; Девіда Некмайаса (1979:7): «В основі будь-якої діяльності з оцінювання лежить ідея причинності»; і шведського філософа Торе Нілстуна: «У контексті оцінювання регуляторних реформ аналіз причинності є обов'язковим».

Проти цього заперечує Скрайвен (1991:137): «Оцінювання інколи розкриває причини успіху чи неуспіху, достоїнства чи некомпетентності — але не завжди, бо це не входить у його обов'язки і не є його метою... Ключовим завданням оцінника є оцінювати... У завдання оцінника не входить виявлення [причинності обставин]».

Як і Скрайвен, я не згоден з намаганнями прирівняти оцінювання до оцінки впливу. Моніторинг програми — це претензійна вправа з оцінювання, яка має дуже мало спільного, якщо має взагалі, з аналізом впливу. Попри це, діяльність після програми є цінним засобом організаційного менеджменту і спрямування.

Більше того, при оцінюванні урядових послуг, таких, як, наприклад, громадська безпека, прибирання сміття, комунальні послуги, парки і місця відпочинку, громадський транспорт, дошкільні дитячі заклади, послуги престарілим, бібліотеки і музеї, громадян як споживачів просять оцінити достоїнство, вартість і цінність того, що вони отримують; питання причинних зв'язків, як правило, не піднімається. Очевидно, що моніторинг впровадження і надання послуг є типом оцінювання, але ніякі питання причинності щодо впливу програми не піднімаються. Оцінювання без оцінки впливу є поширеним явищем.

Не прирівнюючи оцінювання до оцінки впливу, я маю зробити дещо більший наголос, ніж Скрайвен, на його цінності. Оцінка впливу важлива, особливо для тих, хто приймає рішення на вищому рівні в національних органах.

Оцінка впливу розв'язує шосту проблему з підходу до оцінювання на основі восьми проблем. Головна хитрість полягає у відокремленні програмних ефектів від не програмних. Наслідки можуть залежати від не програмних подій, які відбуваються одночасно з програмою або перед нею. Загалом, цю проблему впливу надзвичайно важко розв'язати. У державній політиці вона взагалі може не піддаватися розв'язанню.

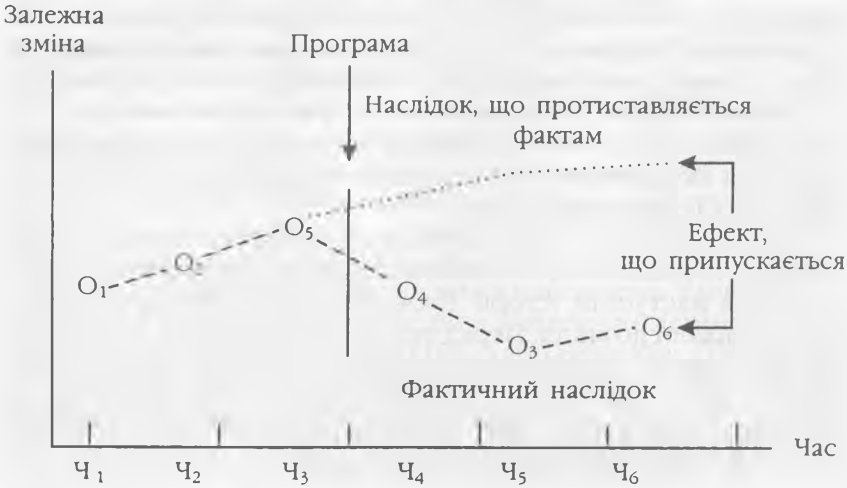
Зрозуміти спосіб дії причинного аналізу не важко. Фактичні наслідки впровадженої програми порівнюються з порівняльною альтернативою, яка демонструє, якими могли б бути результати в разі відсутності програми або ухвалення якоїсь іншої програми. Якби в обох ситуаціях усі інші фактори були ідентичні, тобто якби система була повністю ізольована від світу, тоді розбіжності можна було б приписати саме програмі.

З педагогічної точки зору, найбільш ілюстративним підходом є представлення проблеми впливу в режимі протиставлення фактів. Модель протиставлення фактів представлена на рис. 11.1.

Знов-таки, ми прагнемо знати, який би був результат, якби програми не було, і порівняти це з ситуацією наявності програми. Для відокремлення програмних від не програмних ефектів треба протиставити реальний наслідок, наслідку, який би мав місце в минулому, якби програми не було. Оскільки останнього наслідку ніколи не було, він суперечить фактам, тобто протиставляється фактам. Різниця між фактичним і протиставленим фактам наслідком і становить програмні ефекти.

РИС. 11.1

Проблема впливу у термінах протиставлення фактам



O = спостереження – – = фактичний наслідок .... = порівняльний наслідок

Центральною передумовою аналізу впливу є вироблення часових серій даних про фактичний наслідок. Ми повинні знати, як виглядала змінна величина наслідку до здійснення урядових дій і як вона змінилась потім. Такий історичний аспект питання впливу є важливим, і на ньому необхідно робити потужний наголос.

Корисно пам'ятати, що як ефекти, так і причини завжди є «різницями». Ефект — це різниця між фактичним наслідком і наслідком, який би мав місце в разі іншої програми або відсутності програми взагалі. Причина — це розбіжність між наявністю і відсутністю програми або наявністю однієї програми замість іншої. Оцінювання впливу завжди вимагає певного ступеня порівняння (Nilstun and Hermeren 1984:130ff.)[1].

Оцінка впливу, виконана нейтрально, важлива для політичного життя, тому що ефекти урядових заходів надзвичайно політизовані. Законодавці, також і менеджери програм та зацікавлені групи, які підтримують даний захід, намагаються набрати очок на нібито досягненнях і уникнути звинувачень у тому, що вважається провалом. Усе позитивне, що відбувається потому, приписується ефектам програми, в той час як потенційно нега-

тивні наслідки або іґноруються, або відкидаються як викликані чимось іншим. З іншого боку, противники програми роблять усе навпаки. Публічні дебати щодо ефектів урядових заходів мають тенденцію бути упередженими, ідеологізованими, егоїстичними і позначаються стратегіями ухиляння від звинувачень і приписування заслуг собі. Так звані post hoc, ergo propter hoc fallacy свідомо використовуються як політична зброя під час публічних дебатів з наслідків програм[2]. Оцінювання впливу вітається як можливий антидот проти цієї переважаючої тенденції до політизації фактів.

Обрані офіційні особи, менеджери програм та оцінники не повинні поспішати з висновками, як це зробив сільський хлопчисько в наступній історії. Двоє сільських хлопців вперше в житті поїхали до міста. Перед тим, як сідати в поїзд, вони купили два банани, яких раніше ніколи не бачили. Згодом, коли один з них почав їсти свій банан, купе несподівано охопила темрява: поїзд в'їхав у тунель. З жахом хлопець, що куштував банан, заволав: «Не їж банан, осліпнеш!»

Побудова оцінювання впливу

Не існує задовільного, широко визнаного розв'язання проблеми причинності в суспільних науках взагалі, а тим паче в теорії оцінювання. Попри величезні зусилля, найкращі уми поміж західних і східних суспільних науковців не спромоглися зробити чогось більшого, ніж лише амбіційні спроби, якими б ґеніальними вони не були, розв'язати цю проблему. «Епістемологія причинності і наукового методу, більш загально, зараз перебуває у продуктивному стані, наближеному до хаосу»,— писали Кук і Кемпбелл у своїй роботі, присвяченій оцінюванню (1979:10). Їхнє судження здається сьогодні не менш влучним, ніж воно було 15 років тому.

Проблема звичайно полягає в тому, що ніколи неможливо знати напевно про минулі стани протиставлення фактам. Дослідники ніколи не можуть без сумніву вказати, що б відбулось, якби Наполеон виграв битву при Ватерлоо, якби імператор Франц-Йосип не оголосив війну Сербії 1914 року або якби Японія не напала на Перл Харбор. Або, як сказав Бертран Рассел у «*Принципах математики*»: «Раціональний вибір ґрунтується на побудові двох причинних серій, тільки одна з яких

може реально існувати... відтак, усе державництво і уся раціональна поведінка ґрунтується на свавільній історичній грі, в якій ми обговорюємо, яким би був світ, якби ніс Клеопатри був на півтора сантиметри довший»[3]. Це означає, що ми повинні розглядати більш-менш надійні аналогії для того, щоб відокремити програмні ефекти від не програмних.

При оцінюванні, в ідеалі, бажано мати досконалу фізичну копію програмної ситуації. При класичній побудові експерименту контрольна група має грати роль такого дублера експериментальної групи. Оскільки ідеальна побудова експерименту в реальному світі державної політики майже неможлива, необхідно користуватись приблизними підходами. Оцінник має у своєму розпорядженні декілька таких наближень. У численних методичних посібниках, написаних такими авторами, як Россі і Фрімен (1989), Джадд і Кенні (1981) або Некмайас (1979), вказується на те, що підходи можна розташувати за ранжиром відповідно до їхньої здатності розв'язувати питання впливу взагалі і питання впливу програми при впровадженні державної політики. Такий ранжир представлений на рис. 11.2.

У наступних розділах я розгляну декілька «дизайнів (схем) дослідження» — логічних моделей, які нібито дозволяють робити справедливі причинні виведення (Nachmias 1979:21). Схеми дослідження є підходами до аналізу причинності загалом, і я адаптував їх до застосування при оцінюванні державних дій.

Серед теоретиків оцінювання існують серйозні розбіжності в поглядах на найпридатнішу побудову оцінки впливу державних заходів. Існують захисники ідеї *підходу з двох етапів до вироблення державної політики*, який передбачає попереднє експериментальне випробування сміливих інноваційних соціальних програм і їхнє втілення залежно від результатів таких експериментальних випробувань. Такий підхід викликаний тим, що експеримент вважається найкращим засобом отримання знань про наслідки програми (Campbell and Stanley 1966; Riecken and Boruch 1974; Fairweather and Tornatzky 1977). Але їхні погляди зазнають жорстоких нападок і відхиляються. Висловлюються серйозні сумніви щодо доцільності і корисності соціальних експериментів загалом і, зокрема, експериментів у державній політиці. Експерименти прив'язані до радикальної трансформації програми, але програми більше змінюються через поступові вдосконалення, а не через загальну заміну. У цьому сенсі противники експериментів підтримують слабші якісні натуралістичні підходи, які вивчають постійні дії *in situ*.

РИС. 11.2

Підходи до оцінювання з висвітлення причинних впливів

Експерименти з випадковими контрольними групами: під час випробування перед початком постійного заходу цілі випадково діляться на експериментальну групу, на яку розповсюджуватиметься захід, і контрольну групу (випадкову контрольну групу), що не буде піддана дії заходу.

Експеримент з підібраною контрольною групою: мішені, піддані випробуванню або на які *розповсюджуються* державні дії, порівнюються з теоретично еквівалентною групою, що створюється не випадково шляхом підбору (підібрана контрольна група), на яку дії не розповсюджуються або яка піддана дії іншого заходу.

Статистичні контрольні групи: порівнюються мішені, на які розповсюджуються і не розповсюджуються поточні дії уряду, статистично постійно показуючи різницю між учасниками і тими, хто не бере участі в урядовому заході. Статистичні контрольні групи також застосовуються до програм повного покриття.
Рефлексивні контрольні групи: мішені, на які впливають або впливали постійні дії уряду, порівнюються самі з собою, але до здійснення дій.

Тіньові контрольні групи: мішені, на які розповсюджуються або розповсюджувалися дії уряду, порівнюються із судженням експертів, менеджерів і персоналу програми, учасників щодо того, які зміни, на їхню думку, відбулися б у минулому, якби урядовий захід не здійснювався.

Примітка: постійні урядові дії (захід) — це реальні дії, на противагу експериментальним випробуванням.

Випадкові контрольні групи: класичний експеримент

> «Кадилак» оцінювання програм — це контрольований експеримент з випадковим відбором».
>
> *Гері П. Гетрі, «Практичне оцінювання програм для регіональних і місцевих урядів», 1982 р.*

Ніякий дизайн оцінювання не забезпечить надійніше й елеґантніше наукове розв'язання заплутаної проблеми впливу, ніж контрольований експеримент на основі випадкової вибірки.

Класичний експеримент на основі випадкової вибірки характеризується чіткою логікою, що частково передано на рис. 11.3.

Класична побудова експерименту передбачає одну *експериментальну групу* і одну *контрольну групу,* які мають бути принципово еквівалентними в усіх можливих відношеннях. Найкращий спосіб визначити дві такі групи, які б не мали системних розбіжностей — вибрати їх випадково. Даний набір одиниць аналізу — індивідууми, сім'ї, муніципалітети, автомобільні дилери і т. ін.— на основі певного методу поділяється на дві групи, за умови однакової вірогідності потрапити до тієї чи іншої групи для всіх одиниць без винятку. Ця процедура — випадкова вибірка, позначена літерою В на рис. 11.3[4]. Після того, як розподіл одиниць поміж групами виконаний, в обох групах вимірюється величина цільової змінної величини (залежної змінної величини). Це позначається C_{ME} і C_{MK}, де С — «спостереження», Е — «експериментальний», К — «контрольний», М — це необмежена кількість спостережень. Потім експериментальна група піддається впливу програми, а контрольна — ні. Програма позначена Х на рис. 11.3. Для того, щоб визначити ефекти від програми, в обох групах знов реєструється величина залежної змінної величини. На малюнку ці дані позначені СнЕ і СнК, «н» — це у принципі необмежена кількість спостережень.

РИС. 11.3

Класичний експеримент з перед- і післяпрограмними вимірами

Побудова	Призначення	Передпрограмне спостереження	Програма	Програмне спостереження	Різниця
Експеримент. група (Е)	В	C_{ME} (1010)	Х	C_{HE} (1080)	$E=C_{HE}-C_{ME}$ (1080-1010=70
Контрольна група (К)	В	C_{MK} (1015)		C_{HK} (1160)	$K=C_{HK}-C_{MK}$ (1160-1015=145)

В = випадкове призначення
С = спостереження змінної величини результатів
Х = програма (політика, захід, проект, діяльність, обслуговування, продукт)

Чистий ефект від програми — Е- К (70-145 = -75, тобто 75 одиниць зекономлено) де
$C_{мE}$, $C_{мK}$ = передпрограмні дані (С — спостереження , виміри)
$C_{нE}$, $C_{нK}$ = післяпрограмні дані
Е, С = сукупний наслідок для експериментальної і контрольної груп

Зміни, які відбулись між вимірами до і після вважаються такими, що викликані програмою.

Логіку випадкового експерименту можна проілюструвати вигаданим прикладом. Припустимо, що ми прагнемо дізнатися про вплив інформаційної програми уряду із збереження енергії в багатоквартирних будинках. У державній політиці і державному управлінні класичний експеримент передбачає двоетапний підхід до прийняття рішень. Перед перманентним ухваленням програма повинна бути випробувана в дрібнішому масштабі за повних експериментальних умов. На основі висновків, зроблених в результаті експерименту, особи, що приймають рішення, приймають рішення про повномасштабне втілення програми або її відхилення.

Відтак такий двоетапний підхід передбачає попереднє планування оцінювання і вплив на побудову і виконання пілотного проекту. Це означає, що програму не можна починати до започаткування роботи з оцінювання. Класичний експеримент, пристосований до державного сектора, передбачає, що оцінник буде маніпулювати програмою; він повинен мати можливість «включати» і «виключати» її. Якщо головна передумова щодо можливості маніпулювати програмою виконана, із загального цільового населення випадково вибираються дві групи. Попередні вимірювання вказують на те, що групи користувались 1010 і 1015 одиницями енергії до початку кампанії (ці числа наведені на рис. 11.3). Тепер кампанія розповсюджується на експериментальну групу, а не на контрольну. Постпрограмні вимірювання вказують на те, що використання енергії зросло в обох групах, але в контрольній групі воно зросло на 75 одиниць більше. Висновок полягає в тому, що кампанія з економії електроенергії зменшила споживання енергії на 75 одиниць, тому що без кампанії споживання енергії в експериментальній групі було б, вірогідно, 1155 замість 1080.

Класичні випадкові експерименти підкреслюють важливість вимірювання до і після заходу. Важливо ґрунтуватись на часових серіях або застосовувати історичну перспективу.

Підрахунок розміру ефекту виконується за формулою Е-К, де Е — різниця між вимірюваннями після і до в експериментальній групі, а К — відповідна різниця в контрольній групі.

Необхідно також зважати на стохастичні ефекти дизайну. Випадковість ніколи не забезпечує ідеальної рівності між цими двома групами; завжди існують розбіжності між групами, викликані недоліками процедури випадкової вибірки. Випадковий експеримент може забезпечити рівність груп тільки в певних статистичних межах. Тому Россі і Фрімен запропонували виконувати розрахунок за формулою «чистий ефект = Е-К+С, де С означає стохастичні ефекти дизайну. Повний алгоритм наведений на рис. 11.4.

Як же в експерименті висвітлюється контрольна альтернатива? Це робиться через її продукування за штучних умов. Вивчаючи те, що відбувається з контрольною групою, яка не піддана впливу, оцінник дізнається про те, що трапилось би, якби програма не була започаткована.

Як експериментатор може бути впевнений у тому, що програма принесла результати? Різниця може бути викликана чимось іншим, що відбувається протягом експерименту. Експериментальна група може бути чуттєвішою до інших, паралельних з програмою сил, ніж контрольна.

Завдяки випадковому розміщенню одиниць аналізу між двома групами, експериментатори можуть бути достатньо впевнені в тому, що ніякий зовнішній чинник не вплине на результати. Вони мають усі підстави вважати, що групи *за всіма іншими аспектами* є приблизно еквівалентними. Ніяка інша обставина за винятком того, що тільки експериментальна група була піддана впливу програми, не може викликати тих змін, які спостерігаються (Houston 1972:52 ff.; Weiss 1972a;60ff.; Riecken and Boruch 1974:44ff.; Campbell and Stanley 1966.; Suchman 1967.; Wholey et al. 1970). Вимога усіх рівних умов виконана.

Коли оцінювання тільки зароджувалось у США, випадкові експерименти вважалися відмінним рішенням проблеми впливу в державній політиці та оцінюванні програм. Вважалося, що їх здатність відрізнити програмні від не програмних ефектів, надають експерименту унікальної переваги поміж наявними варіантами збирання даних.

РИС. 11.4

Алгоритм Россі та Фрімена для підрахунку ефекту при випадковому експерименті

Чисті ефекти =	Загальний результат експерементальної групи	-	Загальний результат порівняльної контрольної групи	+	Стохастичні ефекти дизайну

Джерело: Rossi & Freeman 1989, p 275

Випадкові експерименти висувають високі вимоги до формулювання урядових програм. Реформи та інші урядові політичні пакети програм ніколи не можуть бути швидко і повною мірою започатковані по всій країні. Спочатку мають бути проведені дрібномасштабні попередні випробування з експериментальними і контрольними групами. Припустимо, що можна і бажано провести певні попередні випробування за умов випадкової вибірки, але навіть найупертіші захисники експериментів повинні погодитись, що навіть цей, найпоширеніший метод досліджень, не може однозначно розв'язати проблеми причинності у суспільстві. Людська свідомість, наша сила самоспрямування і самоконтролю є проблемою для експериментаторів.

Ефект Готорна

Особи, залучені до експерименту, можуть міняти свою поведінку, коли вони усвідомлюють, що виконують роль морської свинки в експерименті. Сам факт того, що вони піддані дії інструменту попереднього виміру, може вплинути на їхню поведінку після дії. Об'єкти можуть або робити спеціальні зусилля задля задоволення очікувань експериментаторів, або навмисно поводитись у спосіб, що суперечить очікуванням.

Фахівці називають такий передтестовий ефект «ефектом Готорна» або інакше — «ефектом морської свинки», «ефектом реактивного вимірювання» (Webb 1966:13), «реактивними ефектами» (Nachmias 1979:25) або «ненавмисне заплутування» (Cook and Campbell 1979;38). Перша, дещо дивна назва, бере свій початок від заводу в місті Готорн, штат Іллінойс, який належав Західній електричній компанії. У 1924 році була проведена серія контрольних експериментів зосереджених на впливі рівня освітленості приміщень на продуктивність праці. На загальне розчару-

вання, будь-яка зміна в освітленні, включно з погіршенням, збільшувала продуктивність. Жінки, які працювали надзвичайно важко протягом 48 годин на тиждень без перерв, все одно збільшували свою продуктивність, якщо знали, що беруть участь в експерименті, пов'язаному з продуктивністю їхньої праці. Дослідники зробили висновок: «При будь-якому дослідженні, спрямованому на оцінювання впливу, освітлення або будь-якого іншого впливу, необхідно зробити все можливе для ліквідації усіх чинників, за винятком того, який вивчається. Багато з таких факторів можна контролювати або ліквідувати, але залишається одна величезна перешкода — це проблема психології людини» (Anderson et al. 1974:195ff.).

Ефект Готорна пов'язаний з пророцтвами, що самі себе виконують. Мається на увазі помилкове тлумачення ситуації, яке викликає нову поведінку, котра робить попередньо помилкову концепцію реальною.

«Якщо люди тлумачать ситуації як реальні, вони реальні за своїми наслідками». Роберт Мерто починає свою класичну працю, присвячену пророцтвам, що самі себе виконують (1968: 476f), цією цитатою з У. Томаса. Для ілюстрації теореми Томаса, Мерто розповідає трагічну історію процвітаючого Останнього національного банку К. Міллінгвілла. Вона почалась у «чорну середу» 1932 року, «останню середу для Останнього національного банку». Банк був добре керованою інституцією. Велика частина його ресурсів була ліквідною без додаткового «поливу». Але була пущена плітка про його неплатоспроможність. Як тільки достатня кількість клієнтів повірила в цю брехню, вони кинулися поспіхом знімати свої гроші з рахунків.

Коли вкладники визначили ситуацію як погану, хоча насправді вона була доброю, їх тлумачення ситуації перетворилось на реальність за своїми наслідками.

У стосунках між людьми не тільки «об'єктивні умови», але і їх тлумачення на рівні людської свідомості мають значення. Мертон вважає, що:

> «Публічне тлумачення ситуації (передбачення або пророцтво) стає невід'ємною складовою ситуації і, в такий спосіб, впливає на наступні події. Це типово для людських відносин. У природі, якої не торкнулась рука людини, цього немає. Передбачення повернення комети Галея не впливають на її орбіту. Але плітки про банкрутство банку Міллінгвілла вплинули на реальну ситуацію. Пророцтво колапсу банку викликало його дійсне банкрутство (Merton 1968:477).»

Банкрутство Останнього національного банку є прикладом пророцтва, яке само себе виконало. Попри порівняну ліквідність активів банку, плітки про його неплатоспроможність, як тільки достатня кількість вкладників повірила ним, призвели до реального банкрутства.

Побічно ми можемо відзначити, що ефект Готорна зв'язаний з принципом непевності Гайзенберга, згідно з яким ми не можемо з'ясувати місце і прискорення елементарної частки, тому що процес з'ясування завжди буде впливати на те, що з'ясовується. Він також нагадує принцип компліментарності Бора: спостерігач, зовсім не незалежний від свого експерименту, нерозривно пов'язаний з ним. Мірило не може не вплинути на те, що вимірюється. Ми не можемо говорити про природу, не говорячи одночасно й про себе (Rasmussen 1987; Vedung 1988)[5].

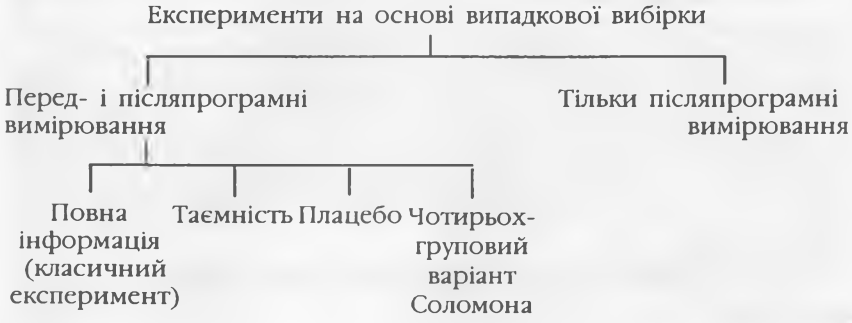
П'ять варіантів вимірювань на основі випадкової вибірки

Не відступаючи перед ефектом Готорна, захисники експериментів на основі випадкової вибірки виробили чотири способи його нейтралізації, якщо не ліквідації. Відтак загалом існує п'ять типів експериментів на основі випадковості, які представлені на рис. 11.5.

Дві перші альтернативи класичним експериментам на основі повної інформації ґрунтуються на певному обмані. Першим варіантом є *таємність*. Людям просто не кажуть про те, що вони будуть морськими свинками в експерименті. Другий спосіб нейтралізувати ефект Готорна полягає в застосуванні *плацебо*, що є відвертим обманом. У такому випадку, піддослідні піддаються нейтральному впливу, про який говорять, що він ідентичний тому, якому піддана експериментальна група, хоча в реальності ця ідентичність є поверхневою, не принциповою і не значущою. Плацебо відтворює ауру, а не сутність впливу.

Жоден з обох злегка оманливих варіантів не може застосовуватись у державній політиці регулярно і в широкомасштабний спосіб. По-перше, громадянам навряд чи подобається, що їх обманюють уряд і влада. По-друге, вони суперечать нормам суспільної відкритості в демократичному суспільстві. Відтак виникає питання, чи третій і четвертий варіанти забезпечують реальніші можливості для наукового оцінювання і вироблення політики на науковій основі.

РИС. 11.5
П'ять типів експериментів на основі випадкової вибірки



Третім варіантом контролю над ефектом Готорна є робота з двома парами експериментальних і контрольних груп, так званий *чотирьохгруповий варіант Соломона*. Стратегія Соломона не позбавляється ефектів Готорна, тому що це неможливо. Скоріше, вона базується на тому, що їх можна виміряти і в такий спосіб узяти під контроль (Nachmias 1979:30f).

Для того, щоб збагнути логіку чотирьохгрупового варіанта Соломона, повернемось до згаданої нами інформаційної кампанії уряду на підтримку економії енергії в багатоквартирних будинках. Якщо кампанія ще не розпочата, можна застосувати Соломонову стратегію. Чотири групи відбираються із загального цільового населення за випадковим принципом. Тільки в першій парі виконуються попередні вимірювання. Програма здійснюється для експериментальних груп в обох парах. Вимірювання після програми виконуються в усіх чотирьох групах.

Ідея полягає у проведенні експерименту не тільки над програмою, а й над самим експериментом. Попередні вимірювання здійснюються тільки для першої пари груп, тому результати включатимуть ефекти Готорна поряд з програмними ефектами. Але результати другої групи не включатимуть ефекти Готорна, тому що для них не здійснювались попередні вимірювання.

Підрахунки фіктивного використання енергії для різних груп показані на рис. 11.6.

Сукупним ефектом кампанії, включно з результатами вимірювання ефекту Готорна, є економія 75 одиниць енергії. Загальна формула для підрахунків така:

Сукупний ефект від програми, включно з ефектом Готорна = ($C_{нЕ}1$ — $C_{мЕ}1$)-($C_{нк}1$-$C_{мк}1$).

Фактичні цифри такі: (1080-1010)-(1160-1015)=-75, що означає економію 75 одиниць енергії. Нижчі результати використання енергії після програми в першій парі груп, порівняно з другою, вказують на те, що усвідомлення участі в експерименті стало додатковим стимулом до економії енергії. Чистий ефект від кампанії з енергозбереження, за винятком ефектів Готорна, становив 110 одиниць енергії, що можна підрахувати на основі даних про другу пару груп (1090- 1200=-110). Загальним алгоритмом буде:

Чистий ефект від програми за винятком ефектів Готорна = $C_{нЕ}2$-$C_{нК}2$.

РИС. 11.6

Чотирьохгруповий варіант Соломона, застосований до кампанії з енергозбереження

	Призначення	Передпрограмне спостереження	Програма	Програмне спостереження	Різниця
Експеримент. група 1 (E_1)	В	1010 ($C_{мЕ1}$)	X	1080 ($C_{нЕ1}$)	E_1=$C_{нЕ}$-$C_{мЕ1}$
Контрольна група 1 (K_1)	В	1015 ($C_{мК1}$)		1160 ($C_{мК1}$)	K_1=$C_{нК1}$-$C_{мК1}$
Експеримент. група 2 (E_2)	В		X	1090 ($C_{нЕ2}$)	E_2=$C_{нЕ2}$
Контрольна група 2 (K_2)	В			1200 ($C_{нК2}$)	K_2=$C_{нК2}$

В = випадкове призначення
С = спостереження змінної величини результатів
Х = програма (політика, захід, проект, діяльність, обслуговування, вхідний ресурс)
Сукупний ефект від програми = E_1- K_1 (70-145 = -75, тобто 75 одиниць скорочення), де
$C_{мЕ1}$, $C_{мК1}$ = передпрограмні дані (С — спостереження, виміри в першій парі груп)
$C_{нЕ1}$, $C_{нК1}$ = післяпрограмні дані в першій парі груп
E_1, C_1 = сукупний наслідок для експериментальної і контрольної груп першої пари
Чистий ефект програми = E_2- K_2 (1090 — 1200) = -110, тобто скорочення на 110 одиниць), де

$C_{нE2}$, $C_{нK2}$ = результати після програми для другої пари груп
E_2, C_2 = чистий наслідок для експериментальної і контрольної груп другої пари

Ефект Готорна полягає в різниці між чистим і сукупним наслідком, тобто 35 одиниць заощадженої енергії. Загальна формула така:

Ефект Готорна = $(C_{нE2} - C_{нK2}) — [(C_{нE1} - C_{мE1}) — (C_{нK1}\ C_{мK1})]$.

Цифра 35 отримана в результаті дії -110 — 75 = -35, що означає заощадження 35 одиниць енергії.

Чотирьохгруповий варіант Соломона обіцяє контроль над ефектами Готорна за рахунок набагато складнішого експерименту. Його виконання передбачає регулярне застосування комплексного і вірогідно коштовного механізму, що робить його непридатним навіть для провідних державних програм. У такому випадку впровадження державної політики стає занадто складною справою, яка забирає багато часу.

Четвертий і останній спосіб контролювати ефекти перед вимірюванням під час експерименту здається реалістичнішим, тому що він *взагалі не передбачає вимірювань перед програмою.* Але чи не означає це, що оцінніку доведеться взагалі відмовитись від важливої для орієнтації інформації про обидві групи? Тому що, як же ми можемо судити про вплив програми на залежні змінні величини, якщо свідомо відмовимося від збирання матеріалів, які вказують на значення цих змінних величин для обох груп *до того*, як започатковується програма?

Це питання заслуговує на увагу, але на нього є відносно задовільна відповідь. Необхідні знання можна отримати не обов'язково через формальне попереднє вимірювання. Це можна зробити на основі того, що групи відбираються випадково. Це підказує нам висновок про те, що вони еквівалентні в усіх відношеннях. Звичайно, є певний елемент несподіванки, але він відомий і може бути передбачений. Оскільки групи еквівалентні в усіх відношеннях, експериментатори можуть покладатися на те, що базові результати по незалежних змінних величинах будуть однакові в обох групах. У такий спосіб можна приписати програмі всі розбіжності результатів вимірювань після програми. Побудова контрольної групи тільки для вимірювань після програми показана на рис. 11.7.

Ефект Готорна є загальним недоліком соціальних експериментів, а не тільки експериментів, пов'язаних з оцінюванням державної політики. Але існують і дуже потужні аргументи проти експериментування в державній політиці. Ці причини, спе-

цифічні для державної політики, будуть розглянуті в наступному розділі. Тут я хотів би лише зазначити, що експерименти на основі випадкової вибірки рідко застосовуються при оцінюванні державної політики. Передумова, за якою оцінник, перед тим як програма буде започаткована на постійній основі, може організувати її дрібномасштабне випробування з використанням двох випадкових груп, рідко виконується, тому що державні програми, як правило, започатковуються на постійній основі одразу в широкому масштабі. Не здійснюється контроль на основі випадкових груп, який міг би призвести до відмови від програми. Це пов'язано з дуже важливою рисою державної політики. Політики і адміністратори не можуть здійснювати політику і програми в повній ізоляції від того, що відбувається навкруги. Правляча партія повинна зважати на дії опозиції, в разі запропонування конкретної політики. Виборні особи повинні зважати на думку і дії інших дійових осіб, таких, як ЗМІ, виборці, економічні учасники ринку, іноземний вплив. Необхідність швидких дій, об'єднаних з політичними іграми, робить планові експерименти занадто обмеженими і тривалими. Вимога до експериментів на основі випадкової вибірки вступає у безпосередній конфлікт із способом прийняття рішень у державному секторі.

РИС. 11.7

Експеримент без формального вимірювання перед програмою — варіант роботи з контрольною групою тільки після програми

Побудова	Призначення	Передпрограмне спостереження	Програма	Програмне спостереження
Експеримент. група 1 (E_1)	В		Х	СЕ
Контрольна група (К)	В			C_K

В = випадкове призначення
С = спостереження змінної величини результатів
Х = програма (політика, захід, проект, діяльність, обслуговування, вхідні ресурси)
Чистий ефект від програми — C_E- C_K, де
C_E, C_K = післяпрограмні дані

Зіткнувшись з цими труднощами, захисники експериментів на випадковій основі вважають, що радикальне експериментування повинно стосуватися виключно радикальних інноваційних програм, а не скромного вдосконалення існуючої практики. Але навіть у рідкісних випадках, коли розглядаються абсолютно нові заходи або повністю міняються старі підходи, експерименти з випадковими групами можуть виявитися непридатними. Тоді радикальні експериментатори неохоче відмовляються від одного кроку і рекомендують теоретично підібрані групи або квазіексперимент як прийнятну заміну. Підібрані групи, хоча й дають слабкі результати щодо ефектів від програми, дещо краще пристосовані до прийняття рішень у державному секторі.

Підібрані контрольні групи: квазіекспериментн

> «Усе частіше і частіше я роблю висновок про те що в основі наукового методу лежить не експеримент сам по собі, а скоріше стратегія, яку можна назвати «правдоподібна альтернативна гіпотеза».
>
> *Доналд Т.Кемпбелл*, «Передмова», *Йан* Методика конкретних прикладів.

Навіть пристосовані контрольні групи — квазіекспериментн — ґрунтуються на двоетапному підході до державної політики. По-перше, державна політика впроваджується для випробування в обмеженому масштабі і ретельно оцінюється через використання двох підібраних груп. Потім, результати оцінювання випробувань мають слугувати певним орієнтиром для тих, хто приймає рішення, коли вони приймають рішення про широкомасштабне впровадження певної політики. За такого підходу жодна з двох груп при пілотному випробуванні не відбирається оцінником випадково. Навпаки, експериментатор намагається підібрати контрольну групу, яка б якомога сильніше була схожа на експериментальну групу на основі попередньо визначених критеріїв. В ідеалі, друга група повинна бути еквівалентною експериментальній групі за всіма важливими показниками. Ідеальною аналогією такого підбору може бути пара однояйцевих

близнюків, вихованих в одній родині за однакових соціальних і природних умов.

Успадкованим професійним терміном для цієї процедури є *«підбір»*. В Індії, Кореї та інших країнах Азії батьки докладають надзвичайно великих зусиль до «підбору» (сватанню). Вони намагаються підібрати своєму синові чи доньці відповідного шлюбного партнера. Можна сказати, що навіть квазіекспериментн ґрунтуються на підборі.

Вирішальна різниця в дефініціях між експериментами і квазіекспериментами пов'язана з тим, як забезпечується відповідність між двома групами. При експерименті відповідність забезпечується у процесі випадкової вибірки, при квазіекспериментні — у процесі свідомого підбору.

На противагу тому, що кажуть деякі мудреці, можливість маніпулювати вхідною змінною величиною, тобто заходом або програмою, не визначає межу між експериментом на основі випадкової вибірки і квазіекспериментом (Caporaso and Roos 1973:39). Дійсно, бувають квазіекспериментн, де оцінник може прийняти важливі рішення про зміст і графік програми. Але є й такі квазіекспериментн, де відбір контрольної групи необхідно робити вже після здійснення на неї впливу (Caporaso and Roos 1973:12ff). Квазіекспериментн, в яких контрольна група визначається постфактум, називаються *«схемою постфактум»*. Причини цього демонструє рис. 11.8.

Вірогідно, що оцінник ніколи не знайде другого ідентичного близнюка, якого виростили за еквівалентних соціальних умов. Він має задовольнитися рівними особами, які приблизно еквівалентні експериментальній групі за певними важливими ознаками. І те, якими є ці ознаки, залежить від теоретичних міркувань, пов'язаних з питанням оцінювання.

Якщо проблема полягає у визначенні, до якого ступеня урядова інформаційна кампанія з енергозбереження забезпечила або забезпечує зменшення побутового споживання енергії, підбір необхідно здійснювати з урахуванням *усіх* можливих впливів на даний результат. Оцінник має сформувати думку про те, які чинники можуть вплинути на сукупне побутове споживання енергії. Підбір повинен керуватись доброю *теорією сфери діяльності*.

РИС. 11.8
Два типи підібраних груп

Підібрані групи

Впливом можна маніпулювати | Впливом не можна маніпулювати (схема постфактум)

Очевидно, що проблему підбору не можна розв'язати механічним застосуванням процедур статистичної вибірки, якими б ретельними вони не були. Успішний підбір передбачає глибокий розгляд суті справи, яка вивчається. Іншими словами, необхідно працювати з відповідною теорією заради визначення детермінант змін у явищі, яке вивчається (Rossi and Freeman 1989:320ff.,196f.).

У нашому прикладі нам необхідно сформулювати добре обґрунтоване судження про те, що примушує одні домогосподарства економніше використовувати енергію, ніж інші. Перелік певних потенційних чинників викладений на рис. 11.9.

З попередніх досліджень ми знаємо, що рівень споживання енергії у певний спосіб пов'язаний з деякими або всіма цими чинниками. Загальне ставлення до проблеми енергозбереження і захисту довкілля також має свої наслідки.

РИС. 11.9
Теорія поля урядової діяльності, спрямованої на побутову економію енергії

- Ціна енергії
- Розмір помешкання
- Вік помешкання
- Тип помешкання: помешкання на одну родину, кондомініум, орендоване помешкання
- Колективний чи індивідуальний лічильник
- Побутові прилади
- Кількість людей, що знаходяться в помешканні в денні години
- Доход
- Вік членів домогосподарства
- Ставлення до економії енергії і захисту довкілля
- Наявність палких прихильників економії

14 — 3-1355

При підборі оцінники повинні переконатися в тому, що групи є еквівалентними до максимально можливого ступеня саме за цими аспектами. Ідея полягає в тому, щоб забезпечити *однакову силу дії* даних обставин в обох групах, що дозволяє експериментатору їх не розглядати. Відтак можна відсторонитися від деяких специфічних чинників, які можуть конкурувати з програмою за пояснення результатів (Houston 1972:60f., Weiss 1972a: 69ff.).

Можна з впевненістю сказати, що правильно виконуваний підбір — це нелегка і нешвидка справа. Вона вимагає теоретичних знань і технічних навичок. Загалом вважається, що квазіексперименти слабше, ніж експерименти на основі випадкової вибірки, контролюють потенційно суперницькі пояснення. Інше важливе питання, яке повинні ставити теоретики оцінювання, полягає в тому, чи вимоги, пов'язані з використанням підібраних груп, сумісніші з передумовами прийняття рішень у державному секторі в сучасних суспільствах, ніж ті, які висувають експерименти на основі випадкових груп.

Схема контрольних серій

Найпотужнішою серед квазіекспериментальних схем щодо проблем причинності є схема контрольних серій. Інший підхід, схема порівняння груп перед тестом і після тесту, може вважатись ампутованою версією схеми контрольних серій. Я коротко намалюю обидві схеми на рис. 11.10, а потім зосереджусь на схемі контрольних серій.

Стратегія контрольних серій передбачає збирання даних про цільові змінні величини з обох груп, підібраних у такий спосіб, щоб вони були якомога більше схожі одна на одну. Дані пов'язані з набором часових точок і точок виміру, однакових для обох груп. Приблизно в середині часового періоду одна група в природний спосіб піддається впливу програми, в той час як друга — ні. Оскільки обидві групи ретельно підібрані, що дозволяє контролювати всі чинники, які могли б вплинути на змінну величину результату, розбіжності в даних після програми можна приписати саме програмі.

Знов-таки, необхідно наголосити на важливості мати часові серії за точками даних. Точки даних повинні стосуватись як періоду перед програмою, так і після програми.

