РУХАНИ ЖАҢҒЫРУ

ЖАҢА ГУМАНИТАРЛЫҚ БІЛІМ.
ҚАЗАҚ ТІЛІНДЕГІ
100 ЖАҢА ОҚУЛЫҚ



Мемлекеттік саясат

Джеймс Э. Андерсон





«Жаңа гуманитарлық білім. Қазақ тіліндегі 100 жаңа оқулық»
жобасы Қазақстан Республикасының Тұңғыш Президенті –
Елбасы Нұрсұлтан Назарбаевтың бастамасымен
«Рухани жаңғыру» мемлекеттік
бағдарламасы аясында
іске асырылды

Public Policymaking

An Introduction

EIGHTH EDITION

JAMES E. ANDERSON



CENGAGE
Learning®

Мемлекеттік саясат

СЕГІЗІНШІ БАСЫЛЫМ

ДЖЕЙМС Э. АНДЕРСОН

ҰЛТТЫҚ АУДАРМА БЮРОСЫ
ҚОҒАМДЫҚ ҚОРЫ
Нұр-Сұлтан 2020

ӘОЖ 323/324(100-87)
КБЖ 66.3(0)
А57

«Жаңа гуманитарлық білім. Қазақ тіліндегі 100 жаңа оқулық» жобасының редакциялық алқасы:

Редакция алқасы:

Төраға *Көшербаев Қ.Е.*

Төрағаның орынбасары *Аймағамбетов А.Қ.*

Жауапты хатшы *Кенжеханұлы Р.*

Редакция алқасының мүшелері: *Жаманбалаева Ш.Е.*
Күреңкеева Г.Т.
Қарин Е.Т.
Құлсариева А.Т.
Құрманбайұлы Ш.
Масалимова Ә.Р.
Мұтанов Г.М.
Нұрмұратов С.Е.
Нұрышева Г.Ж.
Раев Д.С.
Саңғылбаев О.С.
Сеңгірбай М.Ж.
Сыдықов Е.Б.

Кітапты басуға әзірлеген «Ұлттық аударма бюросы» қоғамдық қоры

Бас редактор *Исембердиева А.Б.*

Аудармашы *Масадиков Х.Ғ.*, *мемлекеттік және жергілікті басқару бойынша философия докторы (PhD)*

Жауапты шығарушы және ғылыми редактор *Муминов Н.Ә.*, *саясаттану бойынша философия докторы (PhD)*

Әдеби редактор *Қараева Р. Р.*

Пікір жазғандар *Мусатаев С.Ш.*, *саясаттану ғылымдарының докторы, қауымдастырылған профессор*
Омарғазы Е.Е., *саясаттану ғылымдарының кандидаты, доцент*

Қожа Ахмет Ясауи атындағы Халықаралық қазақ-түрік университеті Мемлекеттік басқару және аймақтық даму бағдарламасында талқылаудан өтті.

© 2015, Cengage Learning
All rights reserved. No part of this work covered by the copyright herein may be reproduced, transmitted, stored, or used in any form or by any means graphic, electronic, or mechanical, including but not limited to photocopying, recording, scanning, digitizing, taping, web distribution, information networks, or information storage and retrieval systems, except as permitted under Section 107 or 108 of the 1976 United States Copyright Act, without the prior written permission of the publisher.
This translation is published by arrangement with Cengage Learning © 2020 by «Ұлттық аударма бюросы» қоғамдық қоры (Public Foundation National Bureau of Translations). All rights reserved.

Андерсон Джеймс Э.
А57 Мемлекеттік саясат – Алматы. «Ұлттық аударма бюросы» қоғамдық қоры. 2020.– 448 бет.

ISBN 978-601-7621-13-1

Мемлекеттік саясаттың негіздеріне арналған бұл еңбек саясат қалыптастыру және заң дайындау процесіне ден қояды. Кітапта мәселені анықтауға, күн тәртібін белгілеу мен мемлекеттік саясатты қалыптастыруға түрлі факторлардың қалай әсер ететіні сараланады. Әр тарауда негізгі ұғымдар мен идеялар қарастырылып, олардың қалай қолданылатыны нақты мысалдар негізінде талданған. АҚШ-тың мемлекеттік саясатындағы процестерге басымдық берген бұл басылымда экономикалық дағдарыс жағдайында шешім қабылдау мәселесі, сондай-ақ, мемлекеттік саясатты қалыптастырудағы Обама әкімшілігі мен Буш әкімшілігінің ерекшеліктері салыстырылады. Оқулық саясаттану мамандығын таңдаған студенттерге және мемлекеттік саясат туралы тереңірек білгісі келетін көпшілік оқырманға арналған.

ӘОЖ 323/324(100-87)
КБЖ 66.3(0)

ISBN 978-601-7621-13-1

© Cengage Learning, 2015
© «Ұлттық аударма бюросы» ҚҚ, 2020



...Біздің мақсатымыз айқын, бағытымыз белгілі, ол – әлемдегі ең дамыған 30 елдің қатарына қосылу.

Мақсатқа жету үшін біздің сапамыз ісіміздің озып жүруі, яғни одан бұрын жаңғырып отыруы тиіс. Бұл саяси және экономикалық жаңғыруларды толықтырып қана қоймай, олардың өзегіне айналады.

Біз алдағы бірнеше жылда гуманитарлық білімнің барлық бағыттары бойынша әлемдегі ең жақсы 100 оқулықты әртүрлі тілден қазақ тіліне аударып, жастарға дүниежүзіндегі таңдаулы үлгілердің негізінде білім алуға мүмкіндік жасаймыз.

Жаңа мамандар ашықтық, прагматизм мен бәсекелестікке қабілет сияқты сананы жаңғыртудың негізгі қағидаларын қоғамда орнықтыратын басты күшке айналады. Осылайша болашақтың негізі білім ордаларының аудиторияларында қаланады...

Қазақстан Республикасының Тұңғыш Президенті –
Елбасы Н.Ә. Назарбаевтың

«Болашаққа бағдар: рухани жаңғыру» атты еңбегінен

Мазмұны

Алғы сөз 9

БІРІНШІ ТАРАУ. ***Мемлекеттік саясатты зерттеу*** 13

Кітаптың жоспары 15
Мемлекеттік саясат дегеніміз не? 20
Мемлекеттік саясаттың санаттары 24
Мемлекеттік саясатты зерттеу тәсілдері 37
Мемлекеттік саясатты зерттеудегі әдістемелік қиындықтар 51
Әрі қарай зерттеу үшін 54
Өз біліміңді тексер 55
Ұсынылған әдебиеттер 55
Сілтемелер 56

ЕКІНШІ ТАРАУ. ***Саясаткер және оның ортасы*** 59

Саяси орта 64
Саясатты жасаушы лауазымды тұлғалар 75
Үкіметтік емес қатысушылар 90
Саясаттың деңгейлері 104
КЕЙС-СТАДИ. Құрып кету қаупі төнген *Percina tanasi* тұқымдас балығы 112
Әрі қарай зерттеу үшін 114
Өз біліміңді тексер 114
Ұсынылған әдебиеттер 115
Сілтемелер 115

ҮШІНШІ ТАРАУ. ***Саясатты қалыптастыру*** 120

Саясаттың проблемалары 123
Саясаттың күн тәртібі 130
Күн тәртібін анықтау процесі 134
Шешім қабылдаудағы сәтсіздік 144
Күн тәртібіндегі проблема мәртебесінен айырылу 145
Күн тәртібін анықтау бойынша екі кейс-стади 147
КЕЙС-СТАДИ. Көмір шахтасының қауіпсіздігі 147
КЕЙС-СТАДИ. Қоршаған ортаның ластануын бақылау 151
Саяси ұсыныстарды тұжырымдау 155
Саясатты техникалық процесс ретінде тұжырымдау 161
Саясатты тұжырымдау: «Пациенттерді қорғау және қолжетімді медицина туралы» Заң 164
Қорытынды пікір 171
Әрі қарай зерттеу үшін 172
Өз біліміңді тексер 172
Ұсынылған әдебиеттер 172
Сілтемелер 173

ТӨРТІНШІ ТАРАУ. ***Саяси шешім қабылдау*** 177

Шешім қабылдау теориялары 179
Шешім қабылдаудың критерийлері 185
Қоғамдық мүдде 198
Шешім қабылдау стилі 201
Президент деңгейіндегі шешім қабылдау процесі 212
КЕЙС-СТАДИ. Саяси шешім қабылдау: тұтынушының банкротқа ұшырауы 217

КЕЙС-СТАДИ. Саяси шешім қабылдау: «Отбасында темекі шегудің алдын алу және темекіні бақылау туралы» Заң 226
Әрі қарай зерттеу үшін 229
Өз біліміңді тексер 230
Ұсынылған әдебиеттер 230
Сілтемелер 230

БЕСІНШІ ТАРАУ. ***Бюджетті қалыптастыру және мемлекеттік саясат*** 235
Бюджет және мемлекеттік саясат 237
Фискалдық саясат 243
Ұлттық бюджеттік процесс 245
КЕЙС-СТАДИ. Бюджет теңгерімі үшін күрес 269
Әрі қарай зерттеу үшін 286
Өз біліміңді тексер 287
Ұсынылған әдебиеттер 287
Сілтемелер 288

