

Українська Академія державного управління
при Президентові України

Центр досліджень адміністративної реформи

РЕЙМОНД А. РОЗЕНФЕЛЬД

ЛЕКЦІЇ З ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Київ
Видавництво К.І.С.
2002

Розенфельд, Реймонд А.

Лекції з державної політики. — К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. — 60 с.

Це видання укладено на основі лекційного курсу, який Реймонд Розенфельд прочитав у 1996 році слухачам магістерської програми Української академії державного управління у Києві. На додаток до оригінального лекційного матеріалу до видання включено глосарій основних термінів.

Лекційний курс є путівником до науки про державну політику і буде корисним для тих, хто вивчає політичні науки.

Публікація цього видання стала можливою за фінансової підтримки Канадської агенції міжнародного розвитку у рамках проекту "Створення потенціалу для розробки та аналізу напрямків державної політики" Канадського бюро міжнародної освіти.

ISBN 966—7048—93—9

© Реймонд А. Розенфельд, лекційний курс, 1996

© Світлана Соколик, переклад, укладання,
редагування, 2002

Зміст

ПЕРЕДМОВА	5
ЛЕКЦІЯ 1. ВСТУП ДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	6
Підходи до вивчення державної політики	6
Процес вироблення і прийняття рішень	7
Зміст державної політики	11
Стратегічне планування	12
Особливості вироблення і прийняття рішень у державному секторі	13
Висновки	14
ЛЕКЦІЯ 2. МОДЕЛІ РОЗРОБКИ ПОЛІТИКИ	15
Теорія систем	15
Теорія груп	16
Теорія еліт	17
Раціонально-вичерпна модель	18
Інкременталізм	19
Процесуальна модель політики	20
Висновки	24
ЛЕКЦІЯ 3. ПРОЦЕСУАЛЬНА МОДЕЛЬ ВИРОБЛЕННЯ І ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ	25
Вступ	25
Учасники процесу	25
Встановлення порядку денного	28
Альтернативи політики	31
Ухвалення політики	33
"Вікно можливості"	35
Впровадження	36
Оцінювання	37
Висновки	38

ЛЕКЦІЯ 4. ОЦІНЮВАННЯ	40
Залежна змінна — результативність	40
Незалежна змінна — пояснення результативності	40
Проблеми в оцінюванні програм	41
Етапи оцінювання	43
Висновки	44
ЛЕКЦІЯ 5. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ	45
Вигоди стратегічного планування	45
Проблеми стратегічного планування	46
Процес стратегічного планування	47
Висновки	51
ГЛОСАРІЙ ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ	52

ПЕРЕДМОВА

Державна політика є новою галуззю знань в Україні. Кілька років тому ніхто не чув про таку науку. Реймонд Розенфельд був одним із піонерів упровадження цієї дисципліни в нашої країні. Це видання є його курсом лекцій. Воно буде особливо корисним для тих, хто вивчає політичні науки. Державна політика виросла з політичних наук і стала на власні крила; зараз ця наука виробила доволі складну методологію з використанням регресивного аналізу і математичного апарату. Але це видання є корисним, оскільки автор показує нам, як ця дисципліна починалася. Врешті, за усією складною методологією завжди стоїть те, що називають мистецтвом приймати рішення. Це хороший путівник до одного з найважливіших предметів дослідження.

Д-р Богдан Кравченко

проректор,

Українська академія державного управління

при Президентіві України

ЛЕКЦІЯ 1

ВСТУП ДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Підходи до вивчення державної політики

Систематичне вивчення державної політики як окремої галузі науки або як підгалузі політичних наук виникло відносно недавно. Біля 30 років тому можна було знайти лише невелику купку книг у цій науковій галузі, що починала з'являтися; не було наукових журналів, цілком присвячених цій науці. Сьогодні це здається дивним, оскільки вивчення державної політики займає центральне місце у теорії і практиці державної діяльності.

Сьогодні існують принаймні два підходи до вивчення державної політики, на яких я й зупинюсь у цьому лекційному курсі. Перший підхід — це дослідження *процесу вироблення і прийняття рішень*. У цій сфері нас буде цікавити, **як суспільна проблема приводить до створення державної програми, або програми недержавної організації (НДО), що її спрямовано на розв'язання цієї проблеми**. Ми розглянемо взаємодію громадян, недержавних організацій, експертів з аналізу політики, управлінців та обраних представників влади, яка є необхідним елементом у демократичному суспільстві для успішного вироблення політики. Окрім того, ми розглянемо й аспект впровадження політики. Напрями державної політики, які не втілюються належним чином, не матимуть очікуваних наслідків; отже, сьогодні зрозуміло, що ми мусимо уважно розглядати ті проблеми, які стосуються впровадження програм, до чого фактично залучені ті самі групи людей, котрі відігравали центральну роль у процесі розробки політики.

Другий підхід до вивчення державної політики, який ми розглянемо, — це дослідження *змісту державної політики*: проблеми, варіанти їх розв'язання та оцінювання політики з тим, аби визначити, до яких дій слід вдатися органам влади, і чи дії вла-

ди є успішними чи ні. Тут ми будемо обговорювати різні методології дослідження змісту, або сутності державної політики.

Процес вироблення і прийняття рішень

Більшість аналітиків, які спостерігають за діяльністю органів влади будь-де (і на Сході, і на Заході), відзначають, що вироблення і прийняття рішень є неймовірно складним процесом. Реальним фактом є те, що багато громадян не бачать, щоби влада розв'язувала проблеми, які вони вважають важливими. Найчастіше причина полягає в тому, що ті, хто при владі, не мають політичної волі для того, щоб діяти. Існує багато ситуацій у будь-якому суспільстві, які могли би стати вартими зусиль і дій з боку органів влади, і все ж влада не в змозі займатися ними усіма. Президенти, парламенти, місцеві органи влади можуть не мати *часу*, щоб виявити всі потенційні проблеми, які існують. Вони також можуть не мати *фінансових* або *людських ресурсів* для розробки чи здійснення нових програм. Але більш важливою причиною є те, що вони можуть не мати відчуття *готовності суспільства* спробувати розв'язати проблему за допомогою певної програми. Може існувати незгода щодо того, чи проблема дійсно підпадає під юрисдикцію органів влади, чи проблема є пріоритетною, або чи існують варіанти розв'язання проблеми, прийнятні для суспільства. За відсутності згоди з цих питань, може здаватися, що легший або більш прийнятний шлях — взагалі не робити нічого.

Ситуативні приклади

Давайте коротко розглянемо один приклад державної політики в західній країні і один в Україні.

Ситуативний приклад: Америка

У багатьох американських містах, таких як Нью-Йорк і Лос-Анджелес, транспортний рух на дорогах вранці і ввечері, коли люди їдуть на роботу або з роботи додому, надзвичайно інтенсивний. Автомагістралі заповнені машинами щільно, бампер у бампер, і, як правило, у кожному автомобілі знаходиться одна людина. Водії сидять або повільно повзуть по магістралі, що її спроектовано для швидкісного руху. Поїздка, яка повинна тривати не більше 15 — 30 хвилин, може зайняти від 30 до 90 хвилин. Марнується людський час, втрачається продуктивність, марно витрачається бензин, забруднюється шкідливими викидами повітря. Нікому така ситуація не подобається. То чому ж місто, штат чи федеральний уряд нічого не зробили, аби хоча б частково розв'язати цю проблему?

Було прийнято багато програм федеральним урядом, урядами штатів і міськими органами влади у спробі зменшити проблеми транспортного руху в години пік. Були споруджені нові автомагістралі, збільшена кількість автобусних маршрутів, а в деяких випадках уведено в дію швидкісні транспортні системи (метро). І все-таки проблема залишається. Чому ж урядовці не займаються цим далі? За існування проблем надання належної медичної допомоги і зменшення її вартості, реформування американської системи соціального забезпечення та освіти, чи ліквідації незаконного продажу наркотиків та інших кримінальних порушень на вулицях американських міст, обрані представники влади можливо не мають *часу* або *людських ресурсів* для того, щоб далі займатися транспортними проблемами. Крім цього, зараз в Америці якраз той період, коли здійснюється серйозний тиск щодо скорочення бюджетів органів влади на всіх рівнях, отже, можливо представники влади усвідомлюють, що не мають *бюджетних ресурсів* для реалізації нових варіантів розв'язання транспортних проблем. Та найбільш важливим і складним є досягнення консенсусу щодо того, які варіанти могли би бути прийнятними. Якщо зібрати усі зацікавлені сторони до купи, то мож-

на було б почути багато пропозицій на підтримку різноманітних ідей, починаючи від ідеї заохочення американців знаходити житло ближче до місця роботи через субсидії на проживання у багатоквартирних будинках і густонаселених районах і закінчуючи ідеями спорудження нових магістралей, нових ліній метро чи введення нових автобусних маршрутів. Багато різних варіантів є можливими. Кожен з них має своїх прихильників і опонентів, оскільки кожен варіант по-різному зачіпає інтереси різних груп громадян. Зважайте на інтереси власників землі у передмісті, автомобільної промисловості, автобусно-будівної промисловості, підприємств, які виробляють цемент і будують дороги, нафтової промисловості, або груп, яких турбує забруднення повітря. Кожну з цих груп різні варіанти зачіпають по-різному. Прислухайтесь й до громадської думки. Чи вважають ті, хто потрапляє в автомобільні пробки на дорогах, такі варіанти прийнятними? Чи ця проблема є найпріоритетнішою для них? Чи бажають вони змінити свою звичку їздити автомобілем на інші способи добиратися до роботи?

Отже, в той час як проблема транспортного руху є реальним фактом життя і має значний негативний вплив на людей і економіку, обрані представники влади (виробники рішень) усвідомлюють, що серед широкого загалу немає політичної волі до сприйняття програм, які б радикально розв'язали проблему. А якщо її немає серед громадськості, то нема її, як правило, і серед обраних представників влади, оскільки в демократичному суспільстві їхня робота полягає саме у реагуванні на волю або бажання громадян.

Ситуативний приклад: Україна

Я не фахівець у питаннях розробки державної політики в Україні, тому відчуваю деяку невпевненість у спробі навести вам місцевий приклад проблеми державної політики. Я міг би говорити про найактуальніші проблеми, що стоять перед вашою країною як, приміром, приватизація великих підприємств, стримування і боротьба з інфляцією, пошук гідних робочих місць для

великої кількості людей, котрі втратили роботу у перехідний період, або загальне зростання валового внутрішнього продукту. Але через те, що я іноземець і не фахівець з українських проблем, я обмежу свої спостереження малою, порівняно з тими великими, проблемою.

Всі ви добре знаєте про той занедбаний стан, в якому знаходяться місця загального користування у багатоквартирних житлових будинках. Під'їзди, коридори, сходи і ліфти у ганебному стані. Двері поламані, вікна розбиті, освітлення не працює, стіни давно не фарбували, а підлогу миють вкрай рідко. То чому ж міські органи влади, які відповідають за утримання житла, не розробляють якихось варіантів розв'язання проблеми жалюгідного стану житлових будинків? Я припускаю, що на сьогоднішньому етапі перехідного періоду в Україні обрані представники влади не мають часу дослідити цю проблему, не мають бюджетних фондів для проведення необхідних ремонтних робіт чи виділення більше коштів на утримання житла; а разом з усіма "великими" проблемами, що стоять перед країною, ця остання видається громадянам України дуже незначною. Окрім того, з огляду на процес приватизації житла, що швидко набирає темпи, можливо існує й неясність щодо того, хто має за це відповідати. У результаті, звичайно, мало що робиться для поліпшення ситуації, яка так впадає в очі тим, хто приїхав із західних країн.

Висновки з ситуативних прикладів

Висновком з наведених ситуативних прикладів є те, що існує багато проблем, якими можуть займатися представники органів влади, але вони не в змозі займатись усіма. У демократичному суспільстві вони дійсно мають розв'язувати ті проблеми, стосовно яких існує найбільша політична воля серед громадян, і найскладнішою понад усе проблемою для влади є спробувати виявити і зрозуміти цю волю. Це не так просто, тому що серед громадськості не завжди існує єдність інтересів чи пріоритетів. Часто для влади має більший сенс не вдаватися до жодних дій доти, доки проблема не набуде більшого консенсусу в суспільстві. Як

державні службовці, ви можете бути добре обізнаним із проблемами, що входять до сфери ваших повноважень чи обов'язків, ви можете також знати відповідні варіанти їх розв'язання. Одне із складних питань для вас при вивченні процесу розробки державної політики — це цілеспрямовано думати над тим, які кроки ви можете робити, аби допомагати у досягненні такого консенсусу, розробляти реалістичні альтернативи політики та результативно здійснювати відповідні програми.

Є ще один аспект у процесі вироблення рішень, на який треба обов'язково звертати увагу. Це ретельне дослідження проблем *впровадження*, або втілення прийнятих рішень щодо політики. Рідкісні рішення щодо державної політики є такими, що самі собою втілюються. Натомість, акти законодавчих органів чи президентські укази потребують адміністративної структури для їх впровадження. Саме тут, звичайно, знову виходить на сцену державне управління, оскільки робота державних службовців полягає у тому, щоби втілювати у життя законодавство країни. Однак, не є незвичною й така ситуація, коли закони чи укази набирають чинності без процесу впровадження, або з незначними заходами по їх впровадженню. Але нерідкими є випадки, коли впровадження суттєво видозмінює первісні наміри, який вклали у закон його автори. Вивчення державної політики вимагає від нас звернути серйозну увагу на питання впровадження з тим, аби добре розуміти, які закони можуть бути втілені найбільш результативно.

Зміст державної політики

Вивчення змісту державної політики передбачає розгляд трьох різних аспектів: (1) *проблеми* суспільства, (2) *варіанти розв'язання* чи зменшення проблем та (3) *оцінювання політики* — чи ці варіанти спрацьовують.

Проблеми суспільства мають бути проаналізовані дуже ретельно, інакше наші державні програми і рішення приречені на поразку. Якщо ми не поставимо точного діагнозу проблемам, як

ми можемо сподіватися на успішну діяльність органів влади? Тривалість життя в Україні скорочується. Це проблема. Але чи це відбувається через аварію у Чорнобилі, через алкоголізм, через зростаючу злиденність і погане харчування, чи через погане медичне обслуговування? Ми не зможемо змінити цю тенденцію, якщо точно не зрозуміємо причин проблеми.

Для більшості проблем є майже необмежена кількість потенційних варіантів розв'язання, а для деяких проблем існує лише кілька варіантів, або й жодного, про який можна впевнено сказати, що він буде успішним. Важливим аспектом діяльності органів влади є розробка пропозицій щодо політики — варіантів розв'язання суспільних проблем. Це передбачає обізнаність у тому, що спрацьовувало або не спрацьовувало деінде, ретельні аналітичні міркування і творчий підхід у застосуванні до конкретної ситуації.

Наступним аспектом є оцінювання державної політики і програм — систематичні наукові дослідження існуючої політики для визначення того, чи спрацьовує вона чи ні, і за яких умов вона була успішною.

Стратегічне планування

Я закінчу цей лекційний курс тим, що ознайомлю вас із концепцією стратегічного планування для органів влади. Стратегічне планування — це систематичний процес, за допомогою якого органи влади (так само як і приватні компанії) прогнозують і планують свою майбутню діяльність. Результатом цього процесу стає документ, який спрямовує владу і громадян на досягнення поставлених цілей.

Особливості вироблення і прийняття рішень у державному секторі

Отже, якими є основні особливості вироблення і прийняття рішень у державному секторі в демократичному суспільстві? Головним елементом є обов'язок усіх — обраних представників влади і управлінців, а також громадян — усвідомити і визнати, що розробка державної політики нерозривно пов'язана з такими демократичними принципами як правило більшості, права меншостей і верховенство права.

Правило більшості означає, що основні параметри рішень щодо політики слід базувати з огляду на те, чого бажає для себе більшість громадян країни. Вони можуть доносити ці бажання через обраних представників влади або через професійних державних службовців. Саме обов'язком цих посадових осіб є дізнаватися про волю більшості через вибори, опитування громадської думки та роботу з групами громадян. Процес розробки політики мусить бути відкритим для громадськості, а також проходити із залученням громадськості — або безпосередньо, або через недержавні організації. Суттєвою умовою такої відкритості є вільна і активна преса.

Такий принцип як **права меншостей** означає, що виробники політики мусять бути чутливими до потреб меншостей, аби захищати від нанесення шкоди їхнім інтересам з боку більшості. Правило більшості не повинно означати, що в інтересах більшості дозволено все. Чи говоримо ми про захист інтересів етнічних або релігійних меншин країни, чи про захист прав людей похилого віку, інвалідів, або тих, чиї ідеї ми не поділяємо, — до будь-яких дій слід вдаватися, лише повністю врахувавши права меншостей.

Верховенство права означає, що виробники політики мусять перш за все чітко визначити, що саме відноситься до сфери повноважень органів влади. У межах цієї сфери має бути напи-

сано і кодифіковано закони. Громадськість має бути поінформована про ці закони. Впровадження цих законів має відповідати тим законодавчим намірам, що їх було в них закладено. Законодавчі акти і президентські укази повинні набирати чинності лише за умови відповідності найвищому закону держави — конституції. Адміністративні дії, так само, повинні здійснюватися в рамках чинного законодавства. Законодавство країни встановлює параметри для прийняття рішень органами влади на всіх рівнях.

Висновки

Вивчення державної політики як науки є надзвичайно важливим для розуміння функцій органів влади. Це дає напрям до демократичного врядування. Такий напрям передбачає процес вироблення і прийняття рішень із залученням громадськості, недержавних організацій, обраних представників влади і управлінців, що працюють у взаємодії. Наука про державну політику допомагає визначити, чим органи влади будуть і не будуть займатись — що на урядовому порядку денному. Сюди входить не лише визначення волі громадян, але й ретельний аналіз проблем і варіантів політики. Вона також розглядає впровадження державної політики і програм, оскільки ми знаємо, що державна політика не означає нічого, поки вона не втілена в життя. Ця наука також займається визначенням того, чи розроблена політика є результативною чи ні — систематичне оцінювання є надзвичайно важливим для результативної політики. Все це разом є елементами державної політики, які ми детальніше розглянемо на наступних лекціях.

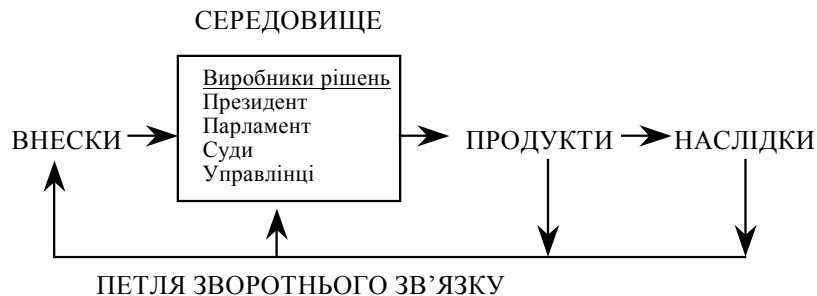
ЛЕКЦІЯ 2

МОДЕЛІ РОЗРОБКИ ПОЛІТИКИ

Важливо пам'ятати, що розробка політики — це більше мистецтво, ніж наука. Отже, те, що я можу вам запропонувати — це різноманітні теорії і підходи, які ви маєте інтегрувати у ваш власний досвід управлінської діяльності. Кожна з цих теорій, взята окремо, напевно, не буде для вас дуже корисною. Але в сукупності вони мають дати вам уявлення про те, як можна розробляти державну політику в демократичному суспільстві. Перед тим, як детально зупинитися на процесуальній моделі політики, ми розглянемо теорії систем, груп, еліт, раціонально-вичерпну та інкрементальну моделі.

Теорія систем

Для початку найкраще розглянути теорію систем, тому що вона наочно показує взаємодію різних учасників процесу розробки політики.



Внески — голоси виборців, результати опитувань громадської думки, звернення громадян та спроби недержавних організацій впливати на владу.

Виробники рішень — не лише обрані представники влади, але й управлінці.

Продукти — закони, укази, постанови судових органів та адміністративні рішення. Вони складають підвалини верховенства права.

Наслідки — свідчення того, що саме державна політика змінила у суспільстві. Це ті зміни, що ми спостерігаємо: приватизовані підприємства, споруджені будинки, урегульована банківська діяльність, надані медичні послуги тощо.

Петля зворотнього зв'язку — інформація про продукти і наслідки, яку отримують громадяни і, зрештою, виробники рішень, що допомагає їм спрямовувати свої подальші дії.

Середовище — різноманітні характерні риси людей, нації, суспільства, що, взяте разом, впливає на процеси у державній політиці.