РИС. 11.10
Два квазіексперименти

Побудова	Призначення	Передпрограмне спостереження	Програмне спостереження	Післяпрограмне спостереження
Контрольна серія				
Дослідна група	П	C_1 C_2 C_3	X	C_4 C_5 C_6
Порівняльна група	П	C_1 C_2 C_3		C_4 C_5 C_6
Порівняння перед випробуванням і після випробувань				
Дослідна група	П	C1	X	C_2
Порівняльна група	П	C1		C_2

М = призначення через підбір
С = спостереження (вимірювання) змінної величини результатів
Х = програма (політика, захід, проект, діяльність, обслуговування, вхідні ресурси)

***Джерело*: Перегляд схеми в: Riecekn and Boruch 1974:98.**

Цей висновок підтримується тим, що групи приблизно еквівалентні відносно всіх можливих впливів на змінну величину результатів (споживання енергії) і, відповідно, піддаються *однаковому* зовнішньому впливу. Але між цими двома групами існує одна велика різниця: експериментальна є об'єктом програми, в той час як контрольна — ні. Це й пояснює різницю в результатах вимірювання після програми.

Але про квазіексперименти відомо, що вони не можуть абсолютно ґарантувати, що пояснення програми, тобто висновки про те, що програма принесла або не принесла певні результати, є надійними. Говорячи мовою оцінювання, визнається, що поясненням програми загрожують конкуруючі фактори пояснення. Для цього Кемпбелл і Стенлі (1966:5ff.) застосували фразу «загрози для внутрішньої надійності.»

Загрози для внутрішньої надійності

Перед тим як оцінювати пояснення програми як найвірогідніші, квазіекспериментатор повинен систематично вивчити можливий вплив на результати з боку загроз для внутрішньої

надійності. Йому варто накопичити дані, які висвітлюють розмір і вплив загроз, задля того, щоб тримати ці загрози під контролем. Щоб бути впевненим у тому, що ніякою загрозою не знехтували і не зневажили, оцінник повинен звернутися до всіх своїх теоретичних знань, критичного розуму, уяви й інноваційних підходів[6].

Є певні загрози, щодо яких схема контрольних серій має імунітет, за умови, що вимірювання перед програмою і після неї робляться протягом достатньо тривалого часу.

По-перше, зміну не можна приписати *випадковій нестабільності*. Довга часова серія даних невблаганно виявляє випадкові варіації змінних цільових величин (Caporaso and Roos 1973:24). По-друге, вона не може бути елементом *довготривалої тенденції*. Якби це було так, розтягнуті часові серії даних для обох груп дали б нам про це знати. І, по-третє, зміна не може бути частиною *періодичного* процесу еволюції. Періодична флуктуація — це модель, яка повторюється. Добрим прикладом цього є сезонні зміни. Якщо часові серії для обох груп є достатньо довгими, ми можемо легко помітити циклічний або інший періодичний характер змін у результатах (Caporaso and Roos 1973:24f.).

На противагу цьому, зміна може залежати від *модифікованих процедур реєстрації даних*. Зміни процедур збирання і зберігання даних призводять до ідіосинкразії в серіях вимірювань. Звичайно, загрози можна уникнути, якщо не робити ніяких фактичних пристосувань. А в разі, якщо пристосування зроблені, вірогідно, що нові дані можуть бути порівняні зі старими.

Але важливіше те, що зміни можуть стати результатом *суттєвих чинників* поза межами цієї програми. На цьому варто зупинитися детальніше.

Причина того, що схема контрольних серій відкрита для суперницьких суттєвих інтерпретацій, походить від вірогідності того, що якийсь важливий фактор причинності може бути не помічений при підборі. Попри постійні зусилля, оцінник може підібрати не ідеальну пару. Деякі суттєві непередбачені обставини поза межами контролю з боку оцінника можуть вплинути на результати змінних цільових величин.

Іншими словами, рішення проблеми причинності, які пропонуються схемою контрольних серій, нічим не кращі за теорію сфери дії програми, яка застосовується у процедурі підбору. До її переваг належить можливість забезпечувати постійність деяких факторів причинності через підбір. Але підбір ніколи не

буває вичерпним. Для оцінки суттєвих загроз, які не ліквідуються процедурою підбору, оцінник повинен зібрати дані окремо по кожній з них і піддати дані статистичному аналізу або внутрішньому розгляду задля того, щоб розібратися з тим, впливові ці фактори чи ні. Такий аналіз додаткових даних може допомогти визначити правдоподібність суттєвих суперницьких пояснень.

Чи державні програми мають бути соціальним експериментом?

> «До того, як приймаються точні рішення про ефективність будь-якої суспільної програми, очевидно, необхідно мати результати її повного наукового оцінювання. ...Важливо, щоб оцінювання було науково обґрунтованим. Це означає, що оцінювання має фактично бути експериментальним».
>
> *Д.У. Феауезе і Л.Д. Торнацкі,* «Експериментальні методи дослідження соціальної політики» (1977)

Якщо експеримент на основі випадкової вибірки був названий «Кадилаком оцінювання», то про квазі експеримент можна сказати, що це «Лінкольн—континенталь». Вони обидва були визнані найкращими внесками методології суспільних наук в оцінювання.

Рікен та Борач (1974:5) сформулювали силу експерименту таким чином:

«Ми схильні наголошувати на ролі експериментально зібраної інформації у формулюванні соціальної політики тому, що така інформація надзвичайно корисна для вивчення причинних зв'язків між елементами і наслідками програми. Якщо ефект можна продемонструвати на групі одиниць (людей, місць, інституцій), вибраних випадково і підданих спеціальним діям, в той час як подібна група, не піддана таким діям, не дає такого ефекту, можна з достатнім ступенем упевненості сказати, що саме ці дії є причиною ефекту. Така впевненість не є типовою для не експериментальних свідчень, навіть якщо можна застосувати розвинуті методи аналізу задля зменшення двозначності причинної інтерференції. Перевага експериментального методу полягає в тому, що при істинному експерименті різниця між обробленою (експериментальною) і не

обробленою (контрольною) групами може бути пояснена виключно ефектом від впливу плюс випадковий компонент помилки, який можна точно підрахувати і який буде рівномірно розподілений між експериментальною і контрольною групами. Більше того, всі інші чинники, які підсилюють або послаблюють змінну величину наслідку, з'являються одночасно в експериментальній і контрольній групах».

Але навіть «Кадилак» не захищений від критики. Ефекти Готорна можуть завдати майже такої самої шкоди експерименту на основі випадкової вибірки, як і іншим формам. Але серйознішими, ніж загальні заперечення проти соціального експериментування, є звинувачення в тому, що експериментування є недоречною *формою оцінювання державної політики.* Експерименти висувають такі жорсткі вимоги до побудови урядових дій та заходів, які роблять майже неможливим їхнє використання. Умова про те, що мішень спочатку має бути розділена (випадково або підбором) на експериментальну і контрольну групи, та про те, що перша, а не остання, має бути піддана впливу програми під час пілотних випробувань до запуску постійної програми, дуже рідко виконується в реальному світі державної політики. Великі інноваційні реформи, як і дрібні інноваційні програми, запускаються на повну силу без попередніх експериментів. У більшості випадків оцінювання застосовується для вивчення існуючих програм. У реальному світі програм державного сектору неможливо виконати вимогу радикальних експериментів про те, що захід перед втіленням має бути випробуваний із застосуванням випадково вибраних або підібраних груп.

З цієї дилеми є лише два виходи. Або вироблення державної політики має пристосуватися до радикального оцінювального дослідження, або радикальне оцінювальне дослідження пристосовується до вироблення державної політики.

Декілька глибоко зацікавлених теоретиків оцінювання вибрали перший варіант. Державні офіційні особи повинні вести справи раціональніше. Цих теоретиків цікавлять не маргінальні вдосконалення існуючих програм, а радикальні припущення і великі інноваційні реформи в майбутньому утопічному суспільстві. Ці інноваційні програми мають бути пристосовані до наукових вимог щодо найкращих доступних наукових форм. Рішенням про започаткування повномасштабних реформ і програм мають передувати попередні пілотні випробування у формі експериментів з випадковими або підібраними групами. Не менш важливо те, що ті, хто приймає рішення, при розробці своїх постійних програм повинні зважати на знання, отримані

в результаті оцінювання під час формування своїх постійних програм. Чіткому оцінюванню повинна бути надана провідна роль при формуванні постійних державних заходів.

Блискучий американський методист у галузі оцінювання Доналд Т. Кемпбелл можливо краще, ніж хтось інший, роз'яснив раціоналістичну мрію програмування в державному секторі як тривалий кваліфікований експеримент під проводом суспільної науки. У відомій статті «Реформи як експерименти» (1969: 409) він пише, серед іншого, таке:

> «США та інші сучасні країни мають бути готовими до експериментального підходу до суспільної реформи, підходу, для якого ми готуємо нові програми, розроблені для розв'язання специфічних суспільних проблем, підходу, за допомогою якого ми дізнаємось про ефективність цих програм і зберігаємо, імітуємо, модифікуємо або відкидаємо на підставі очевидної неефективності»[7].

Міцна підтримка Кембеллом експериментів у політиці є складовою більш широкої технократичної або напівтехнократичної наукової школи, згідно з якою політика має бути більш подібною до науки, якщо не змодельованої з науки. Курт Льюїн, видатний суспільний психолог, дотримувався подібного оптимістичного погляду на роль експериментів у соціальних вдосконаленнях. Видатним радикальним виразником цієї наукової думки був англійський фізик Джон Бернал, який у 1930 році представив бачення великої мрії про державну політику, яка втілюється, згідно з науковими принципами, коли провідні науковці займають лідерські позиції в уряді. Кемпбелл ніколи не заходив так далеко; в його утопії суспільствознавці тільки надають методичні послуги тим, хто приймає рішення, вони не радники і не керівники.

Чи необхідно здійснювати державну політику в два етапи? Чи необхідно рішучі урядові кроки попередньо перевіряти практичними соціальними експериментами і ставити їхнє практичне впровадження на постійній основі у залежність від результатів цих експериментів? На перший погляд, такий підхід до раціональної політичної системи на основі двох етапів здається досить розумним. Чому б не застосувати найкращі методи і не з'ясувати, чи дійсно задумані програми досягнуть своєї мети, ще до їх широкомасштабного втілення?

Але експериментування, як інструмент державного планування, має свої недоліки, що охоче визнають і самі експери-

ментатори. Експерименти забирають багато часу, надають вузькі знання, а їхня зовнішня цінність є невеликою.

Лабораторні експерименти і польові дослідження *забирають багато часу*. Це заперечення було сформульоване Куком і Кемпбеллом (1979:344) таким чином:

> «Як правило, між плануванням експерименту на основі випадкової вибірки і отриманням результатів проходить значний час. Необхідно сформулювати і затвердити головні дослідницькі питання, виконати пілотну роботу (або дослідження формату), виконати вимірювання перед тестом, зібрати, просіяти і впорядкувати решту даних, виконати аналіз і ретельно вивчити перші варіанти звітів. Відтак немає нічого дивного в тому, що здебільшого декілька років проходить між виробленням концепції експерименту і появою його результатів. Експерименти на основі випадкової вибірки при нагальному прийнятті рішення непридатні».

Чи можуть політики чекати декілька років? У деяких випадках це дійсно можливо. Візьмемо, наприклад, пошук безпечного місця для захоронення радіоактивних відходів. Вивчення цього питання триває упродовж десятиліття і може тривати ще десятки років. Проблема настільки серйозна, а часова перспектива така тривала, що період політичного планування може бути дуже довгий. Але в більшості випадків відповідь буде неґативною. Адже політичні органи повинні також оперативно реагувати на непередбачені природні катастрофи, такі, як землетруси, повені, посухи, торнадо, зсуви землі, лавини і заметілі. Але держава також повинна швидко реаґувати на очікування або дії інших аґентів. Наприклад, правлячі партії часто вважають, що вони мусять вживати невідкладних заходів лише тому, що дали обіцянку електоратові. Часто державі доводиться вдаватися до термінових заходів внаслідок несподіваного руху капіталів через кордони. Класичний приклад цього — заходи з приборкання витоку валюти, коли люди починають вірити чуткам про девальвацію. Прибічники радикальних експериментів дотримуються наївної, навіть нереальної, думки про те, що державна політика має довготривалий, стабільний характер.

З іншого боку, вироблення державних заходів вимагає не тільки швидкого реаґування, але й ретельного планування на тривалу перспективу. Оскільки аргумент про те, що експеримент забирає багато часу, в таких ситуаціях мало важить, експеримент може мати свою роль у довгостроковому плануванні, орієнтованому на майбутню перспективу.

По-друге, експерименти надають *вузькі знання* в кількох відношеннях. При експерименті важко відокремити ефекти від деяких впливів, тому що здійснення другого впливу передбачає обтяжливе використання додаткової випадково обраної групи. З тієї ж практичної причини експерименти рідко провіщають процеси між ухваленням програми та її наслідками. Усе, окрім програми, розглядається як чорна скриня. Це дозволяє оцінникові заощадити дорогоцінний час і працю[8]. Аля для державних осіб це серйозний недолік, тому що їх насамперед цікавить етап впровадження. Схоже, що експеримент не може замінити змістовні й різноманітні знання, отримані з інших джерел. Додатковим недоліком експериментів, пов'язаним з вузькими знаннями, є їхня нездатність обробляти непередбачені сторонні ефекти, тому що за своїм характером вони мусять зосереджуватися на вимірюванні ефектів, які очікувалися на початку експерименту. Це серйозний недолік, оскільки сторонні ефекти при цьому мають перевагу.

Нарешті, результати експериментів мають незначну *зовнішню цінність*. Якщо скористатися термінологією Кемпбелла-Стенлі (1966:5ff.), їхнє застосування у складних реальних ситуаціях може бути обмежене, оскільки оцінники впливу не можуть робити загальне припущення про те, що результати штучного експерименту справдяться в реальних «польових» умовах. Реальні урядові процеси, мабуть, більше відрізняються від експериментальних лабораторних умов, ніж будь-яка інша соціальна ситуація, до якої ми хотіли б застосувати результати експерименту. «Навіть у сільському господарстві перехід від контрольованого експерименту на дослідній станції до загальної практики на фермах завжди є досить проблематичним. Навіть якщо під час контрольних експериментів добриво А краще за добриво Б, воно може не проявити цих якостей у реальних умовах специфічного ґрунту, наприклад, на південному сході штату Джорджия (Cook and Campbell 1979:7). Перенесення результатів експериментів у широкомасштабні польові умови досить проблематичний.

Проте експеримент, очевидно, є непоганим засобом, якщо застосовується в науці. Він також може мати певну цінність для певних соціальних наук, зокрема, психології й соціології малих груп. Інша справа — врядування і державне управління. Ар-

ґументи проти експериментування з програмами видаються досить слушними.

Але експерименти, попередні польові дослідження й пілотні програми все-таки виконуються (Berk 1985; Hellstern and Wollmann 1983). У США декілька із славнозвісних програм Ліндона Джонсона під назвою «Велике суспільство» спочатку проходили випробувальний етап. Деякі з них також оцінювалися через контрольовані експерименти. За Чарльзом Мюрреєм (1984:149), впровадження неґативного податку на доходи — програми, за якою надавалася фінансова допомога особам, чиї доходи впали нижче визначеної межі:

> «отримало форму найамбіційнішого в історії експерименту суспільної науки. Жоден інший навіть не наблизився до такої комбінації масштабу, вартості, тривалості й детальності аналізу.... Він розпочався у 1968 році, торкнувся 8 700 людей як об'єктів і тривав 10 років.... У результаті з'явилася маса літератури, яка з 1980 року налічує понад100 опублікованих праць і численні неопубліковані звіти. Він коштував мільйони».

Попри всі амбіції, внесок експерименту в програму був або мізерний, або нульовий.

Експерименти значною мірою застосовують не тільки в США. Це особливо типово для Данії й Норвегії. В історії також можна знайти приклади. В Австро-Угорській імперії реформи спочатку проходили випробування в Галичині, а вже потім поширювалися на решту території.

Експериментальний, або схожий на експериментальний, підхід вважається типовим також і для шведського політичного життя. Широкомасштабні шкільні реформи 1950-х років, наприклад, спочатку випробовувалися в дрібному масштабі в ряді громад, а вже потім розповсюджувалися на всю систему.

Але навіть велика кількість польових досліджень і робіт з прототипами у Швеції не можуть бути свідченням того, що це суспільство є соціальною лабораторією у професійному сенсі. Хоча їх часто й називають експериментами, більшість польових досліджень не належать ні до експериментів на основі випадкової вибірки, ні до квазіекспериментів. Сучасним методичним вимогам до оцінювання не дають надмір впливати на реалізацію цих досліджень. У більшості випадків рушійним мотивом не є випробування і оцінювання в неупереджений спосіб попередньо ухваленої програми. Реальні мотиви, вірогідно, змішані.

Інколи це символічні жести, призначені для демонстрації того, що уряд усвідомлює ці проблеми і має намір їх розв'язувати з метою забезпечення підтримки виборців і створення позитивної громадської думки. Інколи уряд, попри все, хоче прокласти шлях для повномасштабної реформи. Прийнявши рішення про започаткування повномасштабної реформи, уряд відчуває недостатню політичну підтримку для того, щоб зробити це швидко і повноцінно. Якщо ж провести нібито попередні дослідження, питання визріє і спротив електорату зменшиться. У дійсності, так звані експериментальні польові дослідження — це не що інше, як розбудова політичного консенсусу на підтримку реформи. Демонстрація перетворюється на певний різновид стратегії втілення (Hadenius 1990:80, 85f., 117ff.; Premfors 1989).

Попередні польові дослідження слугують також для надання реформам леґітимності. Заради цього не так важливо отримати дані про впровадження та вплив, як сам факт виконання пілотного проекту. Польовим дослідженням легко надати певної аури раціоналістичного ритуалу і тактичного маневрування. Ніхто не захоче втратити нагоду скористатись оцінюванням для надання леґітимності вже вирішеним або започаткованим проектам.

Відтак у будь-якому професійному розумінні Швецію не можна віднести до суспільства, що експериментує. Окрім того, навряд чи комусь хотілось би жити в такому суспільстві. З іншого боку, виконуються польові дослідження, які є експериментами у менш концентрованому, розмитому вигляді. Премфорс констатує, що повномасштабні заходи, які мають діяти тільки обмежений час, часто називають експериментами або польовими дослідженнями (Premfors 1986:87f.). Термін «*експеримент*» вживається також для позначення обмежених у часі та просторі польових досліджень, результати яких невідомі. Якщо їх оцінювати, то підходи можна назвати натуралістичними, кількісними конкретними прикладами. Тому що програма вивчається не за вигаданих умов, як у випадку з експериментами на основі випадкової вибірки або з підібраними групами, а за природних умов і в багатогранному контексті. Такий тип «експериментування» можна навіть використовувати значно ширше, ніж це робиться.

На завершення важливо розрізняти ситуацію з експериментуванням у науках, у базовій суспільній науці й у державній по-

літиці та оцінюванні програм. Наскільки я знаю, у деяких галузях науки експерименти широко застосовуються. Те ж саме можна сказати, але значно меншою мірою, і про деякі базові суспільні науки, такі, як психологія і соціологія малих груп. У врядуванні і державному управлінні ситуація дещо інша. Попри дуже жорсткі умови експеримент може зіграти свою роль, але, вірогідно, тільки маргінальну.

Дослідники оцінювання повинні зайняти скромну позицію і призвичаїтися до того, що вироблення державної політики ніколи не трансформується у науку так, як того хотіли б відверті технократи і радикальні експериментaлісти. Методологія оцінювання має пристосуватися до правил політичної гри, а не навпаки. Але це не означає, що оцінювання є абсолютно безплідною справою. На етапі планування державного заходу необхідно зважати на можливість оцінювання. Однак це міркування не повинно призвести до того, що оцінювання керуватиме проектом, відштовхуючи вбік демократичні методи вироблення політики. Попередні випробування можна і треба організовувати, якщо вони політично прийнятні. Вони також повинні оцінюватися, в разі можливості, за допомогою радикальних експериментів. У державному житті інколи мають місце нові інноваційні заходи та фундаментальна переоцінка існуючих заходів, і в таких ситуаціях експерименти можуть відіграти певну роль. З іншого боку, оцінники мусять погодитися з тим, що навіть за попередніх польових досліджень інновацій про експеримент часто не може бути й мови.

Найголовніше, оцінники мають змиритися з тим, що левова частка урядових реформ і програм уже втілена і не може бути піддана польовим дослідженням. Зміни відбуваються, але поступово. У таких випадках оцінники повинні працювати над схемами, які слабші у визначенні рівняння між двома групами і, відповідно, причинних зв'язків, але краще пристосовані до існуючої в політиці практики. Менше уваги варто приділяти випадковим чи підібраним групам, а більше — рефлексивним, статистичним і тіньовим методикам, а понад усе — оцінюванню процесів за принципом конкретних випадків (прикладів — case studies). Методика з використанням двох груп має поступитися місцем методології роботи з однією групою. Саме на ці методи ми зараз і звернемо нашу увагу.

Існують різні думки щодо практичної цінності радикальних експериментів при оцінюванні державних заходів. Одні теоретики повністю відкидають цінність експериментів, інші вважають їх найкращими засобами. Я належу до тих, хто вважає, що експерименти не можна відкидати повністю. Радикальні експерименти відіграють свою роль, особливо в контексті нових державних заходів та в місцевих умовах. Але оскільки більшість політичних змін відбувається поступово в існуючих програмах, тут необхідно застосовувати інші методи. Радикальним експериментаторам ніколи не вдасться (їм і не можна цього дозволити) звести політику і програмування в державному секторі до науки.

Примітки

1 Некмайас (1979Ж7) цитує Г.М. Брелока: «Якщо Х є причиною У, ми маємо на увазі, що *зміна в* Х призводить до *зміни в* У, а не просто, що *зміна* в У настає після *зміни* в Х або асоційована з нею» (курсив мій.— Прим.пер.).

2 Фішер 1970:166f., «після цього, відтак, через це».

3 Ремарка Рассела походить від «Думок» Паскаля: «Ніс Клеопатри; якби він був коротший, усе обличчя Землі змінилось би». Так само відомий історик економіки Роберт Фогель запитував: «Якими б були темпи економічного зростання Америки, якби не існували залізниці?» Публікація «Залізниці і американське економічне зростання» (1964) знаменувала появу кліометрики або нової кількісної економічної історії. Пізніше, Фогель був нагороджений Нобелевською премією з економіки.

4 Випадковість не можна плутати з випадковою вибіркою. При випадковості дослідник бере обмежений набір одиниць і *розподіляє* кожну одиницю між групами за певною методикою, яка гарантує випадковість. Випадкова вибірка, з іншого боку, стосується *відбору зразка серед популяції* в такий спосіб, щоб цей зразок віддзеркалював важливі властивості цієї популяції. Ці методи можна об'єднати. Спочатку ми можемо зробити випадкову вибірку одиниць із цільової популяції, а потім розподілити кожну одиницю між експериментальною і контрольною групами на випадковій основі (Rossi and Freeman 1989:278ff.).

5 Один з найвідоміших прикладів впливу методів на результати досліджень є, вірогідно, американське дослідження сили громади. Позиційні, репутаційні методи та методи прийняття рішень дали різні результати.

6 Кук і Кемпбелл (1979: 37ff.) подають систематизований, хоча й технічний, перелік різних загроз. Простіша презентація у Германа 1987, частина 3.

7 Див. також: Кемпбелл 1970, 1982; Кемпбелл і Стенлі 1966. Цю тезу відстоював і Сачмен 1967; Рівлін 1971; Рікен і Борач 1974. Філософія Кемпбелла аналізується у Шейдіша-мол. 1991.

8 Факторні експериментальні схеми, які стосуються більше однієї змінної величини програми, вірогідно, занадто громіздкі для державної політики. Див.: Некмайас 1979:32ff.

12

Загальні, рефлексивні, статистичні й тіньові проби

Коли неможливо або непрактично формувати контрольну групу випадково або підбором, радикальний експеримент стає неможливим. За таких умов у радикальних експериментаторів залишаються два підходи до питання впливу (шоста проблема у підході до оцінювання в державному секторі на основі восьми проблем).

Перший — здатись. У цьому сенсі, якщо оцінювання впливу неможливо виконати з застосуванням найкращої наявної методології, дослідникам залишається припинити займатися справою оцінювання і спочивати на лаврах. Наука аж ніяк не може допомогти у визначенні впливу державних дій.

Другий підхід полягає в застосуванні слабших схем. Дослідники можуть продовжувати наполягати на наукоподібному оцінюванні впливу, але за схемами, які краще адаптовані до політичних реалій. Схоже на те, що цю альтернативу рекомендує більшість методистів у сфері оцінювання. Дослідження може додати знань про причинні зв'язки попри те, що вироблення державної політики неможливо трансформувати у радикальний експеримент.

Схеми, які рекомендуються як альтернативи радикальним експериментам, є *натуралістичними*[1]. Увага зосереджується на реальному розгортанні програм, не робиться жодних спроб пристосувати їх до вимог експериментів, що ґрунтуються виключно на випадковості або підборі. Програми вивчаються у природному, постійному середовищі, а не в тимчасовому, експериментальному. Лабораторний дух зникає тому, що експериментальні й контрольні групи не створюються штучно (як у випадку з експериментами на основі випадкових вибірок) і не підбираються (як у квазіекспериментах).

Слідом за Россі та Фріменом я проаналізую 4 натуралістичні альтернативи: загальну, статистичну, рефлексивну і тіньову проби. Із загальними і статистичними пробами оцінник усе ж користується певними посиланнями або порівняннями, а рефлексивні й тіньові проби розраховані на роботу виключно з однією групою.

Загальні проби

Схема загальних проб передбачає програми з частковим покриттям, тобто постійні заходи, ухвалені національними органами влади, які покривають тільки частину країни. За схемою загальних проб результати меншої групи, на яку поширюється дія постійної програми з частковим покриттям, порівнюються з тим, що трапилось би за звичайних умов з еквівалентною групою у ширшій популяції без урядових дій. Термін «загальний» означає «той, що належить до або характерний для всієї групи або класу». Якщо програма спрямована на дітей до семи років у певному муніципалітеті, подібна категорія дітей у районі або в національному масштабі може використовуватись як ширша порівняльна популяція. Загальні проби користуються даними про нормальний або типовий розвиток у ширшій популяції за той самий період, що й дані про специфічну меншу групу, на яку поширювалася програма.

У деяких суспільних і технічних галузях державні органи реґулярно збирають і обробляють величезні масиви інформації стосовно ситуації в країні або навіть у районах і муніципалітетах. Суспільствознавці можуть досить легко отримати інформацію про рівні смертності, народжуваності, дистрибуцію за статевими ознаками, вікові категорії, освітній рівень, стабільність сімей, голосування і т. ін. Також, як правило, доступні глобальні дані про, наприклад, зайнятість, будівництво житла, постачання і споживання енергії, забруднення повітря й фінансову ситуацію. Із застереженнями ці дані можна використовувати для загальних проб.

Приклад, наведений Россі і Фріменом (1985:279ff.; 1989: 339ff.), стосується програм фторування води, націлених на зниження рівня захворювання на карієс. Нормальна дистрибуція карієсу серед населення США була приблизно відома. Коли в деяких громадах почали експериментувати із фторуванням води, можна було порівнювати частотність захворювань на карієс у цих громадах з нормальною частотністю серед усього населення. Таким чином, вдалося приблизно виміряти вплив програми фторування води за інших однакових умов.

На цьому прикладі ми бачимо, що загальні проби передбачають використання порівняльної або контрольної групи. Але порівняльна група не відбирається випадково і не підбирається.

Як правило, вперті оцінники наголошують на тому, що загальні проби мають застосовуватися лише за тих умов, коли інші види контролю неможливі. Вони мають застосовуватися дуже обережно, з інтенсивними перевірками їхньої відповідності учасникам в усіх важливих сенсах.

Статистичні проби

На противагу загальним пробам, статистичні проби можуть застосовуватися й до програм з повним покриттям. Застосування статистичних проб ґрунтується на ідеї, що одиниці окремих часових серій мають бути поділені на підгрупи з метою утримання під контролем зовнішніх потенційно руйнівних чинників. Розподіл необхідно робити з огляду на непередбачені ситуації, які можуть вплинути на результат.

Припустимо, що шведи з 1978 року купили більше економічних автомобілів. Припустимо також, що, опрацьовуючи ці дані, оцінники підозрюють, що в одних групах це зростання більше, ніж в інших. Особи, які купують автомобілі за власні гроші, можливо, чутливіші до інформації про споживання пального, ніж люди, які купують автомобілі від імені своїх організацій з метою лізингу. Лізинґ автомобілів протягом цього періоду зріс, оцінники вважають, що вони розкрили чинник, який протидіяв Декларації про пальне. Для перевірки гіпотези про лізинґ вони повинні розділити свої вибірки на дві категорії, одну — з приватними автомобілями, а іншу — з автомобілями, взятими в лізинґ, а потім відстежити динаміку купівлі автомобілів у кожній групі. Можливо, їхня гіпотеза виявиться справедливою. Автомобілі, які купуються для особистого використання, стають дедалі економічнішими, в той час як автомобілі, які беруться в лізинґ, стають дорожчими. Завдяки використанню статистичних проб, оцінники з'ясували, що Декларація про пальне могла б бути особливо переконливою саме для приватних покупців.

Оцінники можуть продовжувати докладати зусиль до утримання сторонніх руйнівних чинників, на постійному рівні застосовуючи статистичні проби. Розвиток доходів може вплинути на придбання автомобілів. Люди, доходи яких зросли, можливо, купують дорожчі автомобілі, в той час як люди, які зазнали зменшення доходів, схильні до купівлі дешевших автомобілів. Знов-таки, група тих, хто купив автомобілі для власного корис-

тування, тепер ділиться на підгрупу з доходами, які зросли, і підгрупу з доходами, які зменшилися. Статистичний аналіз може вказати на те, що з часом обидві підгрупи купують економічніші автомобілі, але підгрупа, яка за цей період зазнала зменшення доходів, більш схильна до цього. Відтак оцінники продемонстрували, що Декларація про пальне, можливо, вплинула на тих, хто купував автомобілі для приватного користування і зазнав зменшення доходів.

У такий спосіб, оцінники впливу можуть іти далі й далі, розділяючи свій матеріал на менші підгрупи, доки в кожній з підгруп не залишиться так мало осіб, що продовження розподілу стане статистично невиправданим.

Рефлексивні проби

Схема рефлексивного контролю відрізняється від загальних і статистичних проб тим, що не використовуються ніякі порівняння, взяті з нинішнього часу. Рефлексивні проби — це схема роботи з однією групою, де експериментальна група є одночасно й контрольною групою. Дані до програми порівнюються з даними після програми. Схема рефлексивних проб використовується у випадку широко розвиненої програми. У такому випадку неможливо скористатись окремою контрольною групою в той самий час, тому що все відповідне населення піддано впливу програми. Обґрунтування рефлексивних проб було запропоноване Россі та Фріменом (1985:299):

> «Важливим виправданням застосування схеми рефлексивних проб є те, що за певних умов можна вважати, що мішені залишаються ідентичними за важливими показниками до і після участі. Іншими словами, за таких умов можна припустити, що без заходу результати до заходу і після заходу були б однаковими; відтак будь-які зміни, які проявилися після заходу, можна безпосередньо приписати заходу (тобто, чистий вплив дорівнює валовому впливу)».

Як і всі інші описані тут підходи, схема рефлексивних проб є стратегією визначення тих даних, які мають бути зібрані для виконання аналізу ефектів від програми, а не технічним методом збирання чи методикою обробки вже зібраних даних. У схемі рефлексивних проб увага оцінника зосереджена виключно на *одній* групі — групі, яка має бути покритою програмою —

в той час як варіації змінних величин мішені вимірюються (С = спостереження) принаймні в одному випадку до і після програми (Х).

Схема рефлексивних проб може набувати різних форм. Дві з них ми розглянемо детальніше: схема перерваних часових серій і схема «одна група до і після». Обидві можна вважати поетапним урізанням схеми контрольних серій, найміцнішої серед квазіекспериментальних стратегій з точки зору *ceteris paribus*. Ідею урізання чітко видно на рис. 12.1.

У багатьох випадках всю групу неможливо вивчити, навіть із застосуванням схеми «одна група до і після». Наприклад, фінансові або часові обмеження роблять неможливим збирання по всій Швеції даних, які допомогли б висвітлити наслідки конкретної державної постанови. У таких випадках необхідно зробити певну вибірку або вибрати декілька конкретних випадків. Але це не означає, що оцінник переключився на іншу схему для розв'язання питання причинних зв'язків. Схема, яка буде застосовуватися, це схема рефлексивних проб. Але, поряд з проблемами впровадження власне схеми рефлексивних проб, оцінник матиме ще й деякі проблеми з вибіркою.

РИС. 12.1

Дві схеми рефлексивних проб — перервані часові серії і «Одна група до і після» — як урізані квазіексперименти

Побудова	Призначення	Передпрограмне спостереження	Програма	Післяпрограмне спостереження
Схема контрольних серій				
Експерементальна група	П	C_1 C_2 C_3	X	C_4 C_5 C_6
Порівняльна група	П	C_1 C_2 C_3		C_4 C_5 C_6
Схема перерваних часових серій				
Експерементальна група		C_1 C_2 C_3	X	C_4 C_5 C_6
Схема «Одна група до і після»				
Експерементальна група		C_1	X	C_2

П = підбір
С = спостереження (вимірювання) змінної величини результатів
Х = програма (політика, захід, проект, діяльність, обслуговування, вхідні ресурси)

Джерело: **перероблена схема у: Riecken and Boruch 1974:98.**

Схема перерваних часових серій, схема «одна група до і після»

Схема перерваних часових серій передбачає періодичні вимірювання (С) однієї й тієї ж групи протягом певного періоду часу. Деякі вимірювання мають бути виконані перед, а інші після здійснення програми. Звичайно, метою аналізу є визначення впливу програми Х. Якщо він є, ми можемо очікувати, що вимірювання після програми відрізнятимуться від спостережень до програми. Часова серія має продемонструвати ознаки «розриву» десь після впровадження програми. Відтак «перервана» — це призначення.

Головна ідея — розвиток, який спостерігався за результатами вимірювань до програми, має продовжуватися приблизно в такому ж напрямку за результатами вимірювань після програми, якщо програма не втрутиться і не внесе свої корективи в розвиток подій. Оцінники впливу на основі вимірювань перед програмою формують очікування результатів після програми, які будуть вірогідними, якщо програма не спрацює. Такий напрям розвитку, що суперечить фактам, порівнюється з фактичним розвитком, і різниця між ними може бути приписана програмі. Чим триваліший час покривають вимірювання перед програмою, тим більші можливості має оцінник для прогнозування загальної траєкторії, що суперечить фактам, а відтак для кращої оцінки впливу програми.

Інколи оцінники можуть досить точно передбачити, що б відбулось, якби уряд не вдався до заходу. Оцінювання програми ґрантів шведського уряду на розвиток сонячної енергетики показує, що сонячні батареї, сонячні колектори, прилади для збереження тепла та інші технічні новинки, є результатом програми. Підтвердженням цього висновку є те, що інновації не були конкурентноспроможними на ринку в порівнянні з іншими способами отримання енергії; відтак, якби не було програми ґрантів, їх ніколи б не розробили (EFN Report 1985:13).

Що ж показує схема перерваних часових серій у нашому прикладі з програмою Декларації про пальне? Чи дійсно шведи стали купувати більше економічних автомобілів після впровадження програми? Наявні дані вказують на те, що саме так і сталось. У 1978 році споживання пального становило в середньому 0,91 літра на 10 кілометрів, 1979 році воно знизилося до 0,9 літра, а у 1982 р.— до 0,85 літра на 10 км. Схоже на те, що Декларація досягла своєї мети.

Але такий висновок робити рано. Зниження споживання, можливо, пояснюється тривалішою тенденцією до використання економічніших автомобілів. Фактично так і було. Триваліша тенденція бере свій початок у 1973 році. Схильність до користування дешевшими автомобілями спостерігалася задовго до ухвалення рекомендацій у 1978 році. Це підтверджує думку про те, що тут вплинули інші фактори, а не Декларація про пальне. Очевидно, що свою лепту внесло зростання цін пов'язане з ембарго на постачання арабської нафти, і криза, пов'язана з Аятолою Хомейні.

Це ілюструє головний недолік рефлексивних проб. Ми далеко не впевнені в ролі, яку відіграв урядовий захід. Можливо, він і вплинув. Але деякі інші зміни, «сторонні чинники, що вводять в оману», могли викликати відхилення від очікуваного наслідку післяпрограмних вимірюваннях. У прикладі з Декларацією про пальне це могли бути політична криза на Близькому Сході, зростання цін на сиру нафту або велике прагнення політичного керівництва економити дефіцитні енергоресурси. Часова серія розвитку торгівлі автомобілями не дає нам надійної відповіді на запитання про можливий вплив цих зовнішніх чинників, які вводять в оману.

Але схема перерваних часових серій пропонує певні натяки на альтернативні пояснення. Якби розрив тенденції відбувся через тривалий час після заходу, ми могли б сперечатися, що програма не мала ніякого впливу. Якби зміни відбулися задовго до втілення програми, вона не могла б стати їх причиною. Крім того, якщо трансформації відбулись у зв'язку із змінами якогось іншого фактора, відомого нам як такий, що впливає на цільові параметри, це могло б примусити нас зробити висновок про те, що причина, вірогідно, криється в цьому іншому факторі.

Схеми рефлексивного контролю вказують на важливість отримання широкої картини сил, не пов'язаних з урядовим заходом, які можуть вплинути на результат, іншими словами, на

важливість роботи з *теорією поля впливу урядових дій.* Якщо захід полягає в тому, щоб через інформування переконати споживачів купувати більше економічних автомобілів, тоді теорія поля впливу урядових дій має включати в себе найважливіші чинники впливу на вибір покупця нового автомобіля. Вона також вказує на те, як цей вплив проявляється. Така теорія відповідного поля впливу урядових дій необхідна як додатковий інструмент до схем рефлексивного контролю.

Вірогідно, що на покупку автомобілів впливає загальне зростання доходів, які можна витрачати. Чим вищий рівень життя і дохід у розпорядженні населення, тим дорожчі автомобілі вони, напевно, купуватимуть, принаймні до певної межі. Ще одним впливовим чинником є ціни на пальне. Зростаючі ціни на пальне можуть примусити покупців шукати економічніші автомобілі. Більше того, на купівлю автомобілів також впливають певні, дуже загальні суспільні зміни. Усе частіше можна зустріти сім'ї, які володіють двома автомобілями. Друга машина часто менша за першу, можливо, тому, що жінки користуються цією машиною частіше, ніж чоловіки, а жінки схильні до менших і маневреніших автомобілів. Але є ще й інший чинник. Усе частіше компанії купують автомобілі і здають їх у лізинґ своїм менеджерам та керівникам, що може викликати зростання купівлі великих автомобілів. Це приклади непередбачених обставин, які мають бути включені в теорію поля дії програми щодо купівлі нових автомобілів.

Контролюючи сторонні фактори, які не мають стосунку до програми і вводять в оману, ми залишаємо поле схем збирання даних і входимо в поле методів обробки статистичних даних. Схема перерваних часових серій переходить у схему статистичних проб.

Нарешті, необхідно уникати надмірної інтерпретації схем рефлексивних і статистичних проб. Обидві схеми вразливі для певних загроз.

По-перше, причиною змін може бути оманливий ефект Готорна. Якщо дані для вимірювання отримуються такими нав'язливими методами, як інтерв'ю, респонденти можуть зрозуміти, що економічні автомобілі — це щось важливе. Це може підштовхнути їх звернути більшу увагу на питання економії пального, ніж вони це робили раніше. А це, в свою чергу, може вплинути на зміну їхньої поведінки настільки, наскільки в іншому випадку вони б цього не зробили.

По-друге, варіації можуть бути викликані недоречними модифікаціями в піддослідній групі. Рівень відсіву під час вимірювань після програми може бути вищий, ніж перед програмою. І це може бути тенденційним. Великий або тенденційний відсів між першим і останнім вимірюваннями може призвести до зазначених змін.

По-третє, інструмент вимірювання може бути пристосований протягом вивчення. Якщо оцінник виявить і виправить недоліки в опитуванні, це калібрування може призвести до результатів, що відхиляються. Врегулювання може призвести до псевдозмін, які важко відрізнити від реальних результатів (Riecken and Boruch 1974:107).

Схема перерваних часових серій рекомендується в ситуаціях, коли цільові змінні величини є дуже мінливими. З іншого боку, коли цільові змінні величини стабільні в часі, а заходи за програмою досить радикальні, розтягнута історична перспектива не так уже й потрібна. У такому випадку проста схема «одна група до і після» з одним вимірюванням перед програмою і одним після може замінити схему перерваних часових серій.

Гіпотетичне оцінювання шведського Закону про листяні ліси може проілюструвати мою ідею. За цим актом необхідно зберегти для майбутнього певні листяні ліси у Сканії, Галанді та інших південних провінціях. Вирубка не заборонена, але Закон вимагає від власників після вирубки саджати на місці вирубаних нові листяні дерева — такі, як берези, дуби, в'язи. Оцінник може зробити одне вимірювання до вирубки, наприклад, зробивши фотографії, і одне — через п'ять років після вирубки, для того, щоб переконатися, що нові дерева були посаджені.