АЛТЫНШЫ ТАРАУ. ***Саясатты іске асыру*** 291
Федерализм және саясатты іске асыру 294
КЕЙС-СТАДИ. «Бастауыш және орта білім туралы» Заң 296
Саясатты кім іске асырады? 300
Әкімшілік ұйым 309
Әкімшілік саясат 313
Әкімшілік саясатты қалыптастыру 321
КЕЙС-СТАДИ. «Ядролық қалдықтарды жою туралы» Заң 332
КЕЙС-СТАДИ. Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасы 334
Бақылау әдістері 336
КЕЙС-СТАДИ. «Таза ауа туралы» Заңдағы шығарындыларды саудалау жүйесі 350
Заңды сақтау 352
Әрі қарай зерттеу үшін 363
Өз біліміңді тексер 363
Ұсынылған әдебиеттер 364
Сілтемелер 364

ЖЕТІНШІ ТАРАУ. ***Саясаттың әсері, оны бағалау және өзгерту*** 371
Саясаттың әсері 372
Саясатты бағалау 378
Саясатты бағалау процесі 382
КЕЙС-СТАДИ. Үкіметтің есеп палатасы және азық-түлік қауіпсіздігі 386
Саясатты бағалау проблемалары 392
Саясатты бағалау: пайда–шығын талдауын дұрыс және қате қолдану 397
КЕЙС-СТАДИ. Бағалау саясаты: «Жаңа бастама» бағдарламасы 404
Саясатты қолдануды тоқтату 410
КЕЙС-СТАДИ. Саяси цикл: әуе жолдарын реттеу және дерегуляциялау 414
Әрі қарай зерттеу үшін 425
Өз біліміңді тексер 426
Ұсынылған әдебиеттер 426
Сілтемелер 426

СЕГІЗІНШІ ТАРАУ. ***Қорытынды*** 432
Сілтемелер 445

Алғы сөз

«*Мемлекеттік саясат*» кітабының сегізінші басылымында саясатты қалыптастыру процесі функционалдық іс-әрекеттердің циклі ретінде ұсынылады. Бұл цикл проблеманы анықтаудан және күн тәртібін белгілеуден басталып, саясатты жалғастыруға, өзгертуге немесе тоқтатуға себепкер болуы мүмкін саясатты бағалау процесі арқылы жалғасын табады. Проблеманы шешудің баламаларын іздеу кезінде осы цикл қайта басталуы мүмкін.

Саяси цикл схемасы – АҚШ-та немесе басқа елдерде болсын, мемлекеттік саясатты қалыптастыруды зерттеу мен талдауға қолданылатын икемді тәсіл. Сондай-ақ кітапта саясатты қалыптастырудың басқа тәсілдері де (мысалы, топ теориясы мен элита теориясы) қарастырылады; басқа елдердегі іс-әрекеттермен салыстыру жүргізіледі және парламентте көпшілікті қалыптастыру, пайда-шығын талдауы және саясатты қалыптастырудың шешім қабылдау секілді кейбір аспектілері талқыланады.

Кітаптың жетінші басылымы жарыққа шыққалы бері, АҚШ үкіметі мен мемлекеттік саясатында әртүрлі маңызды өзгерістер мен оқиғалар болды. Ұлттық бюджет тапшылығы Ұлттық рецессияға байланысты күрт өсіп, кейіннен төмендей бастады. «Науқастарды қорғау және қолжетімді медициналық көмек туралы» Заң (*Patient Protection and Affordable Care Act*) және «Уолл-Стритті реформалау және тұтынушыларды қаржылық қорғау туралы» Заң (*Wall Street Reform and Consumer Financial Protection Act*) қабылданды. 2008 жылы Конгрестің екі палатасында да жеңіске жеткен Демократиялық партия, 2010 жылы Өкілдер палатасында ішінара Шай партиясына байланысты, республикашылдардан жеңілді. Американдықтардың Ирактағы ұзақ уақытқа созылған соғысы аяқталды, бірақ ол елдегі зорлық-зомбылық аяқталған жоқ. АҚШ-тың араласуымен ұзаққа созылған Ауғанстандағы соғыс қазір аяқталып жатыр. 2012 жылы сайлауда президент Барак Обама екінші рет жеңіске жетті.

Обама әкімшілігі бұрынғы Джордж Буш әкімшілігіне қарағанда солшыл көзқарасқа жақын. Конгресте саяси партиялардың бөлінісі күшейе түсті. Республикашылдардың, әсіресе Өкілдер Палатасында «Обама» деп аталатын кез келген нәрсеге қарсылығының күшеюі Конгресс жұмысын тығырыққа тіреді.

Саясатты қалыптастыру процесінің негізгі құрылымы бұрынғыдай болып қалуда. Алайда кейінгі бірнеше жылда саяси циклға қатысты маңызды өзгеріс болған жоқ. Соған қарамастан, саяси цикл тәсілінің пайдалы болып қала беретініне сенемін. Мысалы, оны Обама әкімшілігінде жиі

қолданылған атқарушы биліктің саясатты қалыптастыруын талдауда қолдануға болады.

Аты айтып тұрғандай, «*Мемлекеттік саясат*» кітабы саясатты қалыптастыру процесінің барлық сатылары мен кезеңдеріне тоқтала отырып, мемлекеттік саясатты қалыптастыруды зерттеудің негізгі кітабы болуды мақсат еткен. Әртүрлі кезеңдерді тереңірек зерттегісі келетіндер үшін әр тараудың соңында ұсынылған оқулықтар мен веб-сайттар пайдалы болады. Саяси процесті ондаған жылдар бойы зерттесем де үйренетін нәрселерім көп.

Стратегия мен саясатқа қатысты өзіндік пікірлерім болғанына қарамастан, осы кітапта қарастырылған көптеген тақырыптарға қатысты бейтарап және объективті болуға тырыстым. Бұл кітапты жазуда «бейтараптылық» қағидатына сәйкес әрекет етіп, айтарлықтай жетістікке жеттім деп ойлаймын. Менің мақсатым үгіт-насихаттан гөрі, талдау және оқыту болды.



Ұйымдастыру және толықтыру

Кітаптың осы басылымында, әсіресе АҚШ-тағы ұлттық деңгейдегі мемлекеттік саясатты қалыптастырудағы жаңа оқиғаларды ескере отырып, көптеген өзгертулер, толықтырулар, қосымшалар енгізіп, бірнеше жерін алып тастадым. Мемлекеттік саясатты қалыптастыруға қатысты жаңа ғылыми әдебиеттерді де пайдаландым. Кітаптың негізгі құрылымы өзгеріссіз қалды.

«Мемлекеттік саясатты зерттеу» деп аталатын 1-тарауда бөлу саясаты, элита теориясы және «Уолл-Стритті реформалау және тұтынушыларды қаржылық қорғау туралы» Заңға қатысты әртүрлі саяси тәсілді қолдану туралы жаңа материалдар бар.

«Саясаткер және оның ортасы» атты 2-тарауда саяси ортаны немесе саясатты қалыптастырудың мәні зерттеліп, саяси процестің ресми және бейресми қатысушылары талқыланды. Саяси мәдениет, әлеуметтік өзгерістер, президент және медиа туралы материалдар қосылды. *Percina tanasi* тұқымдас балығы туралы кейс-стадиді сол күйінде қалдырдым, өйткені бұл кейстади ескі болса да, пайдалы.

«Саясатты қалыптастыру» атты 3-тарауда саяси проблемалар мен күн тәртібі, күн тәртібін анықтау процестері мен саяси ұсыныстарды тұжырымдау (немесе жасау) мәселелері қарастырылады. Олар саяси процестегі саяси шешім қабылдауға дейінгі кезеңдер. Мұнда саяси проблемалар, проблеманы анықтау, күн тәртібінен бас тарту, көмір шахталарының қауіпсіздігі мен ластануын бақылауды жаңарту және «Қолжетімді медициналық көмек туралы» Заң (*Affordable Care Act*) туралы кейс-стадиге қатысты жаңа материалдар бар.

«Саяси шешім қабылдау» атты 4-тарау шешімдер қабылдау процедуралары мен критерийлеріне және саяси шешім қабылдау кезеңіне арналған. Мұнда қоғамдық пікір АҚШ Сенатындағы әрекеттер және Израильде өткен сайлауға қатысты жаңа немесе жаңартылған материалдар бар. «Отбасында темекі шегудің алдын алу және темекіні бақылау туралы» Заңға (*The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*) қатысты жаңа кейс-стади қосылды.

«Бюджетті қалыптастыру және мемлекеттік саясат» атты 5-тарауда мемлекеттік саясаттың мәні, іске асырылуы және әсері тұрғысынан маңыздылығына байланысты ұлттық бюджеттік процесс талқыланады. Бюджеттік көрсеткіштер жаңартылды. Қашан да көп талқынатын Жануарлар мен өсімдіктерді қорғау инспекциясының қызметіне және бюджеттік процеске қатысты жаңа мысалдар берілген. Уақыт өте келе күрделене түскен партиялар арасындағы теңгерімді бюджетке қатысты талассыз күрес оқиғасы өзгертіліп, жаңартылды.

«Саясатты іске асыру» атты 6-тарауда мемлекеттік саясатты іске асыру немесе басқаруды түсіндіру үшін көптеген мәселенің басын шаламын. Мұндағы өзгерістер президент және іске асыру, агенттіктің ережелерді әзірлеуі, «Ядролық қалдықтарды жою туралы» Заңның (*Nuclear Waste Disposal Act*) сәтсіздігі, салық шығындары және «либертариандық патернализм» туралы жаңа материалдарды қамтиды.

«Саясаттың әсері, оны бағалау және өзгерту» деп аталатын 7-тарауда саясаттың әсері, оны бағалау және тоқтату мәселесі қарастырылады. Мұнда көптеген өзгертулер мен толықтырулар енгізілді. Азық-түлік қауіпсіздігі, «Жаңа бастама» (*Head Start*) бағдарламасы және саясатты тоқтату туралы көптеген мағлұмат берілді. Сондай-ақ әуе жолдарының дерегуляциясына қатысты қорытынды кейс-стади жаңартылды. Эконом-кластағы жолаушының жағдайы шынында жақсарды ма?

«Қорытынды» атты 8-тарауда тек қана қорытынды тұжырымдар берілмеген. Сондай-ақ тақырыпқа жаңа мағлұматтар қосылып, американдық саясатты қалыптастыру процесі туралы ақпараттық эссе ұсынылған.



Ілеспе веб-сайт

Бұл басылымның ерекшелігі – оқытушы мен студенттерге қосымша ресурстар ұсынатын ілеспе веб-сайттың болуы. Оқытушының веб-сайтында презентацияларға арналған *PowerPoint* слайдтары, аудиториядағы жұмыстарға арналған идеялар, ұсынылған тақырыптар және оқытушының нұсқаулығы бар. Студенттің веб-сайтында мәтіндік терминдер, сөзжұмбақтар, тесттер және тараудың мазмұнына арналған карточкалар бар. Ілеспе веб-сайтқа мына сілтемеден кіре аласыз: *login.cengage.com*.



Алғыс

Басылымды дайындауға көмектескендердің барлығына алғыс айтқым келеді. Кітапты Cengage Learning-тің өтініші бойынша бірнеше ғалым алдын-ала қарап шықты. Олар кітапты өзгертуге және жақсартуға қатысты көптеген жақсы идеялар мен ұсыныстар айтты. Ұсыныстардың барлығын бірдей қабылдаған жоқпын және кейбіріне оң жауап бере алмадым. Жалпы алғанда, олардың үлесі зор. Мәтінді қарап, бағаларын, ескертулері мен ұсыныстарын айтқан төмендегі профессорларға алғысым шексіз:

Майк Абельс (Орталық Флорида университеті)

Джеффри М.Брауэр (Кистон колледжі)

Уильям Дойл (Вандербильт университеті)

Шанкар Прасад (Нью-Йорк университеті Вагнер Жоғары мектебі)

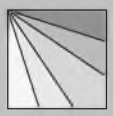
Стивен Сусман (Барри университеті)

Техас A&M университетінде және басқа мекемелерде жұмыс істейтін әріптестер ақпарат пен кеңестер берді. Кэрри Килпатрик кітаптың қолмен жазылған нұсқасын компьютерде тез және мұқият теріп берді. Альберта Андерсон менімен бірге қайта қарап шықты. Ол маған ғылым жолында қолдау көрсетіп, ұзақ уақыттан бері өміріме оң ықпал етіп келеді. Cengage Learning-тен Каролин Меррилл мен Эйрен Аспелл түзетулерге көмектесті, маған шабыт беріп, кітапты сәтті аяқтауыма қолғабыс тигізді. Осы басылымға арналып жазған оқытушы нұсқаулығының авторы Джеффри М.Брауерге (Кистон колледжі), сондай-ақ LEAP Publishing Services, Inc. баспасының бас редакторы Жан Финдлиге алғыс білдіремін.

Кітаптағы кез келген кемшіліктерге, фактілердегі қателіктерге және қате жасалған тұжырымдарға өзім жауаптымын. Кемшіліктерді тауып хабарлаған оқырмандарға алғыс айтамын. Кезінде президент Ричард М.Никсон «*Laugh In*» атты телебағдарламада айтқандай: «кемшіліктер болса, оларды маған қалдырыңыз».

Бірінші тарау

Мемлекеттік саясатты зерттеу



Күнделікті өмірде мемлекеттік саясат адамдарға тікелей немесе жанама, айқын әрі астыртын түрде әсер етеді. Мәселен, автокөлік иелерін алайық. Автокөлік сатып алғанда «Несие беру кезіндегі ақпараттың дұрыстығы туралы» Заңға (*The Truth in Lending Act*) сәйкес, несие берушіден несиенің құны туралы нақты ақпарат талап етіледі. Америка Құрама Штаттары (АҚШ) Ұлттық жол қозғалысы қауіпсіздігі басқармасының талаптарына сай, көліктің жұмсақ аспап-құралдар панелі және қауіпсіздік белдігі секілді жабдықтары болуы тиіс, ал Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) қағидаларына сәйкес, штаттық және ұлттық деңгейдегі үкіметтің қаржысына жасалған тас жолда шығарынды газдарды азайту үшін катализаторлық бейтараптандырғыш орнатылуы қажет. Осылайша жүргізуші жол қозғалысының мемлекеттік және жергілікті ережелерінен хабардар болуы шарт. Егер аталған ережелерден бейхабар болса немесе оны елемесе, ол құқық бұзушылыққа жол береді. Мемлекеттік саясат автокөліктің сақтандырылуын және автокөлікпен бірге жүргізушінің де лицензиясы болуын талап етеді. Ол тұтынатын жанармай бағасы ұлттық энергетикалық саясатқа жанама түрде тәуелді әрі тікелей ұлттық және мемлекеттік акциз есебінен көтеріледі. Көліктің отын шығыны отын үнемдеудің корпоративті орташа стандартына (CAFE) сәйкес келуі керек немесе «жанармайды көп тұтынатын көлік» иелеріне арналған салық ұсталады. Автокөліктерге қатысты қолданылатын басқа да көп заңдар мен ережелер бар.

Қазіргі күрделі қоғамда мемлекеттік саясаттың шын мәнінде барлық салаға қатысы бар. Мемлекеттік саясаттың артықшылықтарымен қатар, кемшіліктері де жоқ емес. Ол қуануға, наразылық пен қайғы-қасіретке де себеп болады және жалпы алғанда, әл-ауқатымыз бен бақытты болуымызға

өз әсерін тигізеді. Ол бізді қоршаған ортаның маңызды бөлігін құрайды. Олай болса, біз мемлекеттік саясат туралы, соның ішінде оның қалай қалыптасатыны, қаржыландырылатыны, іске асырылатыны және бағаланатыны туралы білуіміз қажет. Сондай-ақ мемлекеттік саясат пен саясатты қалыптастыруды зерттеудің ғылыми, кәсіби және саяси себептері болады.

Ғылыми тұрғыдан алғанда, мемлекеттік саясаттың пайда болуын, дамуы мен жүзеге асырылуын жүйелі әрі мұқият зерттеу – саяси мінез-құлық, басқару және мемлекеттік саясат туралы біліміміздің тереңдетеді. Федерализм мен биліктің бөлінуі саясатты қалыптастыруға қалай әсер етеді? Қысым көрсету топтарының немесе қоғамдық пікірдің яки медианың мемлекет саясатын айқындауға ықпалы бола ма? Үкімет неліктен қоғамда туындаған мәселемен күресуді тоқтатты? Осындай сұрақтарға жауап іздеу *саясатты зерттеу* деп аталады.

Бұл саланың кәсіби маманы боламын деген адам саяси сарапшы не бағалаушы қызметін таңдай алады. Кейінгі онжылдықтарда саясатты көбінесе экономикалық теория мен статистикалық және математикалық-аналитикалық әдістер негізінде талдайтын мамандар қатары артты.[1] *Саясатты талдау*дың қолданбалы бағыты бар және ол ауаның ластануын бақылау немесе тұрмыстық қалдықтарды жою сияқты қазіргі проблемаларды шешудің ең тиімді (мысалы, қоғамға ең көп пайда әкелетін) тәсілін іздейді. Саясатты талдаудың бір жолы – белгілі бір саладағы мемлекеттік саясаттың/үкімет қолға алған іс-шаралардың ойдағыдай нәтижелі болған-болмағанын және оның басқа да әлеуметтік әсерлерін талдайтын бағалау зерттеуі. Шығын-пайда талдауы мен қауіп-қатерді талдау осы санатқа жатады.

Саяси тұрғыдан алғанда, көп адам «дұрыс» мақсатқа, яғни өз ойына сәйкес келетін мақсатқа қызмет ететін «игі» мемлекеттік саясатты қалыптастыру және оны қолдау үшін осы тұрғыдағы білімін қолдана отырып, *саясатты насихаттаумен* айналысқысы келеді. Олар өздерін либералдар, консерваторлар, либертариандар, коммунитарлар немесе социалистер деп санауы мүмкін. Олар ненің жақсы яки ненің әділ екені туралы мәселеге келгенде көбіне ортақ келісімге келе алмайды. Саясатты насихаттаушылардың зерттеулері көп жағдайда деректер мен талдау нәтижелерін өз ыңғайына қарай өзгертіп, бұрмалап көрсетуге бейім келеді. Ал саясатты зерттеу бейтарап болуды талап етеді.

Бұл кітап саяси мәселелердегі мүддесі, құндылығы мен қалауы қарамақайшы адамдардың (лауазымды тұлғалар мен азаматтардың) арасындағы конфликті мен күреске толы саяси процестер барысындағы саясатты қалыптастыру процесінің негізгі түсінігін дамыту үшін ғылыми зерттеу тәсіліне сүйенеді. Саясатты ғылыми зерттеу тәсілінің саясатты қалыптастыру процесін сипаттау мен талдауда негізгі үш мақсат бар.[2] Біріншіден, оның басты мақсаты «игі» немесе лайықты саясатты анықтау немесе сипаттау емес, саясаттың

қалай қабылданғанын түсіндіру. Оның мақсаты – саясатты насихаттау емес, талдау. Екіншіден, ол сандық деректер мен әдіснаманы қолданумен шектелмейтін әлеуметтік-ғылыми әдіснамаға жүгіне отырып, мемлекеттік саясаттың себептері мен салдарын зерттейді. Бұл зерттеушінің рационалды әрі объективті болуын, сондай-ақ оның эмпирикалық мәліметтерге сүйенуін қажет етеді. Үшіншіден, бұл тәсіл мемлекеттік саясат пен саясат туралы сенімді теорияларды, түсіндірмелерді қалыптастыруға бағытталған. Сондықтан саясат туралы зерттеулер саясатты қалыптастырудың теориялық және практикалық аспектілерімен де байланысты болуы мүмкін. Жоғарыда айтылғандай, зерттеуде жақсы теориядан қолайлы ешнәрсе жоқ.



Кітаптың жоспары

Мемлекеттік саясатты қалыптастыратын біртұтас процесс жоқ. Ол автокөліктер, тоңазытқыштар және басқа да қалыпты өнімдер сияқты құрастыру жолымен пайда болмайды. Керісінше, саясат субъектілерінің әртүрлі болуына байланысты саясатты қалыптастырудың стилі, техникасы және саясаты да әртүрлі болады. Мәселен, сыртқы саясат, салық салу, денсаулық сақтау саласын қаржыландыру, жерүсті тасымалдау желісін дамыту, кәсіби қызмет түрлерін лицензиялау және жерді аймақтарға бөлу сынды салалардың өзіне тән ерекше саяси процестері, қатысушылары, тиісті рәсімдері, шешім қабылдау тәртібі, саяси модельдері мен заңдылықтары бар. Жалпы саясатты саяси процесс анықтайды деп айтуға негіз бар, бірақ мен мұнымен толық келіспеймін.

Сонымен бірге саясатты қалыптастыру процесі оны ұйымдастыратын алаң болып саналатын заң шығарушы орган, Ақ үй, сот жүйесі немесе әкімшілік органына байланысты әртүрлі формада болуы мүмкін. Агенттіктер шеңберінде саясатты қалыптастырудың заң шығарушы органға қарағанда, иерархия, құпиялылық (немесе аса байқалмайтын) және сарапшылар мен мамандардың қатысуы секілді ерекшеліктері бар. Соттар заң шығарушы орган немесе атқарушы билік секілді әрекет етпейді. Әрине, салық саясатын қалыптастырудың АҚШ-тағы, Ұлыбританиядағы және Грециядағы әртүрлі формасын байқауға болады.

Алайда мұның әртүрлі болуы ортақ функциялар немесе ортақ элементтер жоқ және саясатты қалыптастыруда жалпылама тұжырым жасау мүмкін емес дегенді білдірмейді. Саясатты қалыптастыру процесі әртүрлі және күрделі болғандықтан, көпшіліктің бәріне бірдей түсінікті қандай да бір «жалпы теорияны» жасауға талпыну ақылға сыймайды.[3] Бірақ саясатты қалыптастыруға кімнің қалай және қандай мәселелерге, қандай жағдайда, қай тұрғыда араласатынын пайымдай отырып, саясаттанушылар «теория қалыптастыру» деп атайтын пайдалы бастамаға қол жеткізе аламыз.

Сондай-ақ біз саясаттағы проблемалардың қалай өрбитініне немесе үкіметтің күн тәртібінде қаншалықты орын алатынына қатысты сұрақтарды да ұмытпауымыз қажет. Бір қарағанда солай болып көрінгенімен, бұл сұрақтар соншалықты қарапайым емес.

Саяси процесті зерттеуге бағыт-бағдар беретін тұжырымдамалық құрылым қалыптастыру үшін келесі тарауларда мен оны эмпирикалық тұрғыдан бөліктерге бөлу қиын болса да, аналитикалық тұрғыдан оңай ажыратуға болатын әрекеттердің немесе функциялардың реттік үлгісі ретінде қарастырамын. Төменде көрсетілген категориялар мен кезеңдер қолданылады (1.1-кестені қараңыз). Оған бірқатар түсіндірме сұрақтар қосылды.

1. *Мәселелерді анықтау және күн тәртібін белгілеу*. Мұнда мемлекеттік саясаттың мақсатына айналуы мүмкін мәселелерді анықтауға және нақтылауға назар аударылады. Барлық мәселелердің ішінен саясаткерлер неліктен тек кейбірін ғана күн тәртібіне қоюды қарастырады, яғни мемлекеттік органдар қандай мәселелерді шешуге болатыны жөніндегі шешімді қалай қабылдайды? Қоғамдық мәселе дегеніміз не? Қандай да бір жағдай немесе мәселе неліктен қоғамдық проблемаға айналады? Мәселе үкіметтің күн тәртібіне қалай тап болады? Кейбір мәселелер күн тәртібіне неге енгізілмейді?
2. *Тұжырымдау*. Бұл қоғамдық мәселелерді шешу немесе жақсарту үшін көбіне балама немесе нұсқалар деп аталатын іс-әрекеттердің ұсынылған бағыттарын қалыптастыру, анықтау немесе енгізуді қамтиды. Саясатты қалыптастыруға кім қатысады? Қандай да бір мәселені шешудің баламалары қалай жасалады? Саяси ұсыныстарды әзірлеуде қиындықтар мен сыңаржақ түсініктер бар ма?
3. *Шешім қабылдау*. Бұл мәселені шешу үшін ешқандай шара қабылдамауды қоса алғанда, ұсынылған балама шешімнің қайсысы қолданылатынына қатысты ұйғарымды қамтиды. Американдық заң шығару органдарында бұл функцияны көпшілік іске асырады. Саясаттың баламалы нұсқалары қалай бекітіледі немесе қабылданады? Қандай талаптар орындалуы керек? Кімдер бекітеді? Қабылданған саясаттың мазмұны қандай?
4. *Іске асыру* (синонимі *басқару*). Бұл жерде қабылданған саясатты жүзеге асыру немесе қолдану үшін не істелетініне назар аударылады. Саясатты әзірлеу немесе одан әрі дамыту көбінесе оны іске асыру барысында жүзеге асады. Оған кім қатысады? Саясатты қолдану немесе қадағалау үшін не істеу керек? Іске асыру саясаттың мазмұны мен әсерін анықтауға немесе қалыптастыруға қалай көмектеседі?
5. *Бағалау.* Бұл саясаттың нені жүзеге асырғанын, мақсатына жеткен-жетпегенін және басқа салдары бар-жоғын анықтауға арналған әрекеттерді

1.1-кесте

Саяси процесс

Саясат терминологиясы	1-кезең: Саяси күн тәртібі	2-кезең: Саясатты тұжырымдау	3-кезең: Саяси шешім қабылдау	4-кезең: Саясатты іске асыру	5-кезең: Саясатты бағалау
Анықтама	Мемлекеттік қызметкерлердің назарын ең көп аударатын мәселелер	Қоғамдық мәселені шешуге арналған тиісті және қолайлы іс-әрекет бағыттарын тұжырымдау	Саясаттың заңдастырылуы немесе рұқсат етілуі үшін нақты ұсыныстық қолдауды дамыту	Үкіметтің әкімшілік аппаратының осы саясатты қолдануы	Үкіметтің бұл саясаттың тиімді болған-болмағанын, және қалай тиімді болғанын анықтау әрекеттері
Ортақ принцип	Үкіметті мәселені шешуге қатысты шешім қабылдауға мәжбүрлеу	Мәселені шешу тұрғысында не ұсынылады?	Үкімет мәселеге қатысты нақты шешім қабылдауы тиіс	Мәселені шешуге үкіметтің саясатын қолдану	Саясат тиімді болды ма?

Дереккөз: James E.Anderson, David W.Brady және Charles Bullock III, Public Policy and Politics in the United States, 2-басылымнан бейімделіп алынған (Monterey, CA: Brooks/Cole, 1984).

қамтиды. Бағалауға кім қатысады? Қандай да бір саясат кімге пайдалы және кімге тиімсіз? Саясатты бағалаудың салдары қандай? Саясатты өзгерту немесе тоқтату туралы талаптар бар ма? Жаңа мәселелер анықталды ма? Бағалауға байланысты саясат процесі қайта жаңғыртылды ма?

Саясатты қалыптастыру мен жүзеге асыру саяси мәселелер бойынша идеялары, мүдделері, құндылықтары және ақпараты қарама-қайшы адамдар мен топтар, шенеуніктер мен агенттіктер арасындағы конфликті мен күресті қамтитын саяси процесс ретінде осы жеңілдетілген құрылым шеңберінде қарастырылады. Саясатты қалыптастыру «саяси» мәселе және ол «саясатты» да қамтиды. Яғни конфликтілер, келіссөздер, билікті пайдалану, келісім және ымыраға келу, сол сияқты, кейде алдау, парақорлық сияқты мейлінше жаман әрекеттер де оның ерекшеліктеріне жатады. Бұл тұжырымды жоққа шығаруға немесе оған қарсы шығуға, яки саясатты ұнатпайтындықтан, «мұнда саясаттан басқа ешнәрсе жоқ» деп мәлімдейтіндерге еліктеуге ешқандай да негізді себеп жоқ. Кейде жеткілікті деңгейде талдау жасалып, қажетті фактілер мен мәліметтер жинақталып жататын болса да, барлық «дұрыс ойлайтын» адамдардың мәселені шешу үшін тиісті келісімге келетіні айтылып жатады. Алайда өмірде бұлай бола бермейді. Мүдделері, құндылықтары мен көзқарастары әртүрлі болғандықтан, адамдардың саяси мәселелермен келіспеуі де әбден мүмкін. Саясат – демократиялық қоғамдағы осындай айырмашылықтарды шешудің жолы.

Саясатты зерттеудегі саяси процесс (кейде оны *саясат циклі* деп атайды) тәсілінің бірнеше артықшылығы бар. Біріншісі және ең маңыздысы – саяси процесс тәсілі саяси шешімдерді қабылдайтын лауазымды тұлғалар мен институттарға және олардың әрекеттеріне әсер ететін және себепкер болатын факторларға ерекше көңіл бөледі. Біз қоғамдық мәселелердің күрделілігінен гөрі, саясаттың мақсаттарына, қабылдануы ықтимал саяси шешімдердің жалпы формасы мен сол сияқты мәселелерге көбірек назар аударуымыз қажет. Әрине, бұл мәселелерді білудің маңызы зор, дегенмен біз саяси шешімдерді кім және қалай қабылдайтынын да білгіміз келеді. Сайып келгенде, заң шығарушы органның саясатты қалыптастырудағы рөлі қандай? Оның құрылымы шешім қабылдауға қалай әсер етеді? Заң шығарушылардың шешімдеріне қандай факторлар немесе ой-пікірлер ықпалын тигізеді деген сұрақтарға жауап беру қажет. Саяси процестерге негізделген тәсіл саясат пен саясатты қалыптастыру жөнінде көбірек білуге көмектесіп қана қоймайды, үкіметтің қалай жұмыс істейтіні туралы тұтас ұғым қалыптастыруға да жәрдемдеседі.

Екіншіден, саясатты қалыптастыру әдетте мен сипаттаған іс-әрекет кезеңдерін немесе санаттарын да қамтиды. Осылайша оның реттік құрылымы іс-әрекеттің нақты саяси процестегі барысын анықтауға және

түсінуге көмектеседі. Алайда саясатты әзірлеу және қабылдау кезеңдері шын мәнісінде бір-бірімен үйлесуі мүмкін. Мысалы, әлеуметтік қамсыздандыруды реформалау туралы ұсынылған заң оны қабылдауға қажетті дауыстарды жинау үшін комитеттерде және Өкілдер палатасы мен Сенатта қарау барысында өзгертіледі. Әкімшілік ведомстволар оны жүзеге асыру кезінде, мысалы, мемлекеттік жерді пайдалануға қатысты саясат секілді, саясатты анықтайтын ережелерді шығарады (6-тарауды қараңыз). Аборт жасатуды шектеу сияқты саясаттың қабылдануы кейбір адамдардың мәселесін шешсе, ал басқалары үшін мәселе тудырады, содан кейін ұнамай қалған саясатты өзгерту немесе күшін жою мақсатындағы саяси процесс қайта іске қосылады. Тіпті мұндай жағдайда да әртүрлі әрекеттерді аналитикалық түрде ажырата білу үшін «саясат-процесс» принципіне негізделген тәсілді пайдалануға болады.

Үшіншіден, саяси процесс тәсілі – өзгерту мен нақтылауға қолайлы және бейім.[4] Егер тәжірибе оның сипаттау мен талдауды күшейтетінін көрсетсе, қосымша кезеңдер енгізілуі мүмкін. Бюджет әзірлеуді бұл процестің жеке кезеңі деп таныған дұрыс болар. Сандық (статистикалық), тарихи, құқықтық немесе дәстүрлі (құндылыққа бағдарланған) болса да, деректерді жинақтау мен талдаудың түрлі формасы онымен үйлеседі. Оны бірыңғай саясатты (мысалы, «Мүгедектігі бар американдықтарды қорғау туралы» Заң (*the Americans with Disabilities Act*) зерттеу немесе азаматтық құқықтар туралы бірнеше заңдардың қабылдануы мен орындалуын салыстыру үшін қолдануға болады. Оған саясатты зерттеудің топтық, институттық және басқа да тәсілдерін қосуға болады. Топтық тәсіл саясаттың қабылдануын түсіндіре алады, ал институционализм оның іске асырылуын айшықтап көрсетеді. Жүйелер теориясы бізге оның кейбір әлеуметтік салдарын түсінуге көмектеседі.

Төртіншіден, «саясат-процесс» тәсілі саяси процесс туралы статикалық және жанама емес, динамикалық және дамуға бағытталған көзқарас қалыптастыруға көмектеседі. Ол мемлекеттік саясаттың даму жолы, оның қалай қалыптасатыны жайлы, сондай-ақ бұл әдіс саяси процестің бір сатыдан келесі сатыға өтуімен байланысты іс-әрекеттерге қандай факторлар ықпал ететіні туралы ойлануды қажет етеді. Сонымен қатар ол саясатты қалыптастыруға қатысушылардың қарым-қатынасын немесе өзара әрекеттесуін баса көрсетуге көмектеседі. Саяси партияларды, мүдделі топтарды, заңнамалық процедураларды, президенттік міндеттемелерді, қоғамдық пікірді және басқа мәселелерді бір-бірімен байланыстыруға болады. Себебі олар саясатты әзірлеуді басқарып, түсінуге көмектеседі. Әрі қарай процестің бір сатысындағы іс-әрекеттің кейінгі сатылардағы әрекетке қалай әсер ететінін анықтауға болады. Мысалы, заңнаманың дизайны мен мазмұны оның іске асырылуын қалай жеңілдетеді немесе қиындатады? Саясатты іске асыру оның ықпалына қалай әсер етеді?

Бесіншіден, саяси процесс тәсілі мәдениетке байланысты емес. Оны сыртқы саяси жүйелердегі саясатты қалыптастыруды зерттеу үшін қолдануға болады. Сондай-ақ бұл үкіметтің күн тәртібіне проблеманың қалай енгендігі, саясаттың қалай заңдастырылғаны немесе әртүрлі елдерде саясаттың қалай жүзеге асырылғаны секілді қолайлы салыстырмалы талдау жасауға мүмкіндік береді. Мұндай бірқатар салыстырмалы талдаулар осы кітапқа енгізілді.[5]

Енді мемлекеттік саясатты және мемлекеттік саясатты санаттарға бөлудің түрлі тәсілдерін түсіндіруге кірісейік.



Мемлекеттік саясат дегеніміз не?

Жалпы алғанда «*саясат*» термині қоғамдық көлік немесе тұтынушылардың құқықтарын қорғау сияқты қызмет саласындағы лауазымды тұлға, мемлекеттік орган немесе заң шығарушы орган секілді кейбір акторлар не болмаса бір топ актордың іс-әрекетін білдіреді. Сондай-ақ үкіметтің қандай да бір шара қолдану немесе ешқандай шара қолданбау туралы ұйғарымын да мемлекеттік саясат деп санауға болады. Мұндай анықтамалар қарапайым дискурс үшін жеткілікті болуы мүмкін, бірақ осы кітапта мемлекеттік саясатқа жүйелі талдау жүргізуді мақсат еткендіктен, ойды құрылымдау және бір-бірімізбен тиімді байланыс орнату үшін нақты анықтама немесе тұжырымдама қажет.

Бұл кітапта саясат ұғымына – *жеке актордың немесе бір топ актордың қандай да бір проблеманы не өзекті мәселені шешу жолындағы мақсатты іс-әрекеті немесе әрекетсіздігі* деген анықтама бердік. Бұл анықтама ұсынылған немесе бағытталғаннан гөрі нақты іске асырылғанға баса назар аударады. Баламалардың арасынан нақты таңдау болып есептелетін шешімнен саясатты ажырата алады және саясатты уақыт өте келе пайда болған нәрсе ретінде қарастырады.

Мемлекеттік саясаттың негізгі бағыттарын мемлекеттік органдар мен лауазымды тұлғалар айқындайды (Үкіметтік емес акторлар мен факторлар да мемлекеттік саясаттың дамуына әсер етуі мүмкін). Мемлекеттік саясаттың ерекше сипаттамалары саясаттанушы Дэвид Истон саяси жүйедегі «құзыреті барлар» деп атаған «ақсақалдардан, жоғары көсемдерден, басшылардан, заң шығарушылардан, соттардан, әкімшілерден, кеңесшілерден, монархтардан және т.б. туындайды». Оның айтуынша, «саяси жүйенің күнделікті істерімен айналысатын» және «жүйе мүшелерінің басым көпшілігі осы мәселелерге жауапты деп таныған» адамдар бар. Олар «өздерінің рөлдері аясында әрекет еткен уақытта мүшелерінің көпшілігі міндетті деп қабылдаған іс-әрекеттерді атқарады».[6] Қысқасын айтқанда, мемлекеттік саясат дегеніміз – лауазымды тұлғалар мен мемлекеттік агенттіктер жүргізетін саясат. Олар сондай-ақ әдетте халықтың көп бөлігіне әсер етеді.

Мемлекеттік саясаттың алаңдаушылық тудырып отырған қандай да бір мәселені шешуде үкімет басшылыққа алатын салыстырмалы түрдегі тұрақты әрі мақсатты іс-әрекет тұжырымдамасының бірнеше салдары бар. Біріншіден, бұл анықтама саясатты кездейсоқ тәртіппен немесе кездейсоқ жағдайлармен емес, мақсатты немесе мақсатқа бағытталған әрекетпен байланыстырады. Қазіргі саяси жүйелердегі мемлекеттік саясат көбіне өздігінен жүзеге аса салмайды. Олар нақты бір мақсаттарды орындауға немесе белгілі бір нәтижелерге қол жеткізуге арналған, бірақ бұған әрдайым қол жеткізіле бермейді. Мұның сыртында күтпеген жағдай орын алуы мүмкін. Ұсынылған саясатты нақты мақсаттарға жету үшін нақты шаралардың қабылдануын бағамдайтын гипотеза деп қарастыруға болады. Сондықтан ауылшаруашылық саласындағы кірісті арттыру үшін ұлттық үкімет кіріске көмекқаржы мен өндірісті бақылау тәсілдерін пайдаланады. Бұл бағдарламалар фермерлердің бәрінің болмағанымен, көпшілігінің кірісін шынымен де арттырды.

Саясаттың мақсаттары біршама шашыраңқы әрі мазмұны нақтыланбаған болуы мүмкін. Осылайша ол жүзеге асырылатын нақты мақсаттардан гөрі, жалпы бағыттарды қамтамасыз етеді. Мәселені шешуге кіріскендер не істеу керектігі және оны қалай жасау керектігі жөніндегі сұрақтарға әртүрлі жауап беруі мүмкін. Сөздің осындай екіұштылығы ең болмағанда белгілі бір кезең аралығында қақтығысты азайту құралы бола алады. Келісімді және қолдауды қамтамасыз ету үшін ымыраға келу жалпылама тұжырым жасауға әрі саяси мақсаттар мазмұнының анық болмауына әкеліп соқтыруы мүмкін.

Екіншіден, саясат жекелеген, бөлек шешімдерден емес, мемлекеттік қызметкерлердің кезі келгенде жүргізетін іс-әрекеттерінен немесе бағыттарынан тұрады. Президенттің кино актерін құрметтеу туралы шешімі немесе Әлеуметтік қамсыздандыру басқармасының Джон Доға мүгедектік бойынша жәрдемақы тағайындау жөніндегі шешімі секілді мұндай әрекеттерді мемлекеттік саясат деп есептеу қиын. Саясатқа қандай да бір тақырыпқа қатысты заң немесе ереже қабылдау туралы шешім ғана емес, сонымен бірге заңның не болмаса сол ереженің сақталуын не жүзеге асуын қамтамасыз етуге бағытталған келесі шешімдер де жатады. Мәселен, еңбекті қорғау және өндірістік қауіпсіздік саласындағы саясатқа тек 1970 жылғы «Еңбек қауіпсіздігі және денсаулықты қорғау туралы» Заң (*Occupational Safety and Health Act*) ғана емес, сонымен бірге сол заңды белгілі жағдайға қатысты түсіндіретін, әзірлейтін және қолданатын (немесе қолданбайтын) әкімшілік ережелер мен сот шешімдері де жатады.

Үшіншіден, мемлекеттік саясат саяси талаптарға немесе жеке азаматтар, топ өкілдері не заң шығарушылар мен өзге де мемлекеттік лауазымды тұлғалар сияқты басқа да субъектілер тарапынан мемлекеттік шенеуніктер

мен мекемелердің қандай да бір қоғамдық мәселелер бойынша әрекетіне не әрекетсіздігіне байланысты қойылған талаптарға жауап ретінде пайда болады.

Мұндай талаптар жергілікті басқару органдарының көлік кептелісіне қатысты «шара қолдану» жөніндегі талабынан бастап, үкіметтің медициналық және ғылыми-зерттеу ұйымдарына сату мақсатында иттер мен мысықтар секілді үй жануарларын ұрлауға тыйым салуға бағытталған нақты бастамалар болуы мүмкін. Қысқасы, кейбір талаптар әрекетке жай ғана шақырса, басқалары сондай-ақ нәтиженің қандай болуы қажеттігін көрсетіп те береді.

Саяси талаптарға жауап ретінде мемлекеттік қызметкерлер мемлекеттік саясаттың мазмұны мен бағытын анықтайтын шешімдер қабылдайды. Олар жарғылар, атқарушы бұйрықтар немесе өкімдер шығара алады, әкімшілік ережелерді жариялайды не болмаса заңдарға сот түсіндірмелерін жасай алады. Осылайша Конгрестің 1890 жылғы «Монополияға қарсы Шерман Заңын» (*Sherman Antitrust Act*) қабылдау туралы шешімі саяси шешім болды. Келесісі Жоғарғы соттың заң сауданың барлық шектеулеріне емес, тек негізсіз шектеулерге тыйым салатыны жөніндегі 1911 жылғы ережесі. Олардың әрқайсысы *монополияға қарсы саясат* деп аталатын бағытты қалыптастыруда үлкен маңызға ие болды (Шерман заңы сонымен қатар монополиялауға және монополиялау әрекеттеріне тыйым салады). Мұндай шешімдер шенеуніктердің мемлекеттік саясатты күнделікті қолдану барысында қабылдаған, салыстырмалы түрдегі сансыз шешімдеріне қарама-қайшы болуы мүмкін. Мысалы, Ардагерлер ісі жөніндегі министрлік ардагерлердің жәрдемақысына қатысты жыл сайын жүздеген мың шешім қабылдайды. Алайда бұл шешімдердің көпшілігі қалыптасқан саясат аясына кіреді және оларды күнделікті қабылданатын шешім санатына жатқызуға болады.

Мемлекеттің белгілі бір мәселеге қатысты ресми ұстанымы әдетте *саяси мәлімдемелер* түрінде жария болып тұрады. Олардың қатарына заңнамалық актілер, атқарушы биліктің өкімдері мен жарлықтары, әкімшілік ережелер мен қағидалар, сот пікірлері, сонымен қатар мемлекеттік лауазымды қызметкерлердің үкіметтің мақсаттары мен оларды жүзеге асыру үшін не істеу керектігін көрсететін мәлімдемелері мен сөйлеген сөздері жатқызылады. Саяси мәлімдемелердің мағынасы кейде екіұшты болады. Заңнамалық ережелердің немесе сот шешімдерінің мағынасына байланысты қақтығыстарға яки АҚШ президенті немесе Федералды резервтік кеңес төрағасы сияқты ұлттық саяси көшбасшылардың саяси мәлімдемелерінің мәнін талдауға және түсінуге жұмсалған уақыт пен күштің куәсі болып жатамыз. Үкіметтің әртүрлі деңгейлері, салалары немесе бөлімшелері

қоршаған ортаның ластануы не болмаса тұтыну өнімдері үшін жауапкершілік сияқты мәселелер бойынша қайшы саяси мәлімдемелер жасауы мүмкін.

Төртіншіден, мемлекеттік саясат ұғымы үкіметтің, ресми лауазымды тұлғалардың «осыны қолға аламыз» деген ниетін, жоспарын ғана емес, олардың жүзеге асырып жатқан нақты іс-шараларын да қамтиды. Мысалы, заң шығарушы орган жұмыс берушілерден белгіленген ең төменгі жалақы мөлшерінен кем емес төлем жасауды талап ететін заң шығарды делік. Алайда заңды орындау үшін ешқандай іс-әрекет жасалмады, нәтижесінде экономикада айтарлықтай өзгеріс болмайды. Бұл жағдайда мемлекеттік саясаттың шын мәнінде жалақыны реттеуде ешқандай іс-шара қолданбағанын айтуға болады.

Бұл орайда саяси іс-шаралар тұжырымдамасының және саяси шешімдер мен мәлімдемелерді орындау мақсатындағы іс-әрекеттердің маңызын атап өткен жөн.

Бұл тұжырымдамаға сәйкес, жиналған салықтардың мөлшері, автокөлік жолдарының ұзындығы, төленген әлеуметтік жәрдемақылар, сауда шектеулерін енгізу, жол ережесін бұзуға байланысты жиналған айыппұлдар және шетелдік көмек жобалары тәрізді мәселелерге баса назар аударылады. Негізінде, оларды тізбектеу аса қиынға соқпайды. Саяси іс-әрекет нәтижелерін сараптай отырып, қандай да бір саясаттың саяси мәлімдемелердегіден біршама немесе тіпті айтарлықтай айырмашылығы бар екенін байқауға болады.

Саяси іс-шараларды саясаттың әлеуметтік салдарынан көрініс табатын *саяси нәтижелерден* ажырата білу керек. Мысалы, ұзақ мерзімге түрмеге қамау қылмыс деңгейін төмендете ме? Ауаның ластануын бақылау бағдарламалары халықтың денсаулығын жақсарта ма? Саяси іс-шараның өлшемі болады, ал саяси нәтижені таразылау мүмкін емес немесе көбіне қиынға соғады.

Бесіншіден, мемлекеттік саясат позитив немесе негатив болуы мүмкін. Үкіметтің ашық іс-қимылының кейбір формасы іс-әрекетті (позитив) қажет ететін мәселені шешуіне немесе мемлекет шенеуніктерінің үкіметтің араласуын (негатив) талап ететін қандай да бір мәселе бойынша ештеңе қолданбауына қатысты болуы ықтимал.

Басқаша айтқанда, үкімет бүкіл экономиканың немесе экономиканың кейбір аспектілері бойынша «лесе-фер» (*laissez-faire*) немесе араласпау саясатын ұстануы мүмкін. Мұндай әрекетсіздік саясаты 1970 жылдардың соңында үкімет коммерциялық әуекомпанияларының тарифтері мен бағдарлары бойынша реттеуді тоқтату туралы шешім қабылдаған кездегі сияқты, қоғамға немесе кейбір топтарға үлкен зардаптар әкелуі мүмкін.

Шенеуніктер қандай да бір мәселені шешуден бас тартқанда, яғни олар теріс шешім қабылдаған кезде әрекетсіздік мемлекеттік саясатқа айналады.

Бұл таңдаудың қоғамдық мәселеге айналмаған, ресми түрде назарға алынбаған, қарастырылмаған және талқыланбаған қандай да бір мәселе жөнінде шешім қабылдамаудан айырмашылығы бар. Бұған қатысты оғаш бір мысал ретінде, жауын құртымен күресу бойынша үкіметтік іс-шаралардың болмауын көрсетуге болады, яғни атқарылатын іс-шараның мерзімі және квотасы жоқ. Бұл мемлекеттік саясат па? Бұған «жоқ» деп жауап береміз, себебі бұл мәселе емес және оған қатысты әлі ешқандай шешім қабылданбады.

Қорытындылай келе, мемлекеттік саясат кем дегенде оның позитив формасына қарай заңға негізделген және беделді болады. Қоғам мүшелері егер айыппұл төлеу, бас бостандығынан айырылу, басқа да заңмен белгіленген санкция немесе еңбекке жарамсыз болу қаупіне ұшырағысы келмесе, салық төлеу, импорттық бақылауды сақтау және автокөлік жолдарындағы жылдамдықты шектеу тәрізді фактілерді заңды деп қабылдайды. Осылайша мемлекеттік саясат жеке ұйымдардың саясатында жоқ, өкілетті, заңды мәжбүрлеу қасиетіне ие. Шынында мемлекеттің жеке ұйымдардан басты ерекшелігі – мәжбүрлеуді заңды түрде қолданудағы монополияның оның еншісінде болуы. Үкімет адамдарды заңды түрде қамауға ала алады, ал жеке ұйымдар олай істей алмайды.

Бірқатар мемлекеттік ережелер беделді бола тұра, тас жолдағы жылдамдықты шектеу туралы көптеген шектеулер мен 1920 жылдардағы ұлттық тыйым салу тәрізді заңдар кеңінен бұзылуы мүмкін. Сонымен қатар мәжбүрлеу шектеулі, бөлшектенген немесе кездейсоқ болуы ықтимал. Бұл енді сонда да мемлекеттік саясат па? «Иә», өйткені олар заңдар жиынтығында көрсетілген және оларды орындау қарастырылған. Мұндай саясаттың тиімді немесе орынды болуы – басқа мәселе. Құзіреттің болуы қажет, бірақ тиімді мемлекеттік саясат үшін жеткілікті емес.



Мемлекеттік саясаттың санаттары

АҚШ-тағы ұлттық, штаттық және жергілікті деңгейдегі үкіметтер мемлекеттік саясатты әзірлеуде белсенді болды. Жыл сайын ұлттық, штаттық және жергілікті заң шығарушы органдар үлкен көлемде заңдар мен қаулылар шығарады. Заңдардың мөлшері заңнамалық рұқсат негізінде әрекет ететін әкімшілік органдар тарапынан шығарылатын ережелер мен қағидалар санынан едәуір асып түседі. Мемлекеттік саясаттың мұндай қарқыны үкіметтік іс-шаралардың сыртқы саясат, көлік тасымалдау, білім беру, әлауқатты арттыру, құқық қорғау, экономикалық реттеу және халықаралық сауда сияқты дәстүрлі бағыттарында жүзеге асты. Соңғы онжылдықтарға дейін көп көңіл бөлінбеген экономикалық тұрақтылық, қоршаған ортаны қорғау, мүмкіндіктердің теңдігі, медициналық көмек және тұтынушылардың

құқықтарын қорғау сияқты салаларда да белсенділік байқалады (1.2-кестеде қабылданған заңдардың саналуандылығы көрсетілген).

1.2-кесте

Конгрестің негізгі заңдары, 2008

«Экономиканы қалпына келтіру туралы» Заң *(Economic Stimulus Act)*
«Студенттік несиелер туралы заңға үздіксіз қолжетімділікті қамтамасыз ету туралы» Заң (*Ensuring Continued Access to Student Loans Act*)
«Жоғары білім беру бағдарламаларын кеңейту туралы» Заң (*Extension of Higher Education Programs*)
«Азық-түлік, қоршаған ортаны қорғау және энергия ресурсы туралы» Заң (Ауылшаруашылығы туралы Заң) (*Food, Conservation and Energy Act* (*The Farm Bill*))
«Шетелдік барлау агенттерін жасырын қадағалау туралы» Заңға түзетулер (*Foreign Intelligence Surveillance Act Amendments*)
«Тұтынушы өнімінің қауіпсіздігін жақсарту туралы» Заң (*Consumer Product Safety Improvement Act*)
«Мүгедектігі бар американдықтарды қорғау туралы» Заңға түзетулер (*Americans with Disabilities Act Amendments*)
«Аэронавтика және ғарыш кеңістігін зерттеу жөніндегі Ұлттық әкімшілік туралы» Заң (*National Aeronautics and Space Administration Authorization Act*)
«Экономиканы жедел тұрақтандыру туралы» Заң (*Emergency Economic Stabilization*)
«Тұрғын үй және экономиканы қалпына келтіру туралы» Заң (*Housing and Economic Recovery Act*)
«ЖИТС-ке қарсы күрес бойынша жаһандық өкілеттікті қайта бөлісу туралы» Заң (*Global AIDS Relief Reauthorization Act*)
«Науқастар мен қызмет көрсетушілер үшін медициналық көмекті жақсарту туралы» Заң (*Medicare Improvements for Patients and Providers Act*)
«Теміржол қауіпсіздігін нығайту туралы» Заң (*Rail Safety Improvement Act)*
«Ардагерлерге 11 қыркүйек оқиғасынан кейінгі білім беру туралы» Заң (*Post-9/11 Veterans Educational Assistance Act*)
«Энергия ресурсын пайдалануды дамыту және нығайту туралы» Заң (*Energy Improvement and Extension Act*)
«Психикалық саулық және есірткіге тәуелділікті емдеу бойынша әділдік туралы» Заң (*Mental Health Party and Addiction Equity Act*)
«АҚШ пен Үндістан арасындағы ядролық ынтымақтастық туралы» Заң (*United States-India Nuclear Cooperation Act*)

Дереккөз: United States Statutes at Large 2008

112-Конгресте (2011–2012) 238 мемлекеттік заң қабылданды. Көп заң мемлекеттік ғимараттарға атау беру, техникалық немесе қолданыстағы заңдарға шектеулі өзгерістер енгізуге бағытталды. Айтарлықтай дау-жанжалдарға қарамастан, Конгресс бірнеше маңызды заңнамалар қабылдай алды.

Жалпылай алғанда олар көптеген тақырыптарды қозғады. Бұлардың барлығында кейбір топтарға тиімді, ал кейбіріне тиімсіз болатын артықшылықтар мен кемшіліктер бар. Тек сирек жағдайда ғана мемлекеттік саясат барлығына бірдей тиімді болуы мүмкін.

АҚШ-тағы мемлекеттік саясаттың ауқымды әрі күрделі екенін ескерсек, олардың мәнін түсінуге тырысу – орасан зор міндет. Бұл тарауда мемлекеттік саясатты жіктеу үшін саясаттанушылар мен басқа да мамандар әзірлеген жалпы типологиялардың бірқатары жинақталып қорытылады. Бұл типологиялар проблемалық салалар (еңбек, әл-ауқат, азаматтық құқықтар және сыртқы саясат), институттар (заңнамалық саясат, сот саясаты және ведомстволық саясат) мен кезең («Жаңа бағыт» кезеңі, Екінші дүниежүзілік соғыс және XIX ғасырдың соңы) бойынша жіктеудің анағұрлым дәстүрлі және кеңінен қолданылатын кейбір схемаларына қарағанда, саясатты ажыратуға және жалпылауға әлдеқайда пайдалы болады. Бұл категориялар әртүрлі саясат жиынтығын анықтауға және олар туралы пікірталас ұйымдастыруға ыңғайлы болғанымен, олар жалпылама тұжырымдар жасауға көмектеспейді. Себебі олар саясаттың негізгі сипаттамалары мен мазмұнын көрсетпейді. Типологияларды талқылау оқырманға мемлекеттік саясаттың ауқымы, әралуандығы және әртүрлі мақсаттары туралы түсінік береді.

Құрылымдау, бөлу, реттеу, өзін-өзі реттеу және қайта бөлу саясаты

Бұл типология мемлекеттік саясатты оның қоғамға әсері және оны қалыптастыруға қатысатындардың өзара қарым-қатынасы негізінде саралайды.[7] Құрылымдау саясатынан бастайық (*Құрылымдау* ұғымы осы жерде үкіметтің құрамы немесе құрылымы деген мағынада қолданылады). Профессор Теодор Лоуидің айтуынша, «құрылымдау саясаты дегеніміз – үкіметтің құрылымын, тәртіп ережелерін [немесе процедураларын] анықтау, сондай-ақ қолданыстағы және болашақтағы мемлекеттік саясатты жүзеге асыруға мүмкіндік беретін билік пен сот құзіреттерін үлестіру немесе бөлу қағидаларын қалыптастыру тұрғысындағы ресми әрі айқын саясат.»[8] Мұны кейде «мемлекет құру» деп те атайды.

Құрылымдау саясатына АҚШ Ұлттық қауіпсіздік министрлігінің құрылуы мысал бола алады. 2002 жылы маусымда президент Джордж У. Буш терроризмге қарсы бағдарламаларды басқару бойынша атқарушы министрліктің қажет еместігін алға тартып, Конгресті Ұлттық қауіпсіздік министрлігін құруға шақырды. Конгресс мүшелері бұған дейін Билл Клинтон тағайындайтын президенттік комиссия сияқты министрлік құруды ұсынған. Президенттің ұсынысына орай, Конгресс 2002 жылдың қарашасында «Ұлттық қауіпсіздік туралы» Заң (*Homeland Security Act*) қабылдады.

Жаңа құрылған Ұлттық қауіпсіздік министрлігі өзге атқарушы министрліктердегі жиырма екі бөлімнің міндетін біріктірді. Олардың қатарына, атап айтқанда, Иммиграция және натурализация қызметі (әділет), Кеден қызметі (қазынашылық), Жағалау күзеті (көлік) және Құпия қызмет (қазынашылық) кіргізілді. Ешқандай барлау агенттіктері (мысалы, Орталық барлау басқармасы және Ұлттық қауіпсіздік агенттігі) кіргізілмеді. Бұл бөлімдер үлкен және кеңейтілген бір министрлікте біріктірілсе (170 000 қызметкер), олар елдің ішкі қауіпсіздігін террористік шабуылдардан қорғау үшін анағұрлым үйлесімді әрі оңтайлы әрекет етеді деп үміт артылды. Оларды тиімді түрде жұмыла жұмыс жасайтын бөлімге біріктіру оңай болмады.

Құрылымдау саясатының процедуралық мысалы ретінде 1946 жылғы «Әкімшілік іс жүргізу туралы» федералдық Заңын (*Administrative Procedure Act*) көрсетуге болады. XX ғасырдың басындағы әкімшілік органдар құзыретінің күшеюіне жауап ретінде қабылданған бұл маңызды құжатта ескерпелер мен түсініктемелер немесе бейресми норма жасау кезінде мекемелер ұстануға тиісті процедуралар белгіленген. Мысалы, «Әкімшілік іс жүргізу туралы» Заң норма жасауға қызығушылық танытқан адамдарға ереженің жарияланымын ауызша немесе жазбаша талқылағаны туралы ескертуді және ұсынылған ережені күшіне енгенге дейін кемінде отыз күн бұрын жариялауды, сондай-ақ мүдделі тұлғалардың ереже шығару, өзгерту немесе жою жөнінде өтініш беру мүмкіндігін реттеуді талап етеді. Сот шешіміне қойылатын талаптар анағұрлым егжей-тегжейлі, бірақ екі жағдайда да ол агенттіктің шешім қабылдаудағы адалдығы мен әділдігін қамтамасыз етуге арналған.

Процедуралық саясаттың тағы бір мысалы ретінде, Федералдық агенттіктерден «Ұлттық экологиялық саясат туралы» Заң (*National Environmental Policy Act*) негізінде, қоршаған ортаға қатысты негізгі іс-шараларды ұсынатын мәлімдеме *(environmental impact statement)* жасау талап етілетінін айтуға болады. Оның мақсаты – агенттіктерді шешім қабылдамас бұрын қоршаған ортаға тигізетін әсерін ескеруге мәжбүрлеу. «Ұлттық экологиялық саясат туралы» Заңның өзі саясаттың мазмұнына ешнәрсе қоспайды, сондай-ақ агенттіктерден қоршаған ортаға қатысты айтарлықтай әрекет талап етпейді және тыйым салмайды. Оның орнына қоршаған ортаға қатысты шешім қабылдағанда мекемелердің не істеуі қажеттігін айқындайды.

Құрылымдау саясаты кадрлық саясат пен бюджеттік әрекеттер сияқты мәселелерді де қамтиды. Олар мемлекеттік ұйым, процедуралар және процестермен байланысты болғандықтан, құрылымдау саясатының маңызды және елеулі салдары болуы мүмкін. Яғни бір іс қалай жасалды немесе іс-әрекетке кім жауап береді деген сұрақтар нақты не істелгенін анықтауға көмектеседі. Сондықтан құрылымдау саясатының маңыздылығын қысқаша сипаттау үшін үкіметтік процедураларды қолдануға болады.

Маңызды шешімдер мен саясатты қабылдауға жол бермеу немесе кідірту үшін көбіне процедуралық мәселелерді қолдануға күш салынады. «Әкімшілік іс жүргізу туралы» Заңға шын мәнінде қарсы іс-әрекеттер орын алған кездегідей, тиісті процедуралар сақталмаған жағдайда агенттіктің іс-әрекетіне шағымдануға болады. Агенттіктің іс-әрекетін кідірту немесе қабылдануына жол бермеу мақсатында вашингтондық кейбір адвокаттар процедуралық ережелерге байланысты айла-шарғы жасау тұрғысынан жоғары білікті мамандарға айналды. Осылайша процедуралық кідіріс пен күрделілік салдарынан (оның көпшілігі айыпталушы компанияның айласымен іске асырылған), «Картердің шағын бауыр таблеткалары» деп аталатын өнімнен *бауыр* сөзін алып тастауға өндірушіні еріксіз көндіретін істі аяқтауға Федералдық сауда комиссиясы он үш жыл уақытын сарп етті (өнім адамның бауырына ешқандай әсер етпейді). Егер процедуралық талаптарға бой алдырса, агенттік уақтылы және тиімді әрекет ету мүмкіндігін жоғалтуы ықтимал.

Бөлу саясаты жәрдемақы мен қызметтерді халықтың жеке адам, топ, компания немесе қауымдастық тәрізді белгілі бір топтары арасында қайтарымсыз түрде бөлуді қарастырады. Оған субсидиялар, гранттар, заемдар, техникалық көмек, ақпарат (мысалы, ауа райы жөнінде), келісімшарттар, өзен мен кемежайлардағы жағдайды жақсарту шаралары кіреді. Ауылшаруашылығы, сауда, энергетика және көлік саласындағы федералдық министрліктер бөлу саясатының көптеген түрлерін жүзеге асырады. Бөлу саясаты бағаны немесе кірісті көтеруге, іс-әрекеттердің құнын немесе қауіп-қатерін төмендетуге, ғылыми зерттеулерді не болмаса экономикалық дамуды, сондай-ақ экономикалық белсенділікті ынталандыруға, демалуға, туризмге және т.б. мүмкіндік беруге әртүрлі ықпал етуі мүмкін. Мұнда, қорғау тарифтері мен импорттық шектеулерден басқа жағдайда, әдетте мемлекеттік қаражаттың жұмсалатынын айтудың қажеті де жоқ шығар.

Қағида бойынша, бөлу саясаты шығындарды қандай да бір нақты топқа жүктемейді. Керісінше, шығындарды мемлекеттік қазына, яғни тұтастай алғанда, салық төлеушілер төлейді. Осылайша бөлістіру саясатының нәтижесінде құдды ешкім ұтылмағандай болып көрінеді, дегенмен олардың қаржылық шығындарын біреу көтеретіні анық.

Бөлу саясатының көп түрінің саяси маңызы төмен болғанымен бұл ережеге бағынбайтындары да бар. Мұның бір мысалы ретінде 2009 жылы автокөлік өнеркәсібіне көрсетілген сәтті көмекті айтуға болады. Олардың күйреуіне және жүздеген мың жұмыс орындарының қысқаруына жол бермеу үшін үкімет *General Motors* және *Chrysler*-ге (Фордтың жағдайы жақсы болды), олардың қаржылық компанияларына және көптеген тауар жеткізушілеріне 82 млрд АҚШ доллары көлемінде несие берді. Мұның сыртында, ескі автокөліктерді қайта өңдеу бағдарламасы аясында, тұтынушыларды жанармайды көп қажет ететін көліктерін жаңа үлгілерге ауыстыруға

ынталандыруға 3 млрд АҚШ доллары жұмсалды. Республикашылдар мен консерваторлардың көбі бұл әрекеттерге қарсы шықты. Дегенмен компаниялар аман қалды. Үкімет *Chrysler*-ге берген несиесі бойынша млрд доллар пайда тапты, бірақ *General Motors* ісі бойынша бірнеше млрд доллар жоғалтуы ықтимал.[9]

Тағы бір мысал – *Future Gen* жобасы. 2003 жылы үкімет көмірқышқыл газ шығармайтын, көміртекті тұту және сақтау технологиясын қолдана отырып, көмірмен жұмыс істейтін электр қуатын өндіретін зауыт салу бойынша конкурстық бағдарламаны бастады. Сайыста Иллинойс штатының Маттун қаласында шоғырланған консорциум жеңімпаз атанды. Құны жоғары болуына байланысты Буш әкімшілігі бұл жобадан бас тартуды ұйғарды. Обама әкімшілігі бұл жобаны жалғастыру керек деп шешті. Сіз мұны оқып жатқан кезде ол жоба аяқталған болуы мүмкін.[10]

Бөлу саясатын талқылау сайлаушылардың ризашылығын алу немесе дауыс жинау үшін жергілікті жобаларға федералды бюджеттің қаражатын пайдалануға байланысты қолданылатын американдық «порк баррел» (*pork barrel*) жобаларынсыз («мақсатты жарна») толық болмайды. Әкімшілік және бюджет басқармасы «порк баррелді» немесе мақсатты жарнаны «Конгресс басшылығы (заң жобалары немесе есептер сөзімен айтқанда) атқарушы биліктің қызметіне қарай немесе конкурстық *бөлістіру* негізінде бөлуді айналып өте отырып, жобалар мен бағдарламалар үшін ұсынатын қаражат ретінде қарастырады не болмаса қайда бөлінгенін не оны алушының кім екенін анықтап жазады немесе атқарушы биліктің қаражатты бөлу процесінің негізгі аспектілерін басқару қабілетін шектейді» деп сипаттайды. Осылайша Әкімшілік және бюