

АНАЛИЗ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ОЦЕНКА ПРОГРАММ*

Дж. Б. Мангейм, Ричард К. Рич

* Публикуется с сокращениями.

Анализ общественной политики предполагает необычайно богатый выбор методов и действий. Такой анализ — это не что-то четко определенное и строго ограниченное, а комплекс подходов к эмпирическому исследованию, объединенных общими целями описания, объяснения, рекомендаций и оценок общественной политики. Сочетание методов, которое исследователи выбирают, зависит от конкретного аспекта политики, рассматриваемого ими, и от того, что они хотят узнать о нем.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

Понятие общественной политики по-разному определяется практически всеми, кто когда-либо серьезно занимался ею. Может быть, единственным общим знаменателем в этих изысканиях является мысль о том, что общественная политика определяется регулярно повторяющимися сходными действиями (или бездействием) правительственных служащих. Иными словами, всё — от рассылки счетов по социальному обеспечению до торговли авианосцами или игнорирования некоторых видов и уровней загрязнения окружающей среды — в том случае, если это совершают официальные лица в процессе их работы, — определяется как общественная политика. Любой тип такой политики — это сложное явление, включающее действия множества выбранных, назначенных и нанятых государственных служащих. Все — от главы государства до дворника — могут играть свою роль в выработке общественной политики по любому вопросу.

Например, политика борьбы с расовой сегрегацией в средних школах может затрагивать действия властей федеральных, штата и местных. Она может включать принятие законодательства, организацию юридического и административного управления, так же как и детально продуманное разграничение районов и составление автобусных расписаний. Таким образом, содержание любого наблюдаемого фрагмента политики определяется исходя из целей научного анализа, т. е. тем, как исследователь строит концепцию своего конкретного исследования.

Политический процесс — это такой сложный комплекс событий, который определяет, какие действия будут предприняты правительством и какое влияние эти действия окажут на состояние общества. Любой конкретный политический процесс может одновременно охватывать несколько стадий или же двигаться в различных направлениях между стадиями, а не проходить все стадии последовательно.

Схему политического процесса можно было бы изобразить в виде круга, чтобы подчеркнуть, что политика не имеет четкого начала и конца. Тот факт, что правительство утвердило и осуществило определенную политику, еще не значит, что процесс завершен. В реальной жизни одна правительственная политика может в свою очередь способствовать появлению другой политики. Поскольку политический процесс непрерывен, исследователь может вторгаться в него в любой точке, в зависимости от своих задач. И хотя иногда можно проследить все стадии одного политического процесса, его исследователи обычно концентрируют внимание на одной или нескольких стадиях.

Более того, само понятие «политика» крайне непросто. Каждая формально утвержденная политика воплощается через серии программ и проектов. Например, многие европейские страны проводят политику обеспечения всех своих граждан удобным и недорогим жильем. Преследуя эту политику (которую можно рассматривать в качестве глобальной цели или обязательства), правительства создают программы, в которых соединяются административные структуры и люди, занятые жилищным строительством. Правительственные учреждения вырабатывают особые проекты, являющиеся частью этих программ (развитие жилищного строительства в южной части Стокгольма, например), которые превращают абстрактные цели в действительность и придают ей конкретное значение. Анализ общественной политики может быть направлен на любой из этих компонентов.

ТИПЫ АНАЛИЗА ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Исследования политики можно классифицировать многими способами. Мы предлагаем типологию, которая подразделяет эти исследования на шесть основных типов (кроме оценки программ, которую мы обсудим отдельно). Эта типология не претендует на завершенность или совершенство. Некоторые исследования могут выходить за рамки этих шести типов или сочетать в себе элементы более чем одного типа. Однако предлагаемая ниже типология охватывает подавляющее большинство исследований политики и позволяет классифицировать большую их часть.

1. Анализ взаимосвязей. Этот метод принимает содержание общественной политики за ее зависимую переменную и пытается объяснить, почему различные политические единицы (штаты, города, страны) имеют различную политику, путем исследования взаимосвязей между такой политикой и политическими, социальными и экономическими характеристиками указанных политических единиц.