Ні схема перерваних часових серій, ні схема «одна група до і після», ні будь-яка інша схема не пов'язана обов'язково із специфічним видом даних, наприклад, статистичними соціальними показниками, записами про обслужені мішені або суб'єктивними показниками задоволення, бажань та розчарувань людей. Інколи фотографія може бути придатним методом для вивчення різноманітних конфігурацій, якостей та красот. Розслідуючи виконання екологічного положення шведського Закону про лісове господарство, Катарина Екерберг з колегами (1987:35) сфотографували лісові території до вирубки задля того, щоб мати певні орієнтири, з якими можна буде порівняти ситуацію після вирубки.

З точки зору проб як рефлексивна, так і статистична схеми страждають від очевидних недоліків. Але в комбінації зі статистичним аналізом на основі теорії поля впливу урядових дій схема рефлексивних проб продукує найприйнятнішу комбінацію корисності для державної політики і методологічної ретельності при збиранні даних, якої вимагають усі представлені вище схеми. Оцінник може уникнути громіздких технічних аспектів пошуку еквівалентної порівняльної групи. Немає ніякої потреби в затримці впровадження широкомасштабної програми на роки задля завершення експерименту з випадковими або підібраними групами.

Тіньові проби

У схемах тіньових проб чистий вплив програми оцінюється людьми із спеціальними знаннями. «Тіньовий», у даному випадку, означає «неідеальне та примарне представництво» або «імітація чогось». Замість конкретного вимірювання даних, що суперечать фактам, оцінник просить інших зробити це. Якщо дані про цільові змінні величини до програми і після програми доступні, людей зі спеціальними знаннями просять оцінити те, що б сталось, якби програма не була впроваджена, та чого реально досягла програма. У деяких випадках обізнаних осіб просять також оцінити дані перед програмою і після програми.

Тіньові проби можна розділити на експертну оцінку, судження адміністраторів програми і судження учасників. Вираз «експертна оцінка» мені подобається більше, ніж запропонований Россі та Фріменом вираз «оцінка знавця», тому що знавці (особи зі смаками, які досить відрізняються від смаків середнього споживача) залучаються головним чином до оцінювання певних, дійсно непростих явищ, а не причинних зв'язків між непередбаченими подіями. У цьому сенсі експертна оцінка також відрізняється від оцінки колегами, про які говориться в розділі 3, тому що найважливішим внеском останніх є застосування критерію достоїнства і стандартів адміністративної діяльності, а не розгляд причинних зв'язків.

Експертна оцінка передбачає залучення зовнішніх органів до роботи над прикладом, що суперечить фактам. Тих, хто знайомий з галуззю і типовими результатами урядових проектів у цій сфері, просять скористатися цими знаннями для того, щоб

з'ясувати, чи фактичний специфічний результат є більшим або меншим за ті, які звичайно приносять успішні програми саме в цій сфері.

Звичайно, сила експертного судження великою мірою залежить від загального стану знань у сферах, що стосуються програми. У сфері, в якій досить розвинені знання про те, як досягти конкретного результату, експертна оцінка може бути досить точною. Якщо про цю сферу відомо мало, експертна оцінка ефективності проекту може бути вартісною не більше, ніж оцінка будь-якою іншою людиною.

По-друге, якість обрахунків залежить також від вибору експертів. Експерт має бути обізнаний зі сферою, яка вивчається, і повинен підтвердити свої знання реальними досягненнями. Експерти також мають бути ознайомлені з результатами оцінювань інших подібних програм.

Типово, добре відомий експерт (або група експертів) у відповідній сфері запрошується як консультант і відвідує місця впровадження програми задля ретельнішого вивчення ситуації з програмою, після чого пише звіт з підсумками свого дослідження й оцінкою. Запрошені експерти можуть вивчати документацію, що ведеться за проектом, спостерігати за діяльністю за проектом та проводити співбесіди з учасниками, спілкуватися з менеджерами проекту, персоналом та іншими офіційними особами, проводити співбесіди з колишніми учасниками. Вони навіть самі можуть бути спостерігачами-учасниками і брати участь у програмі. Експертна оцінка означає виконання якісного соціального дослідження.

Россі та Фрімен (1989:368f.) перелічили ряд джерел отримання даних та запитання, які необхідно поставити при консультуванні з цими джерелами. На основі їхнього списку я побудував на рис. 12.2 огляд джерел отримання даних та питання, які експертам варто розглянути задля отримання матеріалу для своїх обчислень впливу програми.

При *оцінюванні адміністраторами програми* вивчаються погляди безпосередніх виконавців-бюрократів і менеджерів програми на те, що б сталось, якби програми не було. Цінність цього підходу полягає в тому, що адміністратори в цілому найкраще знають програму. Проблема лише в тому, щоб ці адміністратори тимчасово дотримувалися неупередженого погляду на свою програму.

РИС. 12.2

Тіньові проби: джерела отримання даних і відповідні запитання

1. *Адміністративні записи.* Інформація повинна розкривати наступні теми:
   а. Обсяг програми
   б. Тип учасників
   в. Випадки тертя між учасниками
   г. Діяльність учасників після програми
   ґ. Вартість програми на одного учасника
   д. Зміни зв'язані з програмою, що спостерігаються серед учасників програми, оцінені на основі вимірювання до і після програми.
2. *Пряме спостереження за програмою.* Експерти повинні безпосередньо спостерігати за програмами які вимагають активної роботи з учасниками (наприклад, відвідування помешкань, занятія в аудиторії, презентації в ЗМІ).
3. *Опитування учасників.* Під час неформальних співбесід з теперішніми і колишніми учасниками можна торкнутись таких тем, як:
   а. Залучення учасників
   б. Мотивація учасників
   в. Задоволення учасників програмою
   г. Просування учасників в напрямку цілі програми
   ґ. Що було б, якби не було програми
4. *Співбесіда з відповідним контекстом.* Неформальні співбесіди з місцевими посадовими особами, адміністраторами конкуруючих програм, керівниками важливих місцевих установ, впливовими особами, або представниками місцевих впливових інституцій (наприклад, політиками) мають торкатись наступних тем:
   а. Чи варто виконувати програму
   б. Ступінь, до якого програма вважається корисною або шкідливою для громади
   в. Зацікавленість у продовженні програми після закінчення демонстраційного періоду.

Третя можливість, *судження клієнта*, полягає в тому, що адресатам пропонують оцінити, що сталося б з ними, якби програми не було. З практичних причин опитується тільки відібрана група адресатів, тому що зв'язатися з усіма адресатами неможливо. Враження учасників програми найшвидше ґрун-

туватимуться на широкому досвіді перебування під впливом програми. З іншого боку, вони мають тенденцію до перебільшення впливу програми задля забезпечення її продовження.

Різниця між тіньовими й іншими пробами

Як тіньові проби відрізняються від інших, наприклад, статистичних проб у формі перерваних часових серій? Я коротко торкнуся цього питання, користуючись для прикладу експертною оцінкою.

Більшість тих, хто пояснює експертну оцінку як приклад тіньових проб, погоджуються з тим, що експерти мають збирати інформацію і судження, на яких ґрунтуватимуть свою оцінку. Вони можуть зв'язатися з іншими знавцями заради накопичення даних і отримання вердиктів. Вони можуть підсилювати свої арґументи статистикою. Важко побачити різницю між, скажімо, використанням досвідченим експертом-оцінником рефлексивних або статистичних проб та використанням тіньових проб на основі різноманітних даних, включно з індивідуальними співбесідами. В обох випадках експерт робить судження на основі різних джерел інформації.

Єдина вагома різниця, яку я бачу, це те, що при експертній оцінці спеціаліст особисто має взяти на себе відповідальність за коректність контрольних прикладів. У загальних, статистичних і рефлексивних пробах принципово важливо те, що говорять дані, а не оцінник.

Тіньові проби мають практичну користь

Захисники експериментування на основі випадкової вибірки та статистичного аналізу мають не дуже високу думку про експертне оцінювання, навіть при оцінюванні державної політики. Вони хоча й не відкидаються зовсім, розглядаються як останній шанс у разі, якщо експериментальні, загальні, статистичні й рефлексивні проби виявляться непридатними. Вони розглядаються як найслабша версія експериментів на основі випадкової вибірки, що не має жодної власної цінності.

Це різко контрастує з поглядами якісно орієнтованих натуралістичних оцінників, які вважають, що концепції, погляди, аргументи і судження зацікавлених сторін є найважливішими видами даних для оцінювання державної політики.

У багатьох випадках єдиною практично можливою альтернативною є тіньові проби, і навіть орієнтовані на кількість економісти не утримуються від їхнього застосування. У дослідженні впливу регулювання цін шведським урядом на окремі фірми Ларс Йонунг (1984:149), відомий економіст і радник колишнього ліберально-консервативного уряду Карла Більдта, ставив запитання самим бізнесменам про те, якими б були їхні прибутки, якби не було втручання з боку уряду. Альтернатива, що суперечить фактам, уточнювалася через використання тіньових проб, у цьому випадку — суджень клієнтів.

Прибічники експериментів і статистичних проб не дуже довіряють оцінці адміністраторів програм. Звичайно, вони визнають, що адміністратори найкраще знають програму, її впровадження, як вона реалізується, оскільки вони часто роками працюють над цими проблемами. Але вони не очікують від адміністраторів програм критичного ставлення до своєї власної роботи. Адміністратори захищають власні інтереси і прагнуть представити свій власний проект у найкращому світлі. Россі та Фрімен (1989:371) вважають, що «правильно виконана оцінка впливу має за керівну гіпотезу те, що проект не має ніякого ефекту, цей погляд іде врозріз із принципом, яким повинна керуватись адміністрація проекту, а саме, що захід здійснює важливий вплив на учасників. Нереально очікувати від простих смертних одночасного дотримування обох гіпотез».

На додаток, вважається, що адміністратори, які щоденно працюють над програмою, просто не можуть приділити достатньої кількості часу й уваги оцінці впливу. Вони фактично не мають часу на якісне оцінювання.

Такі ж погляди поширюються на судження клієнтів. Клієнти не мають ні досвіду, ні достатньої компетенції для того, щоб робити кваліфіковане судження про ситуацію, що суперечить фактам. Існує також і очевидний ризик того, що вони будуть упередженими на користь або проти програми.

Оцінники, схильні до якісних підходів, з іншого боку, позитивно ставляться до судження як адміністраторів програм, так і клієнтів. Вони вважають, що оцінювання є, певною мірою, полі-

тичним заходом, важливо, щоб усі відповідні зацікавлені сторони мали можливість взяти в ній участь і висловити свою думку.

Тіньові проби не можуть забезпечити абсолютно точних результатів. Але їх не можна відкидати. При оцінюванні державної політики часто немає ніяких інших варіантів. Якісь знання про ситуацію, що суперечить фактам, хоча б приблизні й недостатні, кращі, ніж відсутність знань. Навіть тіньові проби можуть допомогти побачити картину досягнень державного заходу.

Примітка

[1] Фактично, навіть один тип квазіекспериментy є натуралістичною схемою у вивченні того, що відбувалося з постійною програмою, і постфактум порівнює це з підібраною контрольною групою.

13

Оцінювання процесу і теорія впровадження

> Єдина урядова стратегія може передбачати комплексні взаємопов'язані дії урядових органів і агенцій різних рівнів, приватних організацій, професійних асоціацій, зацікавлених груп і клієнтів. Як же контролювати і спрямовувати ці численні дії? Це питання лежить в основі того, що відоме... як «проблема впровадження».
>
> *Юджин Бардач*

Ступінь, до якого виміряні результати залежать від урядових дій — головне питання оцінювання в державному секторі. Інколи оцінювання мають надихатися вищими цілями. Вони мають спробувати відповісти на запитання, чому результати є або не є наслідком здійснених заходів. Ідучи слідами Урбана Дальхофа та деяких інших науковців, я хочу наголосити на тому, що така пояснювальна ціль має стояти перед оцінюванням принаймні існуючих заходів. Поряд з даними про продукт, наслідки, загальний вплив заходу на результати, оцінювання має включати специфічнішу інформацію про те, чому заходи були успішні чи неуспішні. Оцінювання старих заходів має бути теоретичною вправою, яка спрямована на детальніше пояснення, чому заходи обумовили чи не обумовили вплив. Я називатиму цей процес оцінюванням.

Загальні риси пояснювального оцінювання процесу

В ідеалі, оцінювання процесу спрямоване на відстеження всіх видів наслідків заходу, включно з передбаченими ефектами, нульовими ефектами, спотвореними ефектами і сторонніми ефектами як видимими, так і невидимими. Але відмінною рисою аналізу процесу є наголос на різноманітних поясненнях будь-якого впливу, який розглядається.

У той час як частина проблеми впливу (номер 6 у підході до оцінювання на основі восьми проблем), прагнення пояснити, передбачає ширшу концепцію конфігурації і підходить до пояснювальних чинників на основі механізмів, процеси, що впливають на результати політики, пов'язані з комплексними мережами взаємодіючих факторів і механізмів. Оцінювання процесу спрямоване на встановлення всієї мережі взаємодіючих механізмів між ухваленими заходами, їх впровадженням, реакцією адресатів, оточенням і наслідками. Воно вимагає, окрім іншого, аби результати процесів, що мають місце між започаткуванням заходу і його результатами, були перевірені й пояснені. Необхідно також розібратися з наслідками подій, що оточують захід, включно з факторами, які діяли під час формування заходу.

Аналізи процесів зосереджуються на оцінюваних у їхніх природних політичному, адміністративному, соціальному і географічному оточеннях, здійснюються в тісній взаємодії із замовниками оцінювання і його потенційними користувачами і будуть використовувати чіткі статистичні дані, опитування і анкети, а також інформацію, отриману внаслідок застосування методики збирання якісних даних, таку, як поглиблені співбесіди, аналіз текстів і безпосереднє спостереження на місцях (див. розділ 9).

На додаток, винахідливий оцінник процесу може застосовувати до збирання даних інтерактивний підхід. Припустимо, що двадцятий опитуваний з запланованих п'ятдесяти висловлює думку про певні неочікувані і дуже руйнівні сторонні ефекти. При стандартному опитуванні співбесіди з рештою опитуваних продовжувалися б з використанням тієї самої форми опитування. При оцінюванні процесу варто змінити форму і включити запитання з цього приводу. Звичайно, тоді, зважаючи на нове запитання, вже не можна буде звітувати про результати опитування як такі, що ґрунтуються на вибірці з 50 осіб. Але цілком можливо знайти ще 15 осіб, які підтвердять даний сторонній ефект, якщо їх про це запитати прямо. Часто цей результат набагато важливіший, ніж збереження наукової чистоти опитування. Це вказує також на ще одну рису оцінювання, а саме — бажаність послідовного проведення співбесід. Відтак необхідно намагатись уникати використання масової розсилки анкет одночасно, що часто практикується при опитуваннях думки; користуючись послідовністю дій, можна вивчати відповіді на предмет внесення можливих модифікацій у цей інструмент.

Друге наукове табу, яке можна порушити при оцінюванні процесу, стосується попередньо відібраних зразків. Якщо під час проведення співбесід оцінник з'ясує, що певний елемент аналізу особливо цікавий тому, що, наприклад, саме в цьому елементі впровадження перетворилось у тривалий адміністративний конфлікт між різними дійовими особами, він може включити в свою вибірку більше зразків саме з цього елемента. Дизайн може мінятися в міру необхідності. Це називається «каскадом», появою мінливих схем.

Для оцінювання процесу дуже важлива історія. Речі, які вимагають пояснення, розглядаються в далекосяжній, широкій історичній перспективі. Оцінювання процесу спрямоване на отримання загальних знань про формування урядових заходів, їх впровадження і загальну структуру заходів як частину широкого пояснювального підходу.

Оцінювання процесів має теоретичну вагу. Воно робить внесок у розбудову теорії управління. Оцінювання процесу також корисне в контексті політичної і адміністративної діяльності. Інформація про наслідки доповнюється даними про те, як продукти, процеси діяльності й оточуюча ситуація спільно впливають на наслідки; оцінювання має більшу практичну цінність для модифікації і виправлення процесів урядових дій. Часто кажуть, що це дає можливість маніпулювати поясненнями щодо змінних величин, тобто можливість змін детермінант. Структурні явища, що лежать глибоко в тканині суспільства, менш цікаві у практичному сенсі, тому що на них неможливо вплинути, принаймні в короткостроковій перспективі. Але наша позиція така, що оцінювання процесу не слід розглядати в короткотерміновій перспективі негайної користі. Оцінювання процесу має також робити свій внесок у базові знання, і в цьому сенсі ширші пояснювальні підходи мають виконувати свою функцію.

Шість широких чинників, які можуть вплинути на наслідки заходу

Головне питання пояснювального оцінювання процесу, як воно вважається з точки зору тих, хто приймає рішення на вищому рівні, можна сформулювати у два способи[1]: Чому фактичні результати державних заходів як в середині, так і поза межами цільової зони, можуть відрізнятися від початкових очікувань тих, хто розробляє політику?[2] Чому бажані наслідки з'явилися

без допомоги заходу або навіть попри цей захід? Які чинники варто шукати для пояснення відповідності чи розбіжностей, між офіційними намірами і фактичними результатами — тут обмеженими наслідками?

Деякі важливі чинники, які можуть пояснити наслідки державних заходів, представлені на рис. 13.1.

РИС.13.1

Пояснювальні чинники при оцінюванні процесу

А. ФОРМУВАННЯ ЗАХОДУ
1. Напрям запропонованих змін
2. Політична підтримка
3. Обсяг запропонованих змін
4. Рівень уваги
5. Символічна політика
6. Участь інтересів, яких це стосується

Б. ДИЗАЙН ЗАХОДУ
1. Ясність (лінґвістична неясність, декілька варіантів дій)
2. Технічна складність
3. Вірність теорії урядових дій

В. ВПРОВАДЖЕННЯ
1. Національні аґенції: розуміння, здатність, бажання (публічний вибір, невідповідність, охоплення)
2. Формальні посередники
3. Бюрократи нижчого рівня: стратегії долання, охоплення, невідповідність

Г. РЕАКЦІЯ АДРЕСАТІВ
1. Розуміння, здатність, бажання
2. Формуючі моменти
3. Фанатики
4. Камуфляж
5. Спротив, «зайці»

Ґ. ІНШІ УРЯДОВІ ЗАХОДИ, ІНШІ УРЯДОВІ АҐЕНЦІЇ

Д. РИНКИ ТА ІНШІ СЕРЕДОВИЩА
1. Ринкові чинники
2. Підтримка інших дійових осіб, які не пов'язані з офіційною адміністрацією
3. Засоби масової інформації
4. Зміни в цільовій сфері

На рис.13.1 перелічено можливі фактори — пояснювальні чинники, незалежні змінні величини, детермінанти, які можуть

вплинути на політику, програму, проект та інші наслідки урядового заходу. Цей перелік називається теорією впровадження. Вплив одного з цих факторів може проявитися через взаємодію з іншими. Фактично, фактор може стати впливовим тільки в комбінації з іншими факторами впливу. Наприклад, політична підтримка у формі широкого партійного фронту (1.2) може продукувати туманну реформу (2.1), що, в свою чергу, може вплинути на її розуміння національною аґенцією або бажання її втілювати (3.1), що потім вплине на результати. Тому ретельний оцінник процесу має виконати складний аналіз конфігурації. Але ці складні схеми взаємодії не проявляються на рис. 13.1.

Нарешті, читачі мають пам'ятати про те, що пояснення, пов'язані з адміністративними діями, є ситуативними. У соціальному світі не можуть існувати універсальні пояснення дійсні на всі часи і незалежні від оточення.

Тепер давайте послідовно розглянемо різні пояснювальні фактори.

Формування заходу

Поглиблення в законодавчу історію поточних чи припинених заходів може вважатися зайвим, коли на меті стоїть вивчення їх впливу. Здається, є сенс розпочати із заходу, яким він був на момент започаткування, і відстежити подальший розвиток подій. До недавнього часу це був загальновизнаний підхід у дослідницьких колах. Внаслідок розподілу праці між піддисциплінами політології і вивченням політики ніколи не вивчався потенційний зв'язок між формуванням політики та її впровадженням (відтак наслідками). Політологи, що спеціалізуються на питаннях вироблення політики і законодавчого процесу, майже ніколи не виявляли зацікавленості в тому, що відбувається після ухвалення закону, а дослідники політики, які зосереджуються на впровадженні й оцінюванні, як правило, обмежують свої інтереси питаннями дизайну і втілення певних видів політики, але не помічають формування політики (Winter 1990:24).

Але, як зазначають Вінтер (1990:23ff), Майнц (Winter 1990: 24), Лундквіст (1980), Елмор, Густафссон і Гарґроув (1986) та інші, якщо оцінники дійсно хочуть зрозуміти як заходи і їх впровадження впливають на наслідки, вони не повинні починати просто з вивчення дизайну заходу. Сили, що діють на етапі

формування заходу, можуть добре пояснити певні практичні результати.

Шість підфакторів законодавчої теорії заходів мають особливу вагу: чи втілюваний захід збігається або очевидно не збігається з попередньою політикою, особливо у відповідній функціональній сфері політики; чи реформа була ухвалена за потужної політичної підтримки, за умови політичного конфлікту чи консенсусу, з чого складаються партійний чи корпоративний елементи; великою чи незначною має бути зміна; незначну чи велику увагу привабив запропонований захід під час формування; захід започатковувався з серйозними намірами чи відстежуються сліди символічної політики; і, нарешті, чи брали участь у формуванні заходу ті центральні, реґіональні, місцеві державні органи, приватні посередники і адресати, на яких вплине цей державний захід.

Напрям запропонованих змін може впливати на наслідки безпосередньо через міркування адресатів або опосередковано, через міркування дійових осіб, які їх втілюють. Якщо запропоновані зміни вказують у напрямку, що не збігається із напрямком, відомим державним офіційним особам і одержувачам, їх буде дуже важко здійснити.

Якщо протягом значного періоду часу над виконавчою і законодавчою гілками влади домінує якась політична ідеологія, державні службовці звикають працювати на певний тип особи, яка цікавиться проблемами певного типу. З'являються стереотипи мислення і приховані навички дій. Якщо потім серед тих, хто перебуває при владі, відбудуться певні ідеологічні зміни, наприклад, внаслідок загальних виборів, нові ідеологи побачать, що бюрократів нелегко направити в нове русло. Труднощі з пристосуванням можуть перерости в головну перешкоду на шляху впровадження.

Поняття бюрократичної інерції грало важливу роль у ранній соціалістичній думці з питання взяття влади в буржуазній державі. Якби соціалісти прийшли до влади в результаті звичайних виборів, державні службовці, звичні до ліберальної ринкової політики, пасивно чи активно блокували б нових правителів. Соціалістам було б надзвичайно важко впроваджувати свої реформи і наміри. Можливо, з часом вони б здались і стали в'язнями буржуазної держави.

Гіпотеза інерції пройшла також певне емпіричне випробування. У своїй книзі «Процеси політики в сучасній капіталістичній

державі» Крістофер Гем і Майкл Гілл згадують вивчення Сеймором Ліпсетом тих труднощів, яких зазнала соціалістична партія в Саскачевані при впровадженні своєї політики після приходу до влади (1984:56f). Причиною цього було те, що державним службовцям, які звикли до консервативних урядів, було важко пристосуватися до зовсім іншої політики. Ліпсет пише:

> Навчені у традиціях урядів, які дають свободу дій, державні службовці, які належать до консервативних прошарків суспільства, значною мірою обумовили соціальну інерцію, яка гальмувала зміни, котрі хотів впровадити новий радикальний уряд. Затягування реформ означає, що новий уряд все більше поглинається процесом управління старими інститутами. Чим довше новий уряд відкладає внесення змін, тим більш відповідальним він стає за стару практику і тим важче стає впровадити зміни, яких він прагнув.

Тезу про напрям змін можна розширити, включивши будь-яку нову групу політичних хазяїв, які звертають увагу на нові питання і проблеми. Гем і Гілл стверджують, що порівняно радикальний консервативний уряд Тетчер, прийшовши до влади у Великій Британії 1979 року, зазнав проблем з переорієнтацією державних службовців.

Можливим шведським прикладом може слугувати несоціалістичний уряд, який прийшов до влад 1976 року після 44 років майже безперервного соціал-демократичного правління. Труднощі, яких він зазнав, намагаючись переорієнтувати бюрократію, були головною темою аналізів того часу між 1976 і 1982 роками (Ryden 1983).

Є й протилежні приклади. Коли лейбористи прийшли до влади у Великій Британії 1945 року, їхнє керівництво підозрювало, що британська державна служба саботуватиме плани лейбористів з розширення держави добробуту і націоналізації головних галузей промисловості. Справа в тому, що більшість її представників була найнята на роботу консервативними урядами з числа випускників Оксфорду і Кембриджу, які вважалися бастіонами консерваторів і розсадниками консервативної думки. Але британські державні службовці, яких підозрювали в реакційності, віддано втілювали нову політику (Wilson 1989: 50f).

На результати впливає політична підтримка, яка надається заходу у зв'язку з його започаткуванням та внесенням змін. Програми, які започатковуються за умов партійного консенсусу

або консенсусу зацікавлених груп, легше перетворити на реальні результати, ніж програми, які оточують конфлікти.

Є дві важливі конфліктні ситуації. У першому випадку захід започатковується правлячою більшістю всупереч вираженій волі опозиції. Більшість, можливо, пробувала знайти компромісне рішення, але не спромоглась. Вона також може втілювати захід, взагалі не зважаючи на протилежні погляди. За другої ситуації, захід вписується в компроміс між тими, хто його підтримував, і опонентами, що дозволяє зрештою забезпечити більшість.

Якщо програма ухвалена за політичного консенсусу, вона вірогідно буде впроваджуватися ретельніше, ніж після політичного конфлікту, який не був розв'язаний через компроміс. Ми можемо припустити, що політична сила, яка стоїть за програмою, буде слабшою, якщо політичні партії або головні зацікавлені організації не підтримували і не підтримують її. Конфлікт створює невизначеність щодо майбутнього програми, і це може впливати на міркування, аргументи і рішення в національних аґенціях і серед інших дійових осіб протягом етапу впровадження. Політичні й корпоративні розбіжності можуть впливати навіть на адресатів програми.

Розмір має велике значення, навіть при впровадженні державної політики. Чим більші запропоновані зміни, тим важче їх впроваджувати за інших рівних умов. Невеликі поступові реформи вірогідно легше виконати, ніж революційні трансформації. Ван Метер і Ван Горн (1975) пропонують: «Вірогідність результативного впровадження зворотно залежить від ступеня передбаченого відходу від стану речей».

Рівень уваги, яку в процесі формування надають заходу ті, хто його підтримує, може також впливати на результати. Згідно з Сьореном Вінтером (1990:8), який запропонував цю гіпотезу, більшість дійових осіб тільки тимчасово беруть участь у діяльності з вироблення політики, тому що вони постійно розриваються між іншими своїми приватними і публічними ролями. Деякі учасники повністю зникають, а на арену виходять новачки. Більше того, на рівень їхньої уваги впливає тривалість періоду прийняття рішень, число учасників і кількість конкуруючих між собою питань, що розглядаються. На увагу до програми також впливає те, як вона вписується в ширший пакет реформ. У підсумку, гіпотеза про увагу свідчить про те, що чим менше уваги до програми, тим гірші результати впровадження.

У прикладі з датським трибуналом з питань страхування на випадок непрацездатності Вінтер з'ясував, чому не вдалося впровадити реформу з прискорення прийняття рішень і скорочення адміністративних видатків, водночас зберігаючи єдину практику прийняття рішень. «Децентралізація трибуналу була не ізольованою реформою, а тільки невеликим елементом масивного законодавчого пакета стосовно усієї системи соціального забезпечення. Інші питання в цьому пакеті привабили увагу переважної більшості учасників процесу формування політики. Хоча цей процес тривав 13 років, рішенню про децентралізацію трибуналу було приділено лише декілька хвилин дебатів».

П'ятим компонентом ширшого фактора історичного середовища, який впливає на результати, є символічна політика. Символічна політика означає, що захід започатковується не для отримання суттєвих результатів, а для інших цілей. Він може бути спрямованим на створення враження про зацікавленість, якої насправді немає (Lundquist 1987:127f). У цьому сенсі політика може стати заміною дій, демонстрацією того, що щось робиться, хоча насправді реальна проблема не розв'язується... уряд і політики хочуть здаватися чутливими до проблеми, не обов'язково бажаючи брати на себе реальну відповідальність за дії» (Barrett & Fudge 1981:276).

Політики іноді прагнуть, щоб ситуація була повністю під їхнім контролем для того, аби задовольнити партійну думку або посилити свою керівну позицію в партії, або утримати рівень членства в партії, заручитися голосами під час загальних виборів, або сприяти урядовим коаліціям. Свідомою метою може також бути підрив моралі членів конкуруючих партій, послаблення їхніх позицій на загальних виборах або прагнення послабити їхню здатність формувати урядові коаліції. За цих та інших причин політикам зручно прикидатися зацікавленими у здійсненні значних політичних перетворень. Для символічних цілей достатньо того факту, що захід започатковано, відтак зовсім не обов'язково його впроваджувати. Звичайно, офіційні особи з агенції, працівники нижчого рівня та інші офіційні дійові особи в такому випадку працюватимуть символічно і приділятимуть впровадженню менше енергії, ніж вони це робили б в іншій ситуації (S?tren 1983; March and Olsen 1976).

Контроль за цінами часто викликаний символічними міркуваннями. Згідно з усталеною економічною теорією й емпірич-

ними дослідженнями реґулювання цін не може подолати швидко зростаючі ціни у випадку інфляції. Але до нього повертаються знов і знов. Його впровадження коштує дуже мало, і він вельми популярний серед простого населення. Його можна започаткувати миттєво, що створює враження про силу і рішучість уряду. Але часто ціновий контроль впроваджується заради короткотермінових політичних міркувань, а не заради довготривалого скорочення цін і боротьби з інфляцією (Jonung 1984:215ff).

Підфактор символічної політики важливий, тому що він перебуває в основі питань політичної влади. Фактично однією з фундаментальних причин оцінювання є насамперед те, що суттєві заходи використовуються для посилення чиєїсь позиції. Посилання на цілі й бачення майбутнього використовуються не як дороговказ для реальних дій, а як інструмент надання владі леґітимності. Відтак головним завданням оцінювання є викриття фактів використання суттєвих програм з метою політичних інтриґ.

Деякі вперті спостерігачі досить глибоко розвинули погляд на символічну політику. Наприклад, Доналд Кемпбелл, заявляє, що «більшість того, чого уряди хочуть від «реформ» і «нових програм» — це символічні жести, покликані продемонструвати, що уряд свідомий проблем і має правильні наміри, а не серйозні зусилля, спрямовані на соціальні зміни» (Shadish et al 1991:147). Але символічні мотиви, як правило, не існують у повній ізоляції. Реформи політики часто викликаються сумішшю стратегічних і суттєвих цілей. Це може означати, що яким би потужним не був символічний елемент, менеджери програми, персонал програми і виконавці нижчого рівня можуть серйозно ставитися до суттєвої мотивації й докладати зусиль для її впровадження.

Фактор символічної діяльності може існувати й на рівні аґенції. Візьмемо приклад з Декларацією про пальне. Комісія з питань споживчої політики певний час працювала над цією ідеєю як частиною споживчої інформаційної політики. Потім виникла нафтова криза 1973 року. Уряд Швеції відчайдушно шукав шляхів сприяння збереження енергії. Комісія з питань споживчої політики імпульсивно стрибнула на енергетичний поїзд, включивши Декларацію про пальне в законодавчий акт про енергозбереження заради її ухвалення. Але, виконуючи свою оцінку, Комісія з питань споживчої політики ставиться до Де-

кларації про пальне так, ніби та є частиною споживчої політики, вимірюючи тільки зміст інформації, але не звертаючи уваги на енергетичні результати. У свою чергу, такі оцінки можуть вплинути на те, як впроваджується програма, що, в свою чергу, певною мірою впливає на результати програми.

Участь у процесі, що веде до ухвалення заходу, може також вплинути на результати цього заходу. Якщо зацікавленим сторонам, яких це стосується, надати можливість висловити свої ідеї й арґументи при формулюванні реформи, це надасть їй леґітимності, що, в свою чергу, сприятиме впровадженню і виконанню. Програма, яка формувалася за участю державного органу, який відповідатиме за її впровадження, скоріш за все впроваджуватиметься ефективніше і ретельніше, ніж програми, що ухвалюються через керівника потенційно відповідального органу. Крайнім випадком є ситуація, коли аґенція сама ініціює реформу і лобіює її ухвалення. Очевидно, що такі реформи легше здійснювати (Scheirer 1981).

Так само аспект участі стосується інших зацікавлених сторін, таких, як реґіональні органи, місцеві виконавчі аґенції, приватні посередники і клієнти. Варто зазначити, що посередники, місцеві органи влади і клієнти часто представлені своїми організаціями. Якщо, наприклад, організація, яка представляє клієнтів, активно наполягала на програмі, це буде для них прийнятнішим, ніж якби вони зовсім не брали участі на етапі формування. Це може знизити потенційний спротив, посилити леґітимність і сприяти виконанню.

Тепер залишимо історичний аспект державного заходу і перейдемо до другого головного компонента теорії провадження: дизайну урядового заходу.

Дизайн заходу

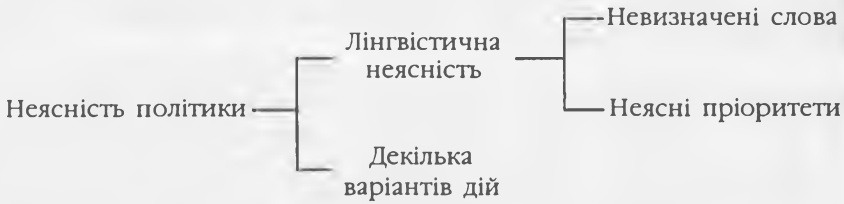
Найважливішими компонентами дизайну заходу є чіткість, технічна складність і справедливість теорії урядових дій.

Ясність — це чинник заходу, який може впливати на результати. Якщо ясність — це кров і життя науки, неясність — це суть політики. Дефіцит ясності часто набуває форми туманних цілей (Edwards III & Sharkansky 1978:297ff; Nakamura & Smallwood 1980:35ff; Van Horn & Van Meter 1977:108ff). Неясність ускладнює справу тим, хто відповідає за впровадження, і адре-

сатам формування правильної картини того, на досягнення чого спрямована ця політика; відповідно, вони не можуть точно вказати на розбіжності між завданнями і результатами, що допомогло б вдосконалити виконання. Неясність дає змогу, в першу чергу, офіційним особам, але й адресатам також додавати щось або віднімати від започаткованого заходу.

Те, що політичні мандати інколи не передбачають нічого, крім купи невизначених і розмитих напучувань, нікого не дивує. Але одним із завдань оцінювання державної політики є прояснення того, що ховається за такою невизначеністю. Корисно розрізняти лінгвістичну неясність і неясність, яка може бути не лінгвістичною, а складатися з кількох варіантів дій.

РИС. 13.2
Неясність політики



Лінгвістична неясність, у свою чергу, складається або з невизначених слів, або з нечітких пріоритетів. Невизначені слова несуть з собою двозначність або неясність. Нечіткі пріоритети означають існування двох або більшої кількості цілей, але відсутня чітка індикація їхньої пріоритетності.

Шведський «Закон про ядерну енергетику» містить у собі ряд невизначених слів. Центральним елементом закону, який у 1977 році ініціювала ліберально-консервативна парламентська більшість, була вимога про те, що до заправлення пальним кожної ядерної електростанції, робота якої не була розпочата до 8 жовтня 1976 року, оператор повинен:

> 1. ...показати, як і де за абсолютної безпеки здійснюватиметься остаточна утилізація високорадіоактивних відходів після їхньої переробки, або... 2. Продемонструвати, як і де використане, але не перероблене ядерне пальне може остаточно зберігатися з абсолютною безпекою (Sahr 1985:90).

Що малося на увазі під ключовим формулюванням «абсолютна безпека»? У так званій Спеціальній заяві про наміри

щодо урядового законопроекту вказано на те, що ця фраза означає «дуже жорсткі вимоги до безпеки», які мають ґрунтуватися на тому, що радіоактивні відходи після переробки ядерного пального і відпрацьоване, але не перероблене ядерне пальне мають бути відокремлені від усіх форм життя. Парламентський комітет з питань бізнесу також процитував цю заяву. Але потім цей комітет висунув аргумент, який нагадує індійський фокус з мотузкою. Спочатку комітет заявив, що термін «абсолютна безпека» є адекватним виразом дуже жорстких необхідних вимог до безпеки. Але потім комітет спростував сказане, додавши формулювання з класичним асоціаціями: «Те, що немає намірів здійснювати відверто драконівські заходи щодо вимог абсолютної безпеки, очевидно витікає із щойно наведеного фраґменту Спеціальної заяви про наміри».

Передбачалося, що вимога про абсолютну безпеку має бути жорсткою, але вона не повинна дуже жорстко застосовуватися. Такий, по суті, був зміст акробатичних аргументів комітету з питання радіоактивних відходів. Гостро відточені формулювання призначалися для приховування очевидної суперечності. Уряд і визнав, і не визнав принцип абсолютно безпечного зберігання високорадіоактивних відходів з ядерних реакторів.

Політичне підґрунтя цієї семантичної вправи полягало в досягненні формули, яка б дозволила глибоко розділеному трьохпартійному уряду залишитися при владі. Врятування уряду було важливіше за ухвалення чіткого закону. Один із членів уряду, Центристська партія, вимагала відмови від ядерної енергетики, в той час як дві інші, Ліберальна і Консервативна, вважали за необхідне розширювати ядерну енергетику. У той же час, після 44 років перебування при владі Соціал-демократичних урядів, за рік до того несоціалістичні партії нарешті спромоглися спільно утворити уряд. Новий уряд не бажав подавати у відставку лише після одного року роботи. Єдиною можливістю врятувати політичне обличчя було приховати розбіжності в поглядах на ядерну енергетику за товстою лінґвістичною димовою завісою. Нечітка мова дозволяла різним апологетам вкладати своє власне значення у програми, зберігаючи при цьому для громадськості фасад єдності (Vedung 1979). Розмита мова використовувалася заради приховування розбіжностей.

Нечіткі пріоритети проявляються, коли державні дії спрямовані на досягнення кількох цілей, інколи навіть набору цілей. У тексті програми може пропонуватися порівняння голов-

ної цілі з іншими, потенційно суперечливими цілями, але вказується, як же здійснити таке співставлення. Набори цілей часто з'являються в рамках однієї програми. Але частіше дві або більше окремих програм суперечать одна одній або політика в одній функціональній сфері зводить нанівець політику в іншій. Останню проблему ми розглянемо далі в підрозділі «Інші урядові дії, інші урядові агенції». В результаті, стало неможливо виявити загальну мету урядової діяльності. Офіційні особи, що відповідають за впровадження, не можуть вирішити за допомогою нейтрального акту тлумачення, яка ціль має бути головною у випадку, коли вони конкурують між собою. Це надає їм широкі можливості діяти на власний розсуд.

Перелік замаскованих у регулятивних мандатах ситуацій становить собою особливу справу. У жовтні 1985 року просте положення про енергозбереження, занесене 1975 року до статті 136 Шведського закону про будівництво, було сформульоване таким чином:

Створення і розміщення промислової і подібної діяльності, яка має значення для збереження енергії, ресурсів деревини та спільних земельних і водних ресурсів країни, має бути ухвалене урядом..

Згідно з документами із законодавчої історії положення орган, що надає дозволи, повинен балансувати питання енергозбереження і економії ресурсів деревини та збереження земельних і водних ресурсів країни. У них також вказується на те, що необхідно зважати й на інші цілі, не пов'язані з економією, такі як «суспільні цілі, важливі для національного планування земель, включно із збереженням дефіцитних природних ресурсів, високого і стабільного рівня зайнятості, регіональної рівноваги й економічного зростання.

Підсумовуючи, можна сказати, що збереження енергії, ресурсів деревини, сукупних земельних і водних ресурсів держави мають бути збалансовані між собою та відносно інших соціальних цілей, таких як збереження дефіцитних ресурсів, високий і стабільний рівень зайнятості, регіональна рівновага, економічне зростання й екологічні цінності. Але ніколи не пояснюється, як же досягти такої рівноваги між різними завданнями. Це означає, що неможливо чітко визначити, якого результату прагнула домогтися урядова коаліція.

Деякі цілі могли бути суперечливими. З точки зору енергозбереження, найкраще було б перемістити всю шведську про-

мисловість і, відповідно, усе населення на південь, у теплішу частину країни. Але це неможливо зробити з точки зору реґіональної рівноваги та, відповідно, збереження дефіцитних природних ресурсів.

