

Аналіз політики. Підготовка аналітичних документів

Олександр Іванович Кілієвич

Ежена Потьє, 20, м. Київ, Україна

Тел. (380 44) 456-9357

E-mail: okiliev@academy.gov.ua

<http://www.IPAS.org.ua>

Валерій Володимирович Тертичка

Ежена Потьє, 20, м. Київ, Україна

Тел.\Факс (380 44) 456-1386

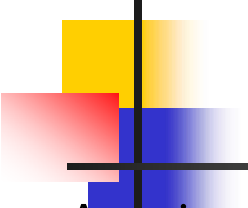
E-mail: vtertychka@yahoo.com

<http://www.IPAS.org.ua>

Давайте знайомитись 😊

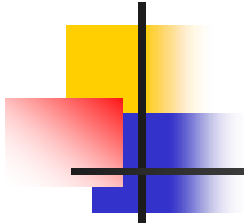
- П І П
- Організація чи структура, посада, освіта
- Досвід роботи у сфері аналізу політики
- Очікування від тематичного семінару





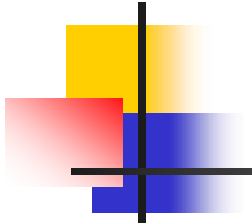
Навчальні ресурси

- Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень. Збірка документів і матеріалів / Укл. О.І.Кілієвич, В.В.Тертичка. – К.: “К.І.С.”, 2004. – 210 с. (www.IPAS.org.ua/library.htm)
- Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / Укл. В.Є.Романов, О.І.Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 236 с.
- Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С.Соколик; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К.: Основи, 1999. – 175 с.
- Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління. - К.: Основи, 1996. – 128 с.
- Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер з англ. В.Шульги. – К.: Основи, 2000. – 190 с.
- Браун П. Посібник з аналізу державної політики / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
- Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер.з англ. Р.Ткачука та М.Корчинської; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
- Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В.Шульги. – К.: ВСЕУВИТО, 2003. – 350 с.



Навчальні ресурси

- Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І.Дзюби, А. Олійника; Наук. ред. О. Кілієвич. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
- Вироблення державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2003. – 346 с. (www.IPAS.org.ua/library.htm)
- Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі. Зб. аналітичних звітів і записок учасників Програми урядового стажування/ Укл. О.І.Кілієвич, В.В.Тертичка. – К.: “К.І.С.”, 2006. – 388 с. (www.IPAS.org.ua/library.htm)
- Волес В., Волес Г. Творення політики в Європейському Союзі / Пер. з англ. Р.Ткачук. - К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 871 с.
- Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В.Романов, О.Рудік, Т.Брус. - К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 238 с.
- Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Пер. з англ. О.Рябова. – Львів: Кальварія. – 264 с.
- Гендер і державна політика: Навч. посіб. / Пер. з англ.; Упоряд. П.Ренкін. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 394 с.
- Гогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу / Пер. з англ. А.Олійник; Наук. ред. пер. В.Тертичка. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 396 с.



Навчальні ресурси

- Дай Т. Основи державної політики / Пер. з англ. Г.Є.Краснокутського; Наук. ред. З.В.Балабаєва. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – 468 с.
- Дан В. Державна політика: вступ до аналізу / Пер. з англ. Г.Є.Краснокутського; наук. ред. М.О.Баймуратов. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – 504 с.
- Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В.А.Рибкала, В.В.Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232с.
- Економічна теорія і державна політика України в перехідній економіці. Навч. посібник. Кн. 1 / Ю.Бажал, А.Бауманіс та ін.; За заг. ред. І.Розпутенка та Б.Лессера. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2004. – 202 с.
- Економічний розвиток і державна політика: Навч. посібник / Ю.Бажал, О.Кілієвич, О.Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю.Єханурова, І.Розпутенка. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
- Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні поради щодо організації робіт / В.М.Гнат та ін. За заг. ред. В.Нанівської. – К.: Оптима, 2004.
- Збірник ситуативних прикладів у сфері державної політики і державного менеджменту / Пер. з англ. І.О.Іноземцевої, С.В.Соколик. – К., 2002. – 104 с.



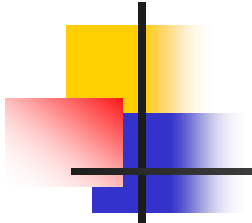
Навчальні ресурси

- Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
- Кілієвич О. Інституалізація аналізу політики в Україні / О. Кілієвич //Суспільна політика та стратегічний менеджмент. – 2008. - № 1. – С. 4-15. – Режим доступу: http://www.ipas.org.ua/doc/journal/2008/01/jpspm_2008_01_p004.pdf
- Кириєвич А.И. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере анализа политики, государственного управления и экономики общественного сектора. – Бишкек: Университет Центральной Азии, 2009. – 514 с.
- Колбеч Г.К. Політика: основні концепції в суспільних науках / Пер. з англ. О.Дем’янчука. – К.: Вид. Дім “КМ Академія”, 2004. – 127 с.
- Оцінювання державних політики та програм: Посібн. для виклад. з осв.-проф. підгот. магістрів держ. упр. / Англерид Т., Андерсен А., Артим І. та ін. – К.: Всеуuito, 2003. – 151 с.
- Пал Л.А. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І.Дзюби. - К.: Основи, 1999. – 422 с.
- Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики/ Пер. з англ. – К.: Вид дім. “Києво-Могилянська академія”, 2006. – 549с.
- Ребкало В., Тертичка В. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.



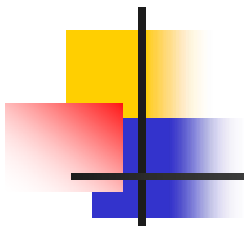
Навчальні ресурси

- Рекомендації щодо методології аналізу політики // Перспективні дослідження. – 1999. – № 9. – С. 36-64.
- Розенфельд Р. Лекції з державної політики. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 60 с. (www.IPAS.org.ua/library.htm)
- Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов. – К.: Вид-во "К.І.С.", 2002. - 320 с. (www.IPAS.org.ua/library.htm)
- Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с. (www.IPAS.org.ua/library.htm)
- Українсько – англійський словник термінів і понять з аналізу державної політики / Укладач: О.М.Рудік. – Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 2002. – 60 с.
- Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С.Соколик. Наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К.: “К.І.С.”, 2003. – 130 с. (www.IPAS.org.ua/library.htm)
- New Approaches to Public Policy in Ukraine: Lessons Learned from New EU Member States. Executive Intern Program analytical reports and policy papers/ Eds. O.Kilievych, V.Tertychka. – Kyiv: “K.I.C.”, 2006. – 230p.
- Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices / Ed. M.Potucek, L.T.LeLoup, G.Jenei, L.Varadi. – NISPAcee, 2003. – 340 p.

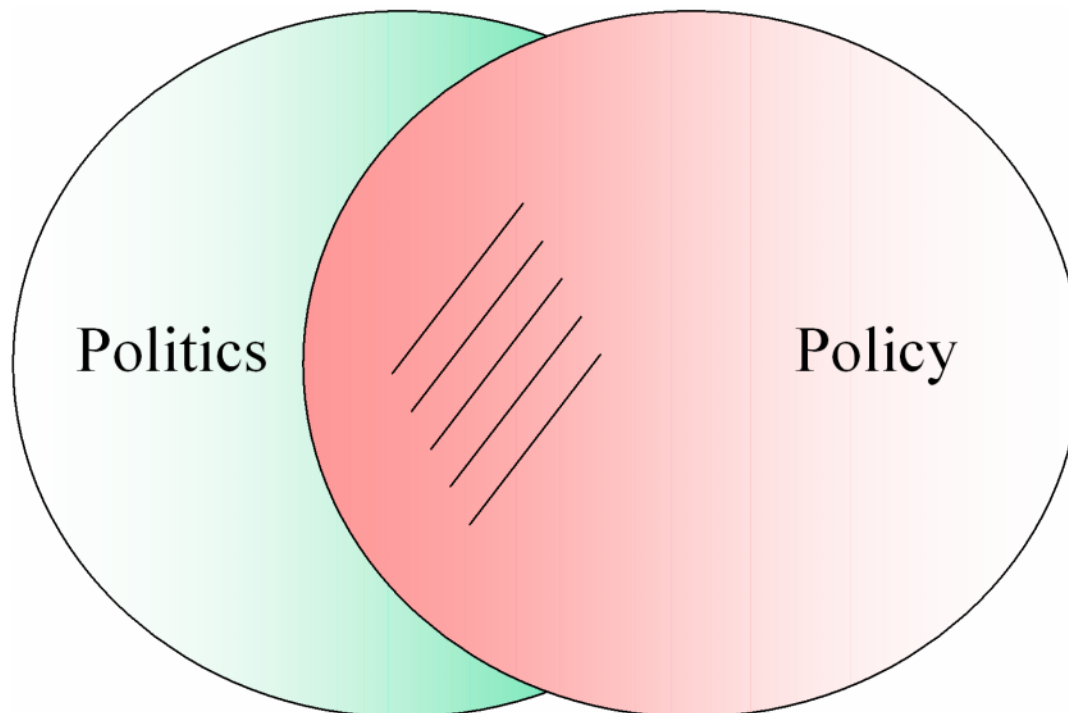


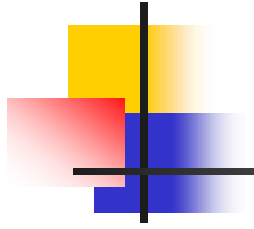
Інтернет-ресурси

- www.rada.gov.ua – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт
- www.kmu.gov.ua – Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади
- www.center.gov.ua – Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (сторінка “групи аналізу політики”)
- www.civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/index – сайт “Громадянське суспільство і влада”
- www.icps.kiev.ua – Міжнародний центр перспективних досліджень (практика впровадження засад АП в Україні)
- www.uara-csar.org.ua – Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ
- www.IPAS.org.ua – Інститут аналізу політики та стратегій
- www.nispra.sk – Асоціація інститутів та шкіл з державного управління Центральної і Східної Європи



