

УДК 351:323

В. І. Усик,  
 д. е. н., доцент, професор кафедри національної економіки та публічного управління,  
 ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана"  
 ORCID ID: 0000-0002-0938-400X

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.24.5

## ПІДХОДИ ДО ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ УРЯДУ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

V. Usyk,  
 Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of National Economy  
 and Public Administration, SHEI "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman"

### POLICY MAKING APPROACHES UNDER CONDITIONS OF UNCERTAINTY

**Вироблення політики є достатньо складним та неоднозначним процесом. В умовах невизначеності, криз, пандемій та різких змін він (процес вироблення політики) потребує ще більшої уважності та гнучкості. А якщо людство стикається з новим викликом, таким як пандемія COVID-19, глобальні наслідки якої є безпрецедентними, рішення необхідно приймати в дуже невизначеному, складному та швидко мінливому середовищі, враховуючи першочергово такий фактор, як людські життя. З початку пандемії уряди різних країн приймали ті чи інші рішення у боротьбі з епідемією та її наслідками. Як свідчить історія, наявність в урядів напрацьованих підходів та реакцій в умовах невизначеності та пандемій, дає можливість з меншою складністю реагувати на певні події та скорочувати негативні наслідки. Винесені уроки, зібрані кейси, наявність кризового менеджменту допомагають урядам приймати більш сміливі рішення та мати у своєму арсеналі різноманітні сценарії як у середньостроковій, так і в довгостроковій перспективі.**

**Against the background of deepening financial constraints and the public demand for greater accountability, it is becoming increasingly important to develop the most effective and efficient approach to policymaking. This issue is becoming more relevant and complex in conditions of uncertainty or crisis.**

**One of the latest challenges facing the governments of many countries has been the pandemic and its aftermath. Governments reacted differently, trying to establish high-level institutional arrangements. The pandemic revealed gaps in government coordination and the availability of evidence for policy-making. This directly impacts the nature and quality of the measures taken to overcome the crisis and its consequences. Managing the coronavirus crisis and overcoming its socio-economic consequences requires bold policy decisions and actions to support the health care system, ensure continuity of education, preserve business and jobs, maintain the stability of financial markets, and so on.**

**Under such circumstances, policies to contain and reduce the impact of the pandemic while providing basic services require the development of management approaches that are understandable, trustworthy, take into account the interests of the majority of stakeholders and coordination and cooperation of all levels of government.**

**Research has shown that countries with strong democratic institutions, the rule of law, protection of property rights and political stability have been more effective in countering the pandemic and responding to its consequences. In addition, history has shown that governments' approaches and responses to uncertainties and pandemics make it less difficult to respond to certain events and reduce negative consequences. Generalization of the experience of creating new approaches to policy making in other countries of the world will provide an opportunity to develop further recommendations for Ukraine. Lessons learned, case studies collected, and crisis management help governments make bolder decisions and have in their arsenal a variety of scenarios, both in the medium and long term.**

*Ключові слова: невизначеність, політика, пандемія, уряд, довіра, комунікація.*  
*Keys words: uncertainty, policy, pandemic, government, trust, communication.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Вироблення урядової політики та врахування потреб, пріоритетність проблем та програм, проєктів та реформ істотно залежать від обсягів державного бюджету. В умовах пандемії, коли варто виділяти більше

коштів на охорону здоров'я та освіту, в умовах війни, коли необхідно підтримувати оборону, підходи до вироблення політики та прийняття рішень мають свої особливості. Хоча дієвий та результативний підхід — аналіз вигід та витрат — просто набуває ще більшої актуаль-