Неясність, яку я назвав кількома варіантами дій, не проявляється, як непрозора словесна димова завіса, а виявляється тільки при ретельному читанні. Часто це може бути результатом політичного компромісу спрямованого на те, що програма може мати два варіанти дій відповідальних аґенцій вищого або нижчого рівня. Головною альтернативою може бути те, що виконавці мають діяти в певний спосіб, але це не обов'язково, і вони можуть обрати для себе інший спосіб дій. Прикладом цього є так зване « обумовлення землі» (markvillkoret) у шведському Декреті про фінансування житла 1974-1991 (bostadsfinansieringsförordningen), яке вимагає від муніципалітетів виділяти землю під житлову забудову; в той же час від муніципалітетів це не вимагається, але їм дозволено робити винятки з «обумовлення землі» для будівельників житла (Vedung 1993:100ff.— «Принцип лисячої нори», «визначена невизначеність»).

Чому мова державної політики йде пліч-о-пліч з туманністю? Одна причина — це державні інтереси. Як писав Джордж Оруел: «Великим ворогом чіткої мови є нещирість. Коли існує розрив між реальними і задекларованими цілями, чи не інстинктивно звертаються до довгих слів і незрозумілих ідіом, як каракатиця, яка виприскує своє чорнило» (1970:166f.). Неясність політики часто є запрограмованою і пов'язаною з політичним інтриґами в демократичній системі врядування. Але неясність може також бути викликана часовими обмеженнями або дефіцитом необхідних знань. Деякі важливі джерела свідомої неясності, зокрема, лінґвістичні маніпуляції, представлені на рис. 13.3.

РИС. 13.3

Мотиви неясності державної політики

I. Неясність заради приховування незгоди (роз'єднання).
II. Неясність заради приховування згоди (єдності).
III. Неясність заради приховування недоречної мотивації.
IV. Неясність — внаслідок дефіциту часу і знань.

Неясність програм може бути результатом інтриґ ведучих політичних дійових осіб. Сподіваючись приховати незгоду, ті, хто приймає рішення, закриваються туманними формулюваннями, пропонуючи громадськості фасад єдності і згоди. Це можливо, коли немає чітко визначеної більшості щодо специфічного підходу або коли партнери по коаліційному уряду мають глибокі розбіжності з конкретного питання і прагнуть тимчасово забути про це питання заради продовження спільного врядування.

Другий мотив навмисної неясності або, вірніше, лінґвістичної розмитості — результат бажання приховати згоду. Політика сприяє дивній дружбі. Інколи обрані офіційні особи бажають приховати непопулярну єдність. Вони не можуть офіційно визнати згоду зі своїми традиційними антагоністами, навіть попри те, що повна єдність з цих питань досягнута. Вони скоріше приховують згоду шумом туманних формулювань заради уникнення критики по асоціації.

Часто навмисна неясність з'являється через те, що певна особа, яка приймає рішення, хоче прикрити недоречну мотивацію і приховати реальні плани. Час від часу соціал-демократи остерігаються викладати свої пропозиції в соціалістичній перспективі або підкріплювати їх соціалістичними арґументами, тому що це може відштовхнути виборців. Так само консерватори не галасують з приводу кінцевої мети приватизації, а наголошують на короткотермінових завданнях щодо ефективності. Неясність використовується як прикриття сумнівних цілей.

Ще одна неясність може бути викликана дефіцитом часу та відсутністю знань. Політики не можуть заручитися достатнім часом, енергією і навичками, необхідними для обережного втручання в усі численні питання, які одночасно вимагають їхньої уваги. Крім того, ті, хто приймає рішення, приходять і вибувають; конкретні особи можуть бути задіяні тільки на короткий період часу. Вони не в змозі опанувати технічними знаннями, необхідними для формулювання директив, надаючи недвозначні рекомендації для дій у кожній майбутній конкретній ситуації. Розуміючи це, ті, хто приймає рішення, можуть ухвалювати загальні мандати політики — реґулятивні статути, рамкові закони, які надають широкі повноваження реґулятивним органам щодо ухвалення специфічних правил і норм. Часто прийняттю рішень про правила в цих аґенціях передують переговори між реґуляторами і професійними асоціаціями, які заз-

нають найбільшого впливу перспективної норми. У розвинутих західних демократіях це головна регуляторна процедура з питань громадського здоров'я, умов праці, землекористування, житлового будівництва і захисту прав споживачів. У таких випадках невизначеність політики переносить відповідальність за застосування специфічних правил від тих, хто офіційно приймає рішення, до офіційних виконавців і зацікавлених організацій, яких це стосується (West 1985).

Очевидно, що адміністрування в таких випадках має розглядатись як творча діяльність, інноваційне підприємство, вправа з постійного розв'язання проблем. Воно має розглядатись як продовження формування політики, а не автоматичне виконання запрограмованих цілей і рішень.

Технічна складність програми може відбитися на її результатах. Вимір «складність-простота», другий компонент, що розглядається при розробці програм, є рисою набору норм, які завжди супроводжують інструменти політики. Високотехнічну програму важче зрозуміти і, відповідно, впровадити, ніж нетехнічну, просту. Технічна складність — це не неясність, тому що програма може бути водночас дуже зрозумілою і надзвичайно складною.

Третім, і останнім, компонентом детермінант дизайну урядових дій є вірність теорії урядових дій. Хоча цілком зрозуміло, чого прагнуть ініціатори урядового заходу і як цього досягти, захід може зазнати краху через неправильні припущення. Невірна теорія урядових дій може все зруйнувати.

Принаймні опосередковано кожний державний захід побудований на концепції, з одного боку, детермінант негативно оціненої проблемної поведінки (або ситуаційних обставин), яку треба виправити і, з іншого боку, на зв'язку між заходом і цими детермінантами (Pressman & Wildavsky 1984; Mazmanian & Sabatier 1981, 1983; Sieber 1981:68ff). Для ілюстрації я візьму програму професійного навчання для звільнених ув'язнених, яка обговорюється в підручнику Россі та Фрімена (1985:72f). На основі їхнього прикладу я зробив власну реконструкцію, представлену на рис. 13.4.

Теорії урядових дій мають складатися з трьох частин. В основі будь-якої теорії урядових дій лежить причинна гіпотеза про вплив однієї чи кількох детермінант (загальні суспільні процеси) на поведінку (або умову), яку програма прагне поміняти. За Россі та Фріменом, численні соціологи вважають, що дефі-

цит робочих місць (процес, детермінанта) для звільнених ув'язнених призводить до рецидивізму, тобто вони знов повертаються до злочинів (проблемної поведінки, умови, яку треба змінити). Ряд дослідників вважає, якщо звільнені в'язні неспроможні знайти легальну роботу, вони можуть шукати нелегальні способи заробітку. У такому випадку першою частиною теорії програми буде причинна гіпотеза про те, що безробіття (детермінанта, процес) призводить до рецидивізму (проблемної поведінки, умови яку треба змінити).

РИС. 13.4
Теорія урядових дій

ЗАХІД	Програма (задумана)
ЗАПЛАНОВАНЕ ПЕРЕТВОРЕННЯ	Заплановані зусилля з професійного навчання
ПЕРЕДБАЧЕНИЙ ПРОДУКТ	Професійне навчання
ПЕРЕДБАЧЕНИЙ НЕГАЙНИЙ НАСЛІДОК	Завершення професійного навчання звільненими злочинцями
ПЕРЕДБАЧЕНИЙ ПРОМІЖНИЙ НАСЛІДОК	Безробіття серед звільнених злочинців (детермінанта з проблемною поведінкою, загальний суспільний процес)
ПРИЧИННА ГІПОТЕЗА	Причини
ПЕРЕДБАЧЕНИЙ ОСТАТОЧНИЙ НАСЛІДОК	Рецидивізм злочинів (проблемна поведінка, умова, яку треба змінити)

Другий елемент теорії урядових дій визначає зв'язки між діями і детермінантою, зазначеною в першій частині, як зв'язаною з поведінкою або умовою, яка повинна вдосконалитися чи змінитися. У випадку з рецидивізмом захід (програма) стосується освіти або, більш конкретно, певного обсягу професійної підготовки негайно по звільненні із в'язниці. Програма навчання має бути продумана і впроваджена. Ідея цієї програми професійного навчання для звільнених в'язнів полягає в тому, що її завершення (фактичне виконання) скоротить безробіття (детермінанта) і відтак, опосередковано, рецидивізм (проблемна поведінка).

Третя частина теорії урядових дій є нормативною; в реальному випадку це позитивна величина, пов'язана зі скороченням проблемної поведінки, тобто рецидивізму.

Говорячи про обґрунтовану теорію урядових дій, я маю на увазі скоріше частину, пов'язану з причинною гіпотезою. В той час як обґрунтована теорія урядових дій у цьому сенсі без сумніву ґарантує досягнення цілі, хибна може завести реформу в глухий кут і призвести до повного провалу.

Підтримка після ініціювання з боку тих, хто приймає рішення

Поряд з формуванням і розробкою заходу третя група чинників, які можуть вплинути на результати, коріниться в підтримці тих, хто приймає рішення, після прийняття рішення про впровадження заходу. Адміністрування, продукт і наслідки можуть бути ослаблені внаслідок того, що законодавці та інші особи, що мають стосунок до прийняття рішення про здійснення заходу, можуть недостатньо наполягати на впровадженні програми після її ухвалення. На це вказали Накамура і Смолвуд у своїй «Політиці впровадження політики». Демонстрація зацікавленості у статутах та інших програмах включає моніторинг заради підтримки конкретної інтерпретації їхнього змісту, публічні заяви протягом впровадження на підтримку конкретної інтерпретації політики та претензії на вдячність за програму на етапі її впровадження.

Впровадження

Група факторів впровадження може вплинути на результати. Можна виділити три рівні проблем: національні аґенції, формальні посередники, бюрократи нижчого рівня.

Леннарт Лундквіст (1987:76ff) вважає, що впровадження передбачає три характеристики дійових осіб: розуміння, здатність і бажання. Ті, хто приймає рішення щодо заходу, представники національних аґенцій, посередники і бюрократи нижчого рівня повинні розуміти захід, бути здатними його виконати і мати бажання це зробити. Це можна звести до такої форми:

Національні аґенції:	Розуміння?	Здатність?	Бажання?
Посередники:	Розуміння?	Здатність?	Бажання?
Бюрократи нижчого рівня (оператори):	Розуміння?	Здатність?	Бажання?
Адресат	Розуміння?	Здатність	Бажання?

Хоча розуміння, здатність і бажання мають велике значення на всіх чотирьох рівнях впровадження, я надам їх системний опис тільки для рівня національної аґенції.

Якщо адміністратор не розуміє змісту урядових дій, це може призвести до проблем з виконанням. Незалежно від того, наскільки чітко і послідовно вона буде сформульована, урядова програма субсидій, про яку її потенційні клієнти не знають, не зможе досягти своєї мети. Інґредієнт розуміння важливий для всіх чотирьох сфер проблем впровадження. Заради спрощення я розглядатиму тільки рівень національного аґентства. Невірне розуміння урядових дій виконавцями може вплинути і на впровадження, і на результати.

Другим чинником сприяння результатам є адміністративна здатність учасників впровадження. Знов-таки, дозвольте мені окреслити це з точки зору центральної аґенції. Якщо виконання програми вимагає асиґнувань, персоналу, таланту, часу, енергії і обладнання, недоступних для виконавців, вірогідність досягнення успішних результатів буде послаблена.

Можливо, найпоширенішою ситуацією є дефіцит фінансових ресурсів. Не маючи достатніх фондів, адміністрація не здатна найняти достатньо працівників для виконання технічного аналізу, пов'язаного з підготовкою правил та інструкцій, оброб-

ки заявок на технічну допомогу, для збирання і розповсюдження інформації або для ефективного моніторингу виконання інструкцій.

Для виконання завдання з упровадження необхідно мати достатню кількість персоналу і можливість наймати кваліфікованих працівників. Регуляторні програми вимагають кваліфікованих інспекторів, які надають інформацію, на основі якої відповідальні за регулювання можуть судити про рівень виконання вимог і, відповідно, про ефективність реґулювання. Персонал має володіти спеціальними технічними знаннями, адаптованими до характеру програми і потреб реципієнтів. Інспектори ядерних реакторів у ядерних інспекціях у будь-якій країні повинні мати хоча б ступінь магістра і певний досвід роботи в цій сфері. Пошук фахівців відповідної кваліфікації може забрати певний час. Інколи необхідно, щоб персонал пройшов певний вступний курс і виробничу практику. Усе це вимагає часу і затримує впровадження.

Навіть коли інспектори й інший персонал мають необхідну освіту, їм бракує відповідного капітального устаткування для розслідування порушень (Hemenway 1985:11).

У західних країнах брак ресурсів може бути викликаний недоречностями законодавчого процесу, коли мандати на діяльність надаються без виділення необхідного фінансування цієї діяльності. Політики пропонують варіанти дій, які допоможуть заручитися голосами виборців під час виборів. Але покриття видатків на такі реформи не таке популярне, відтак програми ініціюються без необхідної фінансової підтримки. До того ж, дослідники податків довели, що громадяни високо цінують державні послуги, але не вельми схильні оплачувати ці послуги через податки. Ані прості громадяни, ані споживачі не бачать зв'язку між сплатою податків і рівнем цих послуг (Hadenius 1986: 122ff).

На результати впливає адміністративна згода. У цій галузі існує три головні теорії: теорія егоїстичної бюрократичної поведінки, теорія невідповідності ставлення і теорія реґулятивного захоплення.

Державна бюрократія має власні міркування, які можуть не збігатися з принципом відданого виконання директив і рекомендацій керівництва. На догоду своїм власним інтересам, урядова аґенція може намагатися використати мандат політики на власну користь. Особливо поширеним поглядом у цій сфері є

концепція бюрократів, зацікавлених у роздуванні бюджетів. Заради покращання особистої репутації, збільшення зарплати, сфери впливу та інших егоїстичних цілей, бюрократи намагаються роздувати свої бюджети. Бажання утримувати організаційний статус-кво або розширюватися бере гору над необхідністю віддано втілювати фактичну політику по суті. Державні посадові особи перестають бути суспільними службовцями, а перетворюються на несуспільних хазяїв. Виходячи з цього, дослідники школи так званої традиції суспільного вибору виробляють гіпотези про бюрократичну поведінку, спрямовану на отримання максимальної користі (Niskanen 1971; Lewin 1988).

Такі егоїстичні інтереси найкраще проявляються, коли політичні партії та громадськість намагаються взяти під контроль державний апарат. Усі відповідні органи реагують на це гучними скаргами про те, що кожне урізання фондів і штатів призведе до катастрофічного зменшення послуг (Jurgensen 1981).

Як правило, теорія егоїстичної поведінки бюрократії застосовується до менеджерів агенції та інших окремих державних службовців. Але егоїстичні цілі може мати і профспілка працівників. Профспілки можуть захищати інтереси співробітників і менеджерів за рахунок інтересів платників податків і суспільства.

Дещо іншим, м'якішим варіантом теми адміністративної згоди, є те, що державні службовці можуть мати сумніви щодо доцільності самої політики і можуть їх стримувати (Sabatier & Mazmanian 1980:153,489; Downs 1967; Elmore 1978:191ff; Van Horn & Van Meter 1977:113). Деякі науковці вважають, що ставлення менеджерів вищої ланки має особливе значення для впровадження. Тут ми назвемо це поняття «теорією невідповідності ставлення». Невиконання агенцією вимог внаслідок невідповідності ставлення може бути двох видів: за ознакою цілей і за ознакою засобів. При невиконанні за ознакою цілей відповідальні за виконання не схвалюють цілі політики або принаймні не вважають ці цілі пріоритетними у конкуренції за обмежені ресурси. Невиконання за ознакою цілей, як правило, бере свій початок у політичних переконаннях. Невиконання за ознакою засобів, з іншого боку, пов'язане з сумнівами щодо результативності рекомендованих дій з досягнення заявлених цілей. При невиконанні за ознакою засобів ставляться під сумнів технічні підходи, обрані урядом.

Обидва заперечення ставлять під сумнів цінність заходу, але вони мають зовсім різні наслідки. При невиконані за ознакою цілей питання стоїть щодо цілей і цінностей, в той час як при невиконанні за ознакою засобів ставляться під сумнів можливі результати. Останнє стосується фактів, а не цінностей, тому передбачаються інші заходи з розв'язання проблеми, яку легше подолати в теорії.

Час від часу держава намагається поміняти або підтримати дії, які адресати не бажають міняти. Вони можуть противитися здійсненню заходу або робити спроби взяти його в свої руки (захопити). Концепція захоплення бере свій початок у відомій теорії бюрократії, теорії регуляторного захоплення. Поняття захоплення розроблялося саме відносно регуляторних програм. Теорія регуляторного захоплення припускає, що аґенції або окремі бюрократи нижчого рівня можуть спокуситися діяти на користь адресатів. Тут ми обмежимося розглядом захоплення на рівні аґенції.

Гіпотеза регуляторного захоплення була яскраво сформульована Габріелем Колко на початку 1960-х років. Колко, звертаючись до формування регулювання і регуляторних аґенцій, припустив, що реґулювання — це не що інше, як добре продуманий обман американського народу великим бізнесом. Там, де традиційні теоретики вважали, що регуляторні аґенції були створені для протидії зловживанням великого бізнесу, Колко доводив, що насправді реґулювання служить протилежній меті: великий бізнес прагне встановлення реґулювання задля стабілізації своєї промисловості й захисту від конкуренції.

Уміння й наполегливість, з якими Колко розробляв свої ідеї, забезпечили йому широку підтримку. Дійсно, він спровокував розвиток цілого напряму серед «нових лівих» істориків, виявивши руку злобного великого бізнесу за політикою, яка раніше вважалася результатом проґресивних реформ «нової домовленості» (Lamoreaux 1984).

Ще одне популярне формулювання концепції реґуляторного захоплення запропонував чиказький економіст Джордж Стіґлер, пізніше нагороджений Нобелівською премією в галузі економіки. Як і Колко, Стіґлер (1971) звернув свою увагу на охоплення усієї реґуляторної системи і передових етапів реґуляторного циклу. Він міркував, що реґулювання значною мірою активно підтримувалося промисловістю заради контролю над конкуренцією, особливо у сфері появи нових конкурентів.

Стіґлер дійшов висновку, що втрати суспільства від реґулювання переважують вигоди для тієї групи, що реґулюється. Іншими словами, реґулювання означає накладання політично впливовими зацікавленими групами економічного тягаря на суспільство (Mitnick 1980:111ff, 158ff).

Але в даному контексті цікавішими є автори, які доводять, що захоплення може мати місце на адміністративному етапі реґулятивної системи, що може вплинути на результати. Головною серед цих теорій є життєвий цикл реґулятивних дій, розроблений Марвером Бернстейном (1955:74ff). Бернстейн вважав, що реґуляторні аґенції зазвичай проходять 4 визначені ним етапи — зародження, юність, зрілість і старість. Зародження, яке часто триває двадцять років і більше, починається тоді, коли в промисловості розвивається проблема, яка призводить до соціального і економічного розладу. Якщо цей розлад достатньо серйозний і тривалий, зусилля з реформування посилюватимуть його інтенсивність, доки законодавці не ухвалять закон про створення реґулятивного органу. Протягом своєї юності ця аґенція працює на створення свого імені. На цьому етапі їй усе ще бракує адміністративного досвіду, її політика й цілі усе ще не сформовані або чітко не визначені, її законні повноваження незрозумілі або не перевірені і його відносини з конґресом невизначені (1955:79). На противагу цьому, інтереси, які вона покликана реґулювати, як правило, добре організовані й ефективні. Певною противагою цьому є войовничий настрій нових призначених адміністраторів.

Але в період зрілості починається те, що Бернстейн назвав виснаженням. Суспільний інтерес до реґулювання спадає, а з ним і попередня завзятість співробітників. Бюрократи вже менше цікавляться виробленням реґулятивної політики, більше починають опікуватися рутинним пошуком виправдання свого існування. Саме в цей момент, на думку Бернстейна, реґуляторна аґенція стає особливо вразливою для захоплення (1955:90):

> Політично ізольована, якій бракує міцної основи для громадської підтримки, дуже повільна, залежна від прецедентів і заборгованостей, позбавлена кадрової і фінансової підтримки, комісія зрештою перетворюється на заручника груп, діяльність яких вона реґулює.

Головною метою аґенції стає збереження статусу-кво і власної позиції, яка зараз більше нагадує позицію слуги, аніж хазяїна промисловості.

Теорія Бернстейна про захоплення реґуляторної аґенції включає часовий вимір. Урядові заходи часто є результатом широкої політичної коаліції, якій вдається подолати спротив і започаткувати реформу на користь суспільних інтересів. Створення нової реґуляторної аґенції з ентузіазмом вітається громадськістю. Але з часом громадська думка заспокоюється і переключається на інші функціональні сфери. У таких ситуаціях ті, хто підлягає реґулюванню, і організації, що захищають їхні інтереси, фактично можуть нав'язати свою волю реґуляторному органу і спотворити реґулювання на власну користь (Lamoreaux 1984).

Ризик захоплення зростає, коли аґенція реґулює тільки одну галузь промисловості. Принаймні частково це залежить від потреби аґенції в політичній підтримці, коли єдиним логічним джерелом підтримки є сама галузь, яка реґулюється. Громадськість занадто аморфна і тому не може забезпечити необхідний патронаж аґенції, захищаючи її бюджет або навіть саме її існування перед виконавчою і законодавчою гілками влади (Mitnick 1980:46f, 95f, 132ff, 206ff; Selznick 1980; Kaufman 1967:75ff,217ff; Peters 1982:79; Kelman 1981:80ff,184ff). Це означає, що теорія захоплення аґенції менше стосується аґенцій з широкою і комплексною юрисдикцією (таких як Шведська комісія з питань споживчої політики), ніж реґуляторних органів, які опікуються тільки однією галуззю, наприклад, Служба нагляду за приватним страхуванням або Інспекція з військових матеріалів.

Другий компонент адміністративної детермінанти передбачає, що розуміння, здатність і бажання офіційних посередників можуть позитивно або неґативно впливати на результати (Salamon 1981, Hood 1986, Modeen & Rosas 1988, 1990, Friberg 1973, Dunsire 1978).

Ще більшою мірою уряди прагнуть реалізувати свої наміри за допомогою неурядових аґентів і партій. Неурядові організації (НУО) виходять на арену як посередники або приховані бюрократи між національними аґенціями і цільовими групами (Berger & Neuhaus 1977, Hjern & Porter 1981, Hjern & Hull 1982). Це може бути вельми корисним для ефективного впровадження, і може сприяти контактам та посиленню леґітимності політики в очах громадськості. Але посередники можуть присвоїти певний захід і спрямувати його на власну користь.

Варто описати деякі загальні принципи організації впровадження державної політики. Уряди можуть вибирати свою модель з цілого ряду варіантів.

На одному полюсі перебуває модель, за якою державні послуги надаються урядовими або контрольованими урядом державними організаціями. Як і їхні приватні партнери, вони мають покривати свої видатки за рахунок продажу своїх послуг і забезпечувати окупність інвестицій. Таким прикладом є Шведська державна комісія з електроенергії, яка працює як публічна компанія, виробляючи і постачаючи електроенергію.

Державні підприємства можуть уникати труднощів, пов'язаних з державною бюрократією, і функціонувати ефективніше. Але вони також можуть користуватися своїм особливим державним статусом задля уникнення конкуренції і відтак зменшувати відповідальність.

Класичним підходом є використання нейтральних державних службовців. У такому випадку державні виконавці призначаються на основі формальної кваліфікації й досвіду, а не політичних міркувань. Вони повинні працювати неупереджено, чесно, відверто і достойно, одним словом, за принципом Тацита — sine ira et studio. Державні службовці повинні підкорятися своїм керівникам і підкоряти свої особисті інтереси інтересам держави і народу.

Третьою концепцією є кадровий принцип. За цією моделлю державні службовці призначаються відповідно до своїх політичних поглядів. Соціалістичний уряд призначає державних службовців-соціалістів, консервативний — консерваторів. У колишніх соціалістичних країнах Східної Європи і в Північній Кореї Кім Ір Сена «кадри вирішували все». Система у США, хоча й до значно меншого ступеня, працює також у такий спосіб. Система домовленостей між різними рівнями уряду використовується для виконання національних заходів на найнижчому рівні. У федеральних системах федеральні аґенції делегують реґіональним і місцевим урядам повноваження з надання державних послуг на територіях їхньої юрисдикції. В унітарних системах виконавцями національної політики часто доводиться бути муніципалітетам. Органи врядування одного реґіонального або місцевого рівня вступають у різноманітні об'єднання для того, щоб спільно виконувати завдання і заощаджувати на супутніх видатках.

Політичні погляди більшості в урядах середнього і нижчого рівнів часто не збігаються з поглядами керівників національних програм, які вони мають впроваджувати. Будучи обраними місцевим населенням, муніципальні уряди можуть вважати, що політика, яка їм нав'язується згори, суперечить інтересам місцевої громади. Такий конфлікт інтересів може викликати у них небажання діяти.

П'ятою можливістю є використання корпоративних угод, за якими керівництво зацікавлених організацій національного масштабу бере участь у процесі впровадження. Це можуть бути асоціації профспілок, бізнес-організації, асоціації власників житла, асоціації мешканців, будівельні асоціації і т. ін. Часто це починається з переговорів між національними адміністративними агенціями і представниками асоціацій, а завершується офіційною угодою про те, що асоціація керуватиме впровадженням програми.

Шостий варіант — використання професій. Професії — це групи за зайнятістю, які мають повноваження визначати і контролювати свою власну роботу. Вони отримують від держави особливі привілеї, наприклад, право ліцензування та самоврядування і захищений ринок. Ще однією якістю, яку приписують професіоналам, є володіння уміннями на основі теоретичних чи навіть наукових знань. Військові офіцери, лікарі, професори, комп'ютерні фахівці, навіть бібліотекарі — це приклади професіоналів. Науково-дослідну політику уряду впроваджують професори, політику з охорони здоров'я — лікарі, а оборонну політику — військові. Фінансування урядом театральних акторів, музикантів, поетів, романістів і художників, яке здійснюється на основі рішень про розподіл фондів, котрі приймають групи видатних представників відповідної групи, може також розглядатись як приклад адміністрування за допомогою професіоналів.

Можлива домовленість з місцевими неприбутковими асоціаціями про постачання суспільних благ і послуг. Залучення місцевих добровільних асоціацій власників будинків, спортивних клубів, асоціацій мешканців може бути саме таким прикладом. Це відрізняється від корпоративних домовленостей тим, що керівництво національних організацій до цього не залучається.

Уряди можуть укладати контракти на виконання програми з приватним бізнесом. У такий спосіб вони позбавляють себе го-

ловного болю, пов'язаного з виконанням програми. Це допомагає економити кошти і уникати роздування бюрократії. Але тут можуть виникнути труднощі зі звітністю і оцінюванням. За державний рахунок можуть отримуватися надприбутки. Програми можуть спрямовуватися не в тому напрямку, який передбачався при їхньому започаткуванні.

Наш стандартний приклад, шведська Декларація про пальне, пропонує варіант недержавних посередників. Інформація серед клієнтів поширюється автомобільними дилерами. Усі автомобільні дилери у Швеції — приватні підприємці, відтак у цьому випадку приватний бізнес виконує функцію бюрократів нижчого рівня.

Розуміння, ресурси і ставлення посередників можуть як сприяти, так і перешкоджати досягненню результатів. Вірогідно, вирішальним є розуміння і ставлення до заходу. Маючи фундаментально позитивне ставлення, приватні посередники можуть зробити значний внесок у досягнення задовільного результату. Для цього є ряд причин.

Недержавні інституції, які представляють інтереси тих, на кого націлена програма, мають з ними тісніший контакт, ніж урядові аґенції, краще розуміють проблеми цільової групи і краще знають, як до них дістатися. Відтак їм легше виконувати програму для цільової групи і делікатно змусити її діяти на користь уряду. Таким чином, досягається достатній баланс між центральним контролем і адаптацією до місцевих потреб.

Шанси на успіх посилюються тим, що приватні асоціації можуть запропонувати свою спеціалізовану організаційну мережу. Організації регулярно проводять конґреси і збори, на яких відбувається обмін інформацією і приймаються рішення. Через бюлетені для учасників, особисті контакти, виступи та інші засоби спілкування керівництво організації може зв'язатися з місцевими особами, які приймають рішення, і окремими членами. Усе це допомагає взаємодії між програмою та її адресатами і бенефіціаріями.

Ще одним важливим аспектом є те, що використання неурядових посередників може надати програмі леґітимності в очах адресатів і громадськості. Люди найкраще пристають на ідеї і концепції, що походять із джерел, які їм подобаються, користуються повагою і довірою.

Використання приватних посередників може і перешкоджати досягненню результатів. Посередники можуть неґатив-

но ставитися до програми і, відповідно, неефективно працювати. Результатам може перешкоджати те, що використання приватних посередників між урядом і клієнтами ускладнює координацію.

Дослідження в галузі впровадження виявили вплив на результати програми третього компоненту ширшого адміністративного фактора: бюрократії нижчого рівня. Знаменита книжка Майкла Ліпскі «Бюрократія нижчого рівня» має в цьому сенсі особливе значення. Ліпскі (1980:3) вважає, що бюрократи нижчого рівня — це працівники державної служби, які безпосередньо спілкуються з громадянами у процесі своєї діяльності і які мають значну свободу при виконанні своєї роботи. Типовими бюрократами нижчого рівня є вчителі, поліцейські, соціальні працівники, судді, державні юристи, працівники охорони здоров'я та інші працівники, які забезпечують доступ до державних програм і відповідно до них надають послуги.

Ліпскі вважає, що бюрократи нижчого рівня фактично створюють ту чи іншу політику, приймаючи численні рішення у процесі свого спілкування з клієнтами. Вони мають свободу дій, яку неможливо контролювати повною мірою, тому що ніколи не буває достатньо ресурсів для здійснення частого, ретельного і прямого нагляду за ними, а також тому, що вони фізично відокремлені від своїх начальників. Не існує ніяких точних критеріїв, які б визначали, як інженер, медсестра, соціальний працівник чи вчитель мають виконувати свою роботу. Ліпскі підсумовує, що політика створюється у процесі впровадження програми виконавцями, які виробляють прийоми і підходи до виконання своєї повсякденної роботи.

Очевидно, що розуміння програми бюрократами нижчого рівня впливає на їхню роботу і результати програми. Аспект розуміння ми розглянули в розділі, присвяченому центральним аґенціям. Спроможність бюрократів нижчого рівня також впливає на результати програми. Дуже спільною виглядає проблема відчуття безпосередніми виконавцями недостатнього забезпечення ресурсами. Дефіцит освіченого персоналу і технічного обладнання стримує розслідування регулятивних порушень та їх покарання через суд, що знижує якість і кількість наданих послуг.

Для деяких інспекцій масштаб законодавчих вимог робить практично неможливим утримування достатньої кількості інспекторів, які б контролювали порушників. Норми виробни-

чої безпеки і охорони праці поширюються на понад 20 000 робочих місць, але Комісія з охорони праці США (OSHA) може щорічно перевіряти тільки їх невеличку частину.

Часові рамки, як правило, також обмежують здатність інспекторів розкривати численні порушення норм і правил. Вони занадто поспішають і не встигають ретельно виконати свою роботу. Геменвей вказує на те, що інспектори OSHA проводять на об'єктах тільки третину свого робочого часу. Решта витрачається на підготовку до поїздок і звітування про діяльність. Реґіональні інспектори Американської комісії з ядерного реґулювання проводять на об'єктах тільки 25% типового робочого тижня. Цінний час витрачається на бюрократичну та іншу рутинну діяльність (Hemenway 1985:11; also Bardach & Kagan 1982: 123ff).

Пристосовуючись до проблеми ресурсів, виконавці програми беруть на озброєння різноманітні стратегії долання. Задля уникнення перевантаження вони обмежують інформацію про свої послуги, просять клієнтів і тих, кого вони інспектують, почекати, уникають контактів або відфутболюють клієнтів до інших державних органів.

Другою стратегією долання є «зняття вершків». Безпосередні виконавці зосереджують увагу на обмеженій кількості відібраних клієнтів, типів програм і рішень. Вони вибирають добре зрозумілі справи замість складних, неясних і таких, що забирають багато часу. Вони опікуються справами, які обіцяють успіх, і іґнорують найскладніші. Дехто з дослідників впровадження вважає, що стратегії долання є настільки розповсюдженими, що вони систематично спотворюють впровадження і в такий спосіб впливають на кінцеві результати (Lipsky 1980).

Альтернативне пояснення ґрунтується на вищезазначеній теорії реґулятивного захоплення. Захоплення, або кооптація, може відбуватися на різних рівнях: аґенції, посередника або на рівні окремого інспектора (Hemenway 1985).

Як вказують Геменвей та інші дослідники, реґулятивні інспекції за своєю природою є суперницькими. Як правило, завданням інспектора є виявлення порушень приписів інспекції. Інспектований, з іншого боку, хоче, щоб було виявлено або повідомлено про якомога менше порушень. Компанія, яка перевіряється, може прагнути виділяти менше ресурсів, ніж цього бажає суспільство, на запобігання проблемам реґулятивного

характеру. В цьому сенсі інспектор і той, кого він інспектує, мають протилежні цілі.

Але відносини між інспектором і тим, кого він інспектує, не тільки конфліктні. Вони не грають у гру з нульовим результатом. За багатьма параметрами їхньої взаємодії співпраця може бути корисною для обох сторін. Наприклад, обидві сторони зацікавлені у виправленні певних проблем. Ніхто не хоче ядерної катастрофи, падіння літака або харчового отруєння. Інспектор може бути нестерпним, злостивим і накласти великі видатки на компанію, але він мало від цього виграє. Більше того, він втратить, тому що фірма, яку інспектують, може помститися в різні способи, наклавши на нього видатки. Частіше обидві сторони виграють від цивілізованих і поміркованих дій, демонструючи повагу до іншої сторони (Hemenway 1985:13).

Користь від регулювання отримують головним чином неорганізовані й розпорошені інтереси — користувачі ліфтів, пішоходи, споживачі яблук, плавці, мешканці будинків для престарілих тощо. Більшість із них ніколи не бачила інспектора і не розуміє його роботи. Дуже рідко вони винагороджують його за хорошу роботу або карають за погану.

І, навпаки, інспектор знає того, кого інспектує. Часто вони зустрічаються віч-на-віч. Їхнє спілкування може продовжуватись. Інспектор може накласти значні фінансові санкції на інспектованого. Відтак інспектований має і мотивацію, і можливості впливати на поведінку інспектора.

Інспектор більш схильний до кооптації, коли він зустрічається з інспектованим віч-на-віч, коли вивчення триває довго і коли зустрічі повторюються. Його легше захопити, коли він контролює тільки одну галузь, а особливо коли тільки одну фірму. Геменвей (1985:52) цитує одного інспектора з питань якості м'яса і птиці:

> [Ми] працюємо серед тих, чию діяльність регулюємо. Ми не просто час від часу їх відвідуємо, ми майже одружуємося з ними. День у день, ніч у ніч ми сидимо у лігві лева поряд з ним. Як нам упоратись? USDA нам про це не говорить. Як нам чинити спротив масованим загрозам і спокусам, яким нас постійно піддають пакувальники? USDA нічого нам не каже. USDA рекомендує нам бути винахідливими, керуватися здоровим глуздом, але це не дуже допомагає, коли ти сидиш у лігві лева.

Інспектора можна схилити до точки зору того, кого він інспектує, або психологічною спокусою, або матеріальною ви-

нагородою. Звичайно, всі знають про хабарі, але часто використовуються складніші підходи. Для деяких інспекторів винагородою є перспектива переходу на іншу, вигіднішу роботу. Якщо інспектор прагне отримати роботу в тому секторі, який він інспектує, його улещують для того, щоб підтримувати дружні, а не ворожі стосунки. Усе це приводить до захоплення.

Мотив власної кар'єри вказує на те, що теорія захоплення пов'язана з теорією державного управління на ринкових принципах. Управління, на відміну від того, що пропонує ієрархічна теорія, контролюється не тільки згори, але й кар'єрними міркуваннями персоналу. Співробітники, які планують поміняти роботу, особисто зацікавлені в розбудові добрих відносин з потенційними роботодавцями.

Нарешті, невідповідність між ставленням до програми тих, хто започатковував її на центральному рівні, і виконавцями на місцевому рівні також може вплинути на результати. Теорія невідповідності розглядала вищезазначене на рівні агенції, і ми не будемо на цьому зупинятися. Досить зауважити, що інспектори нижчого рівня також можуть виробляти стратегії долання, якщо вони вважають, що дані регулятивні вимоги невиправдані. Наприклад, унаслідок розчарування вони можуть приховувати виявлені порушення.

Іноді у впровадженні беруть участь адресати, як правило, на нижчому рівні. В таких випадках розуміння, здатність і бажання адресатів, які беруть участь, можуть вплинути на виконання і результати.

Реакція адресатів

П'ята важлива детермінанта, яка може вплинути на результати державних заходів, пов'язана з адресатами. Їхнє розуміння, здатність і бажання, а також загальне ставлення можуть впливати на виконання регулятивних вимог та інші наслідки регулювання.

Розуміння урядових дій клієнтами може впливати на їхню поведінку. Хоч би як чітко не була сформульована програма ґрантів, якщо вона невідома перспективним одержувачам, навряд чи їй вдасться досягти передбачених результатів. Урядова кампанія в галузі охорони здоров'я, яка не досягає своїх клієнтів, не дає бажаних плодів.

Часто програма доходить до адресатів без проблем. Норвезький дослідник Торстейн Екгофф, серед інших, вказує на те, що деякі масштабні адресати, такі як великі компанії і професійні асоціації, розробили чуттєві механізми, які полегшують отримання інформації про урядові регулятивні правила, котрі їх стосуються. Часто фірми наймають працівників для збиранням інформації про державну політику, яка може їх зачепити. Оскільки підрозділи в цій цільовій групі є нечисленними і великими, національний уряд також здатний забезпечити їх необхідною інформацією.

Що стосується регулювання населення, тут недоліки комунікації поширеніші, а відтак можуть краще слугувати поясненням. Обмежена кількість осіб читає офіційні публікації, такі як шведська Збірка статутів чи Парламентські й міністерські протоколи. Вони часто супроводжуються прес-релізами, рекламними оголошеннями, брошурами і, в деяких випадках, телевізійними і радіопрограмами. Але, навіть за умови використання всіх цих каналів, неможливо охопити всіх, на кого вони спрямовані. До того ж часто інформація буває неповна. Наприклад, Екгофф вказує на те, що дослідження довели досить обмежений рівень ознайомлення населення зі своїми правами й обов'язками.

Аналіз процесу залежить від того, чи адресати є індивідуумами, чи колективними дійовими особами. На колективних адресатів, таких, як громади і компанії, одночасно і легше, і важче впливати. Легше в тому сенсі, що їх менше, але важче тому, що для того, аби вимоги виконувались і результати досягались, необхідне колективне рішення. Програма може дійти до індивідуальних членів, але цього може бути недостатньо, тому що вона ніколи не дійде до уваги ради компанії, яка ухвалює рішення, обов'язкові для усього колективу.

Адаптація графіка програми до процесу прийняття рішень адресатом є фактором здатності, який може пояснити результати. Програма може принести негайні результати, тільки якщо співпаде з моментом формування. Припустимо, уряд розповсюджує серед промислових фірм інформацію про те, що вони повинні економити електроенергію і це забезпечуватиметься сучасним енергозберігаючим обладнанням. Якщо ця інформація надходить тоді, коли фірма збирається оновлювати своє устаткування, ця вимога може бути виконана негайно. Але якщо фірма щойно оновила свої машини, може минути кілька років, доки питання оновлення устаткування знову буде підняте. Мо-

мент формування відсутній, і пропаґанда залишається непоміченою.

Бажання окремих реципієнтів може відіграти свою роль. Програма може втілюватися ефективніше серед певних дійових осіб, якщо знайдуться ентузіасти, віддані справі люди, які бажають і здатні вкласти в неї свій час і енергію. Відтак важливою є зміна людей у колективі. Якщо ентузіасти візьмуться до інших справ, бажані результати можуть бути поставлені під загрозу; якщо ж ентузіасти приєднаються до організації, програма несподівано може стати ефективною.

Держава часто намагається змінити поведінку, яку адресати не хочуть змінювати, або здійснити дії, в яких адресати не зацікавлені. Наприклад, програма може бути націлена на щось не дуже важливе для адресатів. Показовими прикладами такої ситуації можуть бути урядові вимоги щодо екологічно чистого устаткування або сприятливих умов праці, які вступають у конфлікт з бажаннями компаній підвищувати продуктивність і отримувати великі прибутки.