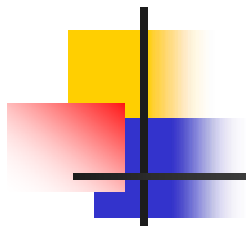
Політика



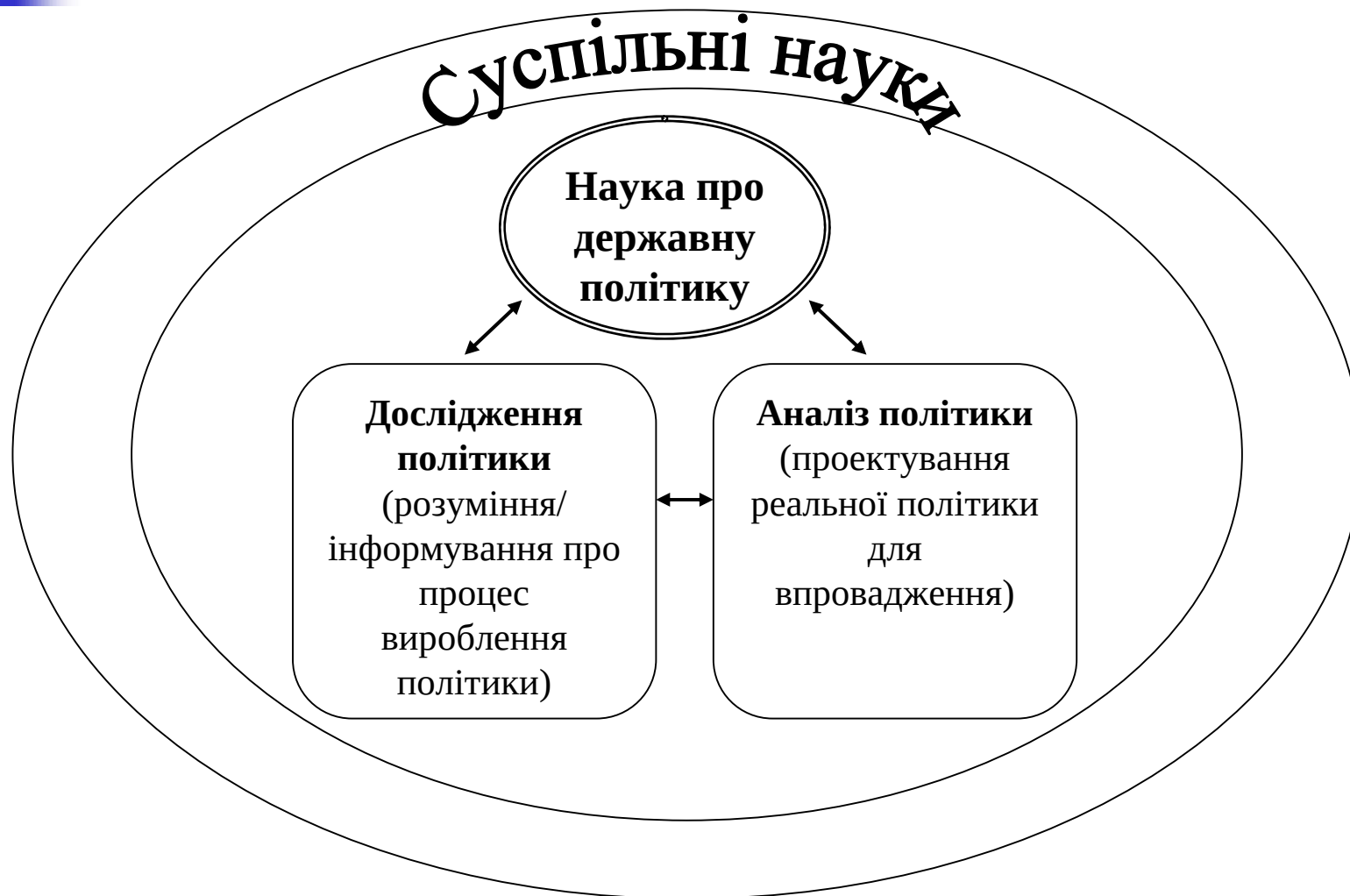


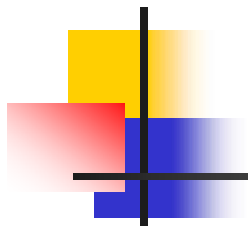
Аналіз державної політики:

- Галузь прикладних досліджень;
- Сфера професійної діяльності;
- Навчальна дисципліна.



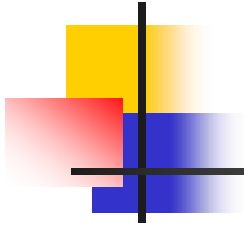
Наука про державну політику





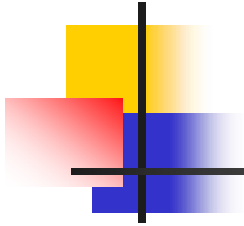
Аналіз -

це ...



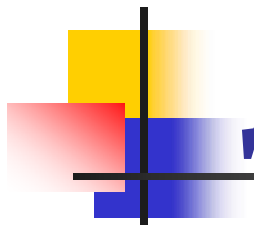
Аналіз:

- Політичний аналіз
- Аналіз для політики
- Аналіз державної політики



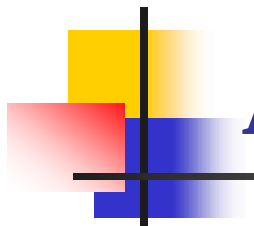
Термін аналіз

Аналіз у контексті аналізу державної політики
– це комплекс аналітичних процедур,
спрямований на вироблення поради щодо
конкретних дій.



Державна політика –

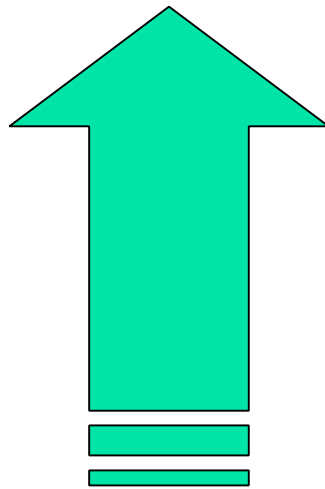
**курс дій (або утримання від дій - бездій),
обраний органами влади для розв'язання
певної суспільної проблеми або
сукупності взаємно пов'язаних проблем**



Аналіз державної політики —

комплекс аналітичних процедур, з вироблення рекомендацій (порад) щодо найкращого з-поміж можливих курсів дії/ бездії влади, який ґрунтується на суспільних цінностях

Типи аналітичних документів та унормування процедур аналізу політики в Україні та ЄС. Аналіз політики і демократичне врядування



Внутрішнього
користування

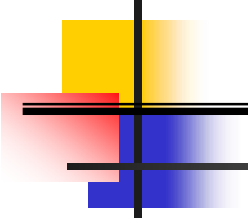
Корпоративні аналітичні
документи (Кабінету Міністрів)
Аналітичні документи
Міністерств
Доповідна записка
Аналіз регуляторного впливу



Зовнішнього
користування

Програма / концепція
“Зелена книга” / Green Papers
“Біла книга” / White Papers

Європейська комісія: документи зовнішнього користування



Зелені книги

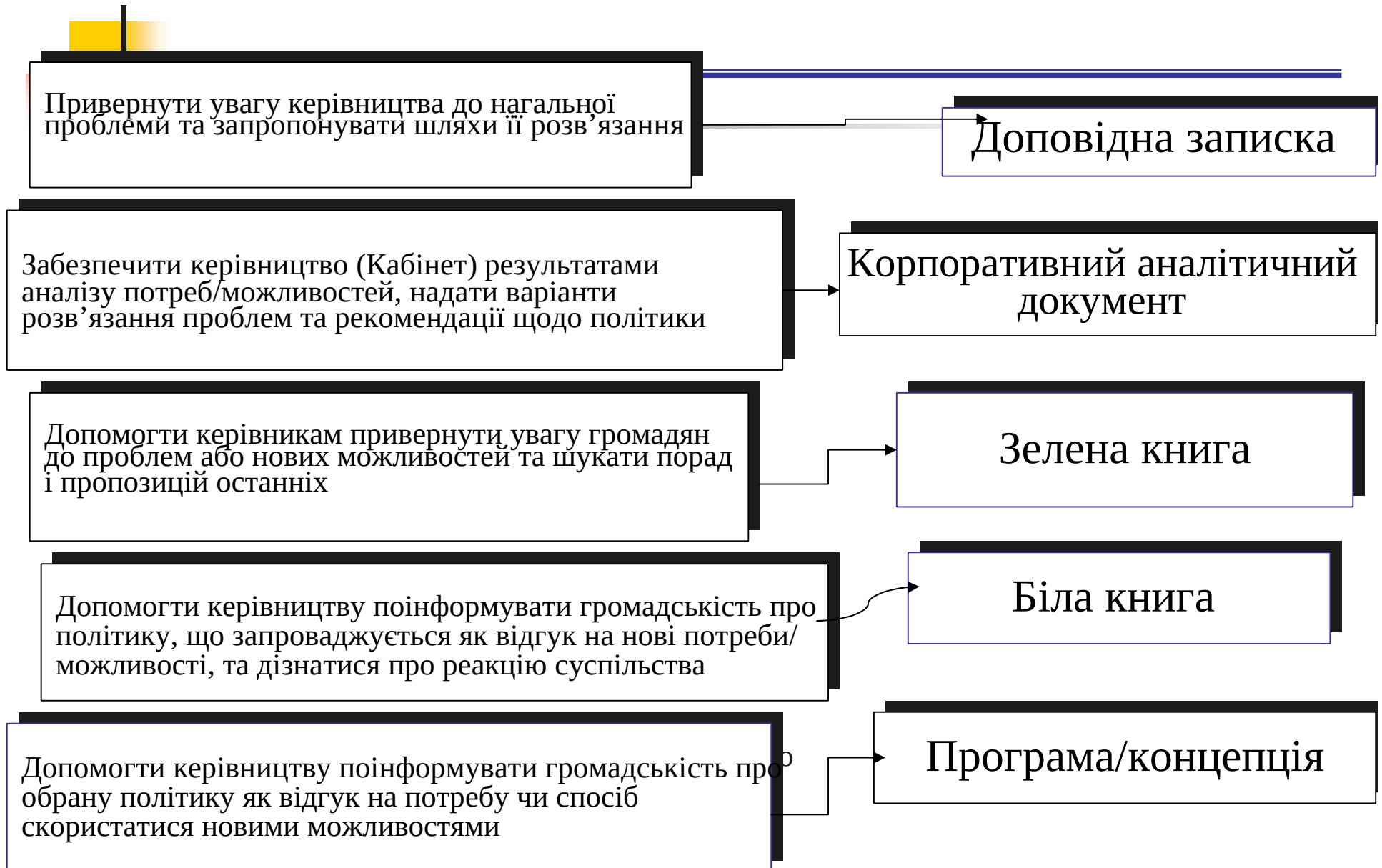
Інформативні документи з конкретної проблеми. Надсилаються зацікавленим сторонам, організаціям чи особистостям, яких запрошено до процесу консультацій. Інколи вони стають концепцією для нового нормативно-правового акту.