Например, исследователь может попытаться объяснить, почему некоторые штаты тратят больше средств, чем другие, на среднее образование или социальные программы. Это можно сделать путем установления наличия статистического взаимодействия между уровнем затрат и такими независимыми переменными, как уровни урбанизации или индустриализации, средний уровень жизни населения, интенсивность борьбы между политическими партиями за выборные должности и способ организации управления в штате. Исследователи обычно надеются установить, какие из характеристик этих политических факторов находятся в согласии с утверждением той или иной политики, а следовательно, определяют ее. Их внимание сфокусировано на стадии «выбор политики». Они ничего не скажут нам о том, насколько эффективно влияет политика на изменение общественной ситуации или как данная политика была утверждена, но они обеспечивают базис, для того чтобы предположить выбор определенных видов политики на основе знаний конкретных характеристик политических единиц. Анализ корреляций обычно основывается на агрегированных данных и использует способ перекрестного исследования, который практически не дает возможности делать выводы о причинах.

2. Анализ поведения. Цели некоторых исследований — определить, какую роль играет человеческий фактор в выработке того или иного вида политики. Для объяснения вариаций в ней исследования такого типа используют отношения между людьми, человеческое восприятие, ценности, мотивации и примеры взаимодействий. Исследования в области поведения могут, например, попытаться объяснить принятие какого-либо законодательства на основе ориентаций законодателей, их отношения к конституционным требованиям и того влияния, которое в процессе выработки законов оказывают ключевые фигуры. Анализ поведения может также быть выполнен с целью определить, какие типы социальных процессов внутри общественных учреждений влияют на интерпретацию и осуществление политики, или выяснить, как различия в верованиях и ценностных ориентациях граждан связаны с различиями в тех типах политики, которые имеются в различных политических единицах. Исследования такого типа обычно основываются на данных, полученных путем прямого наблюдения, различных интервью. Используется и метод перекрестного исследования (хотя период наблюдения может быть достаточно продолжительным). В анализе поведения основное внимание обычно уделяется стадиям выбора и осуществления политики. Он помогает нам понять, почему были приняты определенные решения в области политики, но практически ничего не говорит о том, как был сделан выбор или какое влияние оказала данная политика на общество.

3. Анализ политических институтов. Все события, происходящие на той или иной стадии политического процесса, оформляются в политических институтах данного общества. Политические институты — это просто набор правил решения, процедур и механизмов для осуществления событий.

Например, процедуры, согласно которым законопроект в конгрессе Соединенных Штатов становится законом, представляют собой набор правил, которые оказывают влияние на выбор политического решения в США; парламентские формы правления — это институты, формирующие выбор исполнительных властей, а служебные инстанции в бюрократических учреждениях — это институты, которые могут повлиять на конкретное приложение закона.

Анализ институтов позволяет выяснить роль, которую они играют в определении типа политики и в ее осуществлении. Он в большей степени основан не столько на логике,

сколько на эксперименте и предназначен для уяснения того, прибегают ли политические институты — и если да, то как они это делают, — к «подтасовыванию», предпочитая одни виды политики и отвергая другие. Такой анализ, к примеру, помогает выяснить, какое преимущество по сравнению с унитарной имеет федеральная система управления в США при осуществлении политики перераспределения дохода. Исследователь здесь использует большее количество банков данных и методов исследования, но все виды последнего сходны в том, что в качестве основной независимой переменной берутся институциональные мероприятия. Анализ институтов чаще всего концентрируется на стадиях выбора политики и ее осуществления.

4. Анализ процессов. Основной целью некоторых исследований является описание процессов, которые лежат в основе осуществления той или иной политики, и политических пристрастий, связанных с этими процессами. Анализ процессов включает изучение того, как возникают потребности, как вырабатываются общественные настроения, влияющие на эти потребности, как определяется выбор политики, как проводятся обсуждения, имеющие результатом выбор политики, и как воплощается этот выбор. Этот анализ часто включает оценку того, кто и на кого влиял в процессе принятия решения и кто выиграл (или пострадал) в результате данного политического выбора. Некоторые виды рассматриваемого анализа затрагивают даже такие факторы, как влияние, оказанное на общественную ситуацию в результате непринятия положительного решения или игнорирования имеющегося выбора. Анализ процессов может охватывать любую стадию политического процесса, он в логическом смысле аналитичен, но редко основывается на строгом эмпирическом анализе. Целью здесь является не столько проверка гипотез, сколько точное и глубокое описание. В результате исследователь не прибегает к использованию обычных зависимых и независимых переменных и не связан с каким-либо определенным эмпирическим методом.

5. Анализ решений. Зачастую официальные лица, ответственные за реализацию политики, хотя и предварительно прибегают к какому-либо виду политического анализа. Исследователям ставится задача определить круг проблем, на которые требуется правительственная реакция, предложить альтернативные варианты, оценить возможные затраты и выгоды, связанные с каждым из вариантов.

Например, исследователю надо оценить, какой эффект окажет политика взимания налога в 1 доллар с каждого галлона проданного в США бензина на уровень и формы его потребления среди различных социально-экономических групп, на уровень инфляции и движение личных средств, остающихся после расходов на бензин, а затем подсчитать, каковы будут расходы правительства на установление налога. Из подробного анализа исследователь хочет извлечь информацию о том, перевесят ли положительные результаты (выгоды) такой политики ее отрицательные результаты (затраты). Целью может быть также установление природы и причин любых проблем, которые правительство предполагает решить своими действиями, предложив альтернативные варианты политики.

Исследователи, занимающиеся анализом решений, используют эмпирические данные, но, поскольку они имеют дело в основном с предположениями относительно возможного воздействия политики, которая еще не осуществлена, чаще всего используются такие методы, как моделирование, деловые игры, имитация. Все это предельно используется для того, чтобы оптимизировать выбор, осуществляемый на стадии выбора политики, но в действительности работа сфокусирована на стадии определения потребностей. Иными словами, этот вид анализа изучает ситуацию, которая формирует потребности в правительственных действиях, с тем чтобы иметь возможность предсказать, как общественная политика может повлиять на эту ситуацию.

6. Анализ воздействий. Целью любой общественной политики является изменение или сохранение определенной ситуации в обществе. И хотя политика практически неизбежно оказывает то или иное воздействие, мы никогда не можем быть заранее уверены в том, что получится ожидаемый, и только ожидаемый, эффект; чаще всего мы ошибаемся либо в части, либо во всех наших предположениях. Анализ данного вида предназначен для определения того, какое в действительности воздействие оказала та или иная политика. Исследователь фокусирует основное внимание на стадиях воздействия политики, формирования потребностей, уяснения и формулирования потребностей. Имея своей целью установление причинно-следственных связей, анализ воздействия требует точного исследовательского плана. Сама политика (или какой-либо ее аспект) служит независимой переменной, а общественная ситуация — зависимой

переменной. Цель анализа воздействий — установить, какие изменения внесла политика в общественную ситуацию. Нужные методы сбора и анализа данных определяются типом исследуемой политики.

ОЦЕНКА ПРОГРАММ

Оценка программ стоит несколько особняком от остальных видов анализа общественной политики по нескольким причинам. Во-первых, оценка программ проводится либо самими правительственными учреждениями, либо по их запросам, тогда как другие формы политического анализа обычно проводятся по инициативе исследователей. Во-вторых, оценка программ обычно фокусируется на отдельных программах, являющихся частью более широкой политики, тогда как другие виды анализа обычно (хотя и не всегда) направлены на изучение политики, для которой такие программы являются лишь фрагментом. В-третьих, в то время как остальные виды анализа основаны в большей мере на широко используемых в общественных науках исследовательских методах, в оценке программ разработаны свои специальные методики; иногда же в этом виде анализа используются методы, заимствованные из других областей, например из сферы менеджмента.

Основной целью оценки программ является определение того, выполняет ли та или иная программа свои задачи, и если нет, то установить причины неудачи. Министерство сельского хозяйства, например, захочет выяснить, достигнет ли желаемого эффекта программа, направленная на то, чтобы побудить фермеров сеять больше зерновых для использования их в производстве жидкого топлива — газойля. Если фермеры действительно будут сеять больше пшеницы, то исследователи захотят узнать, что является причиной этого — программа или какие-нибудь другие факторы. Если же фермеры не увеличат посевы зерновых, то исследователи захотят узнать, почему это происходит — из-за неосведомленности о программе, из-за недостаточных стимулов к расширению посевов или из-за других факторов, лежащих вне сферы действия программы.