Ті, на кого розповсюджується реґулювання, ті, хто має отримувати вигоду від програми, інші адресати, звичайно, можуть покірно виконувати регулятивні інструкції і директиви або з готовністю брати участь у програмі. Але іноді вони намагаються захопити представників агенції — цю теорію ми вже розглядали. Інколи вони можуть намагатися замаскувати порушення або запобігти їхньому оприлюдненню.

Через камуфлювання ті, кого стосується реґулювання, намагаються обійти регулятивні вимоги, приховуючи порушення від урядових інспекторів. Здатність інспектованого приховати порушення значною мірою залежить від характеру того, що інспектується. Деякі проблеми важче приховати, ніж інші. Легше замаскувати порушення у сфері діяльності й поведінки, ніж у сфері капітальних ресурсів. Геменвей (1985:15) вважає:

> Неважко пожежному інспектору забезпечити правильне встановлення протипожежної системи, чи інспектору з питань житла визначити, чи працює бойлер або раковина (або взагалі визначити, чи є у ванній кімнаті раковина), чи інспектору ресторанів виявити, що термометр у холодильнику невірно показує температуру. Набагато важче контролювати поведінку. Непросто пожежному інспектору дізнатися, що вихід час від часу захаращується, інспектору будинку дізнатися про те, що інколи сміття залишають у коридорах, або інспектору ресторанів ґара-

нтувати, що персонал завжди миє руки, ховає довге волосся під сітку і тримає в чистоті ніж для консервів.

Ті, на кого розповсюджується регулювання, можуть просто чинити спротив правилам. Громадянська непокора, яку ймовірно винайшов її пропагандист Махатма Ганді, є таким прикладом. Ідея полягає у заклику до великої кількості протестантів у дуже публічний спосіб порушити якийсь закон. Кампанії громадянської непокори, як правило, ненасильницькі і мають підкорятись усім законам, за винятком специфічного закону або політики, які перебувають у центрі уваги.

Важливо не плутати акції громадянської непокори із загальними мирними і законослухняними протестами проти певної політики. Останнє також може повністю чи частково пояснити результати.

Абсолютно іншою є ситуація, коли адресати за власною ініціативою планують втілення саме таких заходів, яких від них прагне уряд, але при цьому вони беруть участь в урядовому заході, наприклад, звертаючись за економічною підтримкою і отримуючи її. У такому випадку адресати — це «зайці», які їдуть на урядовій програмі. Для того, щоб розібратися з наслідками програми, необхідно відняти участь таких «зайців», тому що навіть за відсутності програми вони виконували б свої дії.

Безумовно, реакція адресатів є вирішальною для результатів певної політики.

Інші урядові дії, інші урядові агенції

До шостої групи обставин, які можуть обумовити результати політики, належать інші дії уряду й інші урядові агенції.

Деякі дослідники оцінювання попереджають про ризик зосередження оцінювання виключно на одному заході. Я повністю підтримую такі застереження. У цьому сенсі важливо взяти на озброєння системний підхід до оцінювання, який допоможе намалювати загальну картину. Наслідки можуть бути результатом програм в інших секторах або програми в інших секторах можуть взаємодіяти у складний спосіб з програмами, які оцінюються, і призводити до наслідків. Так само й інші програми в одному секторі можуть обумовити наслідки або посилити чи послабити програму, яка оцінюється. Відтак результати, які вимірюються, зазнають впливу з боку діяльності інших агенцій і

18 — 3-1355

дійових осіб на національному, реґіональному або місцевому рівнях під час впровадження. На цій тезі про впровадження як про конфлікт наголошують такі дослідники, як Ґерн, Вінтер, Едмор і Ганф.

Системоцентричне і орієнтоване на конфлікт розуміння підтримується інституційною теорією управління. Державне управління країни — це не єдина дійова особа з виключно однією, чітко вираженою волею за простої причини, що колективізм політиків виражається в незгоді з багатьох питань. Національний уряд одночасно прагне багатьох різних речей, що вимагає балансування цих різних бажань. Задля забезпечення різних інтересів і бажань на тривалій постійній основі уряд створює різні інституції й аґенції. Це означає, що уряд у цілому складається з різних організацій, які мають надзвичайно розбіжні, а інколи й суперечливі прагнення. Орган управління може розглядатись як комплексна система, яка складається з шарів інституцій і органів, які були створені в різні часи для розв'язання проблем, котрі свого часу постали перед урядом. Далека від єдності й гомогенності, державна служба характеризується фраґментацією і конфліктом між аґенціями і органами, які захищають свої власні призначення й адміністративні сфери.

Інституційна теорія державного управління передбачає, що керівництво і персонал соціально об'єднуються в культуру своєї аґенції, що дозволяє інституціям чинити спротив тиску перемін і продовжувати жити своїм власним життям. Вони досить успішно відбивають короткозорі спроби впровадити зміни і тільки з часом пристосовуються до нових конфліктів і завдань у політичній системі. Загалом уряди зазнають труднощів, намагаючись позбутися діяльності, яка перетворилася на скам'янілості.

Дозвольте навести як ілюстрацію експлуатацію гідроелектростанцій. Швеція значною мірою зацікавлена у перетворенні річок на джерело електроенергії. Ще 1909 року було створено державний орган — Державну комісію з енергетики, покликаний захищати суспільні інтереси у цій сфері. Уряд також впроваджує реґіональну політику, спрямовану на рівномірне розміщення населення по території країни, та політику зайнятості, спрямовану проти безробіття. Більшість річок розташована на півночі країни, тому реґіональна політика значною мірою збігається з інтересами їхньої експлуатації. Політика в галузі зайнятості також підтримує цю ідею. Національні, реґіональні й місцеві аґен-

ції, які відповідають за ці дві галузі політики, також підтримують політику використання цих річок.

Водночас національний уряд хоче зберегти деякі водні ресурси з екологічних, пейзажних, туристичних, історичних та інших причин. Відтак національні комісії з довкілля і культури не схильні до проблеми експлуатації річок, оскільки греблі викличуть зневоднення державних лісів. Аґенція, яка відповідає за державне лісове господарство, може почати діяти проти Державної комісії з енергетики. Експлуатація гідроресурсів може зашкодити оленярству лапландців. Колегія палати, яка відповідає за політику щодо Лапландії, виступає проти подальшої експлуатації гідроресурсів. Далекі від єднання на основі чіткої спільної цілі, дійові особи державного сектору очевидно керуються різними вимогами щодо диких річок. Це робить впровадження політики експлуатації гідроенергії надзвичайно суперечливим і конфліктним, що відбивається на її результатах.

Відповідно, успіх і провал державної політики може пояснюватись інституційною теорією державного управління.

Ринки та інші оточення

Останній важливий фактор у моїй загальній теорії впровадження називається ринками та іншими оточеннями. Підтримка чи спротив з боку дійових осіб, які не виробляють політику, офіційно не залучені до управління, не працюють над конкурентними або додатковими програмами чи в аґенціях, може вплинути на результати.

Фактор, який не беруть до уваги при оцінюванні та дослідженні оцінювання,— це споживча влада ринку. Можна навести приклади зі сфери довкілля. Виробники змушені були припинити виробництво холодильників, де як агенти холоду використовуються речовини, які шкодять озоновому шару, ще до того, як уряд ухвалив таку вимогу, оскільки споживачі вимагали тільки таких холодильників, у яких немає фреону. Ринок також може змусити керівництво компанії відмовитися від шкідливого для довкілля обладнання ще до того, як воно буде змушене це зробити на вимогу уряду або навіть якщо такої урядової вимоги не існує, а прогнозуються публічні критичні дебати, які можуть зашкодити прибуткам компанії в майбутньому.

Підтримка або спротив інших зацікавлених сторін також може вплинути на результати. Заяви або дії зацікавлених організацій, яких це торкається, або неприбуткових організацій, надихають аґенції, попри те, що ці організації не мають офіційної ролі в управлінні. Торстейн Екгофф (1983:36ff) доводить, що асоціації фермерів, рибалок і лісників виконують роль розповсюджувачів інформації про реґуляторні режими, які впливають на їхній бізнес. Профспілковий рух грає подібну роль стосовно законодавства про працю.

Один з наведених Екгоффом прикладів стосується різниці між норвезьким Законом про покоївок і шведським Законом про робочі години найманих працівників у сільському господарстві. Шведський закон набагато відоміший, і його порушують набагато рідше, тому що шведська асоціація сільськогосподарських робітників розповсюджувала інформацію про нього серед свої членів і втручалася в разі порушень.

Ще один вартий уваги приклад стосується шведського Закону про експорт озброєнь, який забороняє продаж шведської зброї країнам, що перебувають у стані війни. Але розкрила факт продажу зброї Ірану шведськими виробниками, зокрема «Боформом», під час ірано-іракської війни через посередників у Сингапурі не Інспекція з військових матеріалів, яка офіційно відповідає за дотримання цього закону. Порушення були виявлені й повідомлені неприбутковою добровільною Шведською асоціацією за мир і примирення. У цьому випадку на результат вплинула неурядова неприбуткова організація, яка не має офіційної ролі у впровадження цього закону.

Вивчаючи положення шведського Акта про лісове господарство, які стосуються довкілля, Катаріна Екерберґ (1987:20) зазначила, що на результати впливають екологічні групи й окремі активісти екологічного руху. Мережі неурядових дійових осіб, пов'язаних з урядовими аґенціями, можуть також вплинути на результати.

Особливим випадком є громадянська пильність. Наприклад, спостерігаючи за виконанням вимог, інспектори можуть отримувати допомогу від анонімних інформаторів і пильних громадян. Митні органи можуть користуватися послугами анонімних або навіть платних інформаторів. Роздратовані нинішні й колишні працівники компанії можуть надати інформацію про порушення в компанії. Саме це і сталося з компанією «Бофорс».

Ще одним важливим компонентом фактора оточення є засоби масової інформації. Потужна позитивна оцінка певної програми у ЗМІ надає психологічну підтримку керівництву і персоналу контролюючої агенції, що змушує їх працювати над пошуком порушень наполегливіше і ретельніше.

На результати впливає широке середовище. Програма може бути дуже чіткою, ідеально роз'ясненою виконавцям, ретельно виконуватися за планом і при цьому залишатися неефективною через зміни в ширшому політичному середовищі, які міняють передумови, на яких ґрунтувалося впровадження. Події можуть відбуватись як усередині країни, так і за її межами: може вибухнути війна чи змінитися погляди.

Для ілюстрації цієї тези можна навести конкретні приклади. У Швеції головною причиною зменшення споживання енергії з початку 70-х до 80-х років вірогідно було значне зростання цін на нафту між 1973 і 1979 роками. Таке зростання цін викликала міжнародна система. Політика шведського уряду, спрямована на енергозбереження передбачила це і сприяла економії, але не була її головною причиною.

На цьому я завершую мій загальний огляд факторів, теорій та супровідних механізмів, які можуть допомогти пояснити наслідки урядових дій. Я сподіваюся, що він буде корисний при здійсненні оцінювання процесу.

14

Критерії достоїнства і стандарти виконання

> Саме читач має (вивчаючи звіт) «оцінювати» у прямому значенні цієї концепції, а завданням оцінника є забезпечення читача інформацією, яку він може взяти до уваги при формуванні свого судження.
>
> *Лі Дж. Кронбах*

> Добре — це добре, а погане — це погане, і завданням оцінювання є розібратися, що є що.
>
> *Майкл Скрайвен*

Одним із провідних процесів оцінювання є визначення достоїнства, цінності або якості державних заходів, які розглядаються. Але що таке цінний державний захід і як його можна оцінити? З аналітичних міркувань це питання — сьоме в моєму підході до оцінювання на основі восьми проблем — можна розділити на такі складові:

1. Ідентифікація відповідних критеріїв достоїнства, які застосовуватимуться при оцінюванні.
2. На основі вибраних критеріїв відбір стандартів виконання, які вказують на успіх або невдачу.
3. Співставлення фактичної діяльності оцінюваного з кожним критерієм і порівняння його з кожним стандартом.
4. Включення судження в єдину загальну оцінку цінності заходу.

Визначення цінності через описи і приписи

Кілька разів при написанні цієї книги я визнавав свій інтелектуальний борг перед Шейдішем, Куком і Лівайтоном за їхню видатну працю «Основи оцінювання програм» (1991:46ff). Особливо просвітницьким є їхній опис компонента визначення цінності при оцінюванні. Йдучи їхніми слідами, я маю розрізняти два фундаментальні підходи до визначення цінності: описовий і оснований на приписах. Я зробив спробу підсумувати різницю

між ними в такий спосіб. При *визначенні цінності на основі опису* оцінник вибирає як критерії і стандарт цінності інших. Справа не в тому, що дані цінності є найважливішими, а в тому, що вони розглядаються як показник вартісності заходу і є ніби помелом для млина процесу прийняття рішень. При *визначенні цінності на основі приписів* оцінник сам «захищає первинність конкретних цінностей», таких, як, наприклад, справедливість, рівність і потреби клієнтів незалежно від того, чи ухвалені ці цінності якимось органом прийняття рішень, чи підтримуються певною зацікавленою стороною. Теорії визначення цінності на основі приписів передбачають, що одні цінності вищі за інші, в той час як описові зображують цінності інших, не піддаючи їх сумніву і не заявляючи, що одна цінність важливіша за інші.

Теорії на основі приписів забезпечують оцінникам зовнішню критичну перспективу і інтелектуальний авторитет, з яким не можуть зрівнятись описові теорії. Вони розширюють розуміння оцінниками позитивних урядових заходів, розширюючи їхнє розуміння того, що добре для людини взагалі.

Описове визначення ціни наражається на проблеми тому, що не існує жодної коректної теорії визначення цінності на основі описів. З іншого боку, беручи цілі інших за критерій достоїнства, оцінник може зберегти свою наукову об'єктивність і ухилитися від невдячної справи визначення власної позиції з питань критеріїв.

Визначати цінність на основі опису легше, ніж на основі приписів, тому що треба тільки опитати інших. Визначення цінності на основі приписів інтелектуально вимогливіше і вимагає підготовки з питань етики.

Теорії описів краще, ніж теорії приписів, відповідають соціальній і політичній організації таких західних демократичних держав, як Швеція, Франція і США, що ґрунтуються на підтримці плюралізму цінностей, які конкурують між собою на політичних і адміністративних аренах. У таких випадках визначення цінності на основі приписів нав'язує один етичний погляд на державні дії в політичних системах, які характеризуються плюралізмом цінностей.

Коли оцінники пропонують результати, орієнтовані на плюралізм цінностей у західних демократіях або на специфічні цінності, на яких ґрунтуються політичні дії, вони збільшують вірогідність сприйняття інформації як леґітимної. Навпаки,

захист етики приписів і збирання даних на цій основі не відбиватиме ні плюралізму цінностей, ні цінностей, на яких ґрунтуються урядові дії, і вірогідність сприйняття інформації як леґітимної зменшуватиметься, роблячи його менш надійним у політиці. У цьому описові теорії леґітимніші, і, відповідно, корисніші, ніж теорії приписів (Shadish, Cook & Leviton 1991:47ff).

Як і Шейдіш, Кук і Лівайтон, я вважаю, що цінності на основі приписів мають свою функцію, але в основному пріоритет повинен належати описовим цінностям. Теорії на основі описів більше соціально і політично прийнятні в системі плюралістичних інтересів. Моя позиція досить звична. Більшість оцінників ґрунтується на визначенні цінності на основі опису. Вони описують цінності, заявлені в програмних документах, або ті, які підтримують зацікавлені сторони, застосовують ці критерії до даних про виконання програми, презентують оцінювання різних, відокремлених один від одного компонентів і залишають загальне їхнє об'єднання за потенційними споживачами цієї інформації.

Поряд з визначенням загальної орієнтації (описової або на приписи), необхідно виправдати конкретні цінності, яким віддається перевага в кожній орієнтації. Описові теорії цінностей можуть бути попередньо організовані в тому сенсі, що завчасно визначаються віхи. Але віхи можуть також бути вибрані після, як у випадках, коли оцінники тільки надають інформацію, а визначення цінності залишають за користувачами цієї інформації.

Свій короткий опис я почну з певних запропонованих описових критеріїв достоїнства, які застосовуються тільки в оцінюванні змісту (див. розділ 4).

Критерії достоїнства змісту

Компонент цінності при оцінюванні в державному секторі дуже довго ігнорувався, оскільки відповідь здавалась очевидною: оцінник повинен уникати встановлення своїх власних критеріїв; природними критеріями достоїнства, які треба застосовувати, є заявлені початкові цілі урядового заходу.

Програми починаються заради досягнення якихось цілей, тому природно, що вони оцінюються через призму цих цілей. Навіть питання стандартів можна розв'язати в подібній манері:

якщо цілі досягнуті — програма успішна, якщо ні — програма провалилась. Я не повторюватиму в деталях аргументи, наведені мною в розділі 4, «за», а особливо «проти» підходу на основі досягнення цілі. Найпотужнішим аргументом на користь цілей урядового заходу є те, що вони мають особливий демократичний статус, оскільки інституціолізовані в урядове рішення, ухвалене, наприклад, національними законодавчими органами або муніципальними асамблеями згідно з відповідальністю і процедурними правилами прийняття рішень у публічній політиці у представницьких демократіях.

З часом оцінники на основі досягнення цілі наразилися на практичні труднощі. Деякі урядові служби мають занадто високі цілі, що робить їх непридатними як критерії цінності. Наприклад, візьмемо національну оборону. Справа оборони — уникати війни. Шведи уникали воєн з 1813 року, але чи уникання війни дійсно є метою, яка виправдовує зусилля в галузі оборони? Вона здається занадто загальною для застосування як критерію оцінювання ефективності й результативності військового аспекту оборони. Інші програми мають специфічніші цілі, але навіть вони заражені туманністю; особливо важко користуватися переліками цілей, у яких не визначені пріоритети цих цілей. Але головним запереченням є те, що оцінники досягнення цілей схильні не помічати непередбачені сторонні ефекти. Усі ці сторонні впливи непередбачені, відтак оцінник не може їх відстежити, якщо він керується заявленими цілями. А якщо він їх розкриє, заявлені цілі не забезпечують надійного критерію для їхньої оцінки. У такому разі підхід, орієнтований на заявлені цілі, має очевидні вади.

Намагаючись розв'язати проблему, методологи оцінювання почали пропонувати альтернативні критерії опису цінності. На рис. 14.1 наведений підсумок деяких поширених описових критеріїв оцінки результатів діяльності.

Відповідність міркуванням клієнтів вважається альтернативою цілям державної політики і програми. Чи програма або послуга сприймаються, чи високо цінуються клієнтами? Це вирішальне питання при *оцінюванні, орієнтованому на клієнта*.

Модель, орієнтована на клієнта, вживається, зокрема, при наданні послуг на місцевому рівні, таких, як медичні послуги, боротьба зі злочинністю, догляд за дітьми, допомога літнім людям, інвалідам і молоді. Вона також застосовується до культурних

програм, таких, як бібліотеки, музеї, зоопарки і театри; рекреаційних програм, таких, як національні парки, басейни, кількість і якість парків, стадіонів і тенісних кортів; інших послуг, таких, як вивезення сміття, прибирання вулиць, прибирання снігу, боротьба з вуличним шумом, автомобільними пробками і питання міського транспорту. Критерії, орієнтовані на клієнтів, можна застосовувати, але в розумних межах — вони мають бути збалансовані відносно інших критеріїв, таких, як досягнення цілі.

РИС. 14.1

Критерії достоїнства при оцінюванні, орієнтованому на зміст

Описові критерії достоїнства:

1. Досягнення цілі
   а. Цілі глобального характеру
   б. Цілі національної політики
   в. Цілі національної аґенції
   г. Цілі реґіональної аґенції
   д. Цілі муніципальної політики або цілі муніципальних комісій
2. Міркування клієнтів, очікування і концепції якості
3. Професійні концепції достоїнства
4. Очікування і цінності громадськості
5. Критерії достоїнства в очах різноманітних зацікавлених сторін
6. Оцінювання, вільне від цілі (взагалі ніякого стандарту цінності)

Критерії достоїнства на основі приписів:

1. Потреби клієнтів

Ще одним набором описових критеріїв є *професійні* вимоги і цілі. До представників відповідної професії звертаються з проханням надати еталони і судження про якість оцінюваного в аналізі перед оцінюванням. До професіоналів належать лікарі, професори в наукових галузях, патронажні сестри у сфері догляду за літніми людьми й інженери-ядерники у сфері державних програм ядерної енергетики. Цей підхід обумовлений тим, що структура цінностей у певних сферах є такою складною, що тільки експерти-практики можуть здійснити правильне оцінювання. Наприклад, тільки професіонали можуть вірно

оцінити якість фундаментальних досліджень, які виконують їхні колеґи з фізичних факультетів університетів.

Інколи як критерії використовуються цілі *громадян*, наприклад, коли оцінники з'ясовують думку місцевих мешканців про муніципальні бібліотечні послуги, мистецькі виставки, спортивні споруди або комунальні послуги — газопостачання, електроенергія, якість води, каналізаційні послуги, освітлення вулиць, громадська безпека (пожежна охорона, захист населення поліцією, автоінспекція, патрульно-постова служба). Цей підхід ґрунтується на теоріях демократії за активної участі населення. Як критерії можуть також використовуватися всі *цілі зацікавлених сторін,* їхні очікування і стурбованість щодо конкретного заходу. Підхід з огляду на зацікавлені сторони ґрунтується на теоріях представництва законних групових інтересів.

Презентовані вище описові критерії цінності, які мають застосовуватися при оцінюванні продукту і наслідку , піднімають ряд питань. Чи цей огляд вичерпний? Які критерії достоїнства необхідно застосовувати в кожному конкретному випадку? Чи існують якісь критерії, на які необхідно зважати при кожному оцінюванні? Чи необхідно, наприклад, завжди оцінювати надання державних послуг з огляду на цілі й очікування клієнтів? Як забезпечити рівновагу між цілями клієнтів і цілями програми та професійними цілями? І нарешті, які стандарти виконання необхідно застосовувати в межах кожного критерію достоїнства, щоб дізнатися, що вимагається для того, аби відповідати оцінці «відмінно», «непогано» чи «погано»?

Описові критерії в державному секторі майже завжди заражені двозначністю. Вони створюють проблеми для оцінника своєю нечіткістю і тим, що чітко не вказують на віддалений результат. Якщо цілі програми й інші природним чином визначені мірила, такі, як міркування клієнтів, є туманними, як же вони можуть бути наріжним каменем оцінювання? Результат, відповідно, також буде, м'яко кажучи, туманним і розпливчастим.

Радикальною відповіддю на питання розмитості цілі є *модель оцінювання, вільна від цілі.* Вільне від цілі оцінювання згідно з моїм ідіосинкратичним тлумаченням у цій книжці повністю відкидає не тільки попередньо визначені цілі заходу, але й інші попередні критерії і підтримує чисте вивчення впровадження, продукту і наслідків. Оцінювання трансформується в нормальну стандартну соціологію. Попри це, я поставив вільне від цілі

оцінювання під заголовком «описові критерії достоїнства» з таких причин. Схоже, що вільне від цілі оцінювання сприйняло філософію «тільки дайте їм факти». Роль призначеного оцінника полягає у визначенні результатів у сенсі фактичного виконання і фактичних наслідків, незважаючи на попередні цілі чи інші критерії достоїнства. Але про результати необхідно комусь звітувати. Я вважаю, що відбір, пояснення і застосування критеріїв і стандартів цінності залишається за потенційними одержувачами, які можуть користуватися будь-якими цінностями, якими їм заманеться. У цьому сенсі вільна від цілі модель збігається з описовою теорією визначення цінності.

Стратегії на основі приписів пропонуються заради уникання проблем, пов'язаних з використанням описових критеріїв. На рис. 14.1 як приклад наведено *потреби клієнтів*. Потреби дуже відрізняються від бажань і вимог. Заявляти, що комусь щось потрібне, це те ж саме, що заявляти, нібито особі буде завдано шкоди чи вона постраждає в якийсь інший спосіб, якщо цього не отримає. Численні теорії потреб схильні до специфічної теорії справедливості. Але існує декілька теорій справедливості. Справедливість — це центральне моральне міркування при оцінюванні, але такими ж є й права людини, рівність, свобода і корисність. Чому обмежуватися тільки справедливістю? Обмеження оцінювання тільки потребами, які інтерпретуються як справедливість, проблематичне, тому що існує ще ряд інших кандидатів на це.

Я згоден з тими зацікавленими в сучасній демократичній політиці сторонами, які оспорюють припущення про те, що оцінювання має ґрунтуватися на потребах. Визначення потреб — це не об'єктивна справа, а політична. Відбір критеріїв достоїнства на основі теорій справедливості, орієнтованих на потреби, може призвести до оцінювань, які радикально відрізняються від умов, які використовуються в дебатах з державної політики, що зводить до мінімуму корисність такого оцінювання.

Усі представлені тут критерії оцінювання змісту, чи то описові, чи на основі приписів, мають одну спільну рису: вони не зважають на вартість. Для виправлення цього недоліку економісти вивели критерії вартості. Найпоширенішими мірилами вартості є продуктивність і ефективність. Нижче я коротко їх розгляну.

Я згоден із Шейдішем, Куком і Лівайтоном (1991:97f) у тому, що більшість теоретиків оцінювання зупиняються на описово-

му підході до відбору критеріїв з двох причин. «Одна полягає в тому, що робота з вироблення судження про цінність лежить на плечах громадян або обраних ними представників, відтак буде невірно нав'язувати етичну систему внаслідок вибору критеріїв. Друге — висловлення суджень про цінність на умовах, прийнятих серед зацікавлених сторін — сприяє використанню оцінювання у дебатах і дискусіях».

Моя позиція збігається з їхньою: необхідні обидва підходи — на основі описів і приписів, але пріоритет має належати описовому оцінюванню. Цілком прийнятно відповідати на запитання про досягнення цілі, беручи цілі політики і програми як критерії і стандарти оцінювання. Але також корисно й відповідально вказати на те, що програма не розв'язує реальну проблему, яку вона мала б розв'язувати. Обидві речі можна робити одночасно.

Продуктивність

Часто вважають, що державний сектор повинен брати приклад з приватного бізнесу. У приватному бізнесі прибуток є критерієм достоїнства і максимізація прибутку є нормою успіху. За цією аналогією, максимізація продуктивності має вважатися критерієм успіху державних заходів. Продуктивність — це співвідношення між продукцією і вартістю, іншими словами, продукція — вхідні ресурси.

У четвертому розділі було показано, що продуктивність можна виміряти по-різному, наприклад, як продуктивність коштів чи як продуктивність праці. Ми можемо використовувати фізичні одиниці або грошовий вираз як вище, так і нижче риски алгоритму. Для спрощення я подам грошову цінність у євро (€).

Контроль за забрудненням води	Кількість оброблених літрів за одне євро (€)
Податок на прибуток	Кількість євро, зібраних через податок за одне €
Видача паспортів	Кількість заяв, оброблених за людино-рік
	Загальний час, витрачений на одну заяву в хвилинах
	Вартість однієї заявки в євро
Парки	Вартість утримання одного га в євро

Публічні місця для плавання	Кількість відвідувачів на одне €
Інспекція з будівельних стандартів	Кількість людино-годин на інспекцію
	Вартість однієї інспекції в євро
Пожежна охорона, запобігання	Вартість людино-години на душу населення
	Вартість в євро на душу населення
	Виїзди на людино-годину
	Виїзди на одне €
Міський транспорт	Пасажирських перевезень на одне €

Усі заходи, великі чи малі, пов'язані з видатками. Розробка заходу вимагає коштів, тому що необхідно перевірити альтернативні варіанти, виконати технічне дослідження і написати звіти. Після ухвалення програму необхідно виконувати, що вимагає виконавців, менеджерів, керівників, офісних приміщень, офісного обладнання і технічного устаткування. Керівники, менеджери і виконавці аґенції мають бути інформовані про зміст програми, наприклад, на інформаційних зборах. Адресатів необхідно повідомити про існування і зміст державних програм. Необхідно підготувати і розповсюдити інформаційні брошури та папки, найняти і підготувати розповсюджувачів інформаційних матеріалів. Реґламент, наприклад, законодавство, вимагає технічного персоналу з необхідним рівнем компетенції, який здатний здійснювати контроль за його дотримуванням. Після ухвалення заяв потрібно сформувати персонал для нагляду, оцінювання і отримання зворотного інформаційного зв'язку. Те ж саме стосується економічних стимулів, перешкод та інформації. Позики й субсидії надаються за заявою, що вимагає персоналу, який має обробляти ці заяви і приймати рішення. Вони також передбачають нагляд після надання, аналіз виконання і інформаційний зворотний зв'язок. Адресати заходів вимагають видатків, коли заповнюють форми, беруть участь у переговорах тощо.

Продуктивність як мірило діяльності державного сектору має певні технічні переваги. Інколи вартість не так уже й важко підрахувати, оскільки кошти надходять до аґенцій у грошовому вигляді. Але розподіл фондів між відповідними видатками за кожним конкретним проектом може бути виснажливим завданням, тому що фонди часто надаються на всю програму єдиною сумою.

Але ці перешкоди здаються незначними порівняно з труднощами, пов'язаними з вимірюванням продуктів, навіть коли продуктивність передбачає, що вони виражені тільки у фізичних, а не грошових одиницях.

У четвертому розділі я наводив приклад муніципальних бібліотек для ілюстрації труднощів, пов'язаних з пошуком вірних показників продукції. Чи кількість узятих читачами книжок є дійсно вичерпним мірилом продукції? Багато відвідувачів приходять до бібліотеки для того, щоб почитати газети і журнали, але це не відбивається у статистиці взяття книжок додому. Вони відвідують бібліотеку довідкових матеріалів, де користуються енциклопедіями і словниками, відвідують музичний відділ і слухають записи на платівках, касетах і дисках. Бібліотеки також організовують виставки і лекції. Відтак кількість узятих читачами книг не є вичерпним показником продукції.

Оцінювання продуктивності має ще одну хитрість. Бібліотека може користуватися повагою широких кіл громадськості, навіть якщо вони ніколи її не відвідували. Вона може мати притаманну, потенційну або очікувану цінність. Цю ідею ілюструє порівняння з пейзажними цінностями. Національний парк Сарек у шведській Лапландії коштує щось для мене, хоч я ніколи його не відвідував і, вірогідно, ніколи там не буду. Те саме стосується Муддус, Пад'еланта й інших лапландських національних парків. Але я вважаю ці національні парки дорогоцінними перлинами і хочу, щоб вони збереглися. Те саме може стосуватися й бібліотек. Добра муніципальна бібліотека сама собою є дуже цінний ресурс і без урахування кількості взятих у ній книжок. Очікувана цінність не відбивається статистикою про взяті книжки або про кількість зареєстрованих відвідувачів.

Дозвольте коротко згадати про такі послуги, як державні дошкільні дитячі заклади. Які критерії продукції мають використовуватися при оцінці догляду за дітьми? І що таке гарний догляд за дітьми? У політичних дебатах у Швеції як критерій достоїнства використовується кількість грошей на кількість місць у денних дитячих дошкільних закладах або кількість людино-годин на одне місце в денних дошкільних закладах. Але ці мірила менш задовільні, тому що місця в дитячих дошкільних закладах можуть дуже різнитись за якістю. Навіть у Швеції між дитячими дошкільними центрами існує велика різниця щодо дидактики, якості вихователів, атмосфери і оснащення. Як виявити і виміряти ці аспекти якості?

Цим я тільки хочу вказати на те, що існують загальні обмеження на вимірювання продуктивності навіть усередині його визнаних положень.

Ще одне важливе заперечення проти продуктивності полягає в тому, що це внутрішній вимір, який не охоплює того, що ми дійсно хочемо виділити, а саме впливу, який програма, її впровадження і продукти здійснили на кінцевих одержувачів або на суспільство в цілому, цінність цих результатів і чи дійсно ці вигоди варті витрат. У прикладі з бібліотеками книжки, взяті додому, самі собою нічого не означають; люди часто беруть книжки і ставлять їх на полиці, навіть не розкривши. Важливішим є читання взятих книг. Але найважливішим є те, що читачі отримують від прочитаних книжок, які можуть бути розважальними чи освітніми. Орієнтований на освіту, свідомий коштів оцінник діяльності бібліотек прагне з'ясувати, чи цінність знань, отриманих від узятих у бібліотеці книжок, варта пов'язаних з цим коштів. Але в такому випадку він покидає сферу продуктивності і вступає у сферу оцінювання ефективності.

Прибічники продуктивності як стандарту, через який оцінюється державна політика, програми й послуги, не можуть уникнути того, що продуктивність як мірило продукції не є ідеальним інструментом виміру для оцінки цінності й достоїнства діяльності в державному секторі. Продуктивність вимірює кількість, забуваючи про якість. І державна установа може робити невірні речі, наприклад, продукт може не приводити до бажаного наслідку.

Критерії ефективності

Третьою групою критеріїв достоїнства, які мають використовуватись у сучасному політичному й адміністративному оцінюванні, є ефективність. Ефективність часто вважають *цінністю* державного управління. У своїй класичній праці «Адміністративна поведінка» (1976:186) Герберт Саймон стверджував: «Критерієм, який адміністратор застосовує до фактичних проблем, є критерій ефективності. Ресурси, які адміністратор може вкладати, жорстко обмежені... Його функція полягає в забезпеченні максимального досягнення цілей уряду (за умови, що вони узгоджені) за рахунок ефективного використання обмежених наявних ресурсів». Ефективність високо цінується і в інших

контекстах. Як у Бернарда Шоу (1907: акт 4): «У світі є тільки дві якості: ефективність і неефективність, і тільки два сорти людей: ефективні й неефективні».

Повторюючи сказане в розділі 4, ефективність можна виміряти двома способами — як витрати-вигоди і як результативність витрат. Якщо вимірювати ефективність через аналіз витрат і вигід, її можна виразити як співвідношення між цінністю результатів програми в грошовому виразі й витратами у грошовому виразі. Якщо порівняти з аналізом витрат і результативності, ефективність віддає належне витратам у грошовому виразі, як у аналізі витрат і результативності, але цінність результатів вказується тільки у фізичному виразі (див. рис. 4.10).

Впливи заходу після його започаткування, не ідентичні в різних ситуаціях в цільовій зоні. Це може бути викликане чимось іншим. Оцінник мусить шукати наслідки програми. У цьому сенсі оцінювання ефективності використовує те саме мірило, що й аналіз результативності. Головна різниця полягає в тому, що ефективність зважає на витрати, в той час як аналіз результативності їх іґнорує.

Мої погляди на результативність, продуктивність і ефективність як критерії цінності при оцінюванні державних заходів можна стисло викласти у вигляді огляду на рис. 14.2.

РИС. 14.2

Чотири важливі критерії достоїнства при оцінюванні в державному секторі

(I)	Результативність	= ступінь досягнення цілей результатів, вартість іґнорується
(II)	Продуктивність	= продукт через витрати
(III)	Ефективність (витрати-вигоди)	= грошова цінність результатів заходу через грошову вартість заходу
(IV)	Ефективність (витрати-результативність)	= результати заходу у фізичному виразі через грошові витрати на захід

Припускаючи, що можна виробити і прийняти мірила продуктивності й ефективності, вигоди для державної служби і для громадськості можуть бути значними. По-перше, знання про результати само собою стимулює людей до вдосконалення

своєї діяльності. Люди мають тенденцію до підвищення планки, коли вони бачать результати своїх зусиль. За наявності постійного отримання інформації на основі об'єктивних критеріїв результатів, люди отримують стимул до покращання своїх власних результатів. Це, в свою чергу, підвищує задоволення і мораль працівників.

Вимірювання продуктивності й ефективності може також стати основою для зменшення важливості директив, норм і правил, навіть самого нагляду. Працюючи з коректним набором мірил продуктивності й ефективності, працівник може стати сам собі майстром. Об'єктивні критерії, а не наглядач, спрямовують працю працівника і обумовлюють його досягнення..

Усі ці чинники можуть сприяти інновації. Тому що коли встановлюються конкретні завдання, вони мають тенденцію ставати важливішими, ніж їх виконання.

Орієнтири для порівняння

Для того, щоб сказати щось мудре про фактичну продуктивність і ефективність конкретних програм, необхідно мати орієнтири для порівняння. Фактична продуктивність, наприклад, бібліотеки, має з чимось порівнюватися для того, щоб ви могли уявити, наскільки позитивно вказана продуктивність. Тобто, оцінникам потрібні стандарти діяльності у критерії продуктивності для того, щоб сказати, що означає висока чи низька продуктивність.

Ізраїльський політолог Єгезкел Дрор (1968:28) запропонував огляд найпоширеніших стандартів цінності, які використовуються при оцінюванні державної політики. Я додав до переліку Дрора деякі власні стандарти діяльності. З цими додатками перелік Дрора має такий вигляд. Для спрощення я застосовую продуктивність як метричну величину.

1. **Минуле.** Як досягнута продуктивність порівнюється з продуктивністю в минулому? Скільки коштувала муніципалітету А одна книжка, взята читачем у бібліотеці 1993 року в порівнянні, наприклад, з 1991, 1989 роками або, скажімо, тривалішим періодом — 1980—2002 роками?
2. **Порівняння на національному рівні.** Як досягнута продуктивність порівнюється з продуктивністю еквівалентних інституцій у тій самій галузі? Скільки коштувала одна книжка, взята читачем у біб-

ліотеці муніципалітету А 1993 року в порівнянні з муніципалітетами Б, В і Г у тій самій країні? Або скільки коштувала одна книжка, взята читачем у бібліотеці К, у порівнянні з бібліотеками Л, М і Н муніципалітету А?

3. **Порівняння на міжнародному рівні.** Як досягнута продуктивність порівнюється з продуктивністю еквівалентних інституцій в інших країнах? Скільки коштувала одна книжка, взята читачем 1993 року в бібліотеках фінських муніципалітетів А, Б, В і Г у порівнянні зі шведськими муніципалітетами А, Б, В і Г?
4. **Еталон.** Як досягнута продуктивність порівнюється з найкращими зразками?
5. **Цілі.** Чи досягнута продуктивність відповідає цілям муніципального уряду? Іншим цілям?
6. **Очікування клієнтів.** Чи досягнута продуктивність задовольняє вимоги клієнтів бібліотеки?
7. **Вимоги зацікавлених сторін.** Чи досягнута продуктивність задовольняє вимоги зацікавлених у бібліотеці сторін? Чи вартість однієї взятої читачем книжки прийнятна для мешканців муніципалітету, спілки бібліотекарів, персоналу бібліотеки, керівництва бібліотеки?
8. **Професійні стандарти.** Чи досягнута продуктивність відповідає загальноприйнятим професійним стандартам? Як оцінює вартість однієї взятої читачем книжки Асоціація фінських муніципальних бібліотек або професійна організація бібліотекарів? Чи національні й міжнародні фахівці з бібліотечної справи вважають таку продуктивність прийнятною?

Невартісні критерії, економічні критерії та процедурні цінності

Як усі критерії цінності при оцінюванні державних програм, цілі програми, цілі клієнтів, цілі зацікавлених сторін та інші невартісні критерії, продуктивність і ефективність надають лише часткову перспективу. Вони не зважають (або сприймають як дане) на інші вимоги, що, як правило, ставляться до діяльності в державному секторі в сучасних демократичних державах. У своїй «Бюрократії» Джеймс Вілсон (1989:126ff) назвав ці інші вимоги контекстуальними цілями. Контекстуальні цілі — це продукт бажання забезпечити процедурну справедливість або надати перевагу певним інтересам над іншими.

Процедурний стандарт, який глибоко вкорінився в західному державному управлінні — це *правова справедливість*. «Коли я зараз беруся за поняття «справедливість», я роблю це з певним

хвилюванням»,— зізнався Торстейн Екхофф під час своєї першої лекції в ролі професора Університету Осло у 1957 р. (1989: 242). А «Справедливість» — це вислів, асоційований з такими потужними позитивними емоціями, що ви відчуваєте, нібито коїте святотатство, намагаючись його проаналізувати. Воно подібне до таких слів, як «свобода» і «демократія», в тому сенсі, що ніхто не може відверто сказати, що він противник того, що означають ці слова. Але, *що* ці слова означають, рідко буває зрозуміло, і часто розуміння цього буває дуже різне».

Я погоджуюся з аналізом Екгоффа, і в нашому контексті немає сенсу розглядати концепцію дуже детально. Дозвольте мені лише зауважити, що з точки зору справедливості оцінювання державної політики і програм насамперед спрямоване на менеджмент справ. За кожною справою ми можемо вимагати, щоб до пов'язаної з цим особи відповідні власті ставилися справедливо. Вона повинна мати можливість отримувати документи та інші підготовчі матеріали, які аґенція має намір використовувати, і отримати можливість оскаржити свою справу до остаточного прийняття формального рішення. Після цього особі необхідно надати обґрунтування прийнятого рішення і повідомити про процедуру оскарження у вищому органі. Більше того, до однакових справ необхідно ставитись однаково. Наприклад, відповідальний державний службовець не може ні надавати перевагу родичам, товаришам по партії, друзям сім'ї або однокашникам по університету, ні ставитися неприхильно до ворогів, людей, народжених у якійсь специфічній місцевості, або політичних суперників.