ності, але вимагає більш точних розрахунків. Але в будь-якому разі питання зміни підходу до вироблення політики під час пандемії та постпандемічного періоду стало проблемою багатьох урядів. Частина з них (урядів) це ставить в складну ситуацію та вимагає переосмислення своїх дій; інша частина реагує більш швидко, а хтось має вже напрацьовані практики і готовий "гасити пожежу", як тільки вона виникає. Однак за будь-яких з цих ситуацій в умовах невизначеності урядові рішення повинні викликати довіру в населення, а тому повинні базуватися на доказових методах з надійною статистичною базою, але разом з тим бути зрозумілими та чіткими, хоч часу для комунікації та діалогу в деяких ситуаціях, часто не лишається.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання існування інших (відмінних від звичних) підходів до вироблення політики в умовах невизначеності, змін та складних ситуацій розглядалися в роботах багатьох дослідників. У книзі "Uncertainty in Policy Making Values and Evidence in Complex Decisions" [1] автор наголошує, що раціональний, заснований на фактах підхід щодо формування політики, якого дотримуються більшість урядів та організацій в усьому світі як єдиний спосіб сформувати хорошу політику, є неможливим у надзвичайно складних і невизначених умовах. Автор наполягає, що за умов невизначеності ключовим має стати визнання цінностей та інтересів, які лежать в основі суспільної проблеми. В книзі пропонується підхід "хеджування", який дозволить політикам керувати, а не усувати невизначеність. Іншу сторону питання, а саме врахування в напрацьованих рішеннях та політиках елементу невизначеності, вміння передбачати зміни та прагнення узгоджувати короткострокові рішення з довгостроковими цілями аби підготуватися до "особливих" подій розглядають автори в книзі "Decision Making under Deep Uncertainty. From Theory to Practice"[2]. Автори зазначають, що чиновники, які приймають рішення, і аналітики, на яких вони покладаються, повинні володіти вагомими підставами аби формувати ті рішення, які здатні передбачати майбутні технологічні, економічні та соціальні зміни, з врахуванням інтересів більшості зацікавлених сторін. Пандемія, викликана коронавірусом, стала новим викликом для багатьох урядів. І, звичайно, стала центральною темою для дослідників, які вивчають поведінку уряду та прийняті політики в умовах невизначеностей та криз. Сучасні дослідження щодо вироблення підходів в умовах пандемії фокусуються на різних аспектах. Наприклад, у роботі "Pandemic politics: policy evaluations of government responses to COVID-19" колектив авторів зосереджується на довірі та прихильності населення до уряду та його рішень щодо заходів у сфері охорони здоров'я та економіки для подолання кризи COVID-19. В дослідженні "The Response of Governments and Public Health Agencies to COVID-19 Pandemics on Social Media: A Multi-Country Analysis of Twitter Discourse" [3] мова йде про роль урядів та агенцій охорони здоров'я під час пандемії COVID-19 у семи країнах, а також погляди громадськості на політику, яка впроваджується в кожній країні, шляхом аналізу даних Twitter за допомогою кількісних та якісних

методів. У висновку вказується, що уряди та департаменти охорони здоров'я повинні підвищити прозорість політики та рішень, щоб завоювати більшу довіру громадськості та покращити підтримку та дотримання публічної політики. Надзвичайно ґрунтовною є робота "Global policy responses to the COVID-19 pandemic: proportionate adaptation and policy experimentation: a study of country policy response variation to the COVID-19 pandemic" [4], в якій було здійснено оцінку розроблених політичних рішень щодо пандемії COVID-19. Це дослідження виявило, що більше половини країн з 117 проаналізованих пропонували не досить системну політику щодо протидії COVID-19. Серед країн, що увійшли до вибірки, лише шість були віднесені до категорії найбільш підготовлених у розділі "Глобальна безпека охорони здоров'я". Дослідження "Efficiency of Government Policy during the COVID-19 Pandemic" [5], в якому також було здійснено аналіз ефективності державної політики у боротьбі з пандемією COVID-19 зазначається, що важливими аспектами в протидії пандемії та усунення наслідків є міцні інституції, демократичні принципи, політична стабільність, високі рівень державних витрат на охорону здоров'я, гендерна та економічна рівність. Результати досліджень показали, що країни з потужними демократичними інститутами, верховенством права, захистом прав власності та політичною стабільністю були більш ефективним щодо протидії пандемії та реагування на наслідки, викликані нею. Узагальнення досвіду створення нових підходів до вироблення політики в інших країнах світу дасть можливість напрацювати в подальшому певні рекомендації і для України.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є вивчення та узагальнення підходів до вироблення політики уряду у період невизначеності, як то пандемія. Саме пандемія виявила прогалини як у координації уряду, так і у наявності та пошуку доказів для формування політики, що безпосередньо впливає на характер та якість заходів, які були прийняті для подолання кризи та її наслідків.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

На фоні поглиблення фінансових обмежень та суспільного запиту на підвищення підзвітності все більшої актуальності набуває вироблення такого підходу до створення політики, аби вона була максимально результативною та ефективною. Це питання стає актуальнішим та складнішим в умовах невизначеності або ж кризи. Одним з останніх викликів, який постав перед урядами багатьох країн, стала пандемія та усунення її наслідків. Уряди реагували по-різному, намагаючись створити інституційні механізми високого рівня.