Білі книги

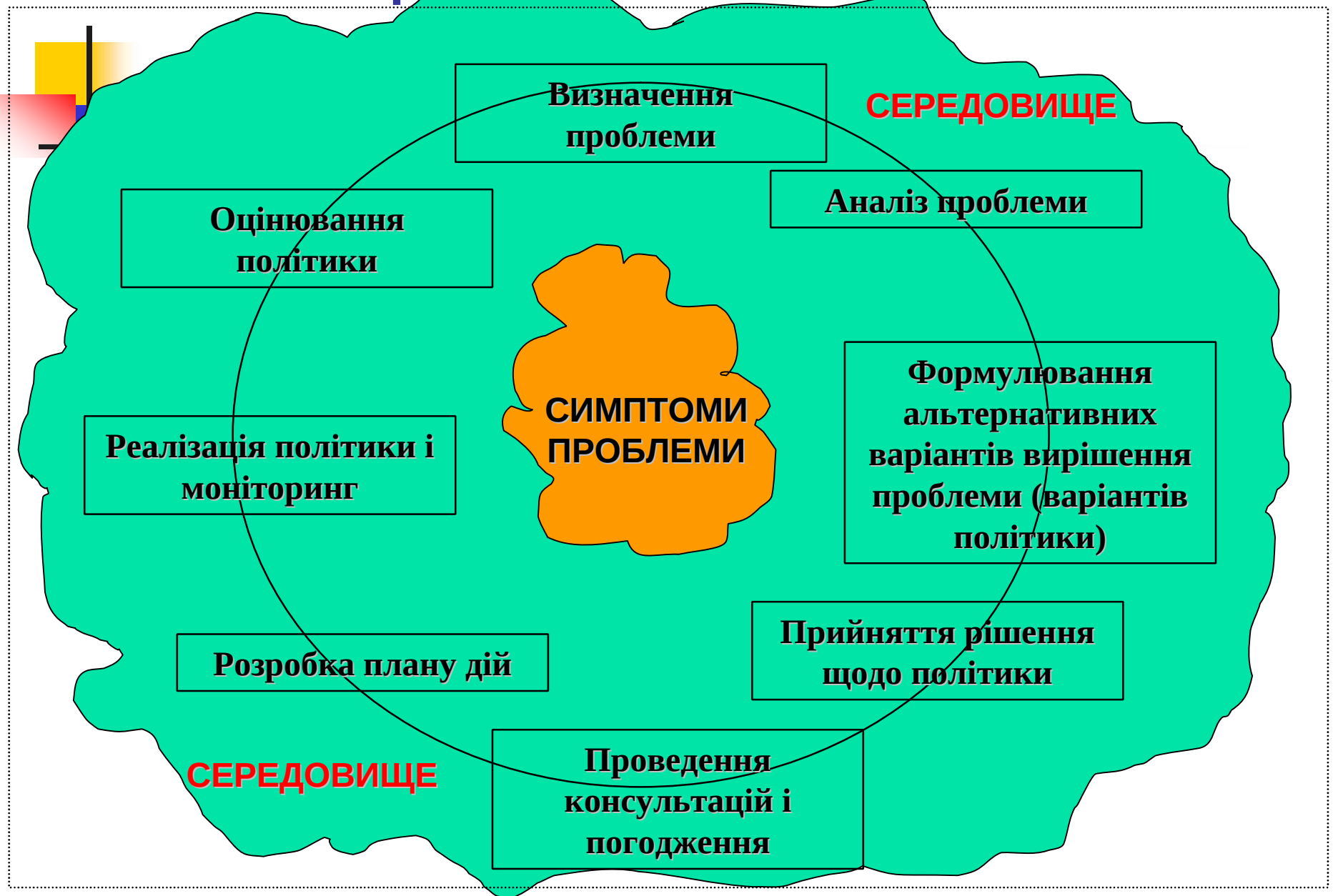
Документи з конкретними пропозиціями щодо заходів у певній сфері. Зазвичай, вони наслідують Зеленій книзі та мають на меті розпочати процес консультацій. В той час, як Зелена книга окреслює обсяг проблем, що пропонуються для обговорення, Біла книга містить офіційні пропозиції щодо розробки конкретного напряму політики та стає інструментом їх подальшого розвитку.

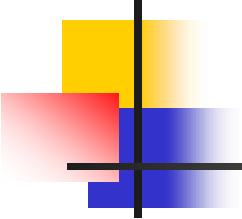
Комунікативна мета

Тип аналітичного документу

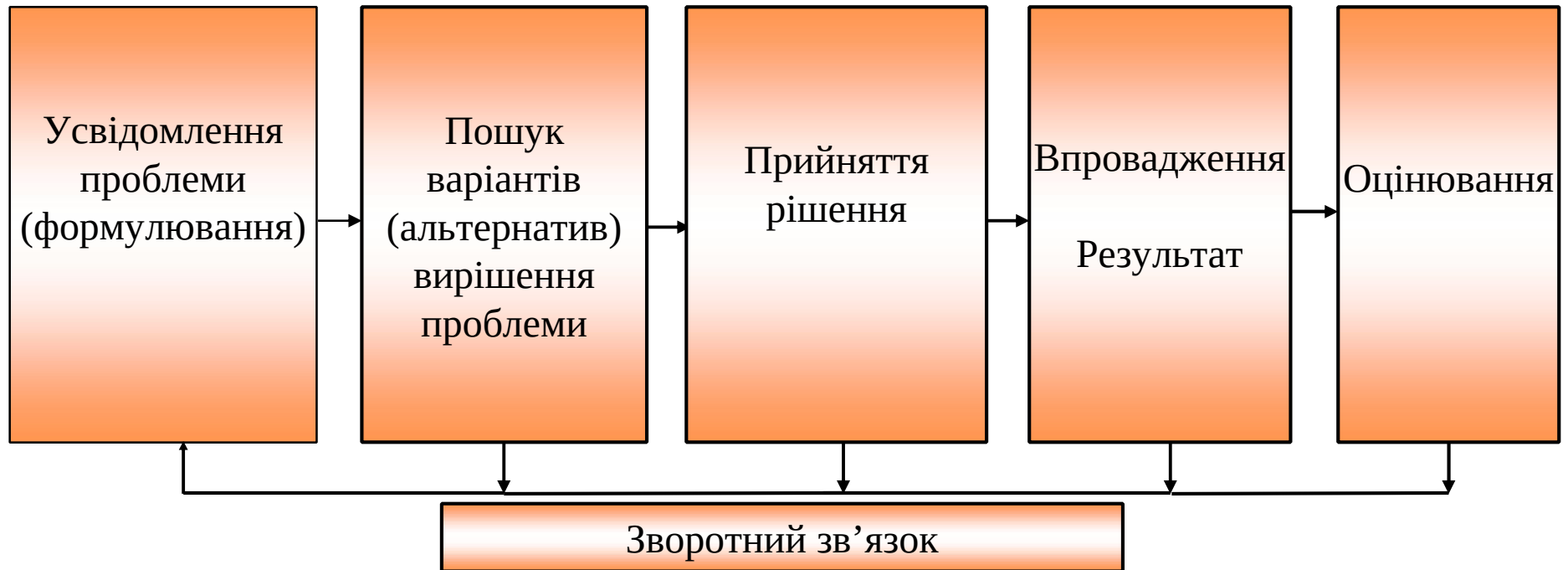


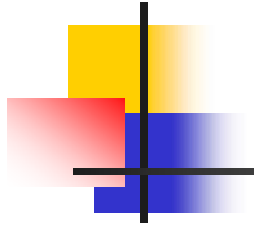
Цикл політики



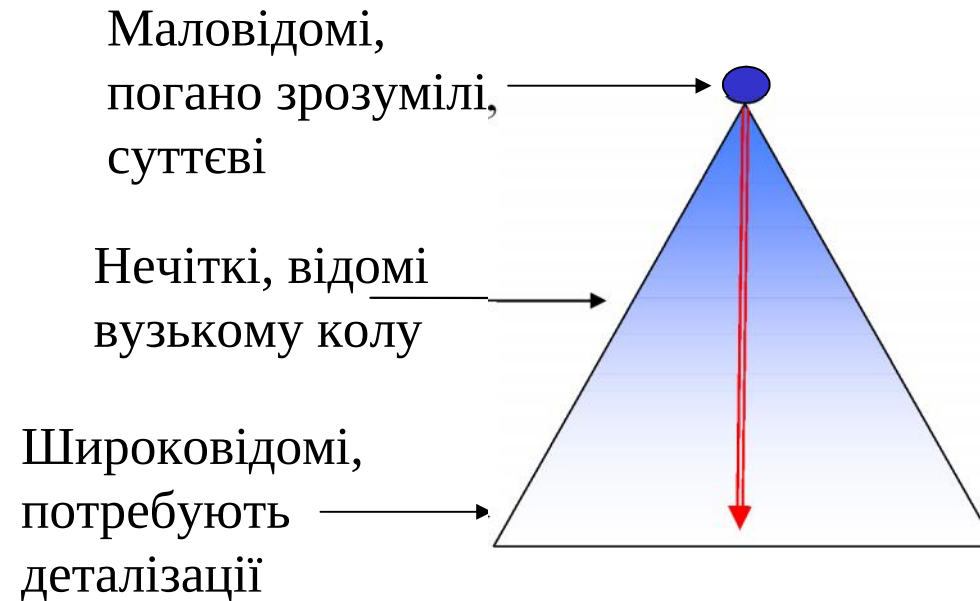


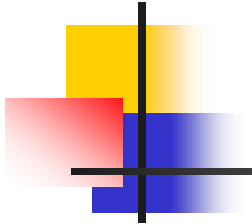
Процес вирішення суспільних проблем





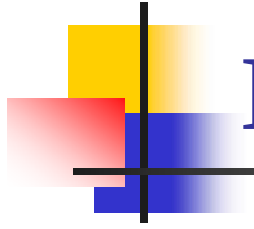
Піраміда суспільних проблем





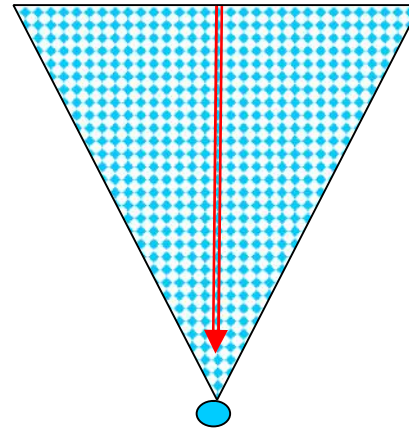
Стадії уваги до проблеми

1. **Препроблема** - незадовільний стан, умови поза увагою громадськості, відома лише спеціалістам, *нікчемність*.
2. **Раптове відкриття** - ентузіазм вирішення, ейфорія, *запальність*.
3. **Усвідомлення вартості** - фінансова, соціальна вартість досягнення прогресу у вирішенні проблеми, *холодний душ*.
4. **Поступове згасання інтересу** - втрата громадського інтересу до проблеми через складність і вартість, *затухання*;
5. **Постпроблема** - мало уваги громадськості, відповідна програма, малоцікава діяльність інституцій, *байдужість*.