Вілсон у своїй «Бюрократії» (1989:126ff) користується американськими програмами оборонних закупок для ілюстрації контекстуальних цілей. Міністерство оборони через Аґенцію з оборонного матеріально-технічного постачання щороку закуповує харчові продукти, пальне, обмундирування і запчастини на мільярди доларів і контролює урядові контракти на суму близько 200 мільярдів доларів. Конґрес і президент неодноразово вказували на необхідність ефективної діяльності цієї системи. Але ефективність має певні обмеження в сенсі правової справедливості. Ці процедурні обмеження вимагають справедливого розподілу контрактів у процесі державних закупок, тобто вони вимагають надання усім зацікавленим фірмам рівних можливостей взяти участь у конкурсному відборі. «Основні правила: надання всім потенційним підрядчикам рівних можливостей для участі у тендері; прийняття Аґенцією рішень про

закупівлю має ґрунтуватися на об'єктивній оцінці документації про специфікацію продукції; контракти на основі закритих тендерів мають надаватися тому підрядчикові, який запропонує найнижчу ціну; ті, хто програв тендер, повинні отримати можливість оскаржити рішення, якщо вони з ним не згодні».

Характерно, що вимоги щодо справедливості вимагають від управління справами більше часу. Процедурна справедливість — дорога річ. Відтак критерії, орієнтовані на результати, такі, як продуктивність, ефективність і результативність, вступають у конфлікт з процедурною справедливістю й іншими критеріями коректного процесу. Наукові чи технічні розрахунки не можуть забезпечити компроміси між процедурною справедливістю, з одного боку, і ефективністю, продуктивністю і результативністю, з іншого.

Ще одним процедурним критерієм є *демократичні цінності*. Моделі змісту й економічні моделі їх також іґнорують у принципі. Доведено, що більші скандинавські муніципалітети можуть похвалитися вищою продуктивністю у наданні соціальних послуг, ніж менші за розміром. Проти цього часто вживають арґумент про те, що менші громади пропонують громадянам сприятливіші умови для участі в громадському житті й більше можливостей нагляду за діяльністю органів влади. Ніяке дослідження продуктивності чи оцінювання, яким би вражаючим воно не було з наукової точки зору, не може об'єктивно пояснити, як забезпечити рівновагу між цими демократичними цінностями і продуктивністю. Компромісу можна досягти тільки через публічне обговорення, формування громадської думки, компроміс і рішення більшості, інакше кажучи, через політику.

Ще одним набором контекстуальних цілей, на яких наголошує Вілсон, є обмеження, пов'язані з *наданням переваги одним інтересам над іншими*. Він знов (1989:126ff) користується прикладом програм американських оборонних закупок для ілюстрації. У процесі закупівель Міністерство оборони через Аґенцію з оборонного матеріально-технічного забезпечення зобов'язане за законом приділяти особливу увагу постачальникам із середовища малого бізнесу (особливо малого бізнесу, який перебуває у невигідному становищі), малому бізнесу, який належить жінкам, працівникам з обмеженою працездатністю, або ветеранам-інвалідам, або тим фірмам, які перебувають на територіях з великим надлишком робочої сили.

Вілсон робить висновок: «Мотив [процедурної справедливості] можна описати, як зусилля з вирівнювання поля для гри, мотив [захисту певних інтересів] — як зусилля з нахилу цього поля».

Ще однією вимогою, яка може використовуватись як стандарт, є *представництво*. У деяких країнах закон вимагає від державних аґенцій наймати робочу силу таким чином, щоб вона відбивала різноманітність населення країни. Адміністрація повинна бути мікрокосмом більшого суспільства стосовно, наприклад, раси, мови, статі й реґіонів. Наприклад, південнокорейська державна служба оцінюється з огляду на збереження балансу реґіонів при наймі працівників на службу. Такі дослідження вказують на те, що мешканці провінції Кіонгсан представлені набагато більше, ніж мешканці провінції Чолла. Хоча й забезпечуючи високий рівень законності, така соціально репрезентативна державна служба технічно може й не бути найкомпетентнішою й найефективнішою.

В ідеалі оцінник бажав би оцінити всю діяльність або характер оцінюваного через одну єдину цінність. Наприклад, ефективність була б об'єднана з процедурною справедливістю, представництвом, демократичними цінностями і цінностями захисту певних інтересів у єдину загальну цінність. Але науковими засобами це зробити неможливо. При остаточному аналізі глобальна оцінка вимагає політичного судження. Виходом із цього становища є виконання окремого оцінювання кожного із вказаних явищ і передача повноважень з глобальної оцінки тим, хто приймає рішення на політичному рівні.

На початку очевидна технократична тенденція в оцінюванні спостерігалась частіше, ніж у 1990-х роках. Короткозорі і погано прораховані політичні ігри треба було витіснити довгостроковими, науковими, раціональними підходами до прийняття рішень. Але, на мою думку, оцінювання ніколи не зможе замінити політичне судження і йому не можна цього дозволяти. При всіх владних розподілах цінностей, якщо скористатися наданою Дейвідом Істоном відомою дефініцією суб'єкта політики, існують серйозні проблеми рівноваги, які можна розв'язати тільки політичними методами, а не технічними розрахунками, якими б надійними і ретельними вони не були.

Дозвольте мені у зв'язку з цим процитувати Леннарта Лундквіста (1990:18):

> У конфлікті всередині, а також поміж різними типами критеріїв достоїнства під рукою не буває якогось мірила, яке в об'єктив-

ний спосіб вказало б, на які цінності необхідно зважати. Також не завжди є й система санкцій, яка б ґарантувала дотримання всіма акторами певного даного критерію. Як у таких випадках визначати пріоритети? Як правило, проблему неможливо розв'язати через застосування методик, якими б технічно досконалими вони не були. Єдиним способом, що залишається, є владне прийняття рішення. Це означає, що хтось або щось (наприклад, обрані політики, учасники переговорів або ринок), маючи силу нав'язати свою волю при остаточному аналізі, вирішує, які критерії або стандарти застосувати. Це наочно демонструє політичну природу оцінювання.

Я повністю згоден з Лундквістом у його захисті політики від завищених вимог оцінювання. Оцінювання, яким би науковим і систематичним воно не було, не може і не повинно замінити повний спектр політичної гри — суперечність, дискусію і прийняття рішень. Оцінювання грає важливу роль, але воно не може замінити політику.

Але я хотів би дещо змінити висновок Лундквіста в одному пункті. Замість того, щоб у випадку незгоди звертатися до влади, я б рекомендував звернути увагу на таку рису демократичного врядування, як орієнтація на дискурс, дебати і опрацювання. До влади можна звертатися тільки в крайньому випадку, коли розбіжності залишаються після ретельного опрацювання і переговорів між сторонами.

Проблема критерію має ще одне рішення, до якого рідко звертаються теоретики оцінювання. Інтерес повинен бути зосереджений не на результатах, а на процедурах прийняття рішень, які дають результати. Таке інституційне рішення проблеми критерію пропонує звернути головну увагу на розбудову інституцій, які мають здійснювати оцінювання. Такі питання, як хто має брати участь в оцінюванні та інші правила оцінювання, мають бути головними. Схема на основі зацікавлених сторін, яку Швеція інституціалізувала в попередньо презентованій моделі SOU, саме і є таким прикладом (див. розділ 4).

Інституційне рішення передбачає зсув інтересу від обережної оцінки наслідків і результатів до ретельної оцінки організаційної структури і системи правил прийняття рішень. Це вказує на іронію повернення до менеджменту, орієнтованого на процес, і інституційних моделей оцінювання, проти яких була спрямована сучасна модель оцінювання з її наголосом на менеджменті, орієнтованому на результати, і безпосереднім вивченням продукту та наслідків урядової діяльності.

15

Використання і корисність оцінювання

Хай живе економіка, і нехай вона ніколи не знадобиться.

Тост на різдвяній вечірці кембриджських економістів

Шлях до бездіяльності вимощений звітами про дослідження.

Едуард А. Сачмен, «Дослідження з оцінювання» (1967)

Те, що результати оцінювання мають бути якимось чином використані, є догмою серед оцінників. Саме забезпечення потенційних реципієнтів добре обґрунтованою інформацією, розумними судженнями, над якими варто міркувати, й ефективними варіантами дій є завданням оцінювання. Якщо використання спотикається, оцінювання також падає. Не тільки корисність і використання, а й практичність є ознаками успішного оцінювання[1].

Зростаюче незадоволення оцінюванням

Але в академічній літературі з питань оцінювання, частіше в американській, ніж у канадській чи західноєвропейській, постійно зустрічаються скарги на невикористання або недостатнє використання оцінювання. Політики замовляють і фінансують оцінювання, але мало, якщо взагалі цікавляться звітами про результати. Досить часто питання вирішуються ще до закінчення виконання оцінювання. Програми, які, на думку оцінників, є результативними, скорочуються, натомість програми, які оцінниками вважаються не результативними, продовжуються або навіть розширюються. Оцінювання відверто іґноруються.

Вишуканіші критики визнають, що оцінники використовуються тільки як боєприпаси в битві між політичними фракціями, де вже визначені союзники і накреслені лінії фронтів. Оцінюваннями користуються, але лише для того, щоб посилити або послабити існуючі позиції.

Ця критика певною мірою виправдана. Оцінювання іґнорують або сукупно відкидають. Вони також використовуються як

зброя під час поточної боротьби. Але розчарування оцінюванням частково викликане завищеними очікуваннями.

Взагалі мало що відповідає очікуванням. Оцінювання не є винятком. У 1960-і роки у США та інших країнах першої хвилі, таких, як Швеція, сподівання були високими. Зійшло сонце оцінювання. На той час питання використання (остання проблема в моєму підході до оцінювання державної політики на основі восьми проблем) розв'язувалося дуже спрощено. Оцінювання має бути академічним дослідженням для того, щоб спрямовувати формування і здійснення заходів у більш науковому напрямі або навіть перетворити їх на наукову чи наукоподібну діяльність. Народовладдя, яке здійснюється через обраних політиків, має бути підкріплене здоровою дозою експертних рекомендацій. Технократія має підтримувати демократію (Fischer 1990).

Ця утопія, в якій використання має здійснюватись у досить прямий спосіб, лінійний і механічний, різко контрастує з реальним світом уряду, де оцінювання «крутиться як сміття у бюрократичному вирі», використовуючи експресивний вираз Керол Вайс (1972a:11). Чому ж до оцінювання ніхто не прислуховується? Це питання пов'язане з іншим, яке набирає усе більшої ваги: використання наукового і соціального дослідження при прийнятті урядових рішень. Фактично з'явилась нова індустрія академічного характеру, яка займається вивченням використання науки, соціальних досліджень і оцінювання. Існує багато літератури, кількість якої продовжує збільшуватися, з питання зв'язків між наукою, соціальними дослідженнями і оцінюванням, що наглядно демонструє бібліографія. (Dynes & Marvel 1987, Rich 1981:65ff,137ff,169ff,207ff). Опубліковано декілька оглядів цієї галузі науки, що розвивається. Такі журнали, як «Наукова комунікація» (раніше «Знання: створення, розповсюдження, використання»), «Знання і політика» і «Суспільне розуміння науки» підтверджують масштаб сучасних досліджень з питань використання знань при прийнятті рішень на державному і корпоративному рівнях.

Глибше розглядаючи питання використання, ми повинні розібратися, що означає використання, інакше ми не зможемо ні відокремити використання від невикористання, ні розібратися з різними типами використання. А якщо ми не знаємо точно, що таке використання, як ми можемо знати, що його недостатньо? Відтак необхідно виділити п'ять типів використання: інструментальний, концептуальний, інтерактивний, узаконюючий і тактичний. Ми також маємо розібратися, хто є реципієнтами. Крім

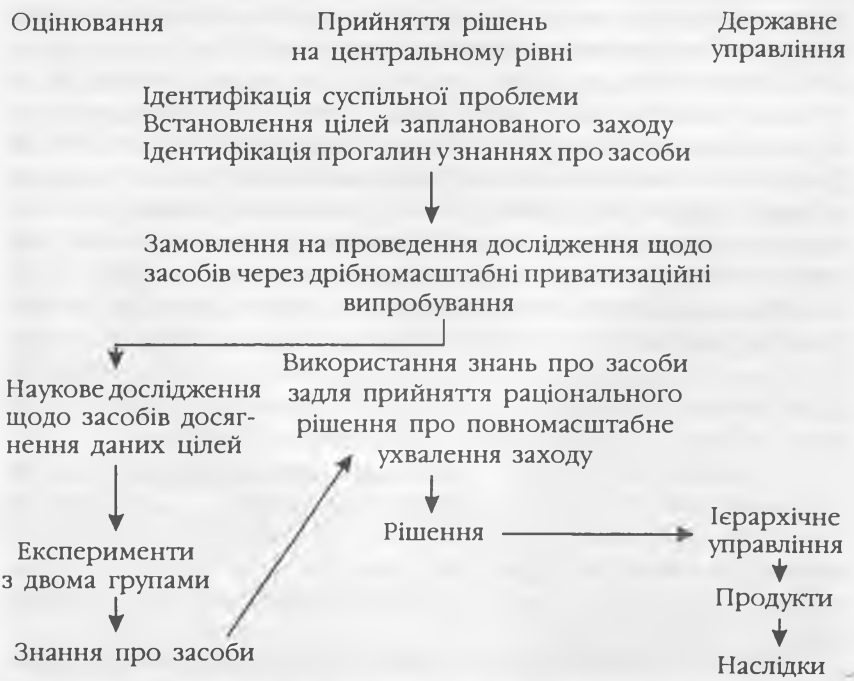
того, здається, варто прояснити, в якому сенсі може вживатися термін «оцінювання». Я розпочну з концепції використання, а потім дещо скажу про користувачів і оцінювання, а на завершення запропоную деякі рецепти вдосконаленого використання.

Інженерна модель використання оцінювання

Інженерна модель використання оцінювання (вважається ідеалом, якого варто прагнути) є силою, що стоїть за поняттям оцінювання як засобу приборкання демонів політики і надання Левіафану рис свійської і раціональної тварини (Albæk 1988:23ff, Fischer 1990). Характерні риси інженерної моделі представлено на рис. 15.1.

РИС. 15.1

Інженерна модель використання оцінювання



***Ілюстрація*: Таге Вендунг на основі малюнку Е.В.**
***Джерело:* На цю схему надихнули Albæk 1988:xx і Naustdalslid & Reitan 1994:51**

Хоча інженерна модель може застосовуватися до всіх рівнів прийняття рішень в державному секторі, я повинен припустити, за педагогічних причин, що національні політики встановлюють цілі[2].

Згідно з інженерною моделлю, рішення про захід мають ухвалюватися в два чітко розділені етапи. Перший, попередній, етап пропонує ретельно перевірити всі можливі заходи через добре розроблені, невеличкі пілотні випробування. Результати пілотних випробувань мають бути передані до політичної системи, яка на другому етапі на підставі цих результатів має ухвалити рішення про повномасштабне впровадження або відхилення державного заходу.

Інженерна модель передбачає ідентифікацію проблем у політичній системі, політики мають визначити цілі, спрямовані на виправлення недоліків, і вказати на сфери, в яких їхні знання про відповідні засоби дуже обмежені. Потім необхідно найняти науковців-дослідників, які найретельніше вивчать найефективніші засоби досягнення запланованих цілей. Дослідники мають працювати з найкращими науковими і наукоподібними структурами та методиками досліджень, бажано з методиками експериментування з двома групами на випадковій основі, що забезпечить винайдення найефективніших засобів досягнення встановленої мети. Коли такий дрібномасштабний експеримент буде виконано, науковці повинні надати політичній системі об'єктивну і ґарантовану інформацію про ці засоби. Потім політики повинні використовувати ці якісні знання для прийняття раціональних рішень, обов'язкових для всіх громадян держави. До цього ми додамо, що рішення має бути передане державному управлінню, яке віддано і вчасно повинно втілити його в життя і забезпечити запланований результат.

В інженерній моделі оцінювання використовується в *інструментальний* спосіб. «Інструментальний» — це коли результати оцінювання будуть схвалені політиками і зможуть вплинути на дійсне прийняття рішень. А результати оцінювання саме і стосуються найефективніших засобів досягнення поставленої мети.

Наскільки реалістичною є інженерна модель, сконструйована, як ідеал, якого необхідно прагнути? Можливі обставини, за яких реальність не дуже відрізняється від інженерної моделі. Здається, що це стосується ситуацій, коли ті, хто приймає рішення

у державному секторі, встановлюють винятково чітко визначені цілі й за допомогою оцінювання досягають їх у способи, які нагадують інструментальні.

Але в більшості випадків реальне життя дуже відрізняється від інженерної моделі. Оцінювання може мати значні наслідки, але не в лінійній послідовності, притаманній інструментальному погляду. Ролі оцінювання в політичному й адміністративному контекстах різносторонніші, тонші і складніші (Wittrock 1991, Weiss 1979).

Здебільшого відмінності стосуються дій замовників і користувачів — політиків, партій, агенцій. Вони також спостерігаються навколо того, що передає оцінювання — і комунікації між оцінюванням, і прийняттям рішень.

Тут необхідно ввести деякі важливі застереження. Інструментальне застосування оцінювання може відбутися, хоча результати, які використовуються, не є наслідком експерименту. Звичайно, знання, отримані іншими, відмінними від експерименту способами, можуть також використовуватись інструментально. Ми можемо легко уявити собі інструментальне використання результатів, отриманих через тіньовий контроль або через якісні конкретні приклади. Такі ситуації у звичайному реальному житті дуже поширені. Деякі дослідження в західних країнах також організовані таким чином, щоб використовуватися при прийнятті рішень. Попри ці застереження, інструментальний погляд на використання здається занадто механічним і спрощеним. Роль, яку оцінювання відіграє в політичному й адміністративному контекстах, складніша і тонша (Wittrock 1991).

Чотири інших типи використання оцінювання

Застосовані згідно з *моделлю просвіти* результати оцінювання включаються в загальну структуру знань користувача; оцінювання використовується для обмірковування (Weiss 1979:209), а не для дій. На просвіту також посилаються як на *концептуальне використання*.

У моделі просвіти політики та інші зацікавлені сторони отримують когнітивні і нормативні знання через оцінювання, але ці

знання не використовуються безпосередньо, а трансформуються в рішення та дії. Після належного вивчення результатів відповідальні за захід офіційні особи та інші зацікавлені сторони роблять висновок про те, що потреби здійснювати щось стосовно результатів заходу немає. Рекомендації вивчаються, а результати оцінювання беруться до уваги, і процедура загалом робить свій внесок у жорсткий нагляд за елементами заходу, висвітлення проблем, краще розуміння достоїнств і обмежень. Але рішення не приймаються, і дії не виконуються. Саме це і передбачає забезпечення просвіти (Weiss 1981:20f).

Для вдосконалення наших знань я повинен включити модель просвіти у досить добре розроблену при дослідженні засобів масової інформації ієрархію наслідків. Так звана «Модель комунікації/переконання» Уїльяма Макгвайра (1989:44ff) є, вірогідно, однією з найретельніше розроблених на сьогодні детальних ієрархій комунікаційних наслідків. На рис. 15.2 я розташував дванадцять етапів реаґування у вигляді сходинок.

Макгвайр (1989:48) вважає, що дванадцять кроків являють собою продукцію процесу переконання. Цей перелік «демонструє послідовні кроки реагування, необхідні для ефективної комунікації; наприклад, громадськість має ознайомитися з інформацією, після чого повинна звернути на неї увагу, зацікавитись нею, вивчити, «чому» і «як», погодитися, зберегти, відновити і на її основі приймати рішення аж до поведінки на основі цього рішення (крок 10), отримати внаслідок цієї поведінки підсилення і вдатися до діяльності після виконання (такої, як вербування прибічників або реорганізація власних відповідних вірувань), яка консолідує нове становище, викликане комунікацією.

Користувач, який пройшов від кроку 1 до кроку 9, застосував оцінювання інструментально. Але якщо оцінювання пройшло тільки кроки 1—5, тобто якщо реципієнт ознайомився з оцінюванням, звернув на нього увагу, зацікавився ним і набув певних знань, якими він раніше не володів, але не піддався йому і не почав діяти внаслідок цього, користувач скористався оцінюванням для просвіти.

Потім користувач може ознайомитися з результатами оцінювання, навіть ретельно їх вивчити, що зробить його набагато поінформованішим, ніж раніше. Але якщо це не викличе ніяких дій і не змінить ставлення, це буде просвітницьке використання.

РИС. 15.2
Кроки реагування в комунікативному процесі

Крок 12. Консолідація після прийняття рішення
Крок 11. Підсилення прийнятого рішення
Крок 10. Поведінка відповідно до рішення

Крок 9. Прийняття рішення про основу відновлення
Крок 8. Пошук і відновлення інформації
Крок 7. Збереження змісту в пам'яті
Крок 6. Поступка (зміна ставлення)

Крок 5. Придбання навичок (вивчення «як»)
Крок 4. Розуміння (вивчення «що»)
Крок 3. Зацікавленість, симпатія
Крок 2. Звернення уваги
Крок 1. Ознайомлення з комунікацією

Ілюстрація: **Таге Вендунг на основі малюнку ЕВ**
Джерело: **Адаптоване за В. Макгвайром, «Теоретичні основи кампаній», 1989:44ff**

Концепції оцінювання можуть допомогти і допомагають структурувати обговорення політики. На загальному рівні численні концепції оцінювання є частиною *лінгва франка* (спільної мови) політиків. У контексті специфічних проблем будуються спеціальні конструкції, які мають забезпечити словник на допомогу організації та прояснення дискусій і дискурсу. Подумайте про вплив на політику таких назв категорій, як «інструменти політики», «сторонні ефекти», «детермінанти наслідків політики», «менеджмент на основі завдань», «справи, що суперечать фактам». Процес проникнення оцінювання в законодавчі асамблеї, аґенції і комісії та впливу на спосіб мислення тих, хто розробляє політику, тонкий, але його не можна іґнорувати. Ця здатність структурувати також є просвітницькою.

Просвітницьке, або концептуальне, використання може також покривати кроки 1—8.

Керол Вайс, чиї роботи постійно цитуються в книжках і матеріалах про використання оцінювання, також виділяє третю категорію, *інтерактивне використання* оцінювання. Дизайнери державної політики втягнуті у відчайдушні процеси пошуку поряд з різними дійовими особами, серед яких оцінники складають тільки одну групу, а їхні знання є одним набором серед багатьох. Серед учасників можуть бути адміністратори, представники зацікавлених груп, планувальники, журналісти, клієн-

ти, політично призначені особи, друзі, члени партій та посвячені громадяни. Діалог може слугувати меті інтелектуального проникнення в суспільні проблеми. Але оскільки для такого «первісного супу політики», як його назвав Джон Кіндон, типовим є непогодження, процедура дослідження також включатиме розвиток конфліктів і розв'язання конфліктів. Розвиток процесу від оцінювання до прийняття майбутніх рішень у політичній системі є не лінійним і одновекторним, а неорганізованим, заплутаним і інтерактивним у такий спосіб, який унеможливлює його графічну презентацію.

Інтерактивне використання передбачає застосування знань, отриманих від оцінювання у зв'язку з подальшими даними досліджень та іншими фоновими матеріалами, такими, як здоровий глузд, проста мудрість, інтуїція і власний особистий досвід реципієнтів (Weiss 1979:206f).

При інтерактивному використанні державні офіційні особи дотримуються принципу «відкритого рота». Вони куштують, ковтають і перетравлюють різноманітну інформацію, серед якої інформація про результати, вартість програми та її структуру складає тільки невелику частку. Ті, хто приймає рішення, не можуть розглядати тільки наслідки й ефективність використання коштів, а повинні пам'ятати про питання законності, етичну відповідність, дотримання доброчинної практики і демократичних цінностей. Вони повинні зважати на вартість трансформування програми, кадри, необхідні для впровадження змін, позиції груп клієнтів і посередників, а також погляди своїх товаришів по партії. Вони завжди повинні розраховувати політичні наслідки своїх дій, зокрема, шанси на повторне обрання.

На мою думку, інструментальне, просвітницьке й інтерактивне застосування є обґрунтованими варіантами використання оцінювання. Відтак необхідно прояснити концепцію використання за цими трьома напрямами. Але є ще два, на перший погляд, деструктивних способи використання, які надзвичайно важливі для розуміння того, як політична система використовує оцінювання.

Інженерна модель ґрунтується на тому, що уряд виробляє однозначну дефініцію проблеми і встановлює ясні й добре організовані цілі. Потім він дає дослідникам чіткі завдання винайти ефективні засоби досягнення цілей. Але учасники вироблення державної політики не діють, як учасники ідеального академічного семінару, які віддані справі розв'язання проблеми через

обґрунтовані арґументи. Політика — це система боротьби за владу і розв'язання суперечок. Політичні партії борються між собою, але те ж саме роблять і урядові аґенції, бюро, муніципальні комісії й зацікавлені організації. Навіть сама держава не є єдиним гравцем з єдиною, чітко вираженою волею. Вона скоріше складається з конґломерату міністерств, аґенцій, комісій, компаній та інших дійових осіб з різними бажаннями й потребами у знаннях. Потреби у знаннях часто є боротьбою за владу, злегка замаскованою під інформаційні вимоги. Від дослідження вимагається не задоволення дійсної зацікавленості у нових знаннях про світ, а використання його як обґрунтування заднім числом, надання законності рішенням і резолюціям, які ґрунтувались на інших міркуваннях. Це владний підхід, *підхід, який надає законності* до оцінювання.

При використанні заради надання законності від оцінювання вимагається виправдання позицій, які ґрунтуються на інших міркуваннях, таких, як політична ідеологія, сподівання електорату, створення коаліцій або особиста прихильність. Оцінюванням користуються для підсилення власного позитивного або неґативного ставлення до різних питань або політичних суперників та союзників. Деякі результати оцінювання, які вважаються придатними для політичного застосування, можуть слугувати додатковим свідченням у конфліктних ситуаціях та в політичній боротьбі для посилення арґументації. Інші результати, які вважаються шкідливими, або іґноруються, або сукупно відкидаються. Фактичним завданням оцінювання є постачання боєприпасів для політичних баталій, де вже створено альянси і встановлено кордони.

Використання оцінювання заради забезпечення законності передбачає погляд, згідно з яким знання виходить на арену вже після дій, задля того, щоб постфактум зняти створене ними напруження. У схемі з 12 кроків на рис. 15.2 вказані етапи, на яких знання виходить на арену після факту для підсилення вже виконаних дій. Цими етапами є кроки 11 і 12.

Давайте на хвилинку пригадаємо такий сценарій. За загальних ідеологічних і термінових електоральних причин партії, що перебувають при владі, одностайно вирішили різко скоротити програму. Але їм необхідне обґрунтоване свідчення на підтримку формального рішення, яке очікує свого прийняття. Оцінювання призначається задля відвертої мети жорсткого контролю за тими елементами програми, які вже відомі як незадовільні. Ті елементи, які себе добре зарекомендували і кори-

стуються підтримкою клієнтів, не оцінюються. Попри закладену в умови оцінювання упередженість, результати виходять не такі вже й однозначно неґативні. Але політики, що перебувають при владі, хапаються тільки за неґативні результати і використовують їх як офіційну підставу для скорочення. Оцінюванням користуються задля надання законності вже виробленій позиції. Воно вживається як додаткове прикриття для посилення або приховування реальної мотивації скорочення програми.

Використання заради надання законності — це широка категорія, яка поширюється і на такий випадок. Аґент, який не може впливати на оцінювання, використовує деякі його результати на підтримку свого ставлення до програми. У цьому випадку оцінювання забезпечує його новими арґументами — новими боєприпасами — для захисту зайнятої позиції.

П'ята форма використання оцінювання, яку ми тут розглянемо, це *тактичне використання*, згідно з яким оцінювання має допомогти виграти час або уникнути відповідальності. Важливі не результати оцінювання, а сам факт призначення і виконання оцінювання. Користь приносить процес оцінювання, а не результати цього оцінювання.

Розглянемо ситуацію, за якої ті, хто приймає рішення, прагнуть приховати неґативні результати, замилити очі, уникнути публічного обговорення і відбити критику. Оцінювання призначається для того, щоб надати діяльності раціонального вигляду і заспокоїти розлючених критиків. Сенс такої діяльності полягає в тому, що оцінювання призначається і виконується, а не в суттєвих результатах, які воно принесе. Процес оцінювання спрямований на виконання тактичної функції. Я можу ще додати, що посилання на тактичне використання можна знайти в розділі 6 у зв'язку з «потьомкінськими селами».

У підсумку, оцінювання може використовуватися мінімум у п'ять способів: інструментальний, концептуальний, інтерактивний, узаконюючий і тактичний.

Індивідууми і колективи як користувачі, пряме і непряме використання

Обговорюючи використання, важливо розрізняти *індивідуальне використання* і колективне використання. Оцінювання може використовуватись окремими особами в організації, не продуку-

ючи ніяких дій колективного рівня (Wittrock 1991; Nyden 1992). У політичному й адміністративному контекстах використання здебільшого справа *колективних* дійових осіб. Уряди, опозиційні партії, міністерства, відомства, підрозділи агенцій або бюро є потенційними реципієнтами. Це піднімає питання ролі знань у процесі колективного прийняття рішень, питання, яке тут ми неспроможні розглянути.

Ще однією не менш видимою, але однозначною різницею є різниця між прямим і непрямим використанням. При *прямому* використанні реципієнт особисто має справу з оцінюванням через участь у розслідуванні або через ознайомлення з результатами під час брифінгів оцінників, або з літератури. *Непряме використання* має місце, коли передача інформації здійснюється через посередників у процесі комунікації між оцінниками і користувачами.

Використання має місце, навіть якщо ті, хто приймає рішення, не працюють у групі оцінників, не отримують брифінги про результати і не ознайомлюються з письмовими звітами. Часто ті, хто приймає рішення, можуть собі дозволити витратити трохи часу на участь у розслідуванні з пошуку фактів або вивчити письмові документи. Але, за сприятливих умов, їхні радники і персонал можуть переглянути матеріал і підготувати легкі для сприйняття усні брифінги. Відповідно, результати оцінювання можуть дійти до тих, хто приймає рішення, і бути використаними через непрямі канали. Найпотужнішим передавачем є ЗМІ. Консультанти складають другу важливу групу посередників.

Оцінювання може мати численних користувачів

Інструментальна теорія використання і певною мірою теорія просвіти припускають, що замовники оцінювання також можуть бути користувачами. Наприклад, інженерна модель припускає, що існує єдина громада замовників і є однозначні завдання на проведення оцінювання. Я вже наголошував на досить очевидному висновку про те, що замовники оцінювання, чи то політики, чи державні службовці, не є гомогенною групою. Прийняття рішень у державному секторі скоріше означає розв'язання конфліктів, а не раціональне вирішення проблем. Інколи оцінюванням можуть знехтувати правлячі партії, але пар-

ламентська опозиція скористається ним обов'язково. У своєму дослідженні діяльності шведського Секретаріату подальших досліджень Бйорн Віттрок (1980) продемонстрував, що так зване «Дослідження енергетики і суспільства», виконане у 1970 році, фактично було проіґнороване тими, хто його замовляв,— тими, хто формував головні рішення в енергетичній політиці,— але було активно використане опонентами офіційної політики.

Теорія інтерактивного, такого, що надає законності, і тактичного використання робить слушне припущення про те, що оцінювання може мати декілька користувачів і що держава — це не єдина дійова особа. Поряд із розробниками програми, менеджерами вищої ланки, старшими адміністраторами, менеджерами середньої ланки і персоналом програми, можливими реципієнтами оцінювання можуть бути політичні опоненти програми, виконавці — треті особи, адресати та їхні організації, неформальні виконавці, такі, як асоціації, професіонали-оцінники і відповідні дослідники. На додаток, ЗМІ завжди цікавляться оцінюванням, особливо якщо вони відчують запах потенційної критики політичної влади.

Використання також має часові ускладнення. Ухвалюючи короткотермінову перспективу, поборники інструментального використання припускають, що використання виявиться в якомусь рішенні, яке негайно з'явиться. Але результати можна буде використовувати і в довгостроковій перспективі. Ніщо не заважає оцінникам забезпечити більш загальні знання механізмів контролю політики, ланцюга впровадження, інституційних структур, сторонніх ефектів і поведінки аудиторії, що само собою з часом (напр., через освіту студентів) може вплинути на прийняття рішень.

Користувачі навчаються на процесі, а не тільки на результатах

Захисники інструментального використання припускають, що звітування само собою виконає роботу. Трапляється, що дослідники використання показують письмовий звіт вірогідним користувачам і питають їх, чи читали вони його або чи бачили. Часто респонденти відповідають, що десь чули про цей звіт, але самі не читали. Робиться висновок про те, що оцінювання не використовується.

Перспектива звітування є важливою при використанні, але, очевидно, вона занадто вузька, особливо коли обмежена письмовими підсумковими звітами. Оцінювання не тільки повинно посилатися на результати (виражені усно, графічно або письмово), а й на попередні процеси розслідування і перед розслідуванням. Оцінювання — це концепція «процес-продукт» у тому сенсі, що вона може стосуватись як продукту,— усного брифінгу або письмового звіту,— так і процесу роботи, що передував звіту. Численні дослідження вказують на те, що оцінювання фактично використовується за умови розтягнення концепції для того, щоб вона стосувалася також операцій з розслідування і до розслідування, які призводять до усних або письмових звітів. Саме оголошення про те, що прийнято рішення виконати наступного року оцінювання, може вважатися прихованою загрозою наближення жорсткішого контролю і примусити оцінюваних змінити свою поведінку. Поширення запитань, які ставитимуться під час оцінювання, що наближається, може надати важливі сиґнали підлеглим про те, чого від них очікують керівники. Як правило, запитання вказують на ті стандарти і критерії, які використовуватимуться під час оцінювання. Користувачі отримують необхідні знання про програму, беручи участь у проведенні оцінювання, навіть не ознайомлюючися з остаточними результатами. У процесах оцінювання оцінники часто просвіщають користувачів.

При тактичному використанні, як уже було згадано, значення мають процеси оцінювання, а не результати.

Стратегія посилення використання оцінювання

Як зробити так, щоб до оцінювання прислуховувалися при прийнятті урядових рішень? Література переповнена застереженнями. Базовим науковим шляхом буде опублікування найбільш наближеної до істини інформації, спостереження за науковими дебатами, що виникнуть, і надання політичному процесові можливості розібратися з рештою. Але я обговорю ситуації, за яких оцінники свідомо беруть на себе активну роль. Саме в такому активному режимі розглядатимуться широкі підходи і їхні складові на рис. 15.3.

РИС. 15.3

Стратегії з посилення використання оцінювання

1. Стратегія, орієнтована на розповсюдження
   а. Метод звітування
   б. Метод зв'язування
2. Стратегія, орієнтована на продукт
3. Стратегія, орієнтована на користувача
4. Стратегія, орієнтована на захід
5. Метаоцінювання (Синтетичний аналіз)
   а. Зведення і синтез кількох оцінювань
   б. Оцінювання загальної функції оцінювання

Стратегія, орієнтована на розповсюдження, розглядає недостатнє використання як питання вдосконалення передачі інформації про результати оцінювання. Стратегія, орієнтована на виробництво, намагається трансформувати оцінників і їхні процедури оцінювання заради посилення використання оцінювання. Стратегії, орієнтовані на користувача, головним чином опікуються тим, як зробити реципієнтів більш прихильними до оцінювання і сприймаючими його. Стратегії, орієнтовані на захід, прагнуть зробити захід сприятливішим для оцінювання задля посилення використання оцінювання. Нарешті, метаоцінювання намагається об'єднати результати багатьох оцінювань або заради розширення застосування здійснює жорсткий нагляд за загальною функцією оцінювання в організаціях.

Точкою відліку для розбудови перших трьох частин схеми стратегії була коротка стаття, в якій Ендрю Сейдел (1983:52ff) вказує на різницю між комунікацією, зв'язками і стратегіями співробітництва для сприяння використанню знань при прийнятті рішень. Але я змінив і термінологію, і зміст оригінальної праці Сейдела і додав декілька власних моментів. До того ж я розглядатиму метаоцінювання як підхід до кращого використання оцінювання.

Стратегія, орієнтована на розповсюдження, спрямована на найефективніше розповсюдження результатів оцінювання. Якщо оцінювання виконується із застосуванням найкращих методів, з ним немає проблем. Проблема виникає тоді, коли реципієнти змушені знати про результати до того, як вони можуть ними скористатись.

У межах орієнтованої на розповсюдження стратегії я виділяю два підходи: метод звітування і метод зв'язування. Зосереджуючись на документах оцінювання, записах та усних брифін-

гах, метод звітування спрямований на якомога ширше оповіщення про продукт оцінювання у найсприятливіший для реципієнтів спосіб, при цьому не завдаючи шкоди ні методології, ні фактам. Мета методу зв'язування така сама, але тут зусилля інституціолізовані у формальні групи, призначені комісії або постійні системи документування.

Починаючи з *методу звітування,* я підібрав і систематизував деякі можливості спрямування і повідомлення про продукти оцінювання, запропоновані Зайделем (1983:52ff) та іншими фахівцями з комунікації. Результати представлені на рис. 15.4.

РИС. 15.4

Стратегія, орієнтована на розповсюдження: методика звітування

- Потенційні клієнти оцінювання мають бути визначені, бажано заздалегідь;
- Результати, інформація і рекомендації мають розповсюджуватись серед різних аґенцій швидко і постійно *до* завершення остаточного звіту;
- Відповідні менеджери та інші зацікавлені сторони мають отримати копії попередніх паперів;
- Звіт повинен включати добре визначений витяг для того, щоб потенційні користувачі могли прийняти рішення щодо продовження читання документа;
- У звіті повинно міститись резюме дещо більше, ніж витяг, але коротке і точне;
- Звіт повинен включати певні важливі факти, які змусять читача замислитись;
- Звіти мають бути точними і короткими;
- Кожен письмовий звіт має стосуватись одного важливого питання; якщо результати комплексні, вони мають подаватись у кількох коротких звітах, а не в одному складному документі;
- Письмові документи мають бути написані мовою користувача, а не жаргоном, спрямованим на те, щоб ускладнити розуміння простих ідей;
- Перелік результатів повинен супроводжуватись графіками, таблицями та іншими ілюстративними матеріалами;
- Вирішальні результати мають бути стилістично виділені через використання влучних заголовків, підзаголовків та відповідної загальної організації аналізу; спочатку треба презентувати змістовні результати, потім методи; головні змістовні результати мають подаватись недвозначною термінологією і до застережень, а не навпаки; важливо, щоб резюме починалося з головних змістовних результатів;

- Обґрунтування методів у звіті має бути обмежено абсолютним мінімумом; методологічні міркування повинні бути додані окремо;
- У звіті мають бути запропоновані рекомендації щодо дій;
- Звіти мають подаватись вчасно;
- Відповідні менеджери та інші зацікавлені сторони повинні отримати копії остаточного документа;
- Про результати необхідно повідомляти особисто;
- Оцінники повинні брати участь у розповсюдженні результатів;
- Оцінники повинні бути поруч на випадок, якщо у менеджерів виникне бажання поспілкуватись;
- Оцінники повинні говорити коротко, але часто;
- Оцінники повинні наводити приклади для ілюстрації своїх ідей;
- Оцінники мають брати участь у публічному обговоренні.

Для успішної методики звітування необхідно, щоб оцінник був рішуче налаштований на використання, шукав потенційних користувачів, намагався уникати нерозбірливого письма, не шкодував зусиль для організації своїх документів і брифінгів у зручний для користувача спосіб і грав роль відданого захисника своїх результатів.

Метою другого підходу, орієнтованого на розповсюдження, а саме: *методу зв'язування*, є забезпечення розповсюдження через систематизоване, стале і організоване відкриття каналів доступу до організації реципієнта. Метод зв'язування передбачає постійне використання певного посередника між оцінниками і практиками.

Однією з можливих ланок такого зв'язку є дорадчі комісії. Разом з оцінниками до таких органів часто входять потенційні головні реципієнти оцінювання, спонсори оцінювання та виробники інших оцінювань. Члени комісії можуть надати цінні поради щодо розповсюдження результатів у їхніх організаціях. Крім того, вони самі можуть допомогти у розповсюдженні.

Ще одним варіантом є залучення тих, хто формує громадську думку. Будучи поважними і впливовими представниками своїх громад, вони діють як воротарі у відповідних комунікаційних мережах, які можуть поставити заслін, відсіяти, затримати або навпаки пришвидшити потоки інформації. Розповсюдження прискориться, якщо такі воротарі входять до складу дорадчих комісій.

Ще однією можливістю є залучення фахівців з передачі інформації. Призначені у склад дорадчої комісії, вони пропону-

ватимуть механізми сприяння комунікації між оцінниками і споживачами.