Одним з прикладів у подоланні кризи, що була спричинена пандемією коронавірусу було створення так званих урядових центрів [6]. Саме ці інституції забезпечували координацію та стратегічне планування, займалися пошуком доказів для інформування та прийняття рішень, а також комунікацією з громадськості (щодо прийнятих рішень).

Урядовий центр — це "організація або група організацій, які надають безпосередню підтримку та консуль-

тації главам урядів, Раді Міністрів чи Кабінету Міністрів". Саме цей центр є ключовою інституцією виконавчої гілки влади, і має забезпечити те, щоб обрані політики осно- вувалися на узгоджених доказах та експертному аналізі, а також сприяли координації між урядовими силами [7].

Під час коронакризи саме ці інституції відігравали основну роль у процесі вироблення політики та прий- няття рішень багатьох країн світу. Уряди абсолютно всіх країн світу повинні були швидко та скоординовано реа- гувати на низку проблем, які виникли через різний стан галузі охорони здоров'я та її неможливість реагувати на суспільний запит, на надзвичайні ситуації та наслідки карантинних обмежень. Більшість країн Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) мали у своєму арсеналі напрацьовані певні рамки політики реагування на виникнення криз на різного роду небез- пек чи загроз [8]. Але мало країн ОЕСР стикалися з пан- демією в останні десятиліття, за винятком епідемії SARS, яка вразила такі країни, як Канада, Корея чи Сінгапур. Саме ці країни були краще підготовлені до пандемії COVID-19, адже мали напрацьовані кейси для реагування на кризи, що пов'язані із здоров'ям насе- лення. Варто зазначити ще те, що частина країн, які після пандемія H1N1 на початку 2010-х років, яка виявилася менш серйозною, ніж очікувалося, скоротили свої інве- стиції в готовність країни до таких випадків, як пандемії. Але менше з тим, зауважимо, що існуючі загальні рам- ки управління кризою виявилися корисними для бороть- би з коронавірусом у деяких країнах, але новизна, сер- йозність та глобальний характер цієї нової пандемії за- стали багатьох зненацька. Це призвело до того, що уря- ди багатьох країн або створили нові структури, або за- стосували гібридні підходи, використовуючи існуючі структури, як для управління медичними та економіч- ними надзвичайними ситуаціями, так і згодом для керів- ництва щодо усунення їх наслідків. Зокрема, такими структурами були урядові центри. Як правило, такі цен- три підпорядковуються прем'єр-міністру чи президен- ту. Згідно з аналітичним оглядом ОЕСР, більшість країн створили спеціальні структури для управління поточною пандемією. Наприклад, у Чилі було створено Міжгалу- зевий комітет по боротьбі з коронавірусом, який мав передбачати подальші кроки та координувати заходи щодо захисту населення. В Австралії було сформова- но так званий Національний кабінет на чолі прем'єр- міністром, який тісно співпрацює з Австралійським ко- мітетом з питань охорони здоров'я та Національним координаційним комітетом, який сформований в міністерстві внутрішніх справ. Менша кількість країн адаптувала існуючі структури для подолання конкрет- ної цієї кризи, а не створювала нові інституційні струк- тури. В Італії, наприклад, цю функцію надали Департа- менту цивільного захисту, який створено у 1982 році та підконтрольний Офісу прем'єр-міністра, у Бельгії — Раді національної безпеки під головуванням прем'єр- міністра тощо. Але в будь-якому випадку, всі ці струк- тури наголошують на тому факті, що традиційне управ- ління надзвичайними ситуаціями, засноване на стандар- тних протоколах і процедурах, стало недостатнім. Біль- шість полісмейкерів відзначають, що в період початку пандемії дуже важливим було питання забезпечення узгодженості політичних рішень. Окрім того, дуже важ-

ливо акумулювати знання та практики, отримані під час криз адже з часом швидкість, масштаби криз, з якими стикаються людство, будуть зростати. У цьому плані показовим є досвід Сінгапуру, який після спалаху ГРВІ, мав певні напрацьовані плани реагування на кризи. І хоч COVID-19 і SARS є дуже різними захворюваннями, але напрацьовані політики реагування на пандемію, створені під час SARS, були використані для подолання кризи COVID-19, що дозволило реагувати більш активно та призвело до відносно низької смертності [6].

Під час криз та в умовах невизначеності ще велику роль відіграє довіра до уряду та вміння синтезувати інформацію з багатьох джерел, аналізувати та розуміти дані. І, звичай- но, якісна, швидка та своєчасна комунікація з громадські- стю. Ефективне спілкування, встановлення чітких правил та норм і їх дотримання сприяє зміцненню довіри громадян до публічної політики. Прозорість та чіткість донесення інформації протягом всього часу кризи (епідемії), чітка інформація про рекомендації, яких слід дотримуватися, гра- фіки запланованих заходів та процедури подання скарг та звернення за підтримкою є надзвичайно важливими в роз- робці політики в умовах невизначеності [9]. Саме тому уря- дові організації, установи охорони здоров'я та світові ліде- ри використовували соціальні медіа як основний засіб ко- мунікації, щоб інформувати громадськість під час пандемії [10]. Але коли в суспільстві (країна) існує недовіра до уря- ду, постійно провальна політика, то навіть найкращі рішен- ня та розробки будуть піддаватися сумнівам та критиці.

Як показують вищенаведені приклади та як свідчить історія, наявність зібраних даних, як винесених уроків та вдалих практик, є важливим для розвитку людства та по- долання майбутніх криз та пандемій. І в цьому питанні над- звичайно цінно є обмін досвідом, практикою, а під час кри- зи чи пандемії даними та дослідженнями. Одним з при- кладів акумулювання всієї інформації та вдалих практики саме до підходів вироблення політики є зібрані матеріали "Policy Responses to the Coronavirus Pandemic" [11] на сайті ourworldindata.org. Цей матеріал опубліковано дослідни- ками Школи управління Оксфордського університету і представляє собою дані, що зібрані з відкритих джерел щодо реагування уряду на пандемію. Це стосується полі- тики стримування та закриття (наприклад, закриття шкіл та обмеження пересування); економічної політики; політи- ки щодо сфери охорони здоров'я (наприклад, режим тес- тування). Ця база даних дає змогу дослідникам і розроб- никам політики досліджувати емпіричний вплив між вироб- леними підходами до політики на поширення випадків COVID-19, кількостями смертей, а також економічним та соціальним благополуччям. Ще одним таким ресурсом, де відбувається акумулювання даних, аналіз і рекомендації з низки тем для вирішення кризи охорони здоров'я, еко- номічної та соціальної кризи, сприяння координації та гло- бальній співпраці можна знайти на сторінці Організації економічного співробітництва та розвитку [12], кейси та інформація з якого і стала основою цього матеріалу. У відповідних розділах містяться розроблені політики щодо широкого спектру тем — від охорони здоров'я до освіти та податків, надаються вказівки щодо короткострокових заходів, необхідних у постраждалих секторах, і особли- вий акцент робиться на вразливих секторах суспільства та економіки. Крім негайного реагування, вміст цих матері- алів має на меті надати аналіз довгострокових наслідків

та скоординованих відповідних заходів у різних країнах.

Ще одним важливим чинником для вироблення політики та мінімізації негативних наслідків у майбутньому під час різного роду пандемій, як зазначають експерти та як свідчить досвід багатьох країн, є підвищення рівня медичної грамотності населення та інвестування в неї. Іноді саме такі прості кроки є дуже значним поступом в напрямку підвищення ефективності розроблених політик.

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Підсумовуючи, зазначимо, що управління короноризикою та подолання викликаних нею соціально-економічних наслідків вимагає достатньо сміливих політичних рішень та дій для підтримки системи охорони здоров'я, гарантування безперервності освіти, збереження бізнесу та робочих місць, підтримки стабільності фінансових ринків тощо. За таких умов політика, в межах якої відбувається заходи стримування та зменшення впливу пандемії з одночасним наданням основних послуг вимагає вироблення таких підходів до управління, які зрозумілі громадськості, викликають довіру, враховують інтереси більшості стейкхолдерів та координації і співпраці усіх рівнів влади. Важливо також напрацьовувати політики реагування на різного роду кризи та пандемії, виходячи з власного досвіду та досвіду інших країн.

#### Література:

1. Heazle Michael. Uncertainty in Policy Making Values and Evidence in Complex Decisions. Earthscan Washington, DC. 2010.
2. Marchau Vincent A. W. J., Walker Warren E., Bloemen Pieter J. T. M., Popper Steven W. Decision Making under Deep Uncertainty. Springer Books, Springer. 2019.
3. Li L., Aldosery A., Vitiugin F., Nathan N., Novillo-Ortiz D., Castillo C. and Kostkova P. The Response of Governments and Public Health Agencies to COVID-19. Pandemics on Social Media: A Multi-Country Analysis of Twitter Discourse. 2021.
4. Dewi A., Nurmandi A., Rochmawati E., et al. Global policy responses to the COVID-19 pandemic: proportionate adaptation and policy experimentation: a study of country policy response variation to the COVID-19 pandemic. Health Promot Perspect. 2020. № 10 (4). P. 359—365.
5. Delis Manthos D., Iosifidi Maria, Tasiou Menelaos. Efficiency of Government Policy during the COVID-19 Pandemic. 2021. URL: <https://ssrn.com/abstract=3821814> (дата звернення 09.12.2021).
6. Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/> (дата звернення 09.12.2021).
7. Centre Stage: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries URL: <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf> (дата звернення 09.12.2021).
8. Assessing Global Progress in the Governance of Critical Risks URL: <https://read.oecd.org/10.1787/9789264309272-en?format=pdf> (дата звернення 09.12.2021).
9. Cairney Paul, Wellstead Adam. COVID-19: effective policymaking depends on trust in experts, politicians, and the public. Policy Design and Practice. 2021. № 4:1. P 1—14.

10. Rufai SR, Bunce C. World leaders' usage of twitter in response to the COVID-19 pandemic: a content analysis. J Public Health. 2020. № 42. P. 510—516.

11. Policy Responses to the Coronavirus Pandemic URL: <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid> (дата звернення 09.12.2021).

12. Key policy responses from the OECD URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses> (дата звернення 09.12.2021).

#### References:

1. Heazle, M. (2010), Uncertainty in Policy Making Values and Evidence in Complex Decisions, Earthscan Washington, DC.
  2. Marchau, Vincent A. W. J., Warren E. Walker, and Pieter J. T. M. Bloemen, Steven W. Popper. (2019), Decision Making under Deep Uncertainty, Springer Books, Springer.
  3. Li, L., Aldosery, A., Vitiugin, F., Nathan, N., Novillo-Ortiz, D., Castillo, C. and Kostkova, P. (2021), The Response of Governments and Public Health Agencies to COVID-19. Pandemics on Social Media: A Multi-Country Analysis of Twitter Discourse, US.
  4. Dewi, A., Nurmandi, A. and Rochmawati, E. (2020), "Global policy responses to the COVID-19 pandemic: proportionate adaptation and policy experimentation: a study of country policy response variation to the COVID-19 pandemic", Health Promot Perspect, vol. 10 (4), pp. 359—365.
  5. Delis Manthos, D., Iosifidi, Maria, and Tasiou, Menelaos. (2021), "Efficiency of Government Policy during the COVID-19 Pandemic", available at: <https://ssrn.com/abstract=3821814> (Accessed 09 December 2021).
  6. OECD (2020), "Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government", available at: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/> (Accessed 09 December 2021).
  7. OECD (2018), "Centre Stage: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries", available at: <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf> (Accessed 09 December 2021).
  8. OECD (2018), "Assessing Global Progress in the Governance of Critical Risks", available at: <https://read.oecd.org/10.1787/9789264309272-en?format=pdf> (Accessed 09 December 2021).
  9. Cairney, P. and Wellstead, A (2021), "COVID-19: effective policymaking depends on trust in experts, politicians, and the public", Policy Design and Practice, Vol. 4:1, pp. 1—14.
  10. Rufai, S.R. and Bunce, C. (2020), "World leaders' usage of twitter in response to the COVID-19 pandemic: a content analysis", J Public Health, vol. 42, pp. 510—516.
  11. Our World in Data (2020), "Policy Responses to the Coronavirus Pandemic", available at: <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid> (Accessed 09 December 2021).
  12. OECD (2021), "Key policy responses from the OECD", available at: <https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses> (Accessed 09 December 2021).
- Стаття надійшла до редакції 10.12.2021 р.*