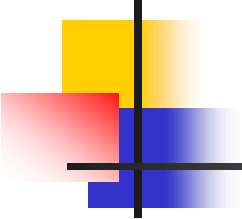


Проблемна ситуація - проблема

Проблемна ситуація

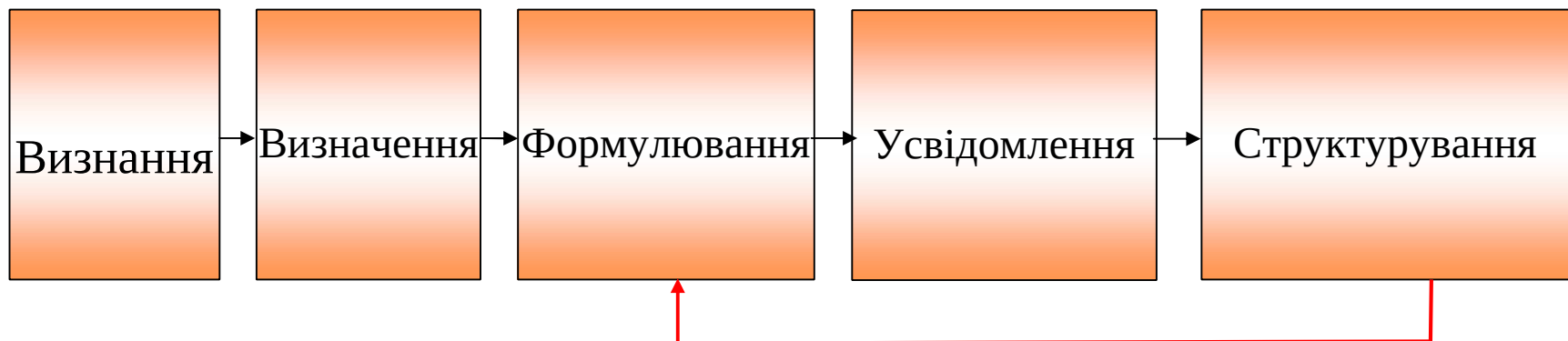


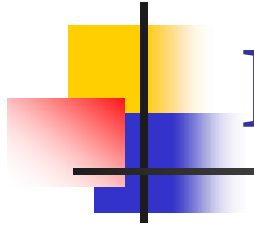
Проблема, придатна
для аналізу політики



Процес визнання й визначення проблеми

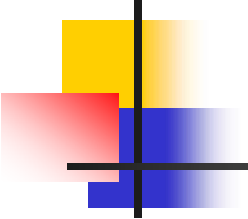
- Добре сформульована проблема –
напіввирішена проблема





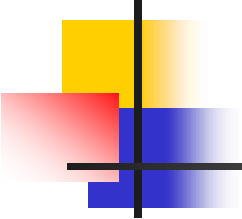
Ми визначаємо як проблему:

- перешкоди для наших бажаних дій або цілей
- образа нашому розумінню того, що означає правильне



Складники визнання проблеми

- Зміна загальноприйнятих показників (збільшення кримінальних злочинів, зменшення прожиткового мінімуму тощо)
- *Сфокусована* подія, яка належить до категорії "непередбачуваних подій", привертає до себе увагу як нездатність влади дієво реагувати й передбачити подію і яка може призвести до дій (офіційних чи неофіційних)
- Нормальний зворотний зв'язок під час здійснення програм. Це передусім оцінювання, опитування громадської думки, обрахування витрат тощо

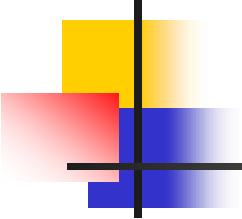


Визначення проблеми у сфері державної політики

- це визначення суспільних проблем, які потребують владного реагування

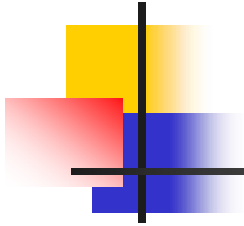
Для цього слід переконатися, що:

- проблема стосується значної частини суспільства;
- вона постала внаслідок образи, порушення загальноприйнятих норм, поглядів, звичаїв чи традицій;
- її причиною є існуюча державна політика.



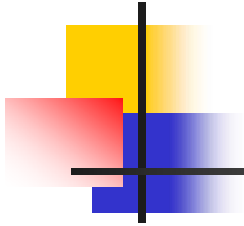
Проблема, придатна для аналізу державної політики

- ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування влади



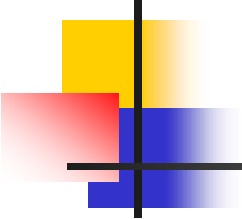
Підхід Я.Потера

- Хто ?
 - Основні дійові особи: зацікавлені групи або окремі особи, залучені до проблеми, й ті, хто найбільше зазнає впливу
- Що ?
 - Як виникла проблема? Тривалість її: виникла нещодавно чи є довготривалою
- Де ?
 - Межі проблеми: на яку частину країни це впливає?



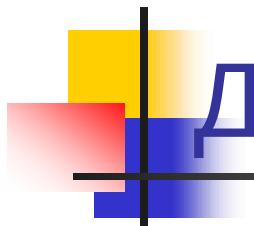
Підхід Л.Пала

<u>Фактор</u>	<u>Ключове питання, що потребує відповіді</u>
■ Причиновість	– Визначення причин виникнення проблемної ситуації: результат індивідуальних рішень чи поза компетенцією окремих індивідів
■ Жорсткість	– Відсоток населення, причетний до проблеми чи ймовірно причетний
■ Чисельність	– Широта впливу та які визначальні елементи цього впливу щодо всього населення
■ Новизна	– Проблема нова, передбачена чи повторна



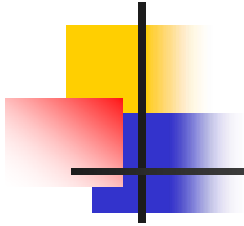
Аналітичні методи для конкретизації проблеми

- Класифікаційний аналіз
- Аналіз припущень
- Ієрархічний аналіз
- Синектичний аналіз



Державна політка як процес:

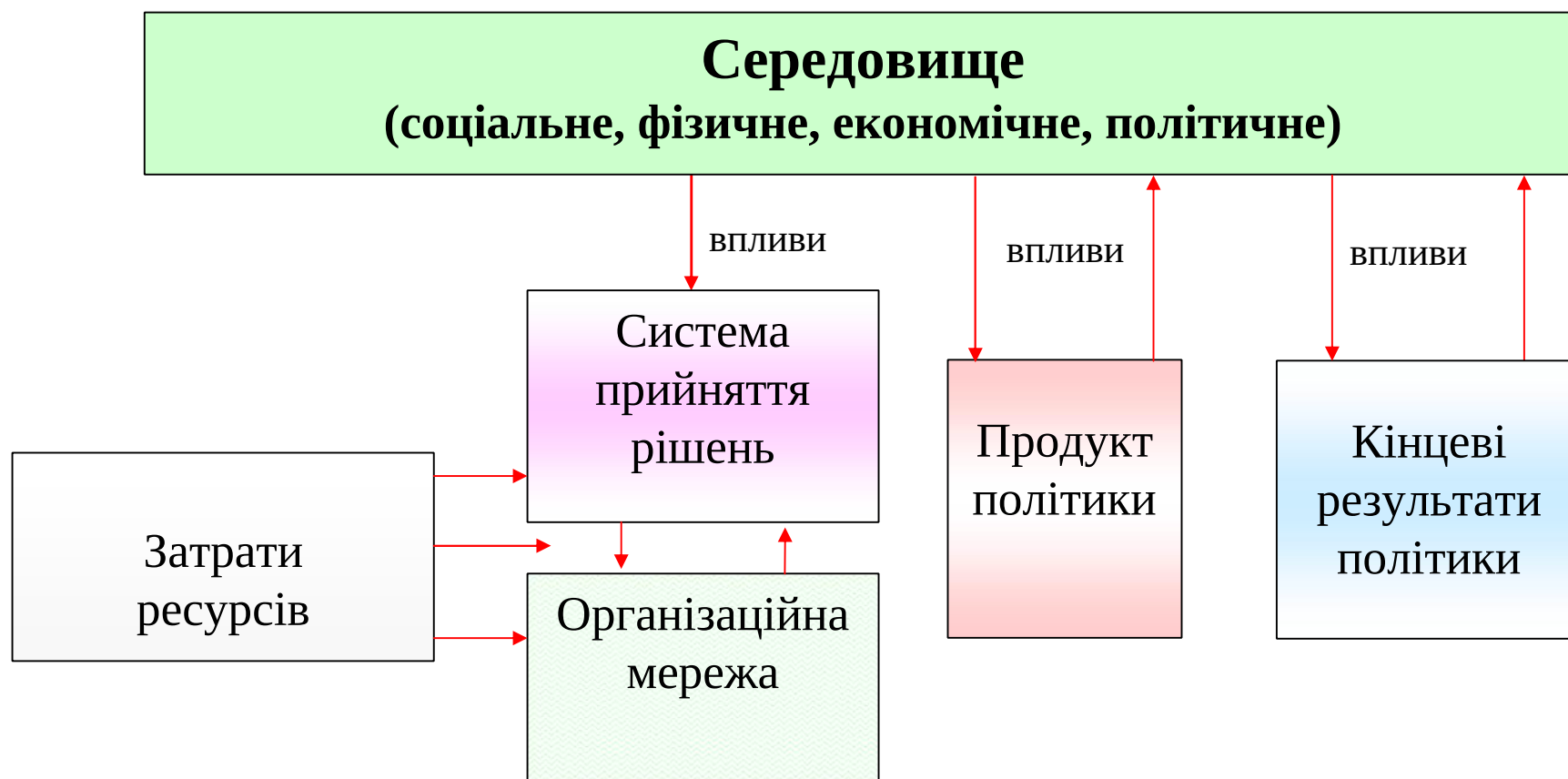
затрати, результати, впливи і наслідки



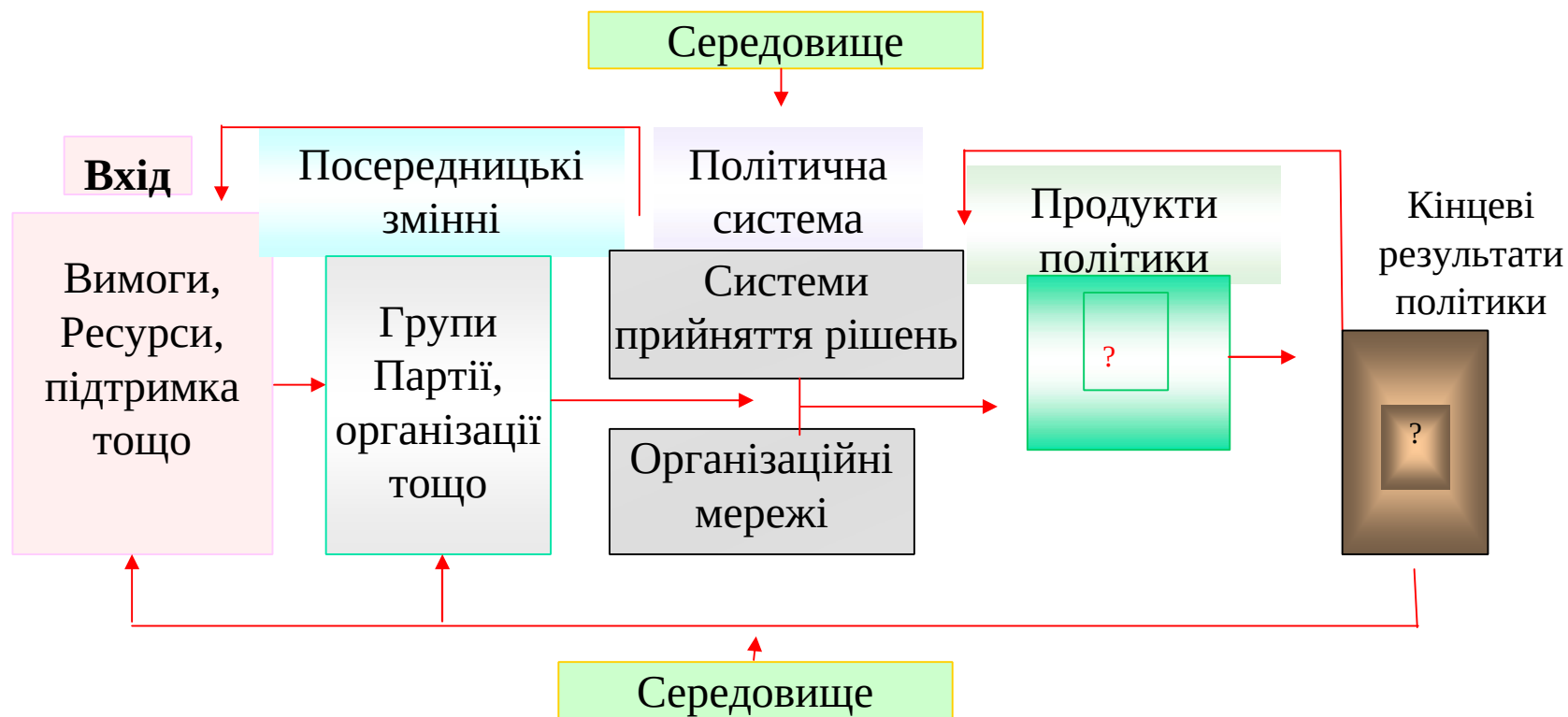
Ефективність це:

співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами, яке може вимірюватись як у натуральних показниках (продуктивність праці), так і у вартісних - якщо можливо дати грошову оцінку всім затратам і результатам.

СХЕМА ВЗАЄМОВПЛИВУ СЕРЕДОВИЩА Й ПРОЦЕСУ ПОЛІТИКИ



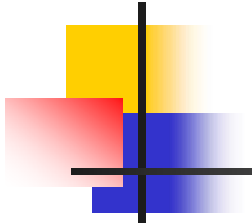
Вплив середовища на результати і наслідки політики



Загалом вплив політики

виявляється у двох аспектах:

- продукти політики — реальні результати, досягнуті через діяльність державних інституцій у процесі реалізації наряду державної політики;
- наслідки політики — очікувані/неочікувані кінцеві результати діяльності/бездіяльності державних інституцій.
- Перефразовуючи відомі слова хотіли як найкраще, а вийшло як завжди, зазначимо: хотіли outputs, а отримали outcomes.



Середовище:

- **соціальне середовище:** культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальну структуру суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство;
- **фізичне середовище (physical environment):**
 - - географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографію, архітектура тощо;
 - - демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві;
- **економічне середовище (economic environment):** економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, в тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття рівень економічного зростання тощо;
- **політичне середовище (political environment):** політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту.



Учасники процесу політики:

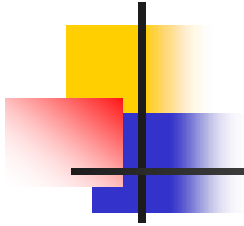
Виробники політики – це ті, хто «робить» політику, тобто особи, відповідальні за її розробку й прийняття рішень в органах влади.

Аналітики політики – це експерти, які власне й здійснюють попередній аналіз, готують рекомендації для замовників аналізу політики.

При здійсненні аналізу політики варто проводити *консультації* із двома групами стейкхолдерів – із представниками *груп інтересів* і *зацікавлених органів влади*.

Групи інтересів – інституційовані групи учасників (можуть ураховуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі політики. Прикладом є групи бізнесів-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи (напр., «зелені», з якими варто рахуватися при реалізації більшості інвестиційних проектів, що впливають на природне середовище). Із представниками груп інтересів необхідно проводити відповідні консультації в процесі політики, особливо, перед прийняттям яких-небудь рішень.

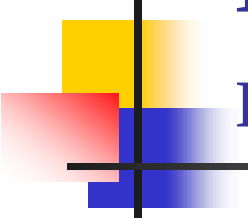
Другу групу стейкхолдерів, із представниками якої варто проводити попередні консультації, складають **зацікавлені органи влади** – органи, з якими повинні узгоджуватися ті або інші питання, що стосуються даного процесу політики. Коло таких органів влади визначається нормативними документами або експертним шляхом, з урахуванням доцільності.



Стейкхолдери

- дослівно це “пайовики” — усі, хто має відношення до процесу політики.

Стейкхолдери у певному сенсі є “пайовиками” — учасниками процесу політики і тому їх слід обов’язково брати до уваги в аналізі політики



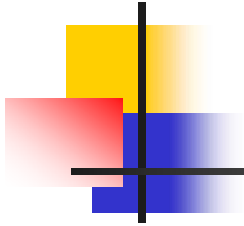
Консультації (політичне середовище політики (аналіз стейкхолдерів):

- погляди і ставлення зацікавлених груп, лідерів, ЗМІ тощо до проблеми (кого стосуються, зачіпає проблема і хто має важелі впливу на можливі варіанти вирішення/ поглиблення проблеми);
- організація: установи, що підтримують/ заперечують рішення.



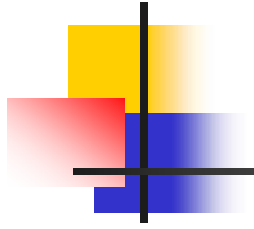
Участь громадськості

- Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Указ Президента України від 15 вересня 2005 року №1276/2005
- Регламент Кабінету Міністрів України. Постанова КМУ від 8.07.2009 № 712
- Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики. Постанова КМУ від 6 січня 2010 р. № 10
- Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Постанова КМУ від 15 жовтня 2004 р. № 1378
- Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади. Постанова КМУ від 11 лютого 2004 р. № 150
- Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Постанова КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976
- Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Розпорядження КМУ від 21 листопада 2007 р. N 1035-р
- Про затвердження плану заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Розпорядження КМУ від 28.05.2008 р. № 764.



Замовник —

орган влади, що є **компетентним**,
зацікавленим і має відповідні **ресурси** на
вирішення суспільної проблеми

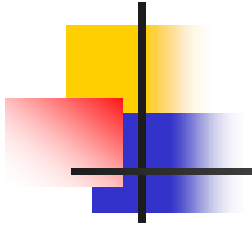


Цілі державної політики

- Взаємозалежність цілей і ресурсів політики

Ціль є “зовнішньою” щодо аналізованої проблеми і ґрунтується на суспільних цінностях.

Для формулювання адекватної цілі слід дати відповідь на запитання: навіщо вирішувати проблему? і які суспільні цінності “підтримає” вирішення проблеми?



Цілі – SMART

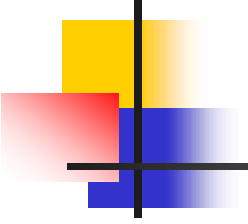
Specific – конкретний

Measurable – вимірюваний

Available – доступний

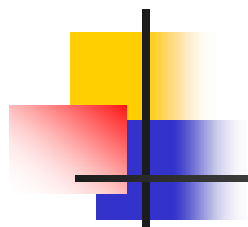
Realistic – реалістичний

Time-bound – обмежений в часі

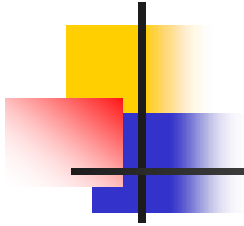


Фундаментальні цілі державної політики,

як правило, фіксуються в спеціальних
документах: конституціях чи відповідних
законах

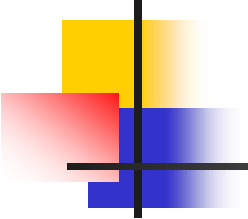


Показники і критерії результативності



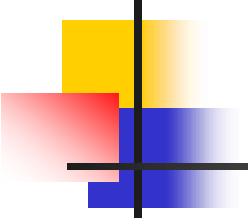
Результативність це:

міра досягнення проголошених цілей політики, яка показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей.



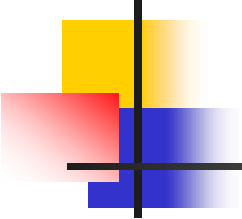
Ресурсні центри ідентифікації альтернатив

- структури державних інституцій та адміністративних установ, які спільно із замовленням аналізу можуть визначати базові альтернатив
- персонал адміністративної установи, діяльність якої безпосередньо чи опосередковано пов'язана з проведенням аналізованої політики
- індивіди та групи поза державними інституціями, громадяни й недержавні організації, групи інтересів, ЗМІ
- аналогічні підходи інших установ до подібної проблеми, які також можуть бути досліджені через зустрічі фахівців, конференції, публікації, семінари, спеціальні групи інтересів тощо



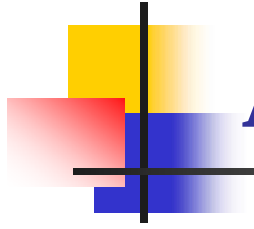
Ресурсні центри ідентифікації альтернатив

- варіації однієї й тієї самої альтернативи, які можуть утворитися в результаті її *розширення* або *стиснення*
- комбінації окремих альтернатив, які можуть бути визначені як нові альтернативи
- *брейн-стормінг*, як поширений та дієвий метод для альтернатив-стратегій
- сам процес аналізу, під час якого можуть з'явитися нові варіанти та ідеї, здатні нівелювати очевидні й латентні слабкості базових альтернатив
- пілотні програми-проекти нових підходів, які здійснюються до початку повномасштабного впровадження
- ґрунтовне обмірковування — осмислення-усвідомлення проблеми



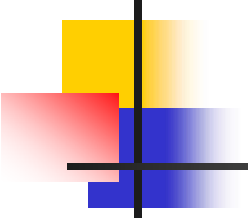
Головний критерій для
альтернатив —

РІВНОЦІННІСТЬ



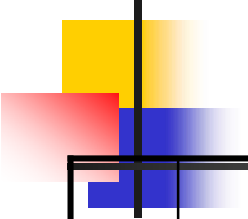
Альтернатива політики –

це набір конкретних чітких, зрозумілих, грамотних дій (завдань/заходів), виписаних з уникненням абстрактних узагальнень



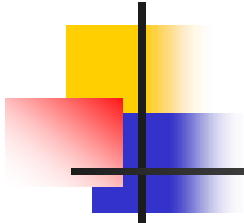
П'ять універсальних критеріїв порівняння альтернатив політики

- Результативність
- Ефективність
- Справедливість
- Політична здійсненність
- Адміністративна здійсненність



Універсальні критерії порівняння альтернатив політики

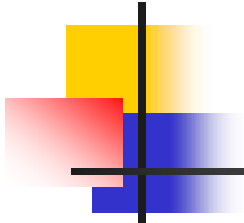
		Альтернатива №1	Альтернатива №2	Альтернатива №3
1.	Результативність (Effectiveness)			
2.	Ефективність (Efficiency)			
3.	Справедливість (Equity)			
4.	Адміністративна здійсненність			
5.	Політична здійсненність			



Правила

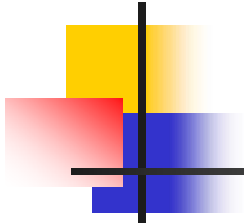
формування альтернатив політики для уникнення протистояння і конфронтації, досягнення компромісу:

- Не варто шукати домінуючий чи найдосконаліший варіант політики — універсальну альтернативу. Малоімовірно, що якийсь один варіант буде ідеально придатним для всіх цілей, охоплюватиме всі сторони й аспекти проблеми, яку слід вирішити. Найкращий варіант досить рідко буває домінуючим і очевидним з першого погляду.