Теорія груп

Головне надбання теорії груп полягає у визнанні того факту, що, у більшості демократичних країн, групи інтересів чи недержавні організації (НДО) відіграють дуже суттєву роль, діючи як посередники між окремими громадянами і владою. Ми не повинні вважати, що голоси окремих виборців — це єдиний спосіб донести волю громадян до представників влади. Насправді, голоси виборців є досить невиразною формою комунікації. Хто знає, чому люди голосують так, а не інакше, і на які компроміси

літики. Вплив однієї особи, як правило, є дуже обмеженим, але коли люди об'єднують свої сили з багатьма іншими, що мають ті самі інтереси, їхня колективна сила значно зростає. Вони спонукують владу до дій, допомагають писати закони, обирають чи не обирають представників влади і наглядають за впровадженням законів.

В Україні такі недержавні організації тільки-но починають існувати та вчитися, як спілкуватися зі своїми членами і представниками влади. Але ви маєте бути готовими до того, що у демократичному суспільстві, із свободою зібрань і виборами на альтернативній основі, недержавні організації почнуть відігравати суттєву роль у розробці політики.

Теорія еліт

Модель розробки політики, відома як теорія еліт, виходить з того, що реальна влада і прийняття рішень сильно централізовані і сконцентровані в руках економічної еліти. Обрані представники влади і управлінці можуть видаватися такими, що відіграють важливу роль у державних справах, але в дійсності саме економічна еліта діє за їх спинами, тримаючи під своїм впливом і контролем усі важливі рішення органів влади.

Ви, як державні службовці, мало що можете взяти з цієї теорії, оскільки вона стверджує, що владні повноваження і прийняття рішень здійснюються за закритими дверима, подалі від очей громадськості. Дехто вважає, що ця теорія несумісна з принципами демократії, однак, безсумнівно, у демократичних країнах з ринковою економікою є деяке підґрунтя для існування економічної еліти та її намагання здійснювати надмірний вплив на політику в своїх інтересах.

Важко заперечувати існування впливової економічної еліти у більшості західних країн, але так само важко стверджувати, що вона має повний контроль над державною владою. Натомість, є певні підстави вважати, що ця

група інтересів, котра намагається впливати на дії влади і робить це досить успішно.

Раціонально-вичерпна модель

У рамках раціонально-вичерпної моделі вироблення рішень ми починаємо з визначення чітко окреслених цілей політики і конкретних завдань для досягнення кожної цілі. Ми визначаємо цінності, які є найважливішими для нас з огляду на окреслені цілі. Потім ми проводимо ретельний аналіз переважної більшості, якщо не всіх, можливих альтернатив для досягнення поставлених цілей і завдань. Далі ми робимо систематичний порівняльний аналіз альтернатив, оцінюючи витрати і вигоди кожної з них, і вибираємо ті альтернативи, за допомогою яких можна досягти цілі з найменшими витратами.

Існує багато причин, чому ця модель не зовсім точно відбиває реальність. Людська спроможність обробляти інформацію є більш обмеженою, ніж того потребує такий раціональний підхід. Ми не в змозі зібрати вичерпну інформацію щодо проблем та альтернативних варіантів розв'язання кожної із них. І навіть якби ми мали повну інформацію, нам було би важко зрозуміти її в повному обсязі. Крім того, у більшості випадків, наші цілі не достатньо чітко окреслені, у значній мірі через те, що вони є результатом політичного компромісу. Для досягнення політичного консенсусу якраз і потрібна недостатня чіткість в окресленні цілей. До того ж, ми рідко починаємо зовсім з нуля, відкидаючи попередній досвід і корисливі інтереси, а цей досвід та інтереси ведуть нас у певному напрямку, який важко ігнорувати. Нарешті, за такої раціонально-вичерпної моделі вироблення рішень, найкраща альтернатива може вимагати радикальної зміни у напрямку державної політики. Такі зміни, як правило, сповнені ризиків, що ускладнює вироблення і може паралізувати прийняття рішень — виробники рішень почувають себе невпевнено, коли йдеться про серйозні ризики.

Незважаючи на те, що раціонально-вичерпна модель, здається, дає найбільші можливості для розробки найкращої державної політики, в ній закладено безліч труднощів і небезпек.

Інкременталізм

Основною альтернативою раціонально-вичерпної моделі є *інкременталізм*. Замість того, щоб починати розгляд кожної програми чи проблеми з нуля, виробники рішень беруть за відправну точку ту політику, що вони здійснюють на даний момент, і роблять маленькі, інкрементальні, граничні корективи до неї. Їм не треба розглядати широкий спектр альтернатив політики чи витратити безліч часу на визначення своїх нових цілей. Натомість, аналіз, який вони роблять, стосується незначних коректив до поточної політики — того, що можна реально здійснити. Побойуючись потенційної поразки, політики намагаються уникати великих зрушень. Побойуючись того, що вони можуть не передбачити наслідків, до яких може привести радикальна зміна політики, фахівці-аналітики також прагнуть уникати серйозних змін політики. І тих і інших турбують бюджетні складнощі великих нових програм, внаслідок чого, навіть будучи прихильниками серйозних змін, вони усвідомлюють, що краще робити невеликі зміни, крок за кроком, аби рухатись у потрібному напрямку.

Недоліком інкрементальної моделі є те, що вона може ніколи не привести до розв'язання проблеми. Навзамін, вона може презентувати імідж такої політики, що дрейфує від однієї незначної зміни курсу дій до іншої. Якщо ви починаєте і закінчуєте політикою, яка фактично відображає *статус кво*, існуючі владні інтереси беззаперечно будуть під контролем.

Одним із варіантів уникнення недоліків даної моделі вироблення рішень є поєднання деяких аспектів раціонально-вичерпного підходу з інкрементальним. Це називається *змішаним скануванням*. Одна група фахівців в установі відповідає за постійне сканування середовища для пошуку радикально нових підходів до розробки політики. Вони фактично займаються “дов-

гостроковим плануванням”. Одночасно, ті, що відповідають за поточну діяльність установи, продовжують головним чином розглядати інкрементальні зміни політики.

Що стосується України, то тут у 1990-х роках — перших роках незалежності і розбудови держави — відбулася радикальна зміна парадигми: нова незалежна держава прагнула перейти від комуністичної системи, з державною власністю на всі основні суспільні ресурси — торгівлю, промисловість, сферу послуг, і з монополією комуністичної партії на контроль над усіма справами у суспільстві, до демократичної, орієнтованої на ринкову економіку, системи. На той час інкременталізм означав би збереження цієї комуністичної системи і здійснення лише кількох значних змін політики. У період змін парадигми пасивна, в’яло дрейфуюча політика стала би (а можливо й стала) катастрофою. Як можна інкрементально перейти від державної власності на все до вільного ринку? Як можна створити вільний ринок, але з регульованою банківською системою, коли ні того, ні іншого раніше не існувало? Отже, у той час як інкременталізм досяг домінуючої позиції у більшості країн зі стабільною демократією, це якраз та модель, що не в змозі пояснити чи спрямувати радикальні зміни політики, то ж, напевно, непридатна в умовах тих перетворень, що їх переживала нова незалежна Україна у 1990-х роках.

Процесуальна модель політики

Для процесуальної моделі політики характерний послідовний перехід від одного етапу розробки політики до іншого, а саме: встановлення порядку денного, розробка альтернатив політики, ухвалення політики, впровадження і оцінювання. І учасники процесу і політичні реалії на кожному етапі можуть бути різними. Ця модель справляє хибне враження, що кожен із названих етапів є незалежним і унікальним, і що вони відбуваються послідовно у визначеному порядку, хоча насправді все може бути абсолютно інакше. Для аналітичних цілей ми розглядаємо кожен

етап окремо, хоча усвідомлюємо, що вони можуть зливатися і не завжди відбуватися у визначеному порядку.

Встановлення порядку денного

Порядком денним є перелік питань, до яких привернуто суспільну увагу на певний момент чи період часу. Порядок денний обмежується політичними реаліями, часом та увагою до них з боку виробників політики, і він може змінюватися з часом. Ми можемо говорити про *системний порядок денний* – “перелік” суспільних стурбованостей, тобто тих проблем і питань, які турбують або хвилюють громадськість. Є *рутинний порядок денний*, який включає стандартні процедурні питання, що ними займається влада – зведення річного бюджету, боротьба з інфляцією, утримання військових і поліцейських сил тощо. *Урядовим порядком денним* є “перелік” питань, над якими активно працює уряд або інші органи влади.

Дослідження показують, що керівники виконавчої влади виявляються, як правило, найбільш корисними, аби допомогти встановити урядовий порядок денний. Для засобів масової інформації легше зосередитися на одному лідері, ніж на великій кількості парламентарів, груп чи окремих громадян. У результаті, громадськість дуже чітко бачить ті пункти, що їх виносить на порядок денний вищий урядовець, хоча до цього можуть бути причетними й інші учасники.

Далі ми поговоримо про використання показників, фокусних подій і зворотнього зв'язку.

Альтернативи політики

Існує так багато важливих проблем, які турбують владу сьогодні, що дуже важко їх усі досягнути. Треба бути експертом з фінансів, житлової політики, охорони здоров'я чи соціального захисту, аби повністю зрозуміти природу цих проблем. Те саме стосується й розуміння альтернатив політики. В результаті, у цьому аспекті розробки політики, як правило, домінують експе-

рти, що працюють як в органах влади, так і поза ними. Державні службовці, що є фахівцями з конкретного питання, зазвичай, готують аналітичні документи, окреслюючи альтернативи політики, задовго до того, як про це попросять обрані посадові особи. Дуже часто в державних установах створюють аналітичні відділи, завданням яких є підготовка таких документів. Але в цій сфері також слід очікувати активність недержавних організацій. Якщо на них суттєво впливає конкретна державна політика, то цілком вірогідно очікувати, що недержавні організації матимуть відповідний досвід і фахові знання для того, щоби пропонувати урядовцям свої власні ідеї.

Ухвалення політики

Коли ж саме урядовці вирішують, що настав час для дій, і для яких дій? Це є політичним питанням у сфері розробки політики, і тут ми спостерігаємо, як обрані представники влади намагаються прочитати настрій суспільства, працювати з організованими політичними силами і бути здатними діяти у конкретний час у межах виборчих циклів. Для того, аби згуртувати успішну коаліцію для змін політики, треба мати спеціальні навички *досягнення домовленостей*, що передбачає поступки і обіцянки певних вигод окремим особам або групам.

Ми поговоримо пізніше про таке поняття як “*вікно можливості*” для змін політики.

Впровадження

У державному управлінні традиційно вважали, що впровадження політики — це виключно сфера обов’язків бюрократичних структур. Був час, коли це розглядали як неполітичний процес здійснення державної політики, що її було *розроблено* деінде. Сьогодні, для нас є цілком очевидним, що управлінці залучені на всіх етапах процесу розробки політики, а політичні реалії просочують усі ці етапи. Отже, після ухвалення політики рідкісні нові закони чи укази є такими, що втілюються самі собою чи автоматично. Натомість, виявляється, що управлінці продовжують

працювати з усіма зацікавленими сторонами над удосконаленням цієї політики. А в цьому процесі можуть відбуватися суттєві зміни як у бік посилення, ослаблення, або й приховування первісно ухваленої політики.

Пізніше ми детальніше розглянемо деякі засоби впровадження для виявлення тих складових, що сприяють успішному впровадженню.

Оцінювання

Процесуальна модель політики була б неповною без етапу оцінювання. Звичайно, для громадян і урядовців є різноманітні способи дізнатися про успішність державної політики. Деякі з них є неформальними, приміром, довге стояння в черзі за хлібом, або спостереження за тим, як кожного тижня зростає вартість вашого споживчого кошика. З таких спостережень ви, безумовно, дізнаєтеся, чи ефективно працює хлібний магазин, чи постачання хліба відповідає попиту на нього, чи ріст заробітної платні встигає за зростанням вартості життя. Але, говорячи про оцінювання, ми маємо на увазі систематичний аналіз державної політики експертами, які мають аналітичні навички, щоб оцінити здатність державної політики приводити до бажаних змін.

Пізніше ми обговоримо деякі проблеми, пов'язані з оцінюванням, включаючи визначення цілей програм, причинні зв'язки та взаємовідношення між оцінюванням, політичними реаліями і змінами державної політики.

Висновки

Сподіваюсь, що ви пам'ятаєте, про що я говорив на початку лекції. Розробка політики — це не наука, а мистецтво. Наведені мною теорії, або моделі не забезпечать вас точними науковими засадами, якими ви зможете керуватися, коли самі станете залученими до заходів із розробки державної політики. Натомість, ці моделі створені для того, щоб ви відчували складні і заплутані лабіринти розробки державної політики. Ви мусите керуватися своїми власними судженнями, аби визначити, як практично застосовувати цю інформацію до своєї діяльності в державних установах і організаціях. Теорія систем може допомогти вам скласти до купи різні елементи мозаїки врядування. Теорія груп має дати інформацію про те, яку важливу роль відіграють недержавні організації у представленні інтересів громадян перед владою. Теорія еліт нагадає про те, що влада і ресурси розподіляються нерівномірно, і все ж, дуже важко знайти демократичне суспільство, в якому економічна еліта може контролювати всі важливі ланки. Раціонально-вичерпна теорія дасть розуміння того, що систематичний і глибокий аналіз може призвести до крайнощів і не дати відчутних результатів стосовно вдосконалення розробки політики. Інкременталізм надасть такі засади для розробки політики, які не злякають урядовців, але які одночасно можуть ніколи не сягнути глибинних причин проблеми і, в результаті, не привести до бажаної або необхідної зміни політики. І, нарешті, процесуальна модель політики (на якій ми детальніше зупинимось у наступній лекції) може допомогти вам визначити різні етапи розробки політики і дати певні орієнтири стосовно того, що вірогідно найкраще спрацює на кожному етапі.

ЛЕКЦІЯ 3

ПРОЦЕСУАЛЬНА МОДЕЛЬ ВИРОБЛЕННЯ І ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

Вступ

Для процесуальної моделі політики характерний послідовний перехід від одного етапу розробки політики до іншого, а саме: встановлення порядку денного, розробка альтернатив політики, ухвалення політики, впровадження і оцінювання. І учасники процесу і політичні реалії на кожному етапі можуть бути різними. Ця модель справляє хибне враження, що кожен із названих етапів є незалежним і унікальним, і що вони відбуваються послідовно у визначеному порядку, хоча насправді все може бути абсолютно інакше. Для аналітичних цілей ми розглядаємо кожен етап окремо, хоча усвідомлюємо, що вони можуть зливатися, перетинатися і не завжди відбуватися у визначеному порядку.

Учасники процесу

Як правило, у процесі формування державної політики в розвинутому демократичному суспільстві активну роль відіграють багато учасників: окремі громадяни, організації і групи. У представницькій демократії це можливість стати учасниками для тих, хто має корисливий інтерес у державній діяльності. Фактично, це їхній обов'язок заявляти про свої інтереси. Якщо вони цього не роблять самі, мало вірогідно, що хтось інший буде діяти від їхнього імені. Учасників процесу розробки політики можна поділити на тих, хто займається цим “в органах влади”, і тих, хто діє “поза органами влади”.

В органах влади

До тих, хто працює в органах влади, належать представники виконавчої влади, такі як президент, прем'єр-міністр та відповідні призначені посадові особи. Цілком очевидно, що президент і прем'єр-міністр відіграють особливо важливу роль через свої конституційні повноваження. Можливо, хтось із них має право накладати вето на рішення законодавчих органів і вводити в дію постанови виконавчої влади (президентські укази). Вони стають головними речниками, які виступають від імені влади, і, в результаті, засоби масової інформації приділяють велику увагу кожному їхньому крокові чи ідеї.

Високі посадові особи виконавчої гілки влади також відіграють важливу роль. Вони мають можливість говорити від імені президента та (або) прем'єр-міністра. Але треба пам'ятати, що ця впливовість є скороминущою, оскільки їхній термін перебування на високих посадах може бути коротким — волею президента чи прем'єр-міністра вони можуть бути з цих посад звільнені.

Державні службовці у виконавчих органах влади також відіграють свою роль. Вони компетентні стосовно функцій їхніх міністерств і відомств, а також перебувають на своїх посадах значно довше, ніж інші обрані представники влади. У результаті, вони встановлюють хороші робочі стосунки з окремими громадянами і групами громадян, яким надає послуги їхнє міністерство чи відомство. Через те, що політика не може бути впроваджена без їхньої участі, вони є важливими учасниками впродовж усього процесу.

Представники законодавчої влади (парламенту) безумовно є важливими гравцями у процесі розробки державної політики, оскільки написання законів — це їх офіційний обов'язок. Їхній вплив базується на поєднанні ґрунтовної компетентності з політичною чутливістю. Більшість законодавців усвідомлюють, що їхній законодавчий орган займається такою кількістю справ, що неможливо бути компетентним фахівцем у всіх сферах. В ре-

зультаті, вони починають спеціалізуватись у декількох правових галузях, а їхні колеги законодавці звертаються до них за порадами у цих питаннях. Але вони також базують свої дії на усвідомленні того, що вибори до законодавчих органів проходять на регулярній основі. Якщо вони сподіваються утримати свій статус депутата в парламенті, то мусять уважно реагувати на запити виборців свого округу. (Це питання, яке я неформально обговорював з багатьма людьми тут, в Україні, і мені здається, що його важливість ще не повністю усвідомлена як виборцями, так і українськими парламентаріями.)

Крім того, адміністративний апарат органів законодавчої влади відіграє значну роль у державній політиці. Я знаю, що тут, в Україні, такий штат працівників тільки формують і готують, але, врешті решт, їхня роль буде досить значною. Не можна чекати від депутатів парламенту, що вони в змозі слідкувати за всією наявною інформацією з сили силенної питань. Вони покладаються на працівників апарату в тих ситуаціях, коли їм треба отримати довідку чи консультативну пораду.

І нарешті, є багато обраних і призначених посадових осіб та службовців поза межами центральних органів влади — це ті, хто працюють на міському, районному та обласному рівнях.

Поза органами влади

Не можна залишати поза увагою тих, хто відіграють важливу роль у розробці державної політики поза органами влади. Центральне місце тут займають недержавні організації (НДО). Це добровільні організації, що їх створено громадянами з певним спільним інтересом. Спектр таких спільних інтересів може бути найрізноманітнішим — від корпоративних (шахтарі і вчителі), професійних (лікарі, інженери і юристи), ідеологічних (захисники навколишнього середовища, противники ядерних видів енергії) — до інтересів меншин (жіночі організації, етнічні групи, організації інвалідів) тощо. Сила цих груп залежить від числа громадян (виборців), яких вони представляють; фінансових ре-

сурсів; від того, наскільки добре вони зорганізовані, щоб доносити ідеї до своїх членів і представників влади; від здібності вибирати лідерів з хорошими комунікаційними навиками; а також від того, до якої міри їхній спільний інтерес відповідає чи не відповідає громадській думці.

Іншими “зовнішніми” учасниками процесу розробки політики виступають засоби масової інформації, політичні партії, дослідницькі групи та окремі громадяни. Незалежні засоби масової інформації мають можливість діяти як сторожові демократії, привертаючи до інформації увагу як представників влади, так і тих, хто поза органами влади. Політичні партії є тим механізмом, який зводить разом розмаїття спільних інтересів, і вони прагнуть контролювати державну владу через обрання своїх представників до виконавчих і законодавчих структур. Незалежні дослідницькі групи мають можливість збирати інформацію з тим, аби далі інформувати інших про природу проблем державної політики, варіанти їх розв’язання та оцінювання державних програм.

Взяті разом, всі ці групи поза органами влади є центральним елементом розробки політики в демократичному суспільстві. Ми не покладаємося лише на вибори, щоб почути і донести до влади бажання громадськості, хоча не применшуємо важливості виборів. Вироблення політики є постійно триваючим процесом, і ці групи поза органами влади постійно працюють з представниками влади над формуванням, оцінюванням і коригуванням державної політики.

Встановлення порядку денного

Порядком денним є перелік питань, до яких привернуто суспільну увагу на певний момент чи період часу. Порядок денний обмежується політичними реаліями, часом та увагою до них з боку виробників політики, і він може змінюватися з часом. Ми можемо говорити про *системний порядок денний* — “перелік” суспільних стурбованостей, тобто тих проблем і питань, які турбують або хвилюють громадськість. Є *рутинний порядок ден-*

ний, який включає стандартні процедурні питання, що ними займається влада — зведення річного бюджету, боротьба з інфляцією, утримання військових і поліцейських сил тощо. *Урядовим порядком денним* є “перелік” питань, над якими активно працює уряд або інші органи влади.

Дослідження показують, що керівники виконавчої влади виявляються, як правило, найбільш корисними, аби допомогти встановити урядовий порядок денний. Для засобів масової інформації легше зосередитися на одному лідері, ніж на великій кількості парламентарів, груп чи окремих громадян. У результаті, громадськість дуже чітко бачить ті пункти, що їх й виносить на порядок денний вищий урядовець, хоча до цього можуть бути причетними й інші учасники. Визначальну роль тут також можуть відігравати сильні й незалежні засоби масової інформації. Такі засоби масової інформації можуть проводити самостійні розслідування і дослідження для виявлення проблем, що потребують уваги органів влади.

Центральним питанням у встановленні порядку денного є: “як проблеми привертають увагу представників влади”? Наукові дослідження виявили тут три важливі фактори: *показники, фокусні події та зворотній зв’язок*.

Показники

Державні органи і дослідницькі групи регулярно публікують дані, що дають нам інформацію про те, як функціонує наше суспільство: курси обміну валют, рівень інфляції та безробіття, тривалість життя та рівень дитячої смертності, обсяг іноземних інвестицій, темпи будівництва нових об’єктів тощо. Ці показники з’являються без офіційних коментарів щодо того, чи це добре, чи погано. Вони лише говорять нам про те, відбуваються зміни чи ні, та про темпи цих змін. Коментувати та інтерпретувати ці показники — це справа інших людей.

Фокусні події

Проблеми не стають самоочевидними завдяки показникам. Вони потребують невеликого поштовху для того, щоб привернути увагу людей в органах влади і поза ними. Цим поштовхом інколи стає фокусна подія, приміром, криза чи катастрофа, або особистий досвід виробника політики. Можна навести приклади Чорнобильської катастрофи, яка поставила під питання безпеку атомних електростанцій; отруєння міської мережі водопостачання після повені, що примусила пильно поглянути на стан цієї міської інфраструктури; або захворювання на СНІД дитини політичного діяча, що призвела до стурбованості розповсюдження цієї смертельної хвороби серед населення. Ці події привертають увагу засобів інформації, громадян та обраних представників влади, і можуть стати стимулом до уважного розгляду певної проблеми. Самі по собі події не є дуже важливими, але у поєднанні з даними показників і зворотнього зв'язку вони можуть стати критичним фактором.

Зворотній зв'язок

Представники виконавчої і законодавчої влади, а також групи поза органами влади постійно аналізують більшість державних програм для того, щоб визначити міру їх успішності у досягненні цілей. Чи були впроваджені законодавчі акти у відповідності до намірів, які були в них закладені; чи привели вони до очікуваних результатів? Моніторинг діяльності виконавчих відомств та оцінювання їхніх програм і дає той самий зворотній зв'язок. Цей зворотній зв'язок може мати вплив на трансформування суспільних проблем у питання урядового порядку денного.

Ситуація – проблема

У суспільстві відбувається так багато різних подій, що часто дуже важко сказати, чи можна ситуацію, до якої ми звикли, класифікувати як “проблему”. У Львові, наприклад, у багатьох житлових будинках регулярно, у другій половині дня, відключають воду. Чи це є ситуацією, з якою люди змирилися? Чи це пробле-

ма, щодо якої влада міста Львова має шукати варіант розв'язання? Для того, щоб ситуація стала проблемою, треба додати елемент інтерпретації, який ґрунтується на цінностях і порівняннях. Ситуація більше не є прийнятною, коли громадяни не бажають миритися з незручностями і знають про те, що такі ситуації неприйнятні в інших західних містах.

Альтернативи політики

Існує так багато важливих проблем, які турбують владу сьогодні, що дуже важко їх усі досягнути. Треба бути експертом з фінансів, житлової політики, охорони здоров'я чи соціального захисту, аби повністю зрозуміти природу цих проблем. Те саме стосується й розуміння альтернатив політики. В результаті, у цьому аспекті розробки політики, як правило, домінують експерти, що працюють як в органах влади, так і поза ними. Державні службовці, що є фахівцями з конкретного питання, зазвичай, готують аналітичні документи, окреслюючи альтернативи політики, задовго до того, як про це попросять обрані посадові особи. Дуже часто в державних установах створюють аналітичні відділи, завданням яких є підготовка таких документів. Але в цій сфері також слід очікувати активність недержавних організацій. Якщо на них суттєво впливає конкретна державна політика, то цілком вірогідно очікувати, що недержавні організації матимуть відповідний досвід і фахові знання для того, щоби пропонувати урядовцям свої власні ідеї. Експерти в органах влади і поза ними готують пропозиції щодо політики і обмінюються ідеями між собою, постійно видозмінюючи свої пропозиції шляхом переконання один одного доти, доки не добиваються певного загального сприйняття якоїсь одної ідеї.

Треба усвідомлювати, що часто густо навколо існує так багато докорінно відмінних пропозицій щодо політики, що важко навіть уявити якісь ознаки можливого консенсусу. У такій ситуації маловірогідним є прийняття рішення щодо нової політики. Нова політика не може бути сформульована, аж доки наявні

пропозиції не почнуть стикатися між собою, видозмінюватися, і не почне вимальовуватися ознака можливості досягнення консенсусу.

Технічна здійсненність

Для того, аби пропозиція щодо політики була успішною, вона має відповідати багатьом критеріям. Технічна здійсненність означає, що пропозиція може бути впроваджена за наявності відповідних людських і матеріальних ресурсів, а також якщо є певні підстави сподіватися, що пропонований варіант реально приведе до бажаного результату. Чи можна, наприклад, модернізувати певну галузь промисловості і зробити її конкурентноспроможною на світовому ринку, якщо залишити її під державним контролем? Чи рішення не приватизувати конкретне підприємство є технічно здійсненним?

Ціннісна прийнятність

Для того, аби пропозиція щодо політики була успішною, вона повинна відображати домінуючі цінності експертів, представників влади і, в кінцевому результаті, всього суспільства. Так, у Сполучених Штатах, пропозицію націоналізувати нафтову промисловість під час енергетичної кризи не розглядали всерйоз. Чому? Серед домінуючих цінностей в Америці є вкрай підозріле ставлення до влади в усіх її проявах, і для американців передача промисловості у державну власність не є привабливою концепцією. Так само, тут, в Україні, пропозицію приватизувати практично всі галузі промисловості сприйняли б із великим упередженням, тому, що існує традиція тотальної державної власності, і такий крок розглядали б як надто радикальний. Кожне суспільство має свій набір домінуючих цінностей, на які треба зважати. Серед основних — ідеї справедливості, ефективності і державної влади в розумних межах.

Помірна вартість

Пропозиції щодо політики повинні бути реалістичними для того, щоб їх серйозно розглядали, і тут ідея помірної вартості, напевно, має першочергове значення. Скажімо, ідею підняти заробітну платню в Україні до рівня заробітної платні в Західній Європі не можна розглядати всерйоз через те, що це означатиме залучення величезних і на даний момент нереальних коштів. Пропозицію підняти пенсії до рівня середніх доходів працюючого населення у 60 доларів на місяць, хоча і бажано, також важко реалізувати через ту саму причину. Цілком зрозуміло, що вартість впровадження пропозиції має відповідати реальним можливостям держави і суспільства на даний момент.

Можливість прийняття представниками влади

Ті, хто розробляють пропозиції щодо політики, мусять подивитися на коло виробників рішень і запитати себе, чи певна пропозиція має реалістичні шанси бути прийнятою законодавчим органом або керівництвом виконавчої влади. Ми не говоримо тут про повну впевненість у тому, що пропозицію буде прийнято, але ті, хто розробляють пропозиції щодо політики, мають відчувати, наскільки реальними є можливості схвалення пропозиції.

Ухвалення політики

Коли ж саме урядовці вирішують, що настав час для дій, і для яких дій? Це є політичним питанням у сфері розробки політики, і тут ми спостерігаємо, як обрані представники влади намагаються прочитати настрій суспільства, працювати з організованими політичними силами і бути здатними діяти у конкретний час у межах виборчих циклів. Для того, аби згуртувати успішну коаліцію для змін політики, треба мати спеціальні навички *досягнення домовленостей*, що передбачає поступки і обіцянки певних вигод окремим особам або групам.

Настрій суспільства

Вважають, що обрані представники влади починають прислухатися до настрою суспільства, коли вони відчують, що прийшов час для нової державної політики. Що ж таке настрої суспільства? Не можна сказати, що це громадська думка, оскільки є багато прикладів, коли представники влади діють всупереч громадській думці. Настрої суспільства важко пояснити і визначити. Обрані представники влади слухають, що говорять недержавні організації; читають, що пишуть у редакторських колонках газет; слідкують за тим, як висвітлюють події засоби інформації і про що говорять політичні діячі; слухають, що говорять їхні виборці під час особистих зустрічей. Призначені посадові особи, в свою чергу, намагаються відчувати настрої суспільства з того, що вони чують від політиків. Бути чутливими до таких речей — це і є обов'язком політиків.

Організовані політичні сили

Знову ж таки, у політичному вимірі процесу розробки державної політики помітна роль НДО. За відсутності політичної опозиції, підтримка недержавною організацією певної ідеї має важливу роль для проходження нового закону. Якщо сили опозиції існують, тоді обрані представники влади будуть шукати шляхів збалансування різних інтересів. Опозиційне ставлення НДО до певної політики може привести до ситуації, коли ця група буде в змозі заблокувати певну пропозицію.

Органи влади у політичному процесі

Події в самих органах влади можуть створювати або не створювати сприятливі умови для схвалення нової політики. До цих подій відносяться зміни політичних фігур на ключових посадах, наприклад, обрання нового президента, призначення нового прем'єр-міністра, поява нового керівництва в законодавчих органах, нових вищих посадових осіб в президентській адміністрації, чи нових керівників виконавчих органів влади. У кожному випадку, поява нових людей на державних посадах може стати

“медовим періодом”, коли нова людина має свободу і натхнення творити нову політику. Це також може створити можливість відійти від “старого” стилю роботи.

Досягнення домовленостей

У політичному вимірі розробки державної політики консенсус стосовно необхідності певних дій є результатом інтенсивної “торгівлі” — переговорів для досягнення домовленостей, поступок і компромісів, видачі обіцянок в обмін на підтримку коаліції, яка прагне нових дій. Дискусія може виглядати таким чином: “Ти — мені, я — тобі”.

"Вікно можливості"

Процесуальна модель політики розглядає три окремі етапи діяльності, які можуть відбуватись одночасно. Перший — формування урядового порядку денного, що свідчить про те, що ситуація вже стає нетерпимою і потребує дій з боку влади. Другий — вироблення альтернатив політики, які є здійсненними за всіма критеріями. Третій — наявність політичної ситуації, сприятливої до дій. Проблема, політика, політична ситуація. Коли ці три етапи відбуваються одночасно, виникає “вікно можливості” — сприятливий момент для розробки і ухвалення нової державної політики.