До стратегії зв'язування також входять комп'ютеризовані методи і системи, які допомагають потенційним реципієнтам краще ознайомитися з результатами оцінювання. Прикладом цього є зусилля із включення оцінювання в нові системи документування і бази даних.

У підсумку, стратегія розповсюдження починається з припущення про те, що неправильне використання є наслідком спотворення та інших комунікаційних бар'єрів між виробниками і споживачами оцінювання. У цьому припущенні щось є. Очевидно, що до того, як реципієнти будуть спроможні використати якусь інформацію, вони повинні дізнатися про неї. Добре також, якщо вони її розуміють. Інколи звіти про оцінювання бувають незрозумілі й погано розповсюджені. Відтак важлива роль належить посиленню функції розповсюдження і передумовам комунікації. Стратегія, зосереджена на розповсюдженні, не передбачає ніяких змін ні в методології оцінювання, ні у фактах, про які повідомляється. Вона також не вимагає ніяких змін з боку реципієнта. Це, можливо, й пояснює популярність стратегії розповсюдження. Але слід наголосити на тому, що використання оцінювання не є питанням тільки звітування у дружній для реципієнта спосіб і інтенсивних зусиль із розповсюдження. Повідомлення про результати оцінювання не ґарантує використання. На шляху використання зустрічаються бар'єри, набагато вищі за інформаційні.

Стратегія, орієнтована на вироблення,— другий за важливістю підхід до покращання використання,— вимагає, щоб під час процесу оцінювання докладалися зусилля, спрямовані на краще пристосування до використання результатів оцінювання. Вважається, що оцінювання відкидаються або ігноруються тому, що вони не релевантні, якщо не помилкові. Стратеги вироблення не дуже опікуються покращанням інформування про змістовні результати чи розповсюдженням письмової або усної інформації. Вдосконалення мають глибший характер. Сам процес оцінювання повинен адаптуватися до потреб і вимог перспективних реципієнтів.

Однією з можливостей є пристосування оцінювання до етапів розвитку програми. Для ілюстрації цієї важливої ідеї я скористаюся схемою чотирьох етапів, яку розробив Лі Кронах і яка підсумована у книзі Шейдіш, Кук і Лівайтон (1991:336):

Перший етап — *експериментальний*. Ідеї програми тимчасово включаються у практичну діяльність у дрібному масштабі і таким чином реґулюються. Етап *суперреалізації* настає тоді, коли побудовано потрібний дизайн і ініціюється демонстраційне дослідження за умов, що воно посилює вірогідність успіху — розробники моделі надають послуги, не відхиляючись від плану, видатки на одного реципієнта високі, реципієнти послуг ретельно відбираються за принципом здатності до співпраці, і зона охоплення частково відрізана від зовнішніх пертурбацій. На етапі *прототипу* програма впроваджується за обставин, які імітують умови, за яких програма буде втілюватись як політика. Нарешті, *оперативний* етап програми настає, коли програма виконується повноцінно і постійно.

Вважається, що оцінювання має бути пристосоване до різних етапів зрілості програми. Чотири різних етапи вимагають чотири різних оцінювання.

Ще однією рисою стратегії вироблення є реаґування на турботи користувача. Відповідальний оцінник повинен цікавитися питаннями користувача, а не тільки питаннями, які становлять виключно академічний інтерес. Різноманітні потенційні користувачі мають різні інформаційні потреби на різних етапах зрілості урядового заходу. Бажано, щоб вірогідні реципієнти (відповідальні службовці на рівні політики, програми і місцевого виконання; клієнти програм; науковці і журналісти) формулювали запитання і залишали їх оцінникові для розслідування.

Рекомендується також використовувати змінні величини, якими легко маніпулювати як чинниками непередбачених подій. Користувачі звертають увагу тільки на ті непередбачені ситуації, на які можна вплинути людськими діями або конкретніше — діями самого користувача. Це зазвичай означає, що треба уникати пропозицій, спрямованих на повну перебудову суспільства. Базовим поняттям є те, що оцінювання мають бути теоретичними, але такими, які можна було б застосувати на практиці. Теорія в цьому контексті означає теорію пояснення. Тільки, коли ми знаємо, які фактори визначають корисний або шкідливий результат, можна робити відповідні висновки на майбутнє. У цьому сенсі відповідальний оцінник має зосередитися на несподіванках, на які людина може вплинути, тобто на змінних величинах, якими можна маніпулювати.

Дехто заходить іще далі і вважає, що оцінники мають зосереджуватися на змінних величинах, якими можна не тільки

маніпулювати, але які є реальними. Однозначно немає сенсу пропонувати змінні величини, якими можна маніпулювати, але які ніяка політично відповідальна особа не захоче міняти. Запропоновані модифікації мають бути політично прийнятними.

Ще одним інгредієнтом стратегії, орієнтованої на вироблення, є адаптація методології оцінювання до потреб користувача. На цей рахунок теоретики оцінювання мають різні погляди. Дехто з теоретиків вважає, що конкретні приклади, в яких намагаються змалювати картину програми як комплексну, найкраще пристосовані до використання, в той час як інші вважають, що вибіркові обстеження і анкети придатніші для використання. Майкл Петтон вважає, що якісні методи оцінювання краще пристосовані до використання, ніж наукова якість результатів. Особливо важливо, щоб оцінник, зосереджений на використанні, обирав м'якіші, орієнтовані на процес, антропологічні методи, які забезпечують тіснішу взаємодію між оцінником і користувачем. Він має застосовувати відкриті інтерв'ю і формулювати основні питання, які підлягають розслідуванню, для інтерактивного діалогу з замовниками і користувачами. Тоді шанси зростають і використання матиме місце.

Далекосяжніший приклад орієнтованого на вироблення підходу вимагає консультацій оцінників з реципієнтами або з їхніми довіреними особами на всіх етапах оцінювання і використання. На додаток до ідентифікації проблеми, планування збирання даних, фактичного збирання даних, обробки даних і написання звіту, співпраця має стосуватись і розповсюдження та використання. Це посилює вірогідність того, що користувачі сприйматимуть результати, що, в свою чергу, посилює вірогідність того, що вони самі використовуватимуть ці результати і рекомендуватимуть їх іншим. Це також дає оцінникам можливість упроваджувати свої результати в життя. Це досить близько до так званого дослідження дії.

Стратегія консультацій із зацікавленими сторонами активно підтримується тими теоретиками оцінювання, які відчайдушно захоплюються використанням. Майкл Петтон, який склав трактати про «оцінювання, зосереджене на використанні», фактично вихваляє цю стратегію як засіб забезпечення питань, релевантних для потенційно головних користувачів.

Підхід, орієнтований на консультації із зацікавленими сторонами, демонструє декілька переваг. Вирішальним є те, що зростають шанси надати вірну інформацію реципієнтам. Беру-

чи активну участь, потенційні реципієнти можуть забезпечити відповідність оцінювання тим питанням, які хотіли б висвітлити реальні користувачі.

Ще одним достоїнством є те, що набуття знань може відбутися у процесі оцінювання, тобто задовго до опублікування остаточного звіту. Беручи участь в усіх етапах оцінювання, користувачі стають відданими результатам, що посилює вірогідність того, що вони користуватимуться ними або рекомендуватимуть їх іншим. Часто користувачі сприймають результати як власні і претендують на те, що саме вони завжди так вважали.

Але стратегія консультацій із зацікавленими сторонами має свої недоліки. Дослідники ризикують бути втягнутими у політичні процеси. Проблеми, які розглядатимуться, з точки зору дослідника можуть бути мало цікавими. При виборі між об'єктивністю і корисністю перевага може бути надана останньому. З точки зору академічного дослідження важливо відокремити об'єктивність і правду від корисності і використання. Може використовуватися недійсне знання, а дійсне — не використовуватись. Оцінювання не можна перетворювати на щось, абсолютно політизоване.

Ще радикальніший підхід вимагає, щоб оцінювання виконувалося самими реципієнтами або їхніми довіреними особами. Це типово для моделі шведської комісії, описаної в 4 розділі.

Третій і останній підхід до покращання використання, стратегія, орієнтована на користувача, передбачає посилення у потенційних клієнтів оцінювання позитивного підходу до використання.

Ричард Станкевич висловив деякі думки з приводу використання дослідження, які можна також віднести і до використання оцінювання. Станкевич виділяє п'ять чинників, які можуть вплинути на здатність користувача отримувати і застосовувати інформацію:

- загальне відношення реципієнта до змін;
- наголос, який організація робить на аналітичних функціях і діяльності;
- здатність організації-реципієнта виконувати оцінювання;
- наголос, який організація-реципієнт робить на розвитку професіоналізму кадрів;
- наявність активної стратегії розвитку і підтримування контактів з зовнішніми оцінниками.

Це інтерпретується так, що використання оцінювання стосується як окремих користувачів, так і структурних підрозділів організації, яка його використовує.

Існують дослідження, які доводять, що для того, аби оцінювання використовували, йому потрібен хтось, хто пропагував би його в організації-реципієнті. Користувачі можуть також бути освіченими з питань оцінювання. Головний підхід у цій сфері полягає у включенні оцінювання в систему менеджменту організації. Оцінювання має бути інституціалізоване як поточна внутрішня справа, як менеджмент за результатами або менеджмент на основі завдань.

Іншим підходом є пристосування процесу формування політики до вимог оцінювання для експерименту з двома групами. Як ми побачили, це передбачає втілення процесу вироблення державної політики, який складається з двох етапів: спочатку попереднє випробування у дрібному масштабі, котре супроводжується ретельним оцінюванням, потім впровадження по всій країні найкращих альтернатив, які були обрані завдяки випробуванням.

На додаток до трьох обговорених тут підходів до покращання використання я додам четвертий — *метаоцінювання*. Метаоцінювання може стосуватися двох різних операцій:

1. Процедури підсумовування і об'єднання результатів декількох оцінювань однієї програми або набору подібних програм;
2. Оцінювання загальної функції оцінювання організації або підрозділу.

Я рекомендую метаоцінювання тому, що результати кількох оцінювань мають бути підсумовані й об'єднані. Часто вражає кількість і різноманітність оціночних досліджень, виконаних в одному секторі державної політики або стосовно окремої програми. Оцінювання, як правило, спрямоване на вироблення практичних відповідей на конкретні запитання. Численні оцінювання охоплюють різноманітні підходи і методи збирання даних. Тому, коли попередні дослідження розглядаються ізольовано одне від одного, отримані уроки часто вважаються незначними, несуттєвими і навіть суперечливими. Але якщо ретельно об'єднати результати попередніх зусиль, вони сукупно можуть принести неочікувані результати. Відповідно, вони можуть використовуватися для побудови загальніших пояснень того, що спрацьовує, а що — ні. Це можна робити і на міжнаці-

ональному рівні. Синтез результатів здається кориснішим для тих, хто приймає рішення, ніж єдине зусилля з оцінювання. У цьому сенсі метаоцінювання або синтетичний аналіз дозволяє поліпшити використання оцінювання.

Метаоцінювання у другому сенсі, тобто аудиту функції оцінювання, як пропонують Хадсон, Мейн і Томлінсон (1992: 195ff), може також поліпшити майбутнє використання. Метаоцінювання в цьому розумінні часто включають у ширшу філософію оцінювання менеджменту, пропонуючи наступне. Замість виконання змістовного оцінювання вище керівництво має зосередитися на перевірці функцій оцінювання підпорядкованих організацій. В той час як підрозділам нижчого рівня надаються вказівки щодо самооцінки їхньої власної діяльності, вищі органи беруть на себе завдання з виконання оцінювання роботи своїх підлеглих з оцінювання. Наприклад, вище керівництво може прийняти рішення про те, щоб нижчі рівні виконали самооцінку і підсумували результати у звіті про оцінювання. Тоді завданням вищого керівництва є оцінка звіту про оцінювання.

Підсумок

Використання є центральним для оцінювання. Точкою відліку для мого обговорення використання є інженерна модель, згідно з якою оцінювання виконується як експеримент, а результати використовуються інструментально. Інструментальне використання цього особливого типу висновків досить рідко зустрічається в громадському житті. Можливо, поширенішим є інструментальне використання результатів, отриманих іншим, не експериментальним, шляхом, наприклад, через якісні конкретні приклади. Але поряд з інструментальним використанням я виділив не тільки просвітницьке й інтерактивне використання, а ще й тактичне і те, що надає законності. Ті, хто вивчає використання оцінювання, вочевидь повинні розглядати всі п'ять типів використання.

Але чи справді свідомий використання оцінник повинен намагатися підтримувати або принаймні додержуватися всіх п'яти типів використання?

Те, що інструментальне й інтерактивне використання мають бути розглянуті скрупульозним оцінником, очевидно. Крім того, просвітницьке використання також належить до катего-

рії привабливого використання. Але як бути з використанням заради надання законності? Чи повинен свідомий використання оцінник вітати його або терпіти? Наприклад, якщо говорити про оцінників, які працюють в університеті, чи можуть вони миритися з тим, що їхні зусилля використовуються як боєприпаси в політичних баталіях заради підсилення вже визначених позицій? Більшість академічних дослідників можуть зауважити, що використання заради надання законності менш бажане, ніж, скажімо, інструментальне й інтерактивне використання. Я не повністю згоден з цим висновком. Я не можу критикувати політичні партії за те, що вони використовують добре обґрунтовані результати оцінювання для того, щоб посилити свою позицію або послабити позицію суперників. Зрештою, оцінювання повинно враховувати, а політика має вирішувати. Використання заради надання законності має перебувати серед тих типів використання, з якими навіть представники академічних кіл готові миритись.

Залишається тактичне використання. Чи має університетський оцінник терпляче сприймати тактичне використання? Чи повинна мета оцінювання, нехай навіть невеликого, бути такою, що дозволяє замовникам виграти час або створити в оточуючих враження про те, що вони віддані корисній справі, хоча насправді вони взагалі цією справою не цікавляться? Я не думаю, що дослідники повинні підтримувати або хоча б терпіти таке тактичне використання. Якщо вони так роблять, то діють як політичні особи, а не науковці, які відважно шукають правду. Відповідно, важливим завданням академічних оцінників є розкриття кінцевих тактичних цілей, які лежать в основі оцінювання.

Закінчення

«Оцінювання — найжвавіша галузь американської суспільної науки»,— писав Лі Кронбах понад десятиліття тому. Хоча з часів заяви Кронбаха це захоплення оцінюванням у Сполучених Штатах минуло, на європейському континенті і в межах Європейського Союзу воно все ще на піднесенні. Точаться комплексні й глибокі методологічні дебати. Виробляється значна кількість нових книжок і статей з питань оцінювання. У цій сфері видається декілька цікавих наукових журналів. Майже в кожній розвинутій країні існують професійні товариства оцінників.

Зростає попит на освіту в галузі оцінювання так само, як і престиж людей, які володіють цією професією. Протягом 2000-х років знання оцінювання буде очевидно корисним для молодих людей, які бачать своє майбутнє на державній службі або в уряді.

Але оцінювання має свої обмеження і проблеми. Одна з таких проблем полягає в тому, як розібратися, де менеджмент, орієнтований на результати, виправданий, а де ми повинні дотримуватися традиційнішого менеджменту, орієнтованого на процес. Супутнім питанням є питання дозволу представникам професій або клієнтам виконувати оцінювання і який вплив на наступні рішення таке оцінювання, виконане представниками професії або клієнтами, повинно мати. Третім питанням є обставини, за яких має виконуватись оцінювання; очевидно, що воно не повинно виконуватися незалежно від того, скільки воно коштує. Оцінювання може бути й відверто шкідливим, якщо безпосередні виконавці прагнуть застосувати кількісні мірила діяльності, які невірно представляють загальну місію організації.

У даній праці робиться особливий наголос на обмеженнях оцінювання, які встановлює представницька демократія. За специфічних причин потреба в раціональному, наукоподібному оцінюванні має бути підпорядкована політичним вимогам демократичного органу. Стандартна наукова методологія вимагає, щоб інноваційні програми й інструменти політики перед широкомасштабним застосуванням проходили випробування експериментами з двома групами, демократичні підходи до вироблення політики можуть вимагати негайних дій з виправлення недоліків програми, але представники народу можуть міркувати по-іншому, маючи на це демократичний мандат. Заради сприяння ефективності й раціональності необхідно більше уваги надавати демократичному контролю, широкомасштабній участі громадськості і пристосуванню до численних законних інтересів, ніж виведенню процесу прийняття рішень у державному секторі з-під впливу конфліктуючих інтересів зацікавлених сторін.

Демократія і наукоподібне оцінювання — це складна тема, яка недостатньо висвітлена в літературі з оцінювання. У багатьох книжках вона навіть не згадується. Ця важлива проблема очевидно вимагає подальшого вивчення.

Примітки

[1] Див., напр., Weiss 1977, Alkin et al 1979, Lindblom and Cohen 1979, Premfors 1979, Cronbach et al 1980, Weiss and Bucuvalas 1980, Larsen 1980, Braskamp and Brown 1980, Leviton and Hughes 1981, Glaser et al 1983, Dunn et al 1984 and Heller 1986.

[2] В послідовності, інженерна модель буде інтерпретуватись як теорія розгортання взаємодії між прийняттям рішень, адмініструванням і оцінюванням. У ранній літературі з оцінювання вона подавалась як ідеал, якого має прагнути державний сектор. Звичайно, це не розглядалось як реальна картина дійсності. Інженерна модель може також розглядатись як евристичний інструмент. Її можна інтерпретувати як інструмент сприяння емпіричним дослідженням, тобто як ідеальний тип, на кшталт ідеального ринку в економічній теорії або ієрархічна модель в адміністративній теорії. В той час як це тлумачення може дійсно мати рацію, я поки що відкладу її вбік і ґрунтуватимусь на понятті того, що інженерна модель виражає нормативний ідеал.

21 — 3-1355

Словник ключових концепцій оцінювання

Адресати: мішені урядових дій. Також клієнти, реципієнти, учасники, аудиторія, бенефіціарії.

Аналітичний підрахунок балів: приписування балів різним компонентам → оцінюваного, без намагання визначити єдиний загальний рахунок.

Аргумент мертвого вантажу: проект не повинен отримувати грошей, якщо він може бути розпочатий і без цих грошей.

Базові дані: інформація про цільові змінні величини та інші відповідні параметри за той період часу, коли захід ще не був ухвалений.

Базові знання: мета виконання оцінювання полягає в генеруванні набору результатів дослідження фундаментального характеру. Базові знання розуміються як побічна мета виконання дослідження. В той час як головними цілями є → відповідальність і → покращання.

Білий слон: вираз, поширений в Африці для позначення дуже успішного проекту, до якого приваблюють іноземних оцінників заради створення у них сприятливого враження. → Потьомкінське село.

Вимірювання без втручання: вимірювання, зроблені або дані, зібрані для інших цілей, ніж поточне дослідження. Вимірювання без втручання мінімізують можливу реакцію людей, які знають, що за ними спостерігають (→ Ефекти Готорна).

Вимірювання досягнення цілі: просте оцінювання, зосереджене на з'ясуванні стану досягнення цілей урядовим заходом (але воно ігнорує внесок заходу у досягнення цих цілей).

Відповідальність (підзвітність): мета виконання оцінювання заради отримання інформації щодо належного використання виконавцями делеґованих їм повноважень і правильного виконання обов'язків. Оцінювання відповідальності дає змогу органу, який делеґує повноваження, примусити особу, якій ці повноваження і влада делеґовані, нести відповідальність за свої дії, особливо за вартість урядового заходу. Також можна перевірити стратегічний напрям заходу. Поряд з покращанням, відповідальність є базовою метою виконання оцінювання.

Глобальна оцінка: призначення єдиної оцінки характеру діяльності → оцінюваного (Scriven 1991:177).

Демонстраційна програма: захід, спеціально розроблений для пробного впровадження нової програми.

Дескриптивна (описова) теорія визначення цінності: підхід до визначення цінності, за яким оцінники використовують як мірило інші критерії достоїнства, такі, як, наприклад, попередньо встановлені цілі урядового заходу. Альтернатива: → теорія оцінювання на основі приписів.

Дійсність: ступінь обґрунтованості, виправданості, забезпеченості результату. → Зовнішня дійсність, → внутрішня дійсність, → загрози дійсності.

Дозвільне законодавство: урядова реґулятивна методика, за якою дозволи надаються в певних визначених випадках за умови, що претендент може продемонструвати, що запланована ним діяльність задовольняє певні критерії; також методика передачі нових юридичних повноважень або можливостей.

Документальний метод: спосіб збирання даних з використанням інформації, яка накопичується для інших цілей, як-от: статистична, або даних, вироблених у ході самого процесу, таких, як записи клієнта та інші письмові документи, які можна отримати, аналізуючи тексти. Альтернативи: → методи спостереження, методи опитування.

Дослідження дій. розслідування, метою якого є не тільки збирання інформації і забезпечення кращого розуміння, але й якась практична дія. Як правило, дослідження дій стосується суспільних змін або має на меті покращання чутливості організації, такої, як держава.

Дослідження з оцінювання: ретроспективна оцінка соціальних заходів з використанням методології суспільних наук з метою зробити внесок у майбутнє обговорення державної політики і прийняття рішень.

Ex Post [Facto]: (буквально — «з речі, зробленої після»): зроблене, виконане, сформульоване після факту і на основі поточної ситуації, умов або знань: ретроспективне, ретроактивне. Еквівалентність: ступінь рівності між двома групами, які, як правило, називаються «експериментальною» і «контрольною», до програми (орієнтир, опорна позначка).

Економічні моделі оцінювання: див. → продуктивність і → ефективність.

Експертна оцінка: → схема тіньового контролю → при оцінюванні впливу, за якою експертні знання використовуються для отримання інформації про події, що суперечать фактам, або ефекти від заходу.

Експланандум (Explanandum): мовою філософії науки — це явище, яке необхідно пояснити, те саме, що й залежні змінні величини мовою змінних величин.

Експлананти (Explanans): мовою філософії науки — те, що пояснює, фактори пояснення; те саме, що й незалежні змінні величини мовою змінних величин. Також детермінанти, непередбачувані обставини.

Ефект Готорна: тенденція людей, підданих вивченню, реагувати позитивно або неґативно на факт вивчення, що ускладнює шанси ідентифікації наслідків самого заходу; вплив з боку самого інструменту вимірювання. Також ефект морської свинки, ефект реакції на вимірювання.

Ефективність: економічна модель оцінювання, яка використовує співвідношення між цінністю отриманого внаслідок заходу результату і витратами. Прикладами є витрати-вигоди і витрати-результативність.

Загроза дійсності: проблеми, які виникають при виконанні дослідження (оцінювання) і які можуть вплинути на судження про дійсність результатів. → Дійсність.

Зовнішнє оцінювання: оцінювання, яке виконує орган за межами аґенції, що відповідає за захід, який оцінюється. Коли зовнішнє оцінювання організоване зовнішнім органом, якому про нього і звітують, воно є зовнішнім у повному сенсі цього слова.

Зовнішні чинники, що заплутують: змінні величини, які не мають стосунку до заходу, але які призводять до затемнення або перебільшення дійсних ефектів заходу; також називаються «зовнішніми умовами».

Зовнішня цінність: ступінь, до якого результати дослідження можна узагальнити для ширшої громадськості, наприклад, щодо інших заходів, і застосовувати до інших ситуацій, наприклад, якщо результати експерименту, проведеного у штучних умовах, можуть бути застосовані в умовах реального життя (Campbell & Stanley 1966:5ff). → Внутрішня цінність, → цінність.

Інженерна модель: теорія про взаємодію між політикою, оцінюванням і державним управлінням, згідно з якою політики відкривають проблему, встановлюють цілі і підряджають дослідників для пошуку найрезультативніших засобів досягнення заданих цілей, дослідники застосовують найкращі схеми і методи дослідження, бажано експе-

римент на основі двох випадково відібраних груп, для забезпечення найефективніших засобів досягнення цілей; політики використовують знання, отримані дослідниками для прийняття раціональних рішень, які, в свою чергу, віддано і вчасно впроваджуються в життя державною службою задля отримання задуманих результатів.

Інструменти економічної політики: головний тип урядових інструментів, пов'язаних з наданням або вилученням матеріальних ресурсів; податки, внески, субсидії і ґранти. Альтернативи: → реґулювання, → інформація. Коґнітивна карта: специфічний спосіб представлення (казуальних) припущень особи про певну обмежену сферу, наприклад, проблему певної політики.

Комплексне оцінювання: змістовна модель оцінювання, за якої оцінки спрямовані і на результати, і на вхідні ресурси, і на впровадження. Модель заохочення є типовим комплексним оцінюванням.

Контрафактний (той, що суперечить фактам): умовна заява, перша частина якої виражає щось, що суперечить факту, наприклад, «якби програми не було, наслідок не мав би місця».

Контрольна група: група одиниць аналізу з рисами, → еквівалентними (подібними) до іншої, експериментальної групи, яка піддана впливу заходу, від якого контрольна група захищена.

Контрпродуктивність: властивість вироблення ефектів, які суперечать ориґінальним намірам, таким, як здійснення зворотного впливу на цільову сферу; інколи також генерування небажаних сторонніх ефектів за межами цільової сфери.

Концептуальне використання: діяльність із застосування інформації (наукової, оцінювальної) для покращання розуміння певних питань, але не для інструментальних дій. Синоніми: → просвітницьке використання, просвітництво. Див. також → інструментальне використання, → використання заради надання законності, → тактичне використання.

Корисні сторонні ефекти: наслідок державного заходу, який проявляється поза межами цільової сфери і вважається корисним певними зацікавленими сторонами.

Критерії [достоїнства]: мірила, за допомогою яких оцінюється вартість або достоїнство урядових дій. → Стандарти (норми).

Ланцюг впровадження: графічний виклад теорії або теорій, які лежать в основі урядового заходу. Див. → теорія урядових дій, → теорія поля урядових дій.

Мішені: потенційні адресати заходу. Також учасники, клієнти, реципієнти, бенефіціарії, малефіціарії або реґульовані.

Метод винятку: метод регулювання, за яким особа або група звільняється від зобов'язання або обов'язку, які розповсюджуються на інших.

Моделі, орієнтовані на цілі: спільна назва для схем оцінювання, які ґрунтуються на попередньо встановлених цілях урядових заходів; до цієї категорії належать → оцінювання досягнення цілі і → оцінювання сторонніх ефектів.

Неоднозначність: технічний термін, який позначає властивість слова або якогось іншого лінґвістичного виразу мати два або більше різних значень. Слово «оцінювання» є неоднозначним, оскільки воно може означати як процес виконання оцінки, так і продукт цього процесу у формі письмового або усного звіту. → Туманність (розмитість).

Неочікувані (непередбачені) ефекти: результати, які вважаються наслідками заходу, але не були передбачені, прогнозовані або очікувані, коли розроблявся і ухвалювався захід. Суспільні факти, які є результатом дій людей, але не їх планів, якщо трохи парафразувати Адама Фергюсона.

Несподівані наслідки: ефекти людських дій, таких, як урядові заходи, які не передбачались і яких не очікували.

Окозамилювання: спроба виправдати слабку програму, навмисно вибираючи для оцінювання тільки ті її аспекти, які виглядають успішними, і уникаючи аспектів, які погано виглядають (Suchman 1967).

Організатор: дійова особа, яка вирішила здійснити і профінансувати певний захід, напр., оцінювання. Організатор може підрядити або наказати іншим органам виконати фактичну роботу з цього заходу.

Оцінка (оцінювання) результативності: діяльність з пошуку і оцінки з точки зору цілей урядових дій (заходу), фактичних продуктів або наслідків заходу без урахування витрат. Якщо враховувати витрати, ми матимемо справу з оцінюванням ефективності.

Оцінка придатності для оцінювання: технічний вираз, означає процедуру перед оцінюванням, яка спрямована на визначення відповідності поточного заходу повномасштабному оцінюванню впливу і яка виконується за експериментальних умов. Також дослідне оцінювання.

Оцінюване: неологізм в англійські мові (evaluand) — це технічний термін для позначення будь-чого, що піддане оцінюванню, за аналогією з «amultiplicand», «analysand», і так далі (Scriven 1991:139). У даній книзі → використовується термін «оцінюване» не дуже часто, тому що термін «урядовий захід» (урядова діяльність) ширше зрозумілий.

Оцінювання витрат і вигід: модель економічного оцінювання, яка використовує співвідношення наслідків урядового заходу і необхідних для досягнення цих наслідків витрат, причому як наслідки, так і витрати оцінюються у грошовому виразі.

Оцінювання: у даній праці скорочений варіант для позначення ретельної ретроспективної оцінки адміністрування, → продукту і → наслідку урядового заходу — державної політики, програм, інгредієнтів програми, проектів, реформ, дій. Передбачається, що вона гратиме свою роль у майбутніх ситуаціях практичної діяльності.

Оцінювання витрат і результативності: модель економічного оцінювання, яка використовує співвідношення наслідків урядового заходу і необхідних для досягнення цих наслідків витрат, причому наслідки виражені у фізичних величинах, а витрати — у грошових.

Оцінювання, вільне від цілей: за Скрайвеном, який придумав цей термін, оцінювання, зосереджене на глобальних результатах програми, яке оцінює їх у порівнянні з потребами клієнтів програми, уникаючи при цьому звернення до попередньо встановлених цілей програми. У цій книжці оцінювання, вільне від цілей, свідомо інтерпретується заново для позначення будь-якого розслідування, зосередженого на глобальних результатах заходу без звертання до цілей заходу, інтересів зацікавлених сторін або потреб клієнтів. Оцінювання, яке користується цілями і очікуваннями клієнтів, називається → оцінюванням, орієнтованим на клієнта.

Оцінювання досягнення цілі: модель оцінювання змісту, яка зосереджується на з'ясуванні стану досягнення цілей заходу, та ступеня, до якого захід допоміг фактичному досягненню цілі. Також → оцінювання результативності.

Оцінювання, загальне значення: процес визначення достоїнства, вартості або цінності речей та результат цього процесу.

Оцінювання, зосереджене на рішенні: оцінювання, яке використовує як організатора рішення, яке очікує прийняття, або ситуацію рішення.

Оцінювання на початку: оцінювання перших етапів базового процесу урядового заходу, тобто ініціювання через рішення (див. рис. 2.2). Оцінювання на початку може бути як *ex ante,* так і *ex post.*

Оцінювання перед впровадженням (Ex Ante): оцінювання урядового заходу, який розглядається, але ще не ухвалений. Оцінювання ex ante не включено в цю книгу. → Оцінювання перед фактом.

Оцінювання перед фактом: оцінювання заходу, який розглядається, але все ще не ухвалений. → Попереднє оцінювання.

Оцінювання постфактум (Ex Post): оцінювання поточних і припинених урядових заходів або, інколи, тільки припинених заходів; також оцінювання *post hoc*, або після факту.

Оцінювання постфактум: оцінювання, яке виконується після того, як захід уже ухвалений, хоча може мати перехідний характер. → Оцінювання по закінченні.

Оцінювання чорної скрині: термін, який, як правило, використовують у принизливому значенні для позначення глобального сукупного оцінювання, за якого виконується загальне і часто коротке оцінювання без даних про процеси впровадження, які відбуваються між внеском вхідних ресурсів і отриманням результатів (до впровадження ставляться як до «чорної скрині»), або без пропозицій щодо покращання, причин проблем і т. ін. (Scriven 1991:74).

Оцінювання, орієнтоване на клієнта: оцінювання, яке ґрунтується на цілях, очікуваннях, інтересах, задачах або навіть потребах учасників програми.

Оцінювання, орієнтоване на систему: мовою Шведського національного бюро аудиту це оцінка, що стосується взаємодії між кількома окремими програмами, націленими на одну суспільну діяльність. Прикладом може слугувати оцінка сільськогосподарської політики, до якої очевидно входить цілий ряд програм.

Підсумкове оцінювання: ретроспективне оцінювання, яке виконується для певної зовнішньої аудиторії або тих, хто приймає рішення. Не відкидаючи цього, зауважимо, що підсумкове оцінювання може робитись і для програм, які все ще впроваджуються (Scriven 1991: 340). «Різниця між просвітницьким і підсумковим оцінюванням добре визначена Бобом Стейком: «Коли кухар куштує суп — це просвітницьке; коли гості їдять цей суп — це підсумкове» (169).

Підхід до оцінювання на основі восьми проблем: наведений у даній книзі перелік головних проблем, які треба розв'язати при оцінюванні; перші два питання стосуються оцінювання як такого, наступні п'ять — заходу, а остання проблема стосується зворотного зв'язку від оцінювання.

Пояснення використання, орієнтоване на комунікацію: теорія, яка припускає, що недоліки у використані оцінювання викликані помилками в комунікації між оцінником і реципієнтами оцінювання.

Пояснення використання, орієнтоване на користувача: теорія, згідно з якою властивості реципієнта мають вплив на використання оцінювання.

Пояснювальне оцінювання: оцінка, яка містить пояснення.

Придатність для оцінювання, питання: в природному сенсі процес визначення придатності заходу для оцінювання.

Приховані плани: цілі й завдання, які стоять за урядовим заходом, але не розкриваються публічно. В політиці приховані плани часто стосуються стратегічних цілей, наприклад, перемоги на наступних виборах, утримання єдності політичної партії, зміцнення зв'язків між партіями — учасницями урядової коаліції або між партіями і зацікавленими організаціями.

Просвітницьке використання: див. → концептуальне використання.

Просвітницьке оцінювання: оцінювання, яке виконується з метою покращання поточної діяльності за програмою, на противагу → підсумковому оцінюванню.

Пряме використання: використання, пов'язане з особистим ознайомленням реципієнтів через участь у роботі групи з розслідування або через письмові чи усні звіти.

Пряник: див. → Інструмент економічної політики.

Ceteris Paribus: прямий переклад — «за всіх інших рівних умов»: проблема утримання константними всіх інших чинників, за винятком тих, чий вплив на деякі залежні змінні величини буде розслідуватись.

Синдром шухляди: явище, коли потенційні користувачі відкладають звіти про оцінювання, не вивчаючи їх.

Синтетичний аналіз: діяльність з підсумовування результатів кількох оцінювань однієї або більшої кількості програм. Також результати таких зусиль. Синтетичний аналіз — це один з видів → метаоцінювання.

Споживач оцінювання (клієнт): особа, група або аґенція, яка замовляє оцінювання або користується ним.

Стратегії долання: дії, до яких вдаються бюрократи нижчого рівня заради виживання в умовах одночасного тиску згори і знизу (M. Lipsky). Однією з таких стратегій є «збирання вершків», тобто робота з найвигіднішими справами, що дає змогу показати дуже гарні результати роботи.

Стратегія, зосереджена на розповсюдженні: підхід до покращання використання, який включає в себе зрозумілу для споживача презентацію результатів оцінювання; широкомасштабне оповіщення про результати; відданість оцінника справі розповсюдження.

Стратегія, орієнтована на користувача: підхід до покращання використання, за яким рекомендується намагатися зробити потенційних клієнтів оцінювання більш схильними до використання.

Стурбованість: при → оцінюванні, орієнтованому на зацікавлені сторони, будь-яке питання, цікаве або важливе для однієї або більше сторін, щодо якого вони вбачають загрозу того, що воно призведе до небажаних наслідків, або яке вони хочуть визначити по суті в позитивному сенсі (Guba & Lincoln 1981:92). Також → питання.

Судження клієнтів: → схема тіньового контролю для → оцінювання впливу, за якої клієнтів заходу просять визначити наслідки заходу.

Схема (дизайн): логічна модель доказу, яка дозволяє робити дійсні, причинні висновки (Nachmias 1979:21). Схеми досліджень, спрямовані на вивчення причинних питань при оцінюванні. → На основі випадкової вибірки, → підібрані, → загальні, → рефлексивні, → статистичні і → тіньові підходи є головними схемами.

Схема Ex Post Facto: підхід до оцінювання впливу на основі підібраних контрольних груп, коли контрольна група ідентифікується після факту, тобто тільки після того, коли програма вже впроваджена. Загалом дослідження, яке збирає дані стосовно періоду після початку впровадження заходу.

Схема контрольних серій: → квазіекспериментальний підхід до → питання впливу.

Схема, що розвивається: метод вибірки, який передбачає послідовний у часі відбір одиниць для аналізу. Також каскадна або мінлива схема. Протилежне: попередньо вибрані зразки.

Тактичне використання: використання, пов'язане з оцінюванням, яке виконується заради затягування часу або ухилення від відповідальності; важливо те, що оцінювання замовлене і виконується, а не питання використання його результатів.

Теорія захоплення: теорія державного управління, згідно з якою цілі агенції або окремі службовці спокушаються діяти на користь тих, чию діяльність вони регулюють (адресатів), замість захисту громадських інтересів. Також регулятивна теорія захоплення.

Теорія ієрархічної бюрократії: класична картина державного управління, яка вказує на те, що політичні і програмні рішення завжди ідеально виконуються; вона також може інтерпретуватись у нормативному сенсі і означати, що політичні і програмні рішення мають завжди виконуватись віддано або, в ідеалі, ієрархічно. Також звичаєва теорія бюрократії.

Теорія поля урядових дій: усі чинники, за винятком урядових дій, які спричиняють вплив на поведінку, або умови, які урядові дії мають модифікувати. → Теорія урядових дій (заходів).

Техніко-економічний аналіз: технічний термін для → оцінки придатності для оцінювання, який позначає два останні кроки, пов'язані з визначенням користувачів перспективного повного оцінювання і досягненням згоди щодо продовження виконання такого оцінювання.

Тимчасова комісія з питань політики: непостійний орган у шведській системі врядування. Призначається Кабінетом для оцінювання минулих урядових заходів і пропозиції нових варіантів розв'язання проблем, до неї входять представники численних зацікавлених сторін, від яких очікується праця на умовах, визначених урядом.

Тріангуляція: використання кількох різних орієнтирів або інструментів вимірювання для отримання інформації про одну й ту ж дію, умову, річ.

Третинні ефекти: наслідки третього рівня, наслідки другого плану або проміжні наслідки.

Туманність (розпливчастість): властивість слова або мовного виразу мати розмиті межі. → Неоднозначність.

Узагальнені підходи: схема → оцінки впливу, за якої вплив постійних заходів на цільове населення порівнюється з визначеними нормами типових змін, що відбуваються серед широких верств населення.

Функціональний масштаб: обсяг → оцінюваного.

Цільова змінна величина: дії або умови, на які має впливати урядовий захід.

Шкідливий сторонній ефект: прогнозований або не прогнозований наслідок урядового заходу, який певними зацікавленими сторонами або спостерігачами вважається неґативним.

ПОСИЛАННЯ

Монографії і журнальні статті

Albæk, Erik, 1988, *Fra sandhed til information Evalueringsforskning i USA—før og nu.* Copenhagen: Akademisk Forlag.

Alkin, Marvin C., Richard Daillak, and Peter White, 1979, *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?* Newbury Park, Calif.: Sage.

Allison, Graham T., 1980, «Implementation Analysis: The 'Missing Chapter' in Conventional Analysis Illustrated by a Teaching Exercise,» in Leif Lewin, and Evert Vedung, eds., *Politics as Rational Action: Essays in Public Choice and Policy Analysis,* 237—60 Dordrecht, Holland: D. Reidel.

Anderson, Scarvia B., and Stanley Ball, 1978, *The Profession and Practice of Program Evaluation.* San Francisco: Jossey-Bass.

Anderson, Scarvia B., Samuel Ball, and Richard T. Murphy, 1974, eds., *Encyclopedia of Educational Evaluation.* San Francisco: Jossey-Bass.

Arvidsson, Göran, 1986, «Performance Evaluation,» in Franz-Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone, and Vincent Ostrom, eds., 625—43.

Baldwin, David A., 1985, *Economic Statecraft.* Princeton, N. J. Princeton University Press.

Bardach, Eugene, and Robert A. Kagan, 1982, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness.* Philadelphia: Temple University Press.

Barrett, Susan, and Colin Fudge, eds., 1981, *Policy and Action Essays on the Implementation of Public Policy.* London: Methuen.

Berger, Peter L., and Richard John Neuhaus, 1977, *To Empower People:* The Role of Mediating Structures in Public Policy. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.

Berk, Richard A., Robert F. Boruch, David L. Chambers, Peter H. Rossi, and Ann D. Witte, 1985, «Social Policy Experimentation: A Position Paper,» *Evaluation Review* 9: 387—440.

Berman, Paul, 1978, «The Study of Macro- and Micro-Implementation,» *Public Policy* 26: 157—84.

————, 1980, «Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations,» in Helen M. Ingram, and D.Mann, eds., *Why Policies Succeed or Fail,* 205—27. Newbury Park, Calif.: Sage.

Bernstein, Ilene N., and Howard Freeman, 1975, *Academic and Entrepreneurial Research: The Consequences of Diversity in Federal Evaluation Studies.* New York: Russell Sage Foundation.

Bernstein, Marver, 1955, *Regulating Business by Independent Commission.* Princeton, NJ.: Princeton University Press.

Bickman, Leonard, ed., 1990, *Advances in Program Theory.* San Francisco: Jossey-Bass.