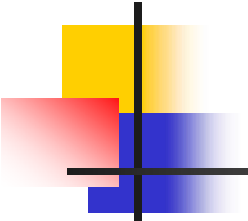
Правила

- Недоцільно створювати штучне протиставлення варіанта, якому ви протегуєте, любієте, з вигаданими, сфабрикованими (бутафорськими, фіктивними) непривабливими варіантами. (Створення штучних умов для підкреслення ваги одного варіанта майже завжди має зворотний ефект дії, не відповідає основоположним принципам аналізу політики). Загальною нормою для цього правила є: неоднозначна реальність краще, ніж штучна визначеність, тобто краще мати багато творчого хаосу (сам процес аналізу політики), ніж упорядкованої імітації діяльності. Найкраще запропонувати справді найвдаліший варіант (хоча й уже відомий) альтернативи-стратегії.



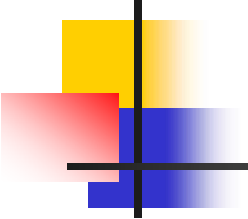
Правила

- Не варто вибирати пріоритетної (домінуюче-привабливої, фаворитної) альтернативи до того моменту, поки не зробили оцінку всіх можливих варіантів досягнення визначених цілей. (Досить поширеним явищем є упереджене, зарозуміле відкидання альтернатив ще до того, як вони були посправжньому оцінені). Слід бути об'єктивним при оцінці кожної альтернативи й максимальні зусилля вкладати в процес аналізу, а в конкретні поради-рекомендації лише залишки.



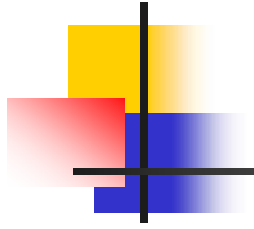
Правила

- Альтернативи мають відповідати змістові **поняття альтернатива**, тобто бути взаємовиключними. (Альтернативи не є такими, якщо вони взаємодоповнюють одна одну). Окрім цього, завжди існує нескінченна кількість можливих варіантів альтернатив, що є небезпекою концентрації уваги виключно на процесі. Альтернативи мають створювати справжні варіанти вибору.



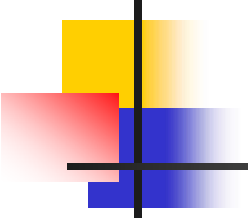
Правила

- Необхідно уникати альтернатив під загальною назвою **робіть усе**, або **кухонних альтернатив**. Оскільки це нездійснений варіант, то треба з'ясувати справжні наміри, *підтекст* такого варіанта: обмеження, бюджетні, адміністративні та політичні ресурси.
- При формулюванні альтернатив слід завжди йти **від абстрактного до конкретного**. Альтернатива подається в *розгорнутому вигляді*, тобто є прозорою і обчисленою.



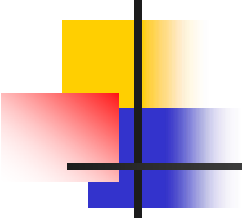
Правила

- До переліку альтернатив слід обов'язково вносити альтернативу **статус-кво**, тобто таку, що не передбачає ніяких змін. Застереженням до обстоювання альтернатив статус-кво є можливість звинувачення аналітика-експерта й замовника в бездіяльності чи консерватизмі. Тому важливим є аналіз цього варіанта політики як альтернативи згідно з усіма процедурами, та оцінка можливості досягнення визначених цілей.



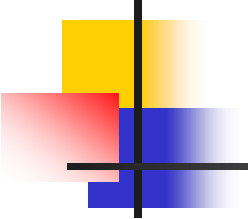
Правила

- Альтернативи повинні відповідати наявним ресурсам, в тому числі мати юридичні повноваження й контролювані змінні. За відсутності необхідних ресурсів, для впровадження альтернативи політики слід запропонувати схему дій для отримання цих ресурсів. Такий варіант найприйнятніший з огляду на матеріально-технічну й кадрову обмеженість, особливо в країнах з перехідною економікою.



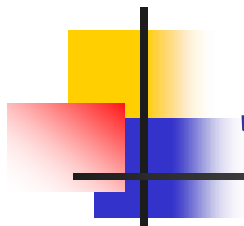
“Пастка збиткового обстоювання”.

- замовник і аналітик швидко узгоджують природу проблеми та способи її вирішення (все є цілком зрозумілим і безпроблемним)
- аналітик не здатний надати поради-рекомендації, що вимагають від замовника прийняття складного чи непопулярного рішення (спрощення вирішення проблеми)
- аналітик залежить від одного джерела інформації (інформаційна обмеженість)

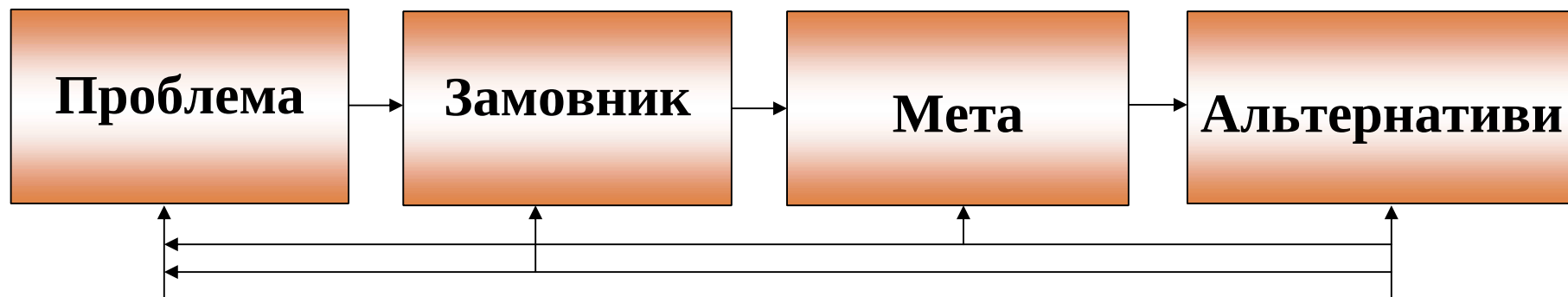


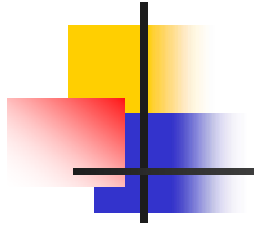
Для того щоб політика “спрацювала”

- наявність зовнішніх умов для реалізації можливостей і задоволення потреб
- наявність внутрішніх ресурсів:
 - фінансових
 - людських
 - інформаційних (сучасних)
 - часових — та надійної моделі процесу політики.



Ланцюг відповідності в АДП

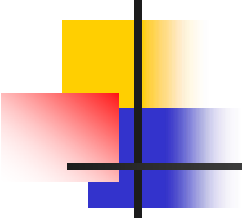




Державне управління —

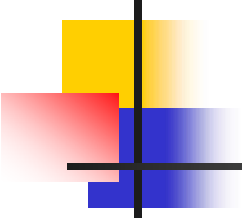
владний механізм впровадження державної політики

своєрідна форма і засіб практичного втілення в життя державної політики. Політика й управління тісно взаємопов'язані, внаслідок чого політика стає управлінням, а управління становить найбільшу політику.



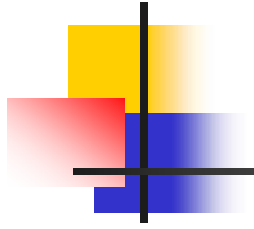
Чинники успішного впровадження державної політики:

- логіка політики;
- природна співпраця;
- кадрове забезпечення процесу втілення



Типи державного управління:

- “старе”
- “нове”

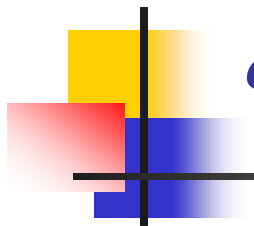


“Старе” державне управління:

Кращим для всієї системи управління є наявність **досвіду і знань**.

Створення організаційних структур, бюджету організації, методів роботи тощо вважається головним для досягнення поставленої цілі.

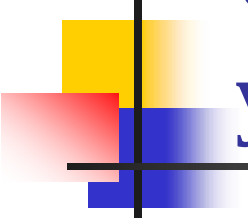
Суспільна дійсність спонукала зосередитися й на причинах вибору політики, оцінювання та аналізу політики.



“Нове” державне управління:

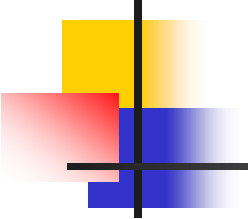
відмовилося від розмежування управління й політики.

Прихильники цього напрямку вважають за доцільне впливати як на вибір, так і на втілення напрямку політики в життя. Нове управління державними органами ставить собі за мету не тільки виконувати розпорядження якомога ефективніше та економніше, а й впливати на вибір та втілення в життя політики, яка загалом поліпшить якість життя для всіх.



Спільні принципи державного управління для держав-членів ЄС:

- надійність і можливість прогнозування (правова впевненість)
- відкритість і прозорість
- звітність
- ефективність і результативність.



Два визначальні типи методів державного управління:

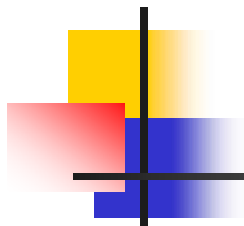
переконання, що в основному спирається на маніпулювання механізмами свідомості й установками поведінки громадян:

примус, що спирається на використання сили й навіть крайніх форм насилля.

Ці два “ідеальних типи” створюють двополюсну шкалу “переконання–примус”

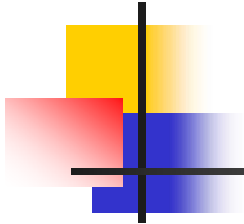
Інструменти впровадження політики

Низький	0		Високий
Інформування (загальне, цілеспрямоване) Переконання (спонукання, підказка, нормативи) Пропаганда Агітація Реклама Запити (опитування, спеціальні комісії, постійні комісії, суспільні організації) тощо	Видатки Добровільні пожертвування Ґранти (внутрішні, зовнішні) Субсидії (прямі, підйомні) Кредити, позички, застави Винагороди Страхування Інвестиції Закупівля Уповноважена закупівля (з вигодою для: держави, постачальника, споживача) Цілеспрямована підготовка фахівців тощо	Закони, Укази Регулювання (визнання, уповноваження, обмеження) Саморегулювання Стандарти (екологічні, добробут тощо) Програми Альтернативне забезпечення товарами й послугами Податки Реєстрація Система дозволів і обмежень Вилучення з комерційного обороту тощо	Інформаційний тиск Державно-приватні підприємства Антимонопольна діяльність Антиінфляційна діяльність Соціальний захист Приватизація-реприватизація, націоналізація Адміністративний контроль за цінами Адміністративні методи Обов'язок реєстрації Обов'язок показувати діяльність (документально) Обов'язок звітувати Інспектування Санкції (припинення чинності, штрафна санкція, адмінпокарання, допит, затримання, ув'язнення) Банкрутство (аукціон) Директивне планування Натуральний обмін (фонди, талони, картки) Пряме постачання Тотальний контроль (сканування) Силові методи тощо

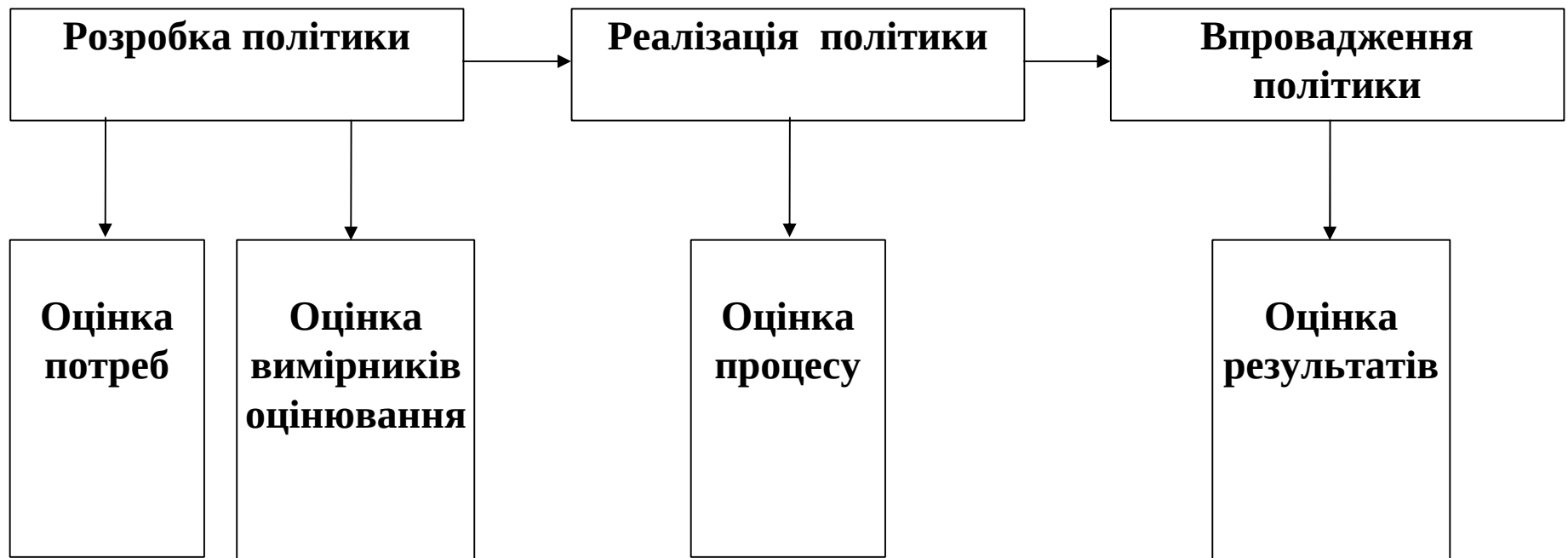


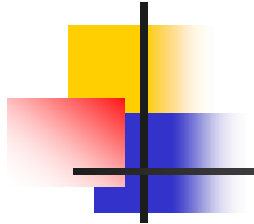
Оцінювання —

це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів впровадження рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики



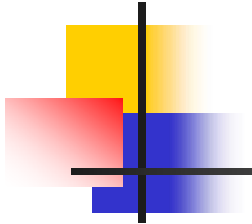
ЕТАПИ ОЦІНЮВАННЯ





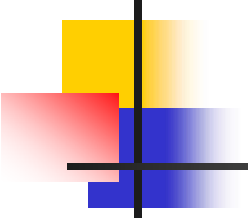
Функції процесу оцінювання

- забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію щодо проведення державної політики, тобто окреслює деякі рамки, в яких потреби, цінності та можливості реалізуються через дію політики (за таких умов оцінювання показує межі політики, в яких досягаються конкретні цілі);
- сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору суспільних цілей;
- допомагає використанню аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій для інших напрямів політики (результат оцінки, що демонструє неадекватне здійснення політики, може призвести до реструктуризації проблем політики або перегляду цілей);
- сприяє визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив суспільного розвитку: відмові від попередньо прийнятої альтернативи політики або заміні її іншою.



Складники оцінювання:

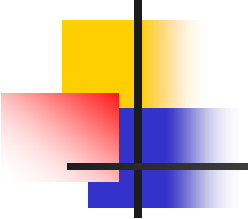
- встановлення навколишнього середовища оцінювання
- визначення цілей оцінювання
- усвідомлення суті політики
- планування оцінювання
- визначення ролі аналітика-експерта в оцінюванні
- розробка вимірників (критеріїв)
- збирання даних, інформаційне забезпечення
- проектування оцінювання
- експериментальні підходи оцінювання
- побудова схеми аналізу
- аналіз та інтерпретація даних
- оприлюднення результатів та рекомендації щодо політики



Аудит адміністративної діяльності (виконавський аудит)-

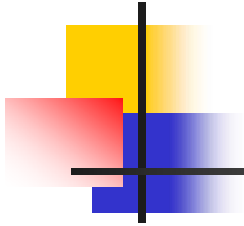
проведенням незалежного оцінювання рівня ефективності, результативності й економічності владних заходів, програм та діяльності структур у суспільних перетвореннях і проводиться для з'ясування:

- чи є ефективними та результативними методи дії державних структур у суспільних перетвореннях, а якщо ні, то чому?
- чи є ефективними та результативними державні програми, а якщо ні, то чому?
- чи можна поліпшити ефективність і результативність державних програм і методів діяльності державних структур у суспільних перетвореннях, і якщо можливо, то яким чином це зробити.



Загальні способи проведення оцінювання:

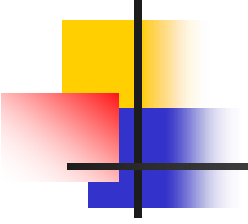
- залучення до роботи експерта як штатного працівника;
- звернення до сторонньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації;
- оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури;
- проведення оцінювання вченим-дослідником з академічного середовища (як підтвердження правильності теорії на практиці) і звернення по субсидування за результатами оцінювання.



Цілі оцінювання

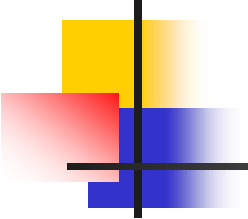
розрізняють **явні** і **приховані** (як бюрократичний хід):

- відстрочення прийняття рішення
- уникнення відповідальності
- “димова завіса”
- зв’язки з громадськістю
- “окозамилювання”
- “фарбування фасаду”



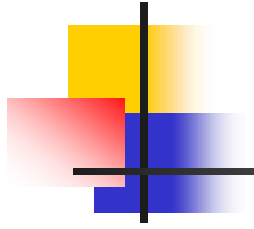
Систематичне оцінювання використовується для:

- виправдання та легітимізації вже прийнятих рішень
- відстоювання політики перед спонсорами, громадськістю, виборцями
- ритуального оцінювання — відповідність умовам "грошодавців"
- уникнення дискусій щодо майбутніх напрямів політики



Найвідоміші методи системного оцінювання

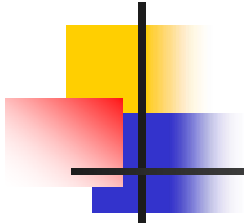
- надання звітів
- громадські чи парламентські слухання
- інспекційне відвідування
- кількісне вимірювання результатів
- порівняння з існуючими стандартами
- аналіз скарг громадян



Типи оцінювання

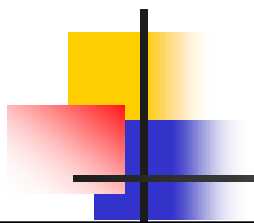
Оцінювання здійснюється на підставі різних підходів і загалом слід розрізняти такі типи:

- **формальне** — отримання інформації, яка забезпечує зворотний зв'язок під час процесу розробки напряму політики, що сприяє поліпшенню оцінювання
- **підсумкове** — по закінченні формування напрямів політики



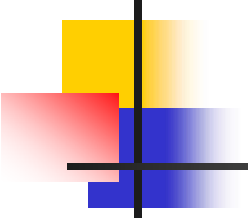
Критерії оцінювання

Ефективність	Чи досягнуті результати?
Продуктивність	Скільки зусиль було докладено для досягнення результатів?
Адекватність	Наскільки досягнення результату вирішило проблему?
Справедливість	Чи справедливо розподілені витрати та вигоди серед різних груп?
Відповідність	Чи задовольняють результати політики потреби, преференції чи цінності окремих груп?
Результативність	Чи є результати, яких прагнуть досягти, дійсно цінними?
Економічність	Чи мінімізовано вартість ресурсів відповідно до їхньої якості?



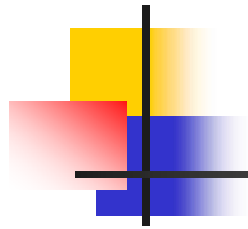
Традиційні методи оцінювання

Планування та оцінювання потреб	Оцінювання процесу	Оцінювання впливу	Оцінювання результативності	Оцінювання ефективності
населення, на яке спрямована політика; поточні потреби; майбутні потреби; потреби в ресурсах	зусилля персоналу; механізми надання допомоги; інформаційні системи	прогноз впливу; бажаний вплив; неочікуваний вплив; пояснення впливів	передбачувані результати; непередбачувані результати; безпосередні ефекти; небажані ефекти; пояснення результатів	відношення вигід і витрат; витрати й результативність



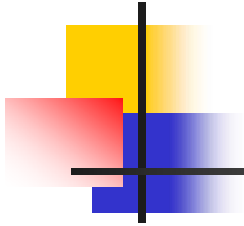
Розрізняють дві групи результатів оцінювання політики

- **технічний** — кількісні результати, пов'язані з виробництвом товарів чи послуг. Оцінюється результативність і, відповідно, економічна ефективність успішного виконання програми;
- **ефективність політики** — результати, наслідки державного втручання в межі певної політики.



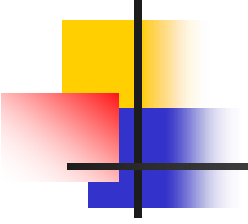
Методи оцінювання результативності й ефективності

- аналіз вигід-витрат
- аналіз витрат і результативності, або аналіз ефективності



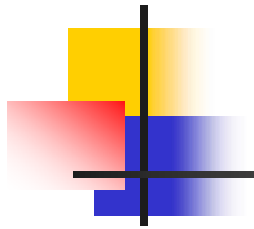
Оцінювання

досить часто здійснюються на підставі зіставлення "того, що справді відбулося, з тим, що б сталося, якби політику ніколи не було здійснено".



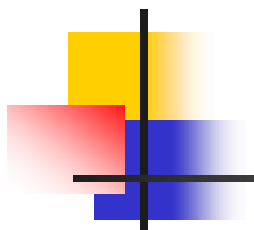
Оцінювання політики проводиться у двох площинах:

- негативного впливу політики на заплановані цілі;
- дійсного впливу політики.



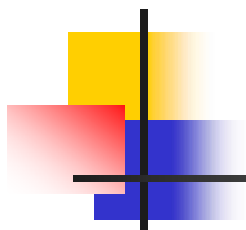
Оцінювання: перешкоди у визначенні успішності/ неуспішності політики

- **Невизначеність щодо цілей політики.** Зважаючи, що цілі політики розмиті, нечіткі й це, звичайно, утруднює процес визначення рівня їх реалізації, потрібна підтримка коаліції більшості: з різними цінностями, інтересами тощо.
- **Труднощі встановлення причинності.** Зважаючи, що оцінювання вимагає детермінізації соціальних змін, виникають труднощі зі встановленням їхніх причиново-наслідкових зв'язків.
- **Розпорошеність впливів політики.** Зважаючи, що політика має вплив, окрім груп, на які вона спрямована, ще й на інші групи та індивідів, його слід обов'язково враховувати, оскільки він може бути як символічним і матеріальним, так і в консенсусному поєднанні.



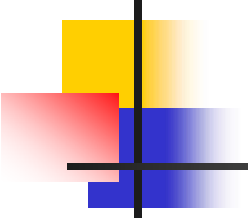
Оцінювання: перешкоди у визначенні успішності/ неуспішності політики

- **Труднощі з отриманням даних.** Це досить серйозна перешкода у практиці проведення оцінювання. Аналітики-експерти з власного досвіду знають про дефіцит точних і адекватних даних та неупередженої інформації для виявлення реального впливу чи наслідків політики.
- **Офіційний опір.** Оприлюднення даних та інформації щодо результативності й ефективності політики викликає офіційний опір висвітленню негативних наслідків щодо діяльності адміністративних органів чи окремих осіб. Офіційний опір виявляється в применшенні значення оцінювання, відмові в доступі до інформації, ЗМІ, попередженнях, структурних тисках чи особистих впливах. При цьому слід зважати на увазі організаційну інерцію — опір будь-яким змінам з боку організації як структури.



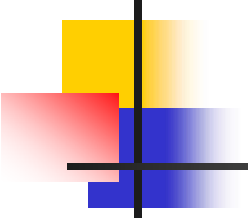
Оцінювання: перешкоди у визначенні успішності/ неуспішності політики

- **Обмеження в часі.** На цьому вже неодноразово наголошувалося, і часові обмеження є серйозною перешкодою у проведенні оцінювання, оскільки політики очікують швидких суспільних змін, на відміну від структурних, а управлінці намагаються пригальмувати цю швидкість. Часовий чинник — це суттєвий елемент оцінювання, адже він дає змогу враховувати довготривалі ефекти політики.
- **Ігнорування наслідків оцінювання.** "Невідповідні" результати оцінювання можуть критикуватися, ігноруватися або визнаватися за помилкові. Аргументами невизнання оцінювання є:
 - недосконала структура програми
 - використання неадекватних даних
 - помилковість висновків



Несприятливі обставини для оцінювання:

- Політика спрямована на рутину, “рух по колу”, стагнацію суспільного розвитку.
- Цільова неузгодженість, тобто недосяжність консенсусу щодо цільової орієнтації.
- Жорсткі рамки оцінювання, встановлені замовниками напрямку політики, що на практиці призводить до ігнорування значної кількості важливих питань.
- Недостатня кількість коштів або фахівців для оцінювання.



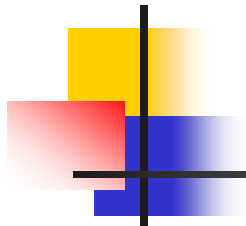
АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА (частина 1) (рекомендації щодо змісту і структури)

Аналітична записка виконується слухачами під час вивчення дисципліни “Державна політика: аналіз та механізми впровадження” і складається з двох частин. Перша частина є підсумковою письмовою роботою, яка має бути завершена до складання поточного тесту з модуля “Основи аналізу державної політики”, друга частина готується під час вивчення модуля “Економічний аналіз державної політики”.

Аналітична записка є **індивідуальною** роботою і спрямована на вирішення *конкретної суспільної проблеми*, ґрунтується на процесі і містить всі етапи аналізу політики. **Проблема, придатна для аналізу державної політики, це ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування відповідного органу влади.**

Для аналізу може обиратися одна проблема, що є предметом дослідження у магістерській роботі з державного управління.

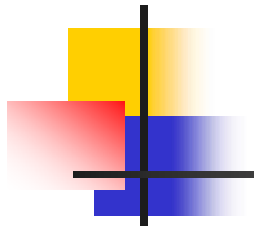
Обсяг кожної частини аналітичної записки — до **5 сторінок (8-10 тис. знаків з пробілами)**.



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА (частина 1) **(Орієнтовна структура)**

НАДУ при Президентіві України
кафедра державної політики та управління
політичними процесами
група № _____ ф-ту _____, 20__/20__ навч. рік,
Прізвище та ініціали виконавця,
_____ (підпис)

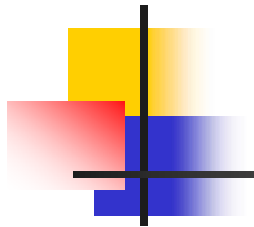
Аналітична записка (частина 1)
Формулювання проблеми
(модуль “Основи аналізу державної політики”)



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА (частина 1) (рекомендації щодо змісту і структури)

1. Визначення проблеми для аналізу:

- симптоми проблемної ситуації;
- законодавча й інституційна база у сферах, де спостерігаються вказані симптоми (включаючи чинну політику);
- масштаб проблеми (територія, час, сфера, соціальні групи, відсоток населення);
- новизна (нова, передбачена чи повторна);
- коротка історія питання (як вирішувалася раніше і сучасний стан справ);
- опис інструментів і механізмів здійснення чинної політики;
- оцінювання результативності та ефективності дії політики.
- нагальність вирішення;
- **замовник** (клієнт) аналізу.



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА (частина 1) (рекомендації щодо змісту і структури)

2. **Консультації** (політичне середовище політики (аналіз стейкхолдерів):

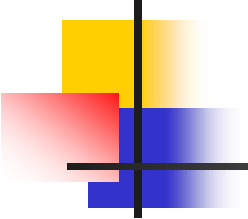
- погляди і ставлення зацікавлених груп, лідерів, ЗМІ тощо до проблеми (кого стосуються, зачіпає проблема і хто має важелі впливу на можливі варіанти вирішення/ поглиблення проблеми);
- організація: установи, що підтримують/ заперечують рішення.

3. **Попереднє формулювання альтернатив ≈ 4** (серед яких обов'язковим є варіант “нічого не змінювати (status-quo) — бездія”)

4. **Ресурси** (прогнозне визначення), необхідні для вирішення проблеми:

- матеріальні ресурси;
- людські ресурси;
- фінансові ресурси;
- часові ресурси.

5. **Графік** проведення роботи з аналізу



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

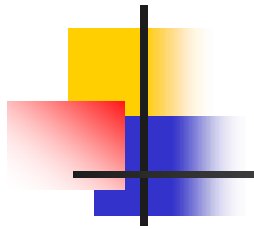
(рекомендації щодо змісту і структури)

1

Аналітична записка спрямована на вирішення конкретної суспільної *проблеми*, ґрунтується на процесі і містить всі етапи аналізу політики. **Проблема, придатна для аналізу державної політики, це ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування державної влади.**

Для аналізу може обиратися одна проблема, що є предметом дослідження у магістерській роботі з державного управління.

Обсяг аналітичної записки — **750-1000 слів**. Текст має бути структурованим згідно з рекомендованим планом.



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

(рекомендації щодо змісту і структури)

2

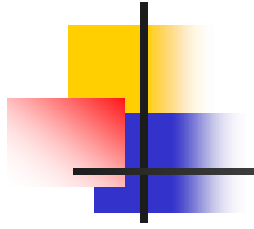
Орієнтовна структура аналітичної записки

■ *Визначення проблеми для аналізу:*

- симптоми проблемної ситуації;
- окреслення проблеми (неспроможності ринку і влади);
- масштаб проблеми (територія, час, сфера, соціальні групи, відсоток населення);
- новизна (нова, передбачена чи повторна);
- коротка історія питання (як вирішувалася раніше і сучасний стан справ);
- замовник аналізу.

■ *Консультації:*

- погляди і ставлення зацікавлених груп, лідерів, ЗМІ до проблеми (кого стосуються можливі варіанти вирішення проблеми);
- організація: установи, що підтримують/заперечують рішення.



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

(рекомендації щодо змісту і структури)

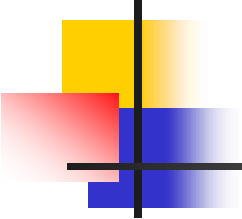
3

■ *Моделювання проблеми:*

- вибір цілей вирішення проблеми (самостійні й інструментальні);
- визначення змінних політики (показники, інструменти, що використовуються з різною інтенсивністю);
- визначення обмежень (ресурси, необхідні для реалізації альтернатив політики).

■ *Формулювання альтернатив:*

- загальна кількість має бути ≈ 4 (серед них - чинна політика, тобто “нічого не змінювати — бездія”).
- оцінка (вигід-витрат) кожної альтернативи;
- порівняльний аналіз альтернатив;
- прогноз можливих результатів і наслідків (впливів) її реалізації (короткострокових і довгострокових);



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

(рекомендації щодо змісту і структури)

4

- *Рекомендації (порада замовнику) щодо альтернативи:*
 - яка альтернатива?
 - що робити;
 - чому це робити;
 - як робити;
- *Впровадження:*
 - організація чи структура, що впроваджуватиме альтернативу;
 - спосіб надання послуг;
 - інструменти, що використовуються для впровадження.