Але часто це “вікно можливості” можна прогавити або не реалізувати. Таке трапляється, коли думають, що певний крок зроблено, а насправді ні; коли спроба ухвалення нової політики не вдалася; коли події, що привели до винесення проблеми на порядок денний, вже минули; або коли відбулася ще одна зміна політичних фігур.

Впровадження

У державному управлінні традиційно вважали, що впровадження політики — це виключно сфера обов'язків бюрократичних структур. Був час, коли це розглядали як неполітичний процес здійснення державної політики, що її було *розроблено* деінде. Сьогодні, для нас є цілком очевидним, що управлінці залучені на всіх етапах процесу розробки політики, а політичні реалії просочують усі ці етапи. Отже, після ухвалення політики рідкісні нові закони чи укази є такими, що втілюються самі собою чи автоматично. Натомість, виявляється, що управлінці продовжують працювати з усіма зацікавленими сторонами над удосконаленням цієї політики. А в цьому процесі можуть відбуватися суттєві зміни як у бік посилення, ослаблення, або й приховування первісно ухваленної політики.

Ми обговоримо кілька умов для результативного впровадження політики. По-перше, важливо думати про етап впровадження під час процесу розробки політики. Якщо починати думати про успішне впровадження лише після ухвалення нової політики, то дуже вірогідно, що ця політика буде приречена на поразку. По-друге, цілі і завдання політики мають бути чітко визначеними і послідовними, інакше управлінці не будуть знати, що від них очікують. По-третє, для впровадження політики має

Оцінювання

Процесуальна модель політики була б неповною без етапу оцінювання. Звичайно, для громадян і урядовців є різноманітні способи дізнатися про успішність державної політики. Деякі з них є неформальними, приміром, довге стояння в черзі за хлібом, або спостереження за тим, як кожного тижня зростає вартість вашого споживчого кошика. З таких спостережень ви, безумовно, дізнаєтеся, чи ефективно працює хлібний магазин, чи постачання хліба відповідає попиту на нього, чи ріст заробітної платні встигає за зростанням вартості життя. Але, говорячи про оцінювання, ми маємо на увазі систематичний аналіз державної політики експертами, які мають аналітичні навички, щоб оцінити здатність державної політики приводити до бажаних змін.

В оцінюванні застосовують ті самі науково-методологічні принципи, що й в інших видах досліджень. Але його звичайно проводять у живому, динамічному середовищі політики, що створює особливі труднощі.

По-перше, це недостатньо чітко визначена ціль програми, що оцінюється. Коли бракує такої чітко визначеної цілі, буде важко визначити, чи програма є успішною, чи ні. Успішною в чому? Хто знає? Отже, один із перших кроків при оцінюванні програми є з'ясування цілей, відповідно до яких і буде оцінюватися програма. Це інтерактивний процес, в якому багато експертів-науковців почувають себе невпевнено.

По-друге, тут, як і в більшості суспільних наук, стоїть складна задача виявлення реальних причинних зв'язків між характеристиками програми і наслідками та впливами політики. Те, що відбулася певна зміна стосовно проблеми, для розв'язання якої й створювали нову програму, не обов'язково означає, що ця зміна була результатом даної програми. Зовсім інші чинники, не пов'язані з новою програмою, могли привести до цих результатів.

По-третє, у випадку багатьох державних програм важко визначити впливи політики, що їх можна було б виміряти. Як можна точно визначити, що програми місцевих музичних закладів є успішними, чи ні? Яких наслідків політики можна очікувати від нового музею культури? Якої вигоди очікують для країни, що посиляє миротворчі війська в іншу країну?

По-четверте, збирання даних в оцінюванні може бути надзвичайно складним. Дуже типовою є ситуація, коли урядовці, які займаються впровадженням програм, не зацікавлені співробітничати з експертами по оцінюванню, робота яких полягає в тому, щоби визначити, чи вони здійснюють ці програми успішно. (Приклад: Як добре здійснюється управління великими державними підприємствами в Україні? Чи можна чекати від директорів цих підприємств, що вони будуть тісно співробітничати із зовнішніми експертами по оцінюванню?)

По-п'яте, в оцінюванні існує тенденція давати професійно спеціалізовані відповіді на запитання, що не дуже цікавить політичних діячів. Багато державних програм продовжують існувати не тому, що вони успішні (кого це цікавить?), а через те, що вони є політично привабливими для певної групи громадян, яка отримує вигоди від продовження цієї програми.

Висновки

Сподіваюсь, що ви пам'ятаєте, про що я говорив на початку лекційного курсу. Розробка політики — це не наука, а мистецтво. Наведені мною теорії, або моделі не забезпечать вас точними науковими засадами, якими ви зможете керуватися, коли самі станете залученими до заходів із розробки державної політики. Натомість, ці моделі створені для того, щоб ви відчули складні і заплутані лабіринти розробки державної політики. Ви мусите керуватися своїми власними судженнями, аби визначити, як практично застосовувати цю інформацію до своєї діяльності в державних установах і організаціях. Теорія систем може допомогти вам скласти до купи різні елементи мозаїки врядування. Теорія груп має дати

інформацію про те, яку важливу роль відіграють недержавні організації у представленні інтересів громадян перед владою. Теорія еліт нагадає про те, що влада і ресурси розподіляються нерівномірно, і все ж, дуже важко знайти демократичне суспільство, в якому економічна еліта може контролювати всі важливі ланки. Раціонально-вичерпна теорія дасть розуміння того, що систематичний і глибокий аналіз може призвести до крайнощів і не дати відчутних результатів стосовно вдосконалення розробки політики. Інкременталізм надасть такі засади для розробки політики, які не злякають урядовців, але які одночасно можуть ніколи не сягнути глибинних причин проблеми і, в результаті, не привести до бажаної або необхідної зміни політики. І, нарешті, процесуальна модель політики (на якій ми детальніше зупинимося у наступній лекції) може допомогти вам визначити різні етапи розробки політики і дати певні орієнтири стосовно того, що вірогідно найкраще спрацює на кожному етапі.

ЛЕКЦІЯ 4

ОЦІНЮВАННЯ

Процесуальна модель політики була б неповною без етапу оцінювання. Звичайно, для громадян і урядовців є різноманітні способи дізнатися про успішність державної політики. Деякі з них є неформальними, приміром, довге стояння в черзі за хлібом, або спостереження за тим, як кожного тижня зростає вартість вашого споживчого кошика. З таких спостережень ви, безумовно, дізнаєтеся, чи ефективно працює хлібний магазин, чи постачання хліба відповідає попиту на нього, чи ріст заробітної платні встигає за зростанням вартості життя. Але, говорячи про оцінювання, ми маємо на увазі систематичний аналіз державної політики експертами, які мають аналітичні навички, щоб оцінити здатність державної політики приводити до бажаних змін.

Залежна змінна — результативність

Оцінювання програм — це комплексні дослідницькі проекти. Вони мають визначити, чи політика є результативною чи ні, і пояснити чому. Залежною змінною є вимірювання результативності, і оцінювання було б нічого не вартим без чіткого визначення результативності. Отже, якби ми оцінювали, приміром, Українську академію державного управління, нам потрібно було б знати, якими є її цілі, і досягаються ці цілі чи ні.

Незалежна змінна — пояснення результативності

Дуже рідко можна знайти державну програму, яка завжди результативна або завжди нерезультативна. Як правило, картина є змішаною. Отже, важливо проаналізувати умови, за яких державна політика є результативною. Україна — велика країна, і те, що спрацює в Києві, може не спрацювати в Луганську, Львові чи Херсоні, не говорячи вже про невеликі селища. Таким чином, якщо ми оцінюємо Українську академію державного

управління, нам важливо знати, які випускники є успішними. Нам треба знати їх вік, освіту, теперішнє місце роботи, а також спеціалізацію, рік навчання в Академії, місце стажування. Це деякі із незалежних змінних, які можуть допомогти нам зрозуміти, в чому Академія працює успішно, а в чому — ні.

Нам, напевно, також треба знати, чи має Академія адекватні ресурси для досягнення своїх цілей. Чи є кошти для залучення кваліфікованих викладачів? Чи можна знайти кваліфікованих викладачів? Чи добре організовано управління Академією? Все це — важливі фактори, які треба виміряти і зрозуміти, якщо ми хочемо оцінити успішність Академії в досягненні своїх цілей.

Проблеми в оцінюванні програм

Багато проблем, які виникають в оцінюванні програм, за-слуговують на особливу увагу. Сюди входять труднощі у визначенні цілей програми, яку треба оцінити, встановлення причинних зв'язків, неясність у розумінні впливів політики, особливі труднощі у збирання даних, а також питання, чи результати проведеного оцінювання будуть використані при виробленні майбутніх рішень щодо політики.

Визначення цілей політики

В оцінюванні застосовують ті самі науково-методологічні принципи, що й в інших видах досліджень. Але його звичайно проводять у живому, динамічному середовищі політики, що створює особливі труднощі. По-перше, це недостатньо чітко визначена ціль політики у програмі, що оцінюється. Коли бракує такої чітко визначеної цілі, буде важко визначити, чи програма є успішною чи ні. Успішною в чому? Хто знає? Отже, один із перших кроків при оцінюванні програми є з'ясування цілей, відповідно до яких і буде оцінюватись програма. Це інтерактивний процес, в якому багато експертів-науковців почувають себе невпевнено, оскільки їм треба втручатись у політичний вимір розробки політики — визначення цілей програми є політичним процесом,

де часто існує незгода між різними гравцями. Це важке середовище для експерта з оцінювання програм.

Причинні зв'язки

По-друге, тут, як і в більшості суспільних наук, стоїть складна задача виявлення реальних причинних зв'язків між характеристиками програми і наслідками та впливами політики. Те, що відбулися певна зміна стосовно проблеми, для розв'язання якої й створювали нову програму, не обов'язково означає, що ця зміна була результатом даної програми. Зовсім інші чинники, не пов'язані з новою програмою, могли привести до цих результатів. Скажімо, якщо я досліджую успішність нової програми допологової медичної допомоги (медичні послуги вагітним жінкам з метою зменшення рівня дитячої смертності), то як визначити, що тут є головним причинним фактором, який зменшує можливість невдалих пологів: додатковий візит до лікаря у третій період вагітності чи зміни в економіці, які зробили доступною для вагітних жінок збалансовану дієту?

Неясність впливів політики

По-третє, у випадку багатьох державних програм важко визначити впливи політики, що їх можна було б виміряти. Як можна точно визначити, що програми місцевих музичних закладів є успішними чи ні? Яких наслідків політики можна очікувати від нового музею культури? Якої вигоди очікують для країни, що посиляє миротворчі війська в іншу країну? У кожному випадку важко визначити ясний і вимірюваний вплив, якого прагне державна програма.

Труднощі у збиранні даних

По-четверте, збирання даних в оцінюванні може бути надзвичайно складним. Дуже типовою є ситуація, коли урядовці, які займаються впровадженням програм, не зацікавлені співробітничати з експертами по оцінюванню, робота яких полягає у тому, щоби визначити, чи вони здійснюють ці програми успішно.

(Приклад: Як добре здійснюється управління великими державними підприємствами в Україні? Чи можна чекати від директорів цих підприємств, що вони будуть тісно співробітничати із зовнішніми експертами по оцінюванню?)

Чи результати оцінювання використовують?

По-п'яте, в оцінюванні існує тенденція давати професійно спеціалізовані відповіді на запитання, що не дуже цікавить політичних діячів. Багато державних програм продовжують існувати не тому, що вони успішні (кого це цікавить?), а через те, що вони є політично привабливими для певної групи громадян, яка отримує вигоди від продовження цієї програми. Які зміни політики в Україні можуть стати результатом досліджень з оцінювання шкоди, якої завдає навколишньому середовищу використання вугілля як джерела енергії? Чи може Україна дозволити собі перехід на інші джерела енергії?

Етапи оцінювання

Перший етап в оцінюванні програми — *визначення цілі*, про що я згадував раніше. Чого збирається досягти розроблена програма? Другий етап — створення *моделі аналізу впливів*, де визначають ті фактори, що будуть використовуватися як для пояснення успішності програми, так і для вимірювання ступеню досягнення цілі, а також причинні зв'язки між цими факторами. Третій етап — розробка *плану оцінювання*. Це документ, в якому описують усі елементи й етапи проведення оціночного дослідження. Що є проблемою дослідження, які є незалежні і залежні змінні, як їх вимірювати, що є джерелом інформації або даних, які види статистичних даних використовувати при аналізі інформації. Четвертий етап — *збирання даних*, або накопичення усієї інформації, необхідної для проведення оцінювання. П'ятий етап — *аналіз даних і написання звіту*.

Висновки

Оцінювання програм є важливим елементом для професійного управління державними програмами. Інакше, гроші платників податків будуть витрачатися всліпу — без систематичних досліджень, чи зусилля влади є успішними, чи вони приводять до результатів, які можуть бути зовсім протилежними намірам законодавчої або виконавчої влади.

ЛЕКЦІЯ 5

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ

Стратегічне планування — це систематичний процес, за допомогою якого органи влади (так само як і приватні компанії) прогнозують і планують свою майбутню діяльність. Результатом цього процесу стає документ, який спрямовує владу і громадян на досягнення поставлених цілей. Стратегічне планування не повинно замінювати інші види планування, а, навпаки, доповнювати їх. Воно має допомогти у виявленні центральних проблем, що стоять перед суспільством або організацією на шляху до майбутнього.

Стратегічне планування широко застосовується приватними корпораціями вже понад сорок років, але для органів влади — це порівняно новий вид діяльності. Ще й досі дискутують щодо того, чи результати цих зусиль варті затрачених на них часу та коштів. Державні управлінці мають розуміти слабкі сторони та обмеження стратегічного планування і не чекати від нього чудодійних результатів. Натомість, його треба розглядати як важливий інструмент організаційного менеджменту. Цінність результативного стратегічного планування полягає в його спроможності виявити центральні поточні проблеми, яким мусить протистояти організація з тим, аби адекватно розв'язувати й улагоджувати майбутні проблеми.

Вигоди стратегічного планування

Для того, аби сповна оцінити вигоди стратегічного планування, треба зрозуміти, що це водночас і *процес* і *продукт*. *Процес* передбачає систематичний аналіз організації та її середовища тими, хто має інтерес до її успіху у майбутньому. *Продукт* — це документ, в якому детально викладені заходи, необхідні для досягнення майбутніх цілей, на основі інформації, отриманої під час процесу планування. Ці компоненти стратегічного планування приносять багато вигід будь-якій державній організації.

Стратегічне планування збільшує вірогідність того, що лідери організації зрозуміють, що на них чекає у майбутньому і будуть до цього готові, замість того, щоб постійно реагувати на події лише тоді, коли вони трапляються. Якщо майбутні події передбачено заздалегідь, то до них можна і підготуватися належним чином.

Стратегічне планування заставляє людей, що працюють в організації, збиратися разом для обговорення сильних і слабких сторін своєї організації; напрямку, в якому вони б хотіли рухатися; та яким шляхом туди краще дістатись.

Стратегічне планування спонукає до постановки цілей і досягнення *консенсусу* навколо цих цілей, що збільшує вірогідність досягнення поставлених цілей. На місцевих рівнях влади це передбачає співпрацю багатьох громадян, які мають різні точки зору про те, що має робити місцева влада. Вони досягають консенсусу через компроміси і часом нелегкі поступки. Процес досягнення консенсусу є надзвичайно важливим для стратегічного планування.

Стратегічне планування допомагає визначити, як оптимально використовувати людські та фінансові ресурси. Воно виходить з того, що ресурси обмежені, і за них іде серйозне змагання.

І нарешті, стратегічне планування пропонує такі цілі і задачі, які можуть служити *орієнтирами*, або стандартами, відповідно до яких можна виміряти ефективність виконавської діяльності. У такий спосіб влада та громадяни можуть дізнатися, чи досягнуто успіху чи ні.

Проблеми стратегічного планування

Не розглядайте план як кінцевий пункт. Процес обговорення і аналізу має тривати ще довго після того, як розробку плану завершено. Плани не повинні лежати на полицях і покриватися пилом. План сам по собі має залишатися відкритим для внесення змін і коректив. Його треба регулярно переглядати, обгово-

рювати і вносити зміни до нього. Усі припущення і пропозиції мають виноситися на відкриті обговорення. Точки зору усіх людей в організації мають бути почуті і враховані з тим, щоб отримати повну підтримку процесу стратегічного планування. Стратегічний план має стати основою діяльності протягом усього наступного року.

Процес стратегічного планування

Процес стратегічного планування передбачає низку різних етапів і кроків. По-перше, державна організація повинна прийняти рішення розпочати процес стратегічного планування. Як тільки таке рішення прийнято, на окрему людину або організацію має бути покладено відповідальність за координацію процесу планування.

Стейкхолдери

Далі, мають бути визначені різноманітні “стейкхолдери” державної організації. *Стейкхолдери* — це ті, хто мають прямий інтерес у тому, що робить організація. Сюди можуть відноситися обрані представники влади і управлінці, отримувачі державних послуг та інші, на кого може впливати діяльність організації. Усі ці зацікавлені сторони мають брати участь у процесі стратегічного планування на різних його етапах. Координатори процесу повинні вирішити, кого залучати, яким чином, і як дізнатися точку зору тих, кого безпосередньо не залучено.

Проголошення рішення і початок процесу

Рішення про початок процесу стратегічного планування та очікувані від цього вигоди має бути проголошено і доведено до відома всіх різноманітних груп стейкхолдерів. Треба скласти загальний план: що має бути зроблено, коли і ким, тобто визначити структуру процесу планування. Це можна робити лише тоді, коли необхідність стратегічного планування роз’яснено і сприйнято усіма та коли з’ясовано, що є первісна підтримка різних зацікавлених сторін. Далі, треба відібрати учасників процесу стра-

тегічного планування, і ця група починає збиратись і обговорювати графік роботи.

Притаманні цінності

Стратегічне планування бере до уваги *цінності та переконання*, притаманні певній організації. Це можуть бути такі організаційні цінності як ставлення до змін, турбота про людей, робота в команді, переконання в тому, що організація є найкращою, або сповідування найвищої якості роботи і послуг. Група стратегічного планування визначає ці цінності на своїх перших засіданнях.

Визначення місії

Одним із перших кроків у стратегічному плануванні є формулювання або перегляд *місії* організації, тобто смислу її існування (“raison d’être”). Місія не повинна часто мінятися. Це є бачення організацією свого призначення, мети і цілей. Формулювання місії має бути стислим, але достатньо вичерпним для того, щоб витримати випробування часом. Місія дає зрозуміти мету організації як її працівникам, так і її стейкхолдерам.

Сканування середовища

Стратегічне планування приділяє значну увагу *скануванню середовища*, що його спрямовано на виявлення тих питань і проблем, які можуть мати суттєвий вплив на суспільство. Зрозуміло, що державні організації не існують у вакуумі. До середовища включають як внутрішні організаційні характеристики, так і зовнішні фактори такі як демографічні, економічні, технологічні та політичні зміни. Якомога більше різних факторів треба розглядати при скануванні середовища. Метою такого сканування є аналіз факторів, які можуть вплинути на майбутнє організації, отже, таку можливість треба виявляти для кожного із зовнішніх чи внутрішніх факторів.

SWOT-аналіз

SWOT-аналіз — це творчий, аналітичний метод визначення *сильних сторін, слабких сторін, можливостей і загроз* для організації. SWOT-аналіз є одним з найбільш дієвих інструментів, який організація може застосувати для самовдосконалення. Коли ми говоримо про сильні сторони і слабкі сторони, ми аналізуємо позитивні і негативні *внутрішні* характеристики організації. Коли ми говоримо про можливості і загрози, ми аналізуємо позитивні і негативні характеристики *зовнішнього* для організації середовища. В аналізі сильних сторін нас будуть цікавити такі речі: які є переваги організації, що вона робить добре, у чому її сприймають позитивно інші? В аналізі слабких сторін нас буде цікавити, що можна вдосконалити, що організація робить погано, чого треба позбутися? В аналізі можливостей ми будемо розглядати сприятливі для організації можливості або тенденції, які вона може використати на своє благо. Нарешті, в аналізі загроз ми будемо розглядати основні зовнішні перешкоди для успіху організації.

Цілі і задачі

Наступні кроки у стратегічному плануванні — вирішити, чого організація хоче досягти за кілька років і визначити, яким чином це зробити. Це передбачає встановлення цілей і задач, вироблення стратегій і створення планів впровадження. Ці кроки розраховані приблизно на однорічний період, хоча сканування середовища та формулювання місії організації передбачають набагато дальший погляд у майбутнє. Цілі можуть змінюватися час від часу, але зміни мають відбуватися повільно. Цілі повинні бути загального характеру.

Задачі — це конкретні, вивірені завдання для досягнення кожної цілі. Вони є короткотермінового характеру, і, як правило, їх має бути кілька для кожної цілі. Успішність плану вивіряють саме через виконання цих конкретних задач. Часто задачі розбивають на під-задачі та під-під-задачі, залежно від бажаного рівня

деталізації плану. Задачі треба формулювати якомога стисло, конкретно і зрозуміло.

Стратегії

Стратегії — це засоби, за допомогою яких організація крок за кроком виконує поставлені задачі. Вони включають програми, заходи, операції і проекти для виконання організацією своїх задач. Їх можна також назвати *кроками діяльності*. Як правило, кожна задача для досягнення кожної цілі матиме серію таких стратегій. Цілі і задачі вказують напрямок, *куди* організація хоче рухатися, та *що* в цьому напрямку треба зробити, а стратегії вказують, *як* це здійснити. Якщо для здійснення певної стратегії немає адекватних ресурсів, треба визначити нові джерела фінансування.

План впровадження

План впровадження виводить процес стратегічного планування на *рівень конкретних виконавців*. Він визначає конкретні обов'язки виконавців програм і стратегій. До плану включають перелік конкретних осіб і груп працівників організації. Цей план є основою для визначення завдань працівникам та перевірки виконавської діяльності. Тому надзвичайно важливо, щоб цей розділ плану був узгоджений і схвалений всіма керівниками і працівниками державної установи.

Перегляд стратегічного плану

План впровадження — це начерк діяльності державної організації протягом наступного року. По мірі того, як проходить час, керівники організації та її підрозділів відчуватимуть потребу певним чином визначити, наскільки успішно цей план здійснюється. Вони також потребуватимуть певних вказівок, як діяти, якщо план виконується не так, як очікували.

Показники виконавської діяльності — це індикатори прогресу в напрямку виконання поставлених планом задач. Необхідні для цього дані треба збирати під час виконання плану. Ци-

ми даними є облік видів діяльності, досягнутого прогресу та оцінка виконавської діяльності. За цими даними можна визначити, чи все йде згідно плану.

Зворотній зв'язок. Важливою задачею стратегічного планування є обговорення результатів, досягнутих протягом одного року, до початку планування на наступний рік. У плані це може бути просто пункт про проведення засідання для аналізу результатів і уроків попереднього року, які можуть допомогти у підготовці плану на наступний рік.

Нарешті, має бути підготовлено низку *планів на випадок непередбачених ситуацій* — ситуацій “якщо... , то...”. Для кожної такої ситуації готують план, який буде впроваджено у випадку необхідності. Такі плани можуть бути потрібними у випадку неповного розуміння зовнішніх факторів середовища. Вони підготовлюють організацію до екстремальної ситуації замість того, аби дозволити екстремальній ситуації диктувати свої умови.

Висновки

На закінчення, якщо ви вважаєте, що ідея стратегічного планування є цікавою і корисною для запровадження у вашій державній організації, я порадив би вам знайти примірники різних видів стратегічних планів — приватних компаній, місцевих органів влади, міністерських департаментів тощо — аби з ними ознайомитись і вивчити. Напевно, існує стільки ж різних способів структурувати стратегічні плани, скільки є організацій, які здійснюють стратегічне планування. Дуже важливо, щоби стратегічне планування проектувалося і здійснювалося у відповідності до конкретних потреб і ситуації саме вашої організації.

ГЛОСАРІЙ ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

(policy alternatives)

Низка можливих варіантів державної політики для кожної проблеми державної політики; вони можуть бути вироблені в органах влади чи поза ними.

(rule of law)

Принцип, який полягає в тому, що у своїй діяльності влада керується і спирається на офіційно прийняті закони, а не на примхи й інтереси окремих осіб чи груп.

(decision makers)

У державній політиці: ті, хто офіційно займаються розробкою політики, включаючи керівників виконавчих органів влади, законодавців або парламентарів, суддів та управлінців.

(window of opportunity)

Сприятливий момент, коли політична ситуація, варіанти політики і розуміння проблем державної політики поєднуються з наявністю консенсусу, необхідного для прийняття нової державної політики.

(inputs)

У державній політиці: голоси виборців, результати опитувань громадської думки, звернення громадян та спроби груп інтересів чи недержавних організацій, спрямовані на те, щоб їх було почуто виробниками політики.

(policy impacts)

В оцінюванні: незалежна змінна, що вимірює, до яких змін у суспільстві приводить державна політика.

(implementation)	Втілення рішень щодо державної політики.
(public opinion)	Ставлення і переконання громадськості стосовно державної політики.
(democracy)	Представницька форма правління з наголосом на правило більшості і права меншостей.
(civil servants)	Державні управлінці або бюрократи (чиновники), яких наймають на службу за формалізованою системою, що базується на принципі професійних якостей.
(dependent variable)	В оцінюванні: вимірювання результативності політики.
(codification)	Систематичне зведення усіх законів у зручну для пошуку і користування систему.
" (honeymoon period)	" Період часу відразу після виборів, коли, в результаті набутої популярності та високих сподівань громадськості, керівник виконавчого органу влади має унікальну можливість для формування нової державної політики
(mission statement)	У стратегічному плануванні: стислий виклад основної мети організації, яка спрямовує всю її діяльність.

(outcomes)	У державній політиці: результати рішень щодо політики, які ілюструють зміни у суспільстві, що виникають завдяки цій політиці.
— (non government organization NGO)	Група інтересів або організація, що об'єднує певні інтереси суспільства, яка працює для просування своїх власних інтересів чи ідеалів.
(independent variable)	В оцінюванні: фактори, які впливають на те, чи державна політика є результативною і за яких умов.
(program evaluation)	Формальна оцінка результативності державної політики і програм.
, (feedback loop)	У державній політиці: механізм, завдяки якому рішення щодо політики та наслідки політики стають відомими виробникам рішень і, тим самим, стають внесками для подальшого процесу розробки політики.
(indicators)	Показники проблем державної політики і умов, які часто генерують державні організації для вимірювання стану суспільства у різних сферах.
(tolerable costs)	Один із критеріїв успішності альтернативи політики — чи влада може собі дозволити таку альтернативу з огляду на ресурси.

- (agenda)** Перелік питань (проблем), що розглядають для модифікації державної політики
- (minority rights)** Одна з головних складових демократії, завдяки якій основні природні права меншостей захищені від дії правила більшості.
- (majority rule)** Одна з головних складових демократії, яка передбачає, щоби рішення (політика чи вибори представників влади) приймалися більшістю виборців.
- (inherent beliefs)** У стратегічному плануванні: основні цінності організації.
- (causal linkages)** В оцінюванні: теоретичний зв'язок між незалежними змінними, державною політикою і програмами та наслідками.
- (public policy problems)** Ситуації у суспільстві, які вимагають уваги і дій з боку влади.
- (outputs)** У державній політиці: постанови виконавчої влади, закони, судові рішення та офіційні адміністративні процедури.
- (policy proposals)** Варіанти розв'язання проблем державної політики, які можуть бути вироблені в органах влади чи поза ними

(policy process model)	Послідовний процес розробки політики, який включає такі етапи: встановлення порядку денного, розробка альтернатив політики, ухвалення політики, впровадження та оцінювання.
(rational comprehensive theory)	Теорія, яка полягає в тому, що систематичний процес вироблення рішень щодо державної політики має базуватися на досконалому знанні проблем та варіантів їх розв'язання, і, у результаті, може привести до оптимальної, якщо не досконалої, державної політики.
(routine agenda)	Ті питання, які потребують дій влади через те, що вони є частиною формалізованих процедур державних установ (як, приміром, підготовка річного бюджету).
SWOT (SWOT analysis)	У стратегічному плануванні: систематичний аналіз сильних сторін (<i>strengths</i>), слабких сторін (<i>weaknesses</i>), можливостей (<i>opportunities</i>) і загроз (<i>threats</i>) для організації.
(systemic agenda)	Ті питання, щодо яких існує стурбованість серед громадськості

- (environmental scan)** У стратегічному плануванні: систематичний аналіз факторів, зовнішніх щодо органу влади чи установи, включаючи політичні, економічні, соціальні та технологічні фактори.
- (stakeholders)** У стратегічному плануванні: ті, хто мають корисливий інтерес у державній політиці через місце роботи, особистий добробут чи переконання.
- (strategic planning)** Систематичний процес прогнозування і планування майбутнього організації.
- (incrementalism theory)** Теорія, яка стверджує, що краща державна політика базується на малих кроках, які несуть лише незначні, граничні зміни до існуючої державної політики.
- (group theory)** Теорія, яка стверджує, що групи інтересів або недержавні організації є основним способом для окремих громадян донести свої уподобання щодо державної політики до влади.
- (elite theory)** Теорія, яка стверджує, що економічна еліта у суспільстві має невиправдано великий вплив, якщо не повний контроль над процесом розробки державної політики.

- (mixed scanning theory)*** Поєднання елементів раціонально-вичерпної теорії і теорії інкременталізму, що дає можливість для ширшого систематичного аналізу проблем і варіантів їх розв'язання, але зводить такий аналіз до обмеженого кола проблем.
- (systems theory)*** Теорія, яка стверджує, що усі частини суспільної системи взаємодіють у встановленому порядку — від внесків до виробників рішень, результатом чого є продукти і наслідки, петля зворотнього зв'язку приводить знову до внесків; а на всі фактори впливає середовище.
- (technical feasibility)*** Один із критеріїв успішності альтернативи політики, який дає зрозуміти, чи альтернатива має *відповідні* характеристики, що приведуть до бажаного результату, чи вона спрацює.
- (government agenda)*** Ті питання, над якими офіційно працюють виробники державної політики.
- (policy adoption)*** Формальний процес прийняття рішень щодо державної політики офіційними виробниками політики.
- (focusing event)*** Подія чи випадок у суспільстві, часто катастрофічний, що привертає увагу громадськості до проблеми державної політики.

(policy goals)

В оцінюванні: перший етап — вироблення чітко визначених, узгоджених цілей, яких прагнуть досягти завдяки пропонованій державній політиці.

(value acceptability)

Один із критеріїв успішності альтернативи політики — врахування основних цінностей суспільства або впливових груп.

(legislative staff)

Штат, який працює на окремих депутатів або законодавчий орган для допомоги в аналізі державної політики та у зв'язках з виборцями.