

УДК 35.076.6

Є. О. Романенко,
к. н. держ. упр., голова Подільської в м. Києві райдержадміністрації

ІНСТРУМЕНТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ВЛАДНИХ РІШЕНЬ: ЛАГОВА СРУКТУРА І ЦІЛЬОВА ВИЗНАЧЕНІСТЬ

У статті розглядаються особливості застосування інструментів впровадження владних рішень та характеристика лагової структури і цільової визначеності рішень. Коротко охарактеризовано "залізни трикутники" впровадження рішень.

In article studying of specific decision implementation tools and lag structure, and aim oriented of decisions. Make a short characteristic of "iron triangles" of policy decisions implementation.

*Ключові слова: рішення, впровадження владних рішень, інструменти впровадження, лаг впровадження.
Key words: decision, implementation tools, implementation lag.*

ВСТУП (ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ)

Як свідчить досвід, у процесі реалізації державної політики невідворотно виникає ефект запізнення, основою якого є розмежування в часі зміни мети від зміни інструмента втілення рішення. Застосовуючи термінологію економічних наук, назвемо ефект запізнення, притаманний переважній більшості політичних рішень, лагом. Питання лагової структури і цільової визначеності інструментів впровадження рішень є актуальним і важливим для дослідження

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання вироблення владних рішень досліджує низка як вітчизняних, так і зарубіжних науковців: В. Бакуменко, В. Биков, В. Дзюндзюк, В. Дрешпак, Ю. Кальниш, В. Купрій, О. Кучеренко, О. Лебединська, М. Лещенко, П. Надолішній, Л. Приходченко, Я. Радиш, В. Романов, І. Розпутенко, О. Рудік, С. Серьогін, В. Тертичка, О. Тинкован, В. Токовенко, А. Чемерис, В. Шахов, Л. Шкляр.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ (ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ)

Завданням цієї статті є спроба з'ясувати підходи до інструментів впровадження владних рішень та висвітлення питань лагової структури та цільової визначеності цих інструментів. Тобто автор намагається зосередити увагу на питаннях інструментів впровадження владних рішень.

РЕЗУЛЬТАТИ (ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ)

Найсуттєвішим змістом процесу вироблення політики (policy making process) [1] є достовірна оцінка лагу, оскільки уряд завжди повинен володіти інформацією не

тільки про найімовірніший результат (ефект) застосування того чи іншого інструмента політики, а й про тривалість його дії в часі. Слід мати на увазі, що кількість цілей повинна бути однаковою або меншою за інструменти державної політики (нерівність Я.Тінбергена); дієвість впливу різних інструментів політики на результат завжди різна. Процес дослідження лагу або часу, який необхідний для досягнення найоптимальнішого рівня мети владного рішення, має б основних елементів, що і є його підґрунтям:

— елементи цільової функції не залежать один від одного, а також від будь-яких інших факторів, що не стосуються інструментів;

— інструменти державної політики є незалежними один від одного;

— існує своєрідний "розподіл праці" між інструментами: одна мета досягається за допомогою одного інструмента;

— ситуація, коли вплив одного інструмента на одну мету може дати зворотний ефект, неприпустима;

— мультиплікатор як урахування співвідношення регулюючого впливу та результату фіксованих величин протягом даного часового відрізка;

— дія інструмента на мету є одиничною з імпульсивним характером.

Слід також враховувати, що за своєю внутрішньою будовою лаг не є однорідним. Лагова структура схематично має вигляд, як це зображено на рис. 1. Характеризуючи п'ять елементів лагової структури зазначимо, що:

Лаг №1 — це лаг визнання. Тобто час від виникнення проблеми, яка потребує державно-політичного вирішення, до офіційного визнання політичними інститутами факту існування даної проблеми. Тривалість цього часового відрізка має зворотно-пропорційну залежність від індикативної чутливості центрів прийняття держав-