Björkman, Johan, 1971, *Kortsiktiga effekter av trafikinformation.* Stockholm: Stockholm School of Economics.

Boudon, Raymond, 1982, *The Unintended Consequences of Social Action.* London: Macmillan.

Braskamp, L. A., and A. D. Brown, eds., 1980, *Utilisation of Evaluative Information.* New Directions for Program Evaluation No. 5. San Francisco: Jossey-Bass.

Brewer, John, and Albert Hunter, 1989, *Multimethod Research: A Synthesis of Styles.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Campbell, Donald T., 1969, «Reforms as Experiments,» American Psychologist 24: 409—29.

Reprinted with minor revisions in James A. Caporaso, and Leslie L. Roos, eds., 1973, 167—225.

————, 1970, «Considering the Case against Experimental Evaluations of Social Innovations,» *Administrative Science Quarterly* 15: 110—13.

————, 1982, «Experiments as Arguments,» *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 3: 327—37.

Campbell, Donald T., and Julian C. Stanley, 1966, *Experimental and Quasiexperimental Designs for Research.* Chicago: Rand McNally.

Caporaso, James A., and Leslie L. Roos, eds., 1973, *Quasiexperimental Approaches: Testing Theory and Evaluating Policy.* Evanston, Ill.: Northwestern University Press.

Chelimsky, Eleanor, 1978, «Differing Perspectives of Evaluation», *New Directions for Program Evaluation,* 2—18.

————, 1985, ed., *Program Evaluation: Patterns and Directions.* Washington, D.C.: American Society for Public Administration.

Chen, Huey-Tsyh, 1990, *Theory-Driven Evaluations.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Ciarlo, James A., ed., 1981, *Utilizing Evaluation: Concepts and Measurement Techniques.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Collier, John Jr. and Malcolm Collier, 1986, *Visual Anthropology: Photography as a Research Method.* Albuquerque: University of New Mexico Press.

Cook, Thomas D., and Donald T. Campbell, 1979, *Quasi-Experimentation: Design and Analysis for Field Setting.* Boston: Houghton Mifflin.

Cronbach, Lee, 1982, *Designing Evaluations of Educational and Social Programs.* San Francisco: Jossey-Bass.

Cronbach, Lee J. and Associates, 1980, *Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods, and Institutional Arrangements.* San Francisco: Jossey-Bass.

Davis, Howard R. and Susan E. Salasin, 1975, «The Utilization of Evaluation,» in Elmer L. Struening, and Marcia Guttentag, eds., *Handbook of Evaluation Research* I: 621—66.

Derlien, Hans-Ulrich, 1990a, «Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective,» in Ray C. Rist, ed., 1990, 147—75.

———, 1990b, «Program Evaluation in the Federal Republic of Germany,» in Ray C. Rist, ed., 1990, 37—51.

Deutscher, Irving, 1976, «Toward Avoiding the Goal-Trap in Evaluation Research,» in Clark C. Abt, ed., *The Evaluation of Social Programs*, 249—68. Newbury Park, Calif.: Sage.

Devine, Patricia, and Edward R. Hart, 1989, «Message «Strategies for Information Campaigns: A Social-Psychological Analysis,» in Charles T. Salmon, ed., *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change,* 229—58. Newbury Park, Calif.: Sage.

Doern, G. Bruce, and Richard W. Phidd, 1983, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process.* Toronto: Methuen.

Downs, Anthony, 1967, *Inside Bureaucracy.* Boston; Little, Brown.

Dror, Yehezkel, 1968, *Public Policymaking Reexamined.* Scranton, Pa.: Chandler.

Dunn, William N. et al., 1984, «Designing Utilization Research,» *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization,* 387—404.

Dunsire, Andrew, 1978, *Implementation in a Bureaucracy: The Execution Process and Control in a Bureaucracy: The Execution Process,* I—II. Oxford: Martin Robertson.

Dynes, Patrick S., and Mary K. Marvel, 1987, *Program Evaluation: An Annotated Bibliography.* London: Garland Publishing.

Eckerberg, Katarina, 1987, *Environmental Protection in Swedish Forestry: A Study of the Implementation Process.* Umeå: Department of Political Science, Research Report 1987:12.

Eckhoff, Torstein, 1983, *Statens styringsmuligheter, soerlig i ressurs-og miljøspørsmål*, Oslo: Tanum-Norli.

Eckhoff, Torstein, 1989, *Jus, moral og politikk.* Oslo: Universitetsforlaget.

Eckhoff, Torstein, and Knut Dahl Jacobsen, 1960, *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-making.* Copenhagen: Munksgaard.

Edwards III, George C., and Ira Sharkansky, 1978, *The Policy Predicament.* San Francisco: W. H. Freeman.

EFN-rapport 1985:13, *Solvarme och varmepumpar: en utvardering av det statliga energiforskningsstodets effektivitet.* Stockholm: Liber.

Elmore, Richard, 1978, «Organizational Models of Social Program Implementation,» *Public Policy* 26: 2, 185—228.

————, 1980, «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions,» *Political Science Quarterly* 94: 601—16.

Elmore, Richard, Gunnel Gustafsson, and Erwin Hargrove, 1986, «Comparing Implementation Processes in Sweden and the United States,» *Scandinavian Political Studies* 21: 209—33.

Elster, Jon, 1978, *Logic and Society: Contradictions and Possible Worlds.* Chichester: Wiley.

Engwall, Lars, ed., 1992, *Economics in Sweden: An Evaluation of Swedish Research in Economics.* London: Routledge.

Etzioni, Amitai, 1975, *A Comparative Analysis of Complex Organisations: On Power, Involvement, and Their Correlates.* New York: Free Press, rev. ed.

Fairweather, George W., and Louis G. Tomatzky, 1977, *Experimental Methods for Social Policy Research.* Oxford: Pergamon Press.

Fernandez-Ballesteros, Rocío, 1992a, «A Model for Planning Evaluation Research,» in John Mayne, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson, and Ross Conner, eds., 205—13.

————, 1992b, *Introducción a la Evaluación psicológia I—II.* Madrid: Ediciones Pyramide, S.A.

Fischer, David Hackett, 1970, *Historians' Fallacies: Toward a Logic of Historical Thought.* New York: Harper and Row.

Fischer, Frank, 1990, *Technology and the Politics of Expertise.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Fitz-Gibbon, Carol Taylor, and Lynn Lyons Morris, 1975, «Theory-Based Evaluation,» *Evaluation Comment,* 1—14.

Foss Hansen, Hanne, 1989, «Moderniseringens effektivitet,» *Nordisk Administrativt Tidsskribt 70:* 189—212.

Franke-Wikberg, Sigbrit, and Ulf P. Lundgren, 1980, *Alt värdera utbildning Del 1: En introduktion till pedagogisk utvardering.* Stockholm: Wahlstrom and Widstrand.

Friberg, Lennart, 1973, *Styre i kristid Studier i krisförvaltringens organisation och struktur 1939—1945.* Stockholm. Allmänna Förlaget.

Gaskell, George, and Bernward Joerges, 1987, *Public Policies and Private Actions: A Multinational Study of Local Energy Conservation Schemes.* Aldershot, England: Gower.

Gerlich, Peter, 1983, *Hochschule und Effizient Anstosse zur universitaren Selbstreflexion.* Wien: Passagen Verlag.

Glaser, Edward M., Harold H. Abelson, and Kathalee N. Gamson, 1983, *Putting Knowledge to Use Facilitating the Diffusion of Knowledge and the Implementation of Planned Change.* San Francisco: Jossey-Bass.

Goodsell, Charles, 1981, *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet.* Bloomington: Indiana University Press.

Gray, Andrew, and Bill Jenkins, 1990, «Policy Evaluation in a Time of Fiscal Stress: Some Reflections from the British Experience,» in Ray C. Rist 1990, 73—87.

Gray, Andrew, Bill Jenkins, and Bob Segsworth, 1992, *Budgeting, Auditing, Evaluating: Functions and Integration in Seven Governments.* New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers.

Grip Gunvall, 1987, *Vill du fribet eller tvang? Svensk försakringspolitik 1935—1945.* Stockholm: Almqvist and Wiksell International.

Guba, Egon G., and Yvonna S. Lincoln, 1981, *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches.* San Francisco: Jossey-Bass.

————, 1989, *Fourth Generation Evaluation.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Hadden, Susan, 1986, *Read the Label: Reducing Risk by Providing Information.* Boulder, Colo.: Westview Press.

Hadenius, Axel, 1986, *A Crisis of the Welfare State?* Stockholm: Almqvist and Wiksell International.

Hadenius, Karin, 1990, *Jamlikhet och fribet: Politiska mal for den svenska skolan.* Stockholm: Almqvist and Wiksell International.

Ham, Christopher, and Michael Hill, 1984, *The Policy Process in the Modern Capitalist State.* Brighton: Wheatsheaf.

Hanf, Kenneth, and Theo A. J. Toonen, eds., 1985, *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems.* Dordrecht: Martinus Nijhoff.

Hargrove, Erwin C., 1975, *The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy.* Washington, D. C. Urban Institute.

————, 1983, «The Search for Implementation Theory,» in Richard Zeckhauser, and D. Leebaert, eds., *The Role of Government in the 1980's.* Durham, N. C. Duke University Press.

Hayek, Friedrich A., 1978, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas.* Chicago: University of Chicago Press.

————, 1979, *The Counter Revolution of Science.* Indianapolis, Ind: Liberty Press, 2nd ed.

Heller, Frank, ed., 1986, *The Use and Abuse of Social Science.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Hellstern, Michael, and Hellmut Wollmann, eds., 1983, Experimentelle Politik — *Reformstrobfeuer oder Lernstrategie, Bestandsaufnahme und Evaluierung.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

Hemenway, David, 1985, *Monitoring and Compliance the Political Economy of Inspection.* Greenwich, Conn.: JAI Press.

Herman, Joan L., ed., 1987, *Program Evaluation Kit.* Newbury Park, Calif.: Sage, 2nd ed. [Contents of the following volumes 1. *Evaluator's Handbook.* 2. *How to Focus Evaluation.* 3. *How to Design Program Evaluation.* 4. *How to Use Qualitative Methods in Evaluation.* 5. *How to Assess Program Implementation.* 6. *How to Measure Attitudes.* 7. *How to Measure Performance and Use Tests.* 8. *How to Analyze Data.* 9. *How to Communicate Evaluation Findings.*]

Hirschman, Albert, 1991, *The Rhetoric of Reaction Perversity, Futility, Jeopardy.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hjern, Benny, and David O. Porter, 1981, «Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis,» *Organization Studies* 2: 211—27.

Hjern, Benny, and Chris Hull, 1982, «Implementation Research as Empirical Constitutionalism,» *European Journal of Political Research* 9: 105—15.

Hofstee, Willem K.B., 1992, «From the Citizen's Point of View: the Positioning of Program Evaluation,» in John Mayne, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson, and Ross Conner, eds., 277—83.

Hood, Christopher C., 1976, *The Limits of Administration.* London: Wiley.

————, 1983, *The Tools of Government.* London: Macmillan.

————, 1986, «The Hidden Public Sector The 'Quangocratization of the World?», in Kaufmann, Franz-Xaver, Giandomenico Majone, and Vincent Ostrom, eds., 185—207.

Hoogerwerf, Andries, 1990, «Reconstructing Policy Theory,» *Evaluation and Program Planning* 13: 285—91.

————, 1992, «Policy Evaluation and Government in the Netherlands Meta Evaluation Research as One of the Solutions,» in John Mayne, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson, and Ross Conner, eds., 215—27.

House, Ernest R., 1980, *Evaluating with Validity.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Houston, Tom R., 1972, «The Behavioral Sciences Impact-Effectiveness Model,» in Peter H. Rossi, and Walter Williams, eds., 51—71.

Howlett, Michael, 1991, «Policy Instruments: Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theones of Instrument Choice,» *Policy Studies Journal* 19: 1—21.

Hudson, Joe, John Mayne, and Ray Thomlison, eds., 1992, *Action-oriented Evaluation in Organizations: Canadian Practices.* Toronto, Ontano: Wall and Emerson.

Jenkins, Bill, and Andrew Gray, 1992, «Evaluation and the Consumer the UK Experience,» in John Mayne, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson, and Ross Conner, eds., 285—99.

Johansson, Jan, 1992, *Det statliga kommittevasendet: Kunskap, kontroll, konsensus.* Stockholm: Acad diss., Dept of Political Science.

Jonung, Lars (with Jan Rydenfelt), 1984, *Prisregleringen, foretagen och förhandlingsekonomin.* Stockholm: SNS Förlag.

Jørgensen, Torben Beck, 1981, *Nar staten skal spare.* Copenhagen: Nyt fra Samfundsvidenskaberne

Judd, Charles M, and David A. Kenny, 1981, *Estimating the Effects of Social Interventions.* Cambridge: Cambridge University Press.

Karapin, Roger S., 1986, «What's the Use of Social Science? A Review of the Literature,» in Frank Heller, ed., *The Use and Abuse of Social Science.* Newbury Park, Calif.: Sage, 236—65.

Katz, Elihu, and Brenda Danet, 1973, *Bureaucracy and the Public: A Reader in Official-Client Relations.* New York: Basic Books.

Kaufman, Herbert, 1967, *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior.* Baltimore: Johns Hopkins Press.

Kaufman, Roger, and Susan Thomas, 1980, *Evaluation without Fear.* New York: New Viewpoints.

Kaufmann, Franz-Xaver, Giandomenico Majone, and Vincent Ostrom, eds., 1986, *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector.* Berlin: Walter de Gruyter.

Kelman, Steven, 1981, *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study* of *Occupational Safety and Health Policy.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

Kosecoff, Jacqueline, and Ariene Fink, 1982, *Evaluation Basics: A Practitioner's Manual.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Lamoreaux, Naomi R., 1984, «Regulatory Agencies,» in Jack P. Greene, ed., *Encyclopedia of American Political History,* New York: Scribner.

Lane, Jan-Erik, 1983, «The Concept of Implementation,» *Statsvetenskaplig Tidskrift* 86: 17—40.

————, 1987, «Implementation, Accountability, and Trust,» *European Journal of Political Research* 15: 527—46.

Larsen, Judith K., 1980, «Knowledge Utilization: What Is It?» *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1: 421—42.

Launsø, Laila, and Olaf Rieper, 1993, *Forskning om og med mennesker: Forskningstyper og forskningsmetoder i samfundsforskningen.* Copenhagen: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 2nd ed.

Leviton, Laura C., and Edward P. X. Hughes, 1981, «Research on the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis,» *Evaluation Review: A Journal of Applied Social Research* 5: 525—48.

Lewin, Leif, 1988, *Det gemensamma basta: Om egenintresset och allmanintresset i vasterlandsk politik.* Stockholm: Carlssons.

Light, Richard J., and David B. Pillemer, 1984, Summing Up: *The Science of Reviewing Research.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press. Lindblom, Charles E., and David K. Cohen, 1979, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving.* New Haven, Conn.: Yale University Press.

Linder, Stephen, and B. Guy Peters, 1989, «Instruments of Government: Perceptions and Contexts,» *Journal of Public Policy* 9: 35—38.

Lipsky, Michael, 1980, *Street-level Bureaucracy.* New York: Russel Sage.

Love, Arnold, 1991, *Internal Evaluation: Building Organizations from Within. Newbury Park,* Calif.: Sage.

Lundquist, Lennart, 1976, «Nagra synpunkter pa begreppet politisk planering,» *Statsvetenskaplig Tidskrift:* 121—39.

———, 1985, «From Order to Chaos: Recent Trends in the Study of Public Administration,» in Jan-Erik Lane, ed., *State and Market: The Politics of the Public and the Private.* Newbury Park, Calif.: Sage.

————, 1987, *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach.* Lund: Studentlitteratur.

————, 1990, *Kriterier for utvardering av offentlig verksamhet.* Turku: Meddelanden från Ekon.-Statsvet. fakulteten vid Åbo Akademi, ser. A:305.

Lundqvist, Lennart J., 1980, *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the US and Sweden.* Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.

Madaus, George F., Michael Scriven, and Daniel L. Stufflebeam, eds., 1983, *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation.* The Hague: Kluwer-Nijhoff.

March, James G., and Johan P. Olsen, eds., 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations.* Bergen: Universitetsforlaget.

Mayne, John, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson, and Ross Conner, eds., 1992, *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences.* Amsterdam: Elsevier.

Mayntz, Renate, ed., 1980, *Implementation Politischer Programme: Empirische Forschungsbereichte.* Konigstein: Athenäum.

————, ed., 1982, *Implementation Politischer Programme: Ansatze jur Theoriebildung.* Opiaden: Westdeutscher Verlag.

Mazmanian, Daniel A., and Paul A. Sabatier, 1981, *Effective Policy Implementation.* Lexington, Mass.: Lexington Books.

Mazmanian D. A., and P. A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy.* Glenview, Ill.: Scott, Foresman, and Co.

McGuire, William J., 1989, «Theoretical Foundations of Campaigns,» in Ronald E. Rice, and C.K. Atkin, eds., *Public Communication Campaigns*, 45—65. Newbury Park, Calif.: Sage.

Meijer, Hans, 1956, Från uppslag till betänkande: studie i kommittepolitik och kommittearbete. Lund: Gleerup.

Merton, Robert K., 1957, 1968, *Social Theory and Social Structure.* London: Collier-Macmillan (1968 enl. ed).

Meyers, William R., 1981, *The Evaluation Enterprise: A Realistic Appraisal of Evaluation Careers, Methods, and Applications.* San Francisco: Jossey-Bass.

Mitnick, Barry M., 1980, *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms.* New York: Columbia University Press.

Modeen, Tore, and Allan Rosas, eds., 1988, *Indirect Public Administration in Fourteen Countries.* Åbo; Åbo Academy Press.

————, eds., 1990, *Indirect Public Administration in the Fields of Education Pensions.* Åbo: Åbo Academy Press.

Montjoy, Robert S., and Laurence J. O'Toole, 1979, «Towards a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective,» *Public Administration Review* 39: 465—76.

Municio, Ingegerd, 1982, «Implementationsforskning: En litteraturöversikt,» *Statsvetenskaplig Tidskrift* 85: 183—90.

Murray, Charles, 1984, *Losing Ground: American Social Policy, 1950—1980.* New York: Basic Books.

Nachmias, David, 1979, *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods.* New York: St. Martin's.

Nakamura, Robert T., and Frank Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation.* New York: St. Martin's Press. Textbook.

Nilstun, Tore, 1988, *Expertbedömningar: Om teori, ideal och verklighet vid utvärdering, av sektors FoU.* Stockholm: Byggforskningsradet, BVN skritserie 1988:1.

Nilstun, Tore, and Göran Henneren, 1984, *Utvärderingsforskning och rattsliga reformer: En analys av orsaker och effekter.* Lund: Studentlitteratur.

Nioche, Jean-Pierre, 1982, «De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques,» *Revue Française de Science Politiques* 32: 32—61.

————, 1992, «Institutionalizing Evaluations in France: Skating on Thin Ice?,» in John Mayne, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson, and Ross Conner, eds., 1992, 23—36.

Nioche, Jean-Pierre, and R. Poinsard, eds., 1984, *L'evaluation des politiques publiques.* Paris: Economica.

Niskanen, William A., 1971, *Bureaucracy and Representative Government. Chicago:* Aldine-Atherton.

Nyden, Michael, 1992, *FoU, utvärdering och utvärdering: En studie av utvärdering av forskning och utvecklingsarbete, dess organisation och utvärdering.* BVN Skriftserie 1992:1. Stockholm: Svensk Byggtjänst.

Öhman, Arne, and Bo Öhngren, eds., 1991, *Two Faces of Swedish Psychology:* 1. *Frontiers in Perception and Cognition: An Evaluation of Swedish Research in Cognitive Psychology.* Uppsala: Swedish Science Press.

Ormala, Erkki, ed., 1987, *Evaluation of Technical Research and Development: Experience of Practices and Methods in the Nordic Countries.* Helsinki: Nordic Cooperative Organization for Applied Research.

Orwell, George, 1970, «Politics and the English Language,» *The Collected Essays, Journalism, and Letters of George Orwell. Volume IV. In Front of Your Nose, 1945—1950,* 156—170. Harmonds-Worth, Middlesex: Penguin Books.

Palmlund, Ingar, ed., 1986, *Utvärdering av offentlig verksamhet: den offentliga förvaltningens roll i samhallet.* Stockholm: Liber.

Patton, Michael Quinn, 1986, *Utilization-Focused Evaluation.* Newbury Park, Calif.: Sage, 2nd ed.

————, 1987, *How to Use Qualitative Methods in Evaluation,* Newbury Park, Calif.; Sage.

————, 1990, *Qualitative Evaluation and Research Methods.* Newbury Park, Calif.: Sage, 2nd ed.

Peters, Guy, 1982, *American Public Policy: Process and Performance.* New York: Franklin Watts.

Petersson, Olof, and Donald Söderlind, 1992, *Förvaltningspolitik.* Stockholm: Publica.

Popper, Karl R., 1957, *The Poverty of Historicism.* London: Routledge and Kegan Paul.

————, 1974, *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific* Knowledge, 5th ed. London: Routledge and Kegan Paul.

Premfors, Rune, 1979, «Social Research and Public Policy Making: An Overview,» *Statsvetenskaplig Tidskrift* 82: 281—90.

————, 1983, «Social Research and Governmental Commissions in Sweden,» *American Behavioral Scientist* 27: 623—42.

————, 1986, «Utvärderingar i offentliga beslutsprocesser,» in Ingar Palmlund, ed., 1986, 81—94.

————, 1989, *Policyanalys: Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet.* Lund: Studentlitteratur.

Pressman, Jeffrey, and Aaron B. Wildavsky, 1984, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, etc.* Berkeley, Calif.: University of California Press, 3rd ed. 1st ed. 1973.

Program Evaluation Kit, see Herman.

Rasmussen, Erik, 1987, *Complementarity and Political Science: An Essay on Fundamentals of Political Science Theory and Research Strategy.* Odense: Odense University Press.

Redford, Emmette S., 1952, *Administration of National Economic Control.* New York: Macmillan.

Rich, Robert, ed., 1981, *The Knowledge Cycle.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Riecken, Henry W., and Robert F. Boruch, eds., 1974, *Social Experimentation: A Method for Planning and Evaluating Social Intervention.* New York: Academic Press.

Ripley Randall B., and Grace A. Franklin, 1986, *Policy Implementation and Bureaucracy.* Chicago, Ill.: Dorsey, 2nd ed.

Rist, Ray C., ed., 1990, *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations.* London: Transaction Publishers.

Rivlin, Alice, 1971, *Systematic Thinking for Social Action.* Washington D.C.: Brookings.

Rosenbloom, David H., 1989, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector.* New York: Random House, 2nd ed.

Rosenthal, Robert, 1984, *Meta-Analytical Procedures for Social Research.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Rossi, Peter H., and Howard E. Freeman, 1985, 1989, *Evaluation: A Systematic Approach.* Newbury Park, Calif.: Sage, 3rd ed., 4th ed.

Rossi, Peter H., and Walter Williams, eds., 1972, *Evaluating Social Programs: Theory, Practice, and Politics.* New York: Seminar Press.

Rothstein, Bo, 1986, *Den socialdemokratiska stolen: Reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik.* Lund: Arkiv.

————, 1991, «Demokrati, förvaltning och legitimitet,» in B. Rothstein, ed., *Politik som organisation,* 42—84. Stockholm: SNS Förlag.

Rutman, Leonard, 1977, ed., *Evaluation Research Methods: A Basic Guide.* Berverly Hills, Calif.: Sage.

————, 1980, *Planning Useful Evaluations: Evaluability Assessment.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Rutman, Leonard, and George Mowbray, 1983, *Understanding Program Evaluation,* Newbury Park, Calif.: Sage.

Ryden, Bengt, ed., 1983, *Makt och vanmakt: Lärdomar av sex borgerliga regeringsar.* Stockholm: SNS Förlag.

Sabatier, Paul, and Daniel Mazmanian, 1980, «The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives,» *Policy Analysis* 5: 481—504.

————, 1981, «The Implementation of Public Policy: A Framework for Analysis,» in D. Mazmanian, and P. Sabatier, eds., *Effective Policy Implementation.* Lexington, Mass.: D.C. Heath.

Sastren, Harald, 1983, *Iverksetting av offentlig polilik: En studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960—1981.* Oslo: Universitetsforlaget.

Sahr, Robert C., 1985, *The Politics of Energy Policy Change in Sweden.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Salamon, Lester M., 1981, «Rethinking Public Policy: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action,» *Public Policy* 29: 255—75.

————, 1989, *Beyond Privatization: The Tools of Government Action.* Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Sandahl, Rolf, 1992, «Evaluation at the Swedish National Audit Bureau,» in John Mayne, Marie-Louise Bemelmans-Videc, Joe Hudson, and Ross Conner, eds., *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences,* 115—21. Amsterdam: Elsevier.

Scheirer, Mary Ann, 1981, *Program Implementation: The Organizational Context.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Scriven, Michael, 1973, «Goal-Free Evaluation,» in Ernest R. House ed., *School Evaluation: The Politics and Process.* Berkeley, Calif.: McCutchan.

————, 1974, «Pros and Cons About Goal-Free Evaluation,» *Evaluation Comment* 3; 1—4.

————, 1980, *The Logic of Evaluation.* Inverness, Calif.: Edgepress.

————, 1991, *Evaluation Thesaurus.* Newbury Park, Calif.: Sage, 4th ed.

Seidel, Andrew D., 1983, «Producing Usable Research: A Selected Review,» *Policy Studies Review* 3: 52—56.

Seidman, Harold, and Robert Gilmour, 1986, Politics, *Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State.* New York: Oxford University Press, 4th ed.

Selznick, Philip, 1980, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization.* Berkeley: University of California Press.

Shadish Jr., William R., Thomas D. Cook, and Laura C. Leviton, 1991, *Foundations of Program Evaluation: Theory and Practice.* London: Sage.

Shaw, George Bernard, 1992, in *Oxford Dictionary of Quotations,* Fourth Edition, 636:26, Angela Partington, ed. Oxford: Oxford University Press.

Sieber, Sam D., 1981, *Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention.* New York: Plenum Press.

Simon, Herbert A., 1976, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations.* London: Collier-Macmillan, 3rd ed.

Sjöblom, Stefan, 1991, *Kostnadsvariationer i kommunal serviceproduktion-det allmanna biblioteksvasendet.* Åbo Akademi: Meddelanden fran Ekon.-statsvet. fakulteten Ser. A:355.

Skinner, Burrhus Frederick, 1969, *Contingencies of Reinforcement: A Theoretical Analysis.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Skocpol, Theda, 1985, *Bringing the State Back In.* Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Adam (1937, 1776), *Wealth of Nations.* New York: Random House.

Smith, M. F. «Midge,» 1989, *Evaluability Assessment: A Practical Approach.* Dordrecht: Kluwer.

Söderlind, Donald, and Olof Petersson, 1988, *Svensk Förvaltningspolitik.* Uppsala: Diskurs, 2nd ed.

SOU 1967:11—13, *Programbudgetering.* Stockholm: Liber.

————1976:49, *Offentligt utredningsvasende.* Stockholm: Liber.

Stake, Robert E., 1975, *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach.* Columbus, Ohio: Merrill.

Statskontoret, ed., 1977, *Om Planering vid Statliga Myndigheter: Metoder, Organisation, Erfarenheter, Synpunkter.* Stockholm: Statskontoret.

Stigler, George J., 1971, «The Theory of Economic Regulation,» *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3—21.

Stjernquist, Per, 1973, *Laws in the Forest: A Study of Public Direction of Swedish Private Forestry.* Lund: CWK Gleerup.

Stone, Clarence N., 1980, «The Implementation of Social Programs,» *Journal of Social Issues* 36:4, 13—34.

————, 1985, «Efficiency versus Social Learning: A Reconsideration of the Implementation Process,» *Policy Studies Review* 4:3, 484—96.

Struening, Elmer L., and Marcia Guttentag, eds., 1975, *Handbook of Evaluation Research* 1—2. Newbury Park, Calif.: Sage.

Stufflebeam, Daniel L., 1983, 'The CIPP — Model for Program Evaluation,» in George F. Madaus, Michael Scriven, and Daniel L. Stufflebeam, eds., 117—41.

Suchman, Edward A., 1967, *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs.* New York: Russell Sage.

————, 1972, «Action for What? A Critique of Evaluative Research,» in Carol H. Weiss, ed., *Evaluating Action Programs.* Boston: Allyn and Bacon.

Svensk Författningssamling. Stockholm: Liber.

Tarschys, Daniel, 1986, «För döva öron? Politikern och utvärderaren», in Ingar Palmlund, ed., 20—26. Stockholm: Liber.

Thorslund, Sverker, 1974, *Erfarenheter av trafikinformation via massmedia: Trafikanternas problem före, under och efter högertrafikomläggningen som objekt för informationsarbete.* Stockholm: Stockholm School of Economics.

Van Horn, Carl E., 1979, *Policy Implementation in the Federal System.* Lexington, Mass.: D.C. Heath.

Van Horn, Carl E., and Donald S. Van Meter, 1977, «The Implementation of Intergovernmental Policy,» in Stuart S. Nagel, ed., *Policy Studies Review Annual* 1: 97—120, Newbury Park, Calif.: Sage.

Van Meter, Donald S., and Carl E. Van Horn, 1975, «The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework,» *Administration and Society* 6: 445—88.

Vasquez, John A., ed., 1986, *Evaluating US. Foreign Policy.* New York: Praeger.

Vedung, Evert, 1979, *Kärnkraften och regeringen Falldins fall (Nuclear Power and the Downfall of the Falldin Government).* Stockholm: Raben, and Sjögren.

————, 1982a, *Energipolitiska utvärderingar 1973—1981* (Energy Policy Evaluations 1973—1981). Stockholm: Liber, Delegationen för energiforskning, rapport nr 52.

————, 1982b, *Political Reasoning.* Newbury Park: Sage.

————, 1988, Review of Rasmussen 1987 «Complementarity and Political Science», Politica 20: 360—63.

————, 1991, *Utvärdering i politik och förvaltning* (Evaluation in Politics and Public Administration). Lund: Studentlitteratur.

————, 1992, «Five Observations on Evaluation in Sweden,» in John Mayne *et al., Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences,* 71—84. Amsterdam: Elsevier.

————, 1993, *Statens markpolitik, kommunernas och historiens ironi (Governmental Land Use Policies, the Municipalities and the Irony of History).* Stockholm: SNS Förlag.

————, 1996, *Statliga informationskampanjer: Svenska energisparprogram* (Public Sector Information Campaigns: Swedish Energy Conserva-

tion Programs). Uppsala University: Department of Government. Unpublished manuscript.

Vernon, Richard, 1979, «Unintended Consequences,» *Political Theory* 7: 73.

Wagner, Jon, ed., 1979, *Images of Information.* Newbury Park, Calif.: Sage.

Webb, Eugene J., 1966, *Unobtrusive Measures: Nonreactive Research in the Social Sciences.* Chicago: Rand McNally.

Weber, Max, 1974, *From Max Weber: Essays in Sociology.* Edited with an Introduction by Hans H. Gerth, and C. Wright Mills. London: Routledge and Kegan PauL First published in 1948. Reprinted in 1952, 1957, 1961, 1964, 1967, 1970, and 1974.

Weiss, Carol H., 1972a, *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. Often used text. Directed to programs.

————, 1972b, *Evaluating Action Programs: Readings in Social Action and Education.* Boston, Mass.: D.C. Heath.

————, 1977, *Using Social Research in Public Policy Making.* Lexington, Mass.: D.C. Heath.

————, 1979, «The Many Meanings of Research Utilization,» *Public Administration Review* 39: 426—31.

————, 1981, «Measuring the Use of Evaluation,» in James A. Ciarlo, ed., 17—33.

Weiss, Carol H., and Michael J. Bucuvalas, 1980, *Social Science Research and Decision-Making.* New York: Columbia University Press.

West, William F., 1985, *Administrative Rulemaking: Politics and Processes.* Westport, Conn.: Greenwood Press.

Wholey, Joseph S., 1977, «Evaluability Assessment,» in Leonard Rutman, ed., 41—56.

————, 1983, *Evaluation and Effective Public Management.* Boston, Mass.: Little, Brown and Co.

Wholey, Joseph S., John W. Scanlon, Hugh G. Duffy, James S. Fukumoto, and Leona M. Vogt, 1970, *Federal Evaluation Policy: Analyzing the Effects of Public Programs.* Washington D.C.: The Urban Institute.

Wholey, Joseph S., and Kathryn E. Newcomer, and Associates, 1989, *Improving Government Performance: Evaluation Strategies for Strengthening Public Agencies and Programs* San Francisco: Jossey-Bass.

Wildavsky, Aaron, 1973, «If Planning Is Everything, Maybe It's Nothing,» *Policy Sciences* 4: 127—53.

————, 1979, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.* Boston: Little, Brown, and Co.

————, 1985, «The Self-Evaluating Organization,» in Eleanor Chelimsky, ed., *Program Evaluation: Patterns and Directions,* 246—65. Washington, D.C.: American Society for Public Administration [Reprint of article in PAR 1972, 509—520.]

Williams, Walter, 1976, «Implementation Analysis and Assessment,» in Walter Williams and Richard F Elmore, eds., *Social Program Implementation,* 267—292, New York: Academic Press

————, ed., 1982, *Studying Implementation Methodological and Administrative Issues.* Chatham, N.J.: Chatham House.

Wilson, James Q., 1978, *The Investigators: Managing FBI and Narcotics Agents.* New York Basic Books.

————, 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It.* New York: Basic Books.

Winter, Søren, 1990, «Integrating Implementation Research,» in Dennis J. Palumbo, and Donald J. Calista, eds., *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box,* 19—38 London Greenwood Press.

Wittrock, Björn, 1980, *Möjligheter och granser: Framtidsstudier i politik och förvaltning.* Stockholm: Liber.

————, 1991, «Social Knowledge and Public Policy Eight Models of Interaction,» in Peter Wagner, ed., *Social Sciences and Modem States National Experiences and Theoretical Crossroads.* Cambridge: Cambridge University Press.

Wittrock, Björn, and Stefan Lindstrom, 1984, *De stora programmens tid: Forskning och energi i svensk politik.* Stockholm: Akademilitteratur.

Wittrock, Björn, Peter deLeon, and Helga Nowotny, 1985, *Choosing Futures: Evaluating the Secretariat for Futures Studies.* Stockholm: Forskningsrådsnämnden.

Woodside, Kenneth, 1986, «Policy Instruments and the Study of Public Policy,» *Canadian Journal of Political Science* 19: 775—94.

Yin, Robert K., 1982, «Studying the Implementation of Public Programs,» in W. Williams, ed. 36—72.

Періодичні видання

Administrative Science Quarterly.

Educational Evaluation and Policy Analysis. Sponsored by the American Educational Research Association.

European Journal of Psychological Assessment.

Evaluation: The International Journal of Theory, Research, and Practice. New journal that will accept theoretical and practical contributions. Published by Sage Publications.

Evaluation and Program Planning. Issued quarterly by the Eastern Evaluation Research Society, which is affiliated with the American Evaluation Association (AEA).

Evaluation Practice, sponsored by the American Evaluation Association. Apart from articles, this journal contains a debate department and a section on full bibliographical references to current articles and evaluation reports and a presentation of each on one line each. Always fol-

lowed by a separate newsletter called «Evaluation Practice News» with professional openings and personal notices.

Evaluation Review: A Journal of Applied Social Research. Formerly *Evaluation Quarterly.* Probably the main journal in the field.

Evaluation Studies Review Annual. Yearbook on 500—800 pp, starting in 1976. Published by Sage, Newbury Park, California.

International Review of Administrative Sciences. Belgium. One of the most quoted journals in the field of public administration.

Journal of Law and Society. Crossdisciplinary journal for debate on law and regulations.

Journal of Policy Analysis and Management. Official voice of the Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM). The association was founded in 1979.

Journal of Public Policy. Published quarterly by Cambridge University Press.

Knowledge and Policy (formerly *Knowledge in Society*). Besides *Science Communication* probably the foremost journal devoted to knowledge diffusion and knowledge utilization. Associated with the European Evaluation Society (EES).

New Directions for Program Evaluation (NDE). An official publication of the American Evaluation Association and probably one of the best in the field. NDE publishes empirical, methodological, and theoretical works on all aspects of evaluation and related fields. Substantive areas include any field, such as tax policy, energy, environment, education, job training, public health. Also included are such topics as product evaluation, personnel evaluation, policy analysis, and technology assessment. Each issue of NDE is devoted to a single topic, with contributions solicited, organized, reviewed, and edited by a guest editor.

Policy and Politics. A leading British journal in the field of public policy studies. Published by the School for Advanced Urban Studies, Bristol.

Policy Sciences: An International Journal Devoted to the Improvement of Policy Making. Started in 1970. An important international journal on planning, policy analysis and evaluation.

Policy Studies. Published by the Policy Study Institute, London, «the leading independent research organization in the United Kingdom undertaking studies of economic, industrial and social policy and the workings of political institutions. The Institute's aim is to inform public policy by establishing the facts.»

Policy Studies. Journal. Very valuable. Published by the Policy Studies Organization. See also Policy Studies Review.

Public Administration. Published by the Royal Institute of Public Administration. Issued four times a year. Articles on public administration and political and administrative decision-making processes.

Public Administration Review. Published bimonthly by the American Society for Public Administration.

Public Interest. Journal on public policy in neoconservative spirit. Quarterly.

Public Policy. Issued between 1940 and 1981. Later, the journal came to be associated with the J.F. Kennedy School of Government, Harvard.

Public Productivity and Management Review. Formerly *Public Productivity Review.* Jointly sponsored by the Section on Management Science and Policy Analysis of the American Society for Public Administration and The National Center for Public Productivity at Rutgers University.

Public Understanding of Science. Published quarterly.

Science Communication (formerly *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*). Published four times annually, this international and interdisciplinary journal examines the nature of expertise and the translation of knowledge into practice and policy. The journal welcomes submissions from authors from the social sciences, policy sciences, economics, and history, and organizations such as universities, government, and the private sector. Preference is given to articles that bridge the gap between theory and practice.

Асоціації

American Evaluation Association (AEA). An international association of practical and theoretical evaluators. Members are working at universities, research institutes, government agencies, and consulting firms. *Evaluation Practice* and *New Directions for Program Evaluation* are published quarterly. Sponsors an annual conference with numerous parallel sessions and distribution of prizes and awards.

American Society for Public Administration (ASPA) has a section called «Management Science and Policy Analysis». Supports the publication *Management Science and Public Policy Analysis.*

Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM) is an organization for US schools of public policy. Annual conference. *Journal of Policy Analysis and Management* is published four times a year.

Canadian Evaluation Association. Similar to its US counterpart. Annual conference. Sponsors the *Canadian Journal of Evaluation.*

European Consortium for Political Research (ECPR). Association of European political science departments. Work is done in permanent workshops. Once a year all workshops meet in an arrangement called «Joint Sessions of Workshops». The ECPR supports the *European Journal of Political Research,* operates a summer school in social science data analysis at the University of Essex, and publishes the quarterly newsletter «ECPR News.»

European Evaluation Society. Formed in 1994. Newsletter. Annual conference. Members have access to *Knowledge and Policy.*

International Association for Impact Assessment. A nonprofit organization designed to bring together those concerned with environmental impact assessment (EIA), risk assessment, social impact assessment (SIA), technology assessment (TA), and other forms of impact assessment. IAIA, through its members, works to integrate contributions from practitioners and researchers from diverse disciplines, improve analytical techniques, promote high quality performance in the field, advance the training of impact assessors, provide peer review on request, and share information through professional meetings and timely publications. Membership is open to all. *Impact Assessment Bulletin,* appearing under the auspices of the IAIA, is published quarterly.

Policy Studies Organization. Major U.S. professional association, which sponsors the two leading periodicals *Policy Studies Journal* and *Policy Studies Review.*

The Network the Evaluators (Natverket Utvarderarna), Swedish association based at the National Bureau of Statistics (SCB), Stockholm.

Еверт Ведунґ

ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ПРОГРАМ

Переклав з англійської Валерій Шульга

Відповідальний за випуск *Анатолій Рачинський*
Редактор *Тетяна Соломаха*
Технічний редактор *Ольга Грищенко*
Комп'ютерна верстка *Максима Грищенка*

Підписано до друку 12.06.2003.
Формат 60×90 $^{1}/_{16}$.
Папір офсетний №1.
Гарнітура GaramondCTT.
Друк офсетний.
Зам. 3-1355 Л.

Видавництво «ВСЕУВИТО»
Свідоцтво №23534974
Україна 03035, м. Київ, вул. Кавказька, 14
Тел./факс: (044) 246-28-23
E-mail: vseuvyto@ukpost.net
Адреса для листування: Аб./скр. 781, Київ-67, 03067 Україна

ЗАТ «Віпол» ДК № 15.
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.