Кроме изучения воздействия программ, исследователи, использующие методы оценки программ, часто бывают заинтересованы в определении эффективности программ, т. е. выясняется, перевесят ли выгоды программы затраты на ее проведение. Если нет, то программа неэффективна. Так, в нашем примере исследователи могут обнаружить, что программа министерства имеет целью увеличение посевов зерна, но также и то, что экономия на импорте жидкого топлива вследствие использования газойля гораздо меньше, чем затраты на стимулирование посевов зерна путем выплат субсидий на его производство. Способ, которым проводится подобная оценка, называется выгодо-затратным анализом. Это техническая процедура, имеющая целью подсчет затрат на действия правительства методами, заимствованными из экономической науки.

Оценки подразделяются на оценки процесса и оценки воздействий. Первые связаны с выяснением того, насколько выполнена программа, исходя из официальных директив и в соответствии с глобальными задачами данной политики. Так, например, оценка процесса реализации программы подготовки специалистов может иметь целью выяснение того, насколько выбор мест для организации центров подготовки специалистов соответствует намерениям законодательных властей в этой сфере, задействованы ли в принятии решения об учебных программах этих центров все необходимые инстанции и являются ли методы отбора людей, участвующих в этой программе, достаточно профессиональными и продуктивными, чтобы привлечь именно таких людей, от которых выиграет программа.

Оценки воздействий — это попытки определить, приведет ли программа к желаемым изменениям. Они касаются разработки совокупности операций для достижения целей программы, спецификации критериев успеха в достижении этих целей и обеспечения системы измерения на основе принятых критериев. С помощью оценки воздействий правительственной программы подготовки специалистов, например, можно установить: достаточно ли людей участвует в этой программе, чтобы достичь желаемого влияния на рынок труда в данном районе; действительно ли те, кто прошел обучение по программе, значительно чаще могли найти работу и удержаться на ней, чем подобные им, но не получившие специальной подготовки люди; и действительно ли в результате действий правительства увеличилось число квалифицированных специалистов или деловые круги использовали программу в качестве заменителя той системы профессиональной подготовки, которую они в любом случае предоставили бы своим служащим.

Оценки процесса часто бывают более описательными и меньше используют количественные данные, чем оценки воздействий, ибо целью последних является установление причинно-следственных связей. Оценки воздействий в большей степени полагаются на количественные измерения или методы и обычно требуют квазиэкспериментальных методов исследования.

ЭМПИРИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ И АНАЛИЗ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Общественная политика обычно имеет несколько задач (иными словами, от нее ожидают нескольких результатов); чаще всего она преследует такие цели, которые трудно измерить, направлена на решение сложных проблем, имеющих несколько причин. Все это крайне затрудняет эмпирический анализ.

Что касается плана исследования, то обществоведам редко удается выполнить все необходимые контрольные проверки, предусмотренные классическим экспериментальным методом. Они должны быть крайне изобретательны и в выборе способов исключения альтернативной гипотезы, и в логическом обосновании вывода о том, что изменения одной переменной вызывают изменения другой. Поскольку любая общественная политика обычно появляется в ответ на то, что осознается как важная социальная проблема, и чаще всего затрагивает тем или иным способом большое количество людей, исследователю редко удается проконтролировать утверждение или конкретную форму политики, которая послужит «экспериментальным вариантом» в политическом исследовании, равно как и установить, кто подвергается действию политики, а кто нет. Часто исследователей просят оценить воздействие политики после того, как она осуществляется уже в течение некоторого времени, и иногда им не удается получить надежных и достаточных сведений о зависимой переменной за время, прошедшее до завершения какого-то политического процесса. Тогда они вынуждены выполнять эксперимент без предварительных исследований.

Все это значит, что обществоведы, занимающиеся политическим анализом в целом и общественной политикой в частности, должны быть специалистами в использовании квазиэкспериментальных методов и методов анализа данных, чтобы смоделировать контроль над экспериментом. Поскольку общественная политика вводится в действие обычно сразу в масштабах города, штата, страны и оказывает воздействие отнюдь не на одну какую-то их часть, для ученых, занятых анализом политики, особенно важны сравнительные исследования. Часто наилучшим способом контрольной проверки является сравнение с другими, подобными данной, политическими единицами, в которых проводится другая политика, с тем чтобы понять, оказывает ли изучаемая политика какое-либо воздействие на общественную ситуацию.

Что касается сбора данных, то все, что было сказано об анализе общественной политики, подчеркивает необходимость применения различных способов измерения и неоднократного измерения понятия. Авторы уже упомянули о неоднозначности как общественной политики, так и ее воздействия. Когда мы имеем дело с такими сложными переменными, особенно важно использовать комплекс приемов и методов. Только при этом условии можно быть уверенным в том, что наши измерения действительно отражают сложное явление, которое они призваны описать. Более того, в случае работы с переменными, имеющими столь большое влияние на людей, как, например, общественная политика, чрезвычайно важно, чтобы мы были способны проверить и продемонстрировать надежность наших данных, иначе трудно судить о точности исследовательских результатов. Многократные измерения дают возможность представить набор надежных тестов, что невозможно при единичных измерениях.

Природа используемых при анализе политики переменных такова, что они часто требуют применения разных методов сбора данных. Если мероприятия направлены на изменение определенных видов поведения людей (например, курение), может возникнуть необходимость проведения опросов, чтобы определить, изменилось ли поведение, и вместе с тем выяснить, что именно послужило причиной замеченных изменений — политика или нет.

Поскольку политика может иметь несколько задач, любое исследование может потребовать применения нескольких способов сбора данных, для того чтобы обеспечить измерение нескольких задействованных зависимых переменных. В случае изучения какой-нибудь особенно сложной политики (связанной, например, с международными

отношениями), где сложно получить непосредственно первичные данные, иногда случается, что моделирование и деловые игры — это единственно возможные источники информации о том, как политика может воздействовать на поведение.

Наконец, важно отметить, что исследователи, занятые анализом общественной политики, часто сталкиваются с трудностями, неизвестными другим ученым и не представляющими перед последними с такой остротой. Это проблема согласования исследования с требованиями организации-спонсора. Анализ общественной политики, особенно оценка программ, часто поддерживается правительственными учреждениями, которым нужна особая информация для особых целей, при этом их время и средства нередко бывают ограничены. Чаще всего эти требования не являются серьезной проблемой, особенно если исследователь признает их и согласен работать в тех рамках, которые они накладывают. Проблемы, однако, могут возникнуть в том случае, если учреждение-заказчик хочет гарантировать, что результатом исследования будет демонстрация действенности или недейственности политики.

Иными словами, дело в том, что результаты политического исследования часто непосредственно связаны с личными интересами крупных политических деятелей и учреждений-спонсоров, чего нельзя сказать о результатах исследований другого рода. Зная это, общественные организации и заинтересованные политические группы иногда пытаются предопределить результаты политического исследования. Это может привести к трудностям этического порядка для исследователя и вызвать такую ситуацию, что его (или ее) попросят использовать научно неудовлетворительные методы или сделать неоправданные выводы из работы. Ученые мало что могут сделать для предотвращения такой ситуации, но по меньшей мере они должны осознавать, что, занимаясь анализом общественной политики, можно с этим столкнуться, и на этот счет следует иметь четкие этические принципы и строго их придерживаться.

Необходимость соотносить свою работу с нуждами строгих заказчиков означает также, что ученые, занимающиеся анализом общественной политики, в отличие от всех остальных изучающих общество должны работать с официальными лицами и гражданами так, чтобы быть уверенными: задаваемые вопросы — это как раз то, что нужно «потребителям» их продукции (в данном случае — научных выводов) и что эти потребители понимают, каким путем были получены те или иные выводы, и одновременно считают достаточными их точность и объективность. Необходима гарантия того, что исследование будет использоваться и будет воздействовать на реальную политику или на процесс разработки политики. Чтобы достичь в этом успеха, надо особое внимание обратить на форму представления результатов исследования, поскольку те, кто будет их использовать, часто некомпетентны в области научных методов, статистики и других технических аспектов работы. Ученым следует заранее проконсультироваться с теми, кто будет использовать их работу, по поводу наиболее удовлетворительной формы представления результатов (семинар, видеолента, письменный ответ и т. д.), если они действительно хотят, чтобы их труд не пропал»