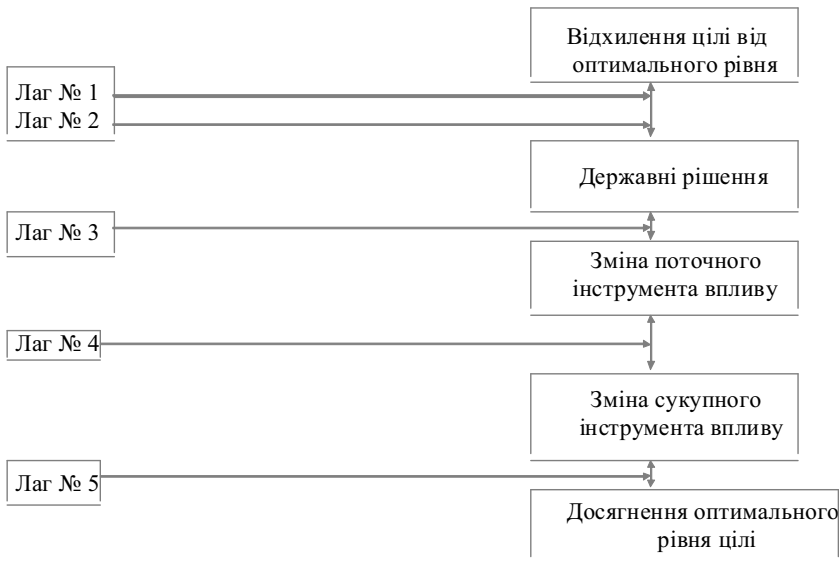


Рис. 1. Схема лагової структури

но-політичних рішень, загальної ситуації, рівня аналізу політики та компетентності аналітиків, об'єктивності інформації, інших обставин.

Лар № 2 — лар рішення. Час між визнанням наявності проблеми і фактом прийняття рішення про введення в дію тих чи інших механізмів регулювання. Окремі інструменти в цьому лазі суттєво різняться один від одного (залежно від сфери впровадження владного рішення може мати ту чи іншу тривалість). Так, для бюджетної політики притаманний більш тривалий лар, оскільки рішення про бюджет і державні видатки повинні пройти відповідну процедуру в законодавчому органі, а освітня політика потребує більш нетривалого лагу, оскільки зміна навчальних планів і програм вимагає лише інструктивно-рекомендаційного рішення відповідного міністерства [2].

Лар № 3 — це час від прийняття владного рішення і до початку втілення його в життя (конкретних дій) відповідними державними органами. Тривалість цього лагу в основному залежить від ефективності роботи державного апарату та вертикально-горизонтальної взаємодії окремих його ланок (вимирання бюрократії на даному етапі розвитку суспільства поки що не передбачається, і в майбутньому нас чекає розширення бюрократичного простору) [3].

Лар № 4 — проміжний лар. Час між змінами поточного і сукупного інструментів. Визначальними рисами для нього є внутрішня побудова інструментів політики. Наприклад, у політиці охорони здоров'я профілактичні щеплення виступають як інструмент протиепідемічного захисту. Але для міністерства охорони здоров'я, яке є відповідальним за епідеміологічну ситуацію, профілактичні щеплення є не інструментом, а метою. Міністерство може впливати на епідеміологічну ситуацію за допомогою управлінських методів. Отже, між кожним таким методом, з одного боку, і масовим запровадженням профілактичних щеплень, з іншого, знаходиться бюрократичний механізм, котрий спрацює через певний час. Проміжний лар і є тим показником, що вимірює тривалість таких процесів.

Лар № 5 — лар дієвого впливу інструментів, що використовуються. Він охоплює час в макрозмінах: від інструмента до мети. Тривалість лагу вимірюється інерційністю бюрократичного механізму, який об'єднує

інструмент і мету.

Дослідження дозволяють зробити висновок, що лаги різних інструментів державної політики є різними за тривалістю і способом дії. Так, мультиплікатор може повністю ефективно спрацювати за порівняно короткий час і мета досягається досить швидко. Але нерідко мету можна досягти через порівняно тривалий відрізок часу. Тобто існує своєрідний розподіл у часі потужності мультиплікаторів. Однак важливо усвідомлювати, що механізми регулювання не зупиняються одночасно, вони мають великий потенціал інерційної дії, але це збільшення тривалості відбувається у протилежному (зворотному) напрямі, тобто величина мультиплікатора стає негативною. Це практично означає, що межі між поточним і бажаним рівнем мети, що наблизились під впливом державної політики, знову починають віддалятися. Регулювання, котре дало бажані результати, стає своєю протилежністю.

Отже, зміну мети від зміни інструментів відділяє ефект запізнення (лар), який структурно не однорідний. Загалом, структура включає 5 лагів і вони не є однако-вими як за тривалістю, так і за способом дії. Це має вияв у різних варіантах розподілення в часі потужності мультиплікаторів, тобто потрібен час для досягнення мультиплікатором максимальної величини. Слід також пам'ятати, що поряд із позитивним ефектом регулювання існує його протилежність — негативний результат, це потрібно враховувати, аналізуючи та розробляючи державну політику.

Для процесу прийняття владного рішення важливе значення має концепція цільової функції. Ця концепція передбачає зміст, структуру, методи формування і визначення оптимальних рівнів цілей.

Принциповим для державної політики є вирішення питання: уряд досягає декількох цілей одночасно чи повинен мати пріоритети і ранжувати цілі залежно від їх значущості.

— Регулюючий потенціал держави, як відомо, є обмеженим (існують сфери поза ефективним державним регулюванням) тому, враховуючи нерівність Я.Тінбергена, найоптимальнішим рішенням є чіткий розподіл цілей за критерієм їх важливості та побудова цільової функції переваги.

— Більшість регуляторів, які має у своєму розпорядженні держава, дуже часто впливають на елементи цільової функції у протилежних напрямках (те, що для одних є позитивним, водночас негативне для інших. Наприклад, удосконалення виробничого процесу спричиняє погіршення ситуації на ринку праці. Запровадження нових технологій прискорює виробничий процес, але і вивільняє зайвих працівників, на перенавчання і працевлаштування котрих затрачаються кошти, отримані шляхом відрахувань, зокрема і від технологічного вдосконалення. Отже, одночасне досягнення відразу декількох цілей різними інструментами призводить до суперечностей, що є наслідком їх перехресної дії з небезпечною непередбачуваних наслідків.

— На практиці підхід і вибір політичних цілей дуже часто диктується повсякденними (поточними) суспільно-політичними проблемами. Особливо це притаманно

нестабільним суспільствам, коли уряд не в змозі розробити ефективну довгострокову стратегію і змушений зосереджуватися на своєчасному виявленні, оцінюванні проблем та на їх можливому розв'язанні. Зазначимо, що в основі "політики латання дірок" або праці уряду як "пожежної команди" лежить принцип черговості.

Як свідчить аналіз і досвід, принцип упорядкування цілей у державній політиці має безсумнівні переваги, він є базовим (домінуючим) у діяльності урядів стабільних країн. Державна політика є ефективною, коли країна визначає свої пріоритети (не популістські гасла на зразок "Покращення життя народу" чи "Гідний рівень соціального забезпечення", а, наприклад, домінування проблем подолання інфляції із включенням політичних амортизаторів для пом'якшення негативних наслідків антиінфляційного регулювання на ринку праці). Такий пріоритет ми спостерігали у державній політиці адміністрації Р. Рейгана. Цей послідовний антиінфляційний курс приніс відчутні результати, а негативні ефекти були компенсовані державним регулюванням ринку робочої сили. Також відбулося загальне економічне піднесення внаслідок ефективної роботи ринкових механізмів, які звільнилися від невиправданого державного втручання в їх дію.

Головним у формуванні пріоритетів та ранжируванні цілей за їхньою значущістю уряд повинен враховувати суспільні цінності й опиратися на них (Величезне значення має те, що саме більшість громадян розуміє під поняттям "справедливість". Хоча автор поділяє точку зору П.Бурдье стосовно громадської думки [4], але будівництво державної політики на фундаментальних суспільних цінностях дозволяє досягти поставленої мети шляхом функціональної інтеракції і з найменшим супротивом чи конфліктами та з найефективнішим застосуванням сили соціальних норм-правил і соціального контролю) [5].

Градація цілей також допомагає скоротити їх кількість, адже чим їх менше, тим більша ефективність державної політики (якщо цілей десять, то невиконання однієї з них свідчить про 90% ефективності політики, а коли їх всього дві — то нездатність виконати одну з них становить уже 50% ефективності). Тобто для державної політики важливе значення має розмірність цільової функції — кількість цілей визначає сферу державного регулювання. Сфера застосування регулюючих функцій держави більша при командно-адміністративній системі, ніж у демократичному суспільстві. Існує ще одна закономірність у суспільному розвитку: чим більший досвід у демократизації країни, тим невпинніше відбувається скорочення масштабу державного регулювання і відповідно скорочення розмірності цільової функції.

У цілому, політичний процес із визначення державних пріоритетів і розробки політичних стратегій державної політики — це дуже складна і багатогранна проблема, яка з наукової точки зору ще недостатньо розроблена і досліджена [6]. Спробуємо охарактеризувати процес формування цільової функції, яка набуває вигляду функції переваги і загалом має два етапи.

На першому етапі парламент країни на основі будь-якого виду процедури (регламенту) голосування (демократичної, консенсусу, тоталітарної чи якоїсь іншої) упорядковує черговість цілей. Тобто формується своєрідна порядкова функція. На другому етапі розробляються різні варіанти політичної діяльності (в основі лежить ця порядкова функція та враховуються поради як ре-

зультат аналізу політики), кожному з яких відповідають певні параметри. Ці варіанти насамперед і повинні враховувати наявні у держави ресурси для регулювання, відповідати соціально-політичній ситуації в країні та наслідкам регулюючої дії. До розробки цільової функції залучаються аналітики-експерти, радники, дослідницькі центри, котрі розробляють значну кількість варіантів, з яких проходить відбір. Це і є політичним рішенням з політичною відповідальністю за даний вибір.

Варіант, який відповідає політичним перевагам і обирається політиками, проходить процес визнання як найкращий, і починається його практичне здійснення. При зміщенні вектора політичних пріоритетів з комплексу варіантів вибирається нова стратегія, яка відповідає новим перевагам та установкам. Враховуючи, що суспільство не є сталою системою, а постійно знаходиться в розвитку, то професійний обов'язок аналітиків-експертів полягає в постійному оновленні пакета рекомендацій (звичайно, у стратегічно вибраному напрямку й без суб'єктивних підходів), щоб політики завжди могли зробити політичний вибір та нести за це відповідальність.

Отже, процес формування дієвої політики неможливий без концепції цільової функції. Але поряд з репрезентацією цілей у вигляді впорядкованої послідовності важливою проблемою є розмірність цільової функції, яка в міру накопичення досвіду державного регулювання скорочується. Також існує суперечність сполучення деяких цілей, що доведено теоретично і підтверджено практикою. Два етапи формування цільової функції підтверджують важливість роботи аналітиків-експертів, необхідність існування пакета рекомендацій та політичну відповідальність за такий вибір.

Процес вироблення владного рішення є складним і багатогранним. Як зазначає В. Guy Peters, у його структурі можна виділити своєрідні "залізні трикутники" "iron triangles" [7]. Перший означає зацікавленість групи чи фракції. Ця зацікавленість чи інтерес виявляється у бажанні провести через урядування вигідного владного рішення та спроби вплинути на інститути суспільства для їх відповідної реакції у потрібному для зацікавленої групи напрямі. Є своєрідні "групи тиску", які, на щастя, не мають ексклюзивного впливу на парламент чи виконавчу гілку влади, але їхнє втручання і тиск малими порціями на політичну діяльність достатньо відчутний. Тому аналітики-експерти завжди повинні прораховувати силу зацікавленості тієї чи іншої групи.

Другим компонентом цих "трикутників" виступає парламентський комітет чи підкомітет. Члени цих комітетів є визначальними, коли переглядають пропозиції для включення до розгляду в порядок денний діяльності законодавчого органу та вироблення для нього цінних рекомендацій. Завданням комітетів (і підкомітетів) є також перегляд рекомендацій на витрати від президентських структур та вироблення власних компетентних рекомендацій, експертиз щодо рівня витрат на прийняття того чи іншого владного рішення. Комітети і підкомітети мають "комбінований" реальний вплив на законодавство завдяки своєму специфічному розташуванню в політичному процесі розробки та впровадження державної політики. По-перше, члени підкомітетів постійно задіяні в роботі над експертизами і дуже уважно ставляться до поняття компетентності у виробленні політики, що відповідає стратегічному розвитку. Норми, якими керуються підкомітети, також повинні постійно оновлюватися і розвиватися, щоб рекомендації були найра-

ціональнішими. Слід зазначити, що якби комітети зроби́ли прискіпливу ревізію рішень підкомітетів, то такий перегляд призвів би до втрати деякими підкомітетами їхньої могутності та сили впливу на державну політику загалом. Але ця сила впливу дуже важлива для окремого парламентаря як політика і тому він зацікавлений у розбудові власного "силового базису". Обмеженість у часі на враження від проголошених політичних рішень, які розроблялися і визнавалися підкомітетами кожного року, можливо, і є раціональною думкою щодо зменшення загального тягара роботи на кожного законодавця.

Слід зазначити, що підкомітети у своїй діяльності не є неупередженими. Вони складаються з людей, які любіють відповідні інтереси і навмисно тримають під контролем потрібні рекомендації. Це широко розповсюджено і, з одного боку, пояснюється піклуванням про представництво, втілення інтересів виборців, котрих, у свою чергу, хвилюють політичні питання. Тому члени підкомітетів не діють навмання чи некомпетентно — вони завжди підтримують чий-небудь інтереси (адже, виступаючи проти якогось рішення, політики одночасно захищають інше рішення і навпаки). Багато в чому діяльність таких політиків залежить від їхніх здібностей та вміння співробітничати з користю для виборців. Члени підкомітетів також розробляють моделі (шаблони) взаємодії з виконавчими органами, над якими вони здійснюють нагляд. Політик та посадові особи виконавчого органу можуть обговорювати владне рішення, зустрічаючись у неформальній обстановці. І ця взаємодія може бути досить тривалою, що має як позитивні, так і негативні наслідки. Правдивість і поважність чи проста фамільярність у стосунках і є основою майбутнього співробітництва між членами комітетів і персоналом виконавчих органів.

Третім кутом "залізних трикутників" виступає виконавчий орган як засіб упровадження владного рішення. Виконавча структура, як і зацікавлені групи, любіє свій інтерес через процес вироблення політики. Найбільша їхня принципова зацікавленість, звичайно, зосереджується на "вживанні через бюджет" або достатньому фінансуванні власної повноцінної діяльності. Найчастіше виконавчі структури не прагнуть до розширення бюджетної сфери (подрібнення обов'язків серед великої кількості споживачів призводить до розпорощення зусиль та зменшення коефіцієнта зацікавленості), але вони завжди концентрують зусилля на підтримці швидко обігових ділянок "бюджетного пирога". Виконавчі органи мають політичні ідеї, які вони хотіли б впровадити через оперативні програми, і тому потребують взаємодії з парламентськими комітетами і підкомітетами. Вони також домагаються підтримки в процесі реалізації їх інтересів.

ВИСНОВКИ

Кожна дія одного з кутів "залізного трикутника" потребує досягнення мети в інших двох. Зацікавленим групам потрібні виконавчі органи для обслуговування їхніх членів і забезпечення дружніх стосунків у процесі урядування, тоді як виконавчі структури, у свою чергу, зацікавлені в "групах тиску" для мобілізації політичної підтримки власної діяльності та власних програм. Політик має аргументовано доводити, що виконавча влада зосереджена на виконанні винятково важливої роботи і що вона могла б зробити її ще якісніше, якби мала для цього більше фінансів чи

кращі соціально-політичні умови. "Групи тиску" ж зацікавлені у тісній (часто "закулісній") співпраці з парламентськими комітетами для втілення своїх інтересів у життя через парламентарів, а комітети потребують роз'яснення через "групи тиску" серед виборців щодо тієї великої і необхідної роботи (обов'язків), які виконують представники законодавчої влади. Зазначимо, що, незважаючи на механічне представлення "лобістських груп", вони також є цінним джерелом політичних ідей, полем обгрунтованого дослідження результатів упровадження державно-політичних рішень. Зацікавленість комітетів у виконавчих органах пояснюється тим, що в процесі їх співпраці ці органи виступають інструментом обслуговування інтересів виборців, а також дбають про розвиток нових політичних ініціатив, дослідження й аналіз втрачених політичних можливостей (що дуже важливо, оскільки бездіяльність — це також політика).

Таким чином, тісний взаємозв'язок і взаємодія трьох кутів "залізного трикутника" сприяє процесу вироблення владного рішення. Адже взаємна зацікавленість та механізм противаг, що міститься в цій інтеракції, спрямований на функціональну координованість найоптимальнішої державної політики.

Література:

1. Peters B. Guy American Public Policy: promise and performance. — 3-ed. — New Jersey, 1993. — P. 17, 41—66; Thomas R. Dye Understanding Public Policy. — 7-ed. — Prentice Hall, Inc, 1992. — P. 327—351; Kernaghan K., Siegel D. Public Administration in Canada. A text. — 3-ed. — Nelson Canada, 1995. — P. 129—154.
2. Thomas R. Dye Understanding Public Policy. — 7-ed. — Prentice Hall, Inc, 1992. — P. 161—186; 268—292.
3. Смелзер Н. Социология: пер. с англ. — М.: Феникс, 1994. — С. 196.
4. Бурдые П. Социология политики: пер. с фр./ Сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко. — М.: Socio-Logos, 1993. — С. 159—178.
5. Harry J. Aaron, Thomas E. Mann, Timothy TAYLOR Values and Public Policy. — The Brookings Institution Washington, D.C., 1994; Тертичка В.В. Роль соціально-релігійних цінностей в культурі управління сучасного суспільства // Соціальна політика в Україні та сучасні стратегії адаптації населення: зб. наук. статей. — К., НВФ "Студцентр"/НІКА-ЦЕНТР, 1998. — С. 132—135.
6. Аналіз методів дослідження державної політики / Веймер, Девід Л., Вайнінг, Ейден Р. Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; наук. Ред. О. Кілієвич. — К., Основи. 1998. — 654 с.; Джарол Б. Мангейм, Ричард К. Рич Политология. Методы исследования: пер. с англ./ предисл. А.К. Соколова. — М.: Издательство "Весь мир", 1997. — 544 с.; Реб-кало В. Державна політика і механізм її реалізації в Україні // Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців: мат. міжнар. конф. — К., 1998. — С. 47—54; Hank C. Jenkins-Smith Democratic Politics and Policy Analysis. — Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1990; William N. Dunn Public Policy Analysis. — Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1981; та ін.
7. Peters B. Guy American Public Policy: Promise and Performance. — 3-ed. — New Jersey, 1993. — P. 23—28. *Стаття надійшла до редакції 20.01.2010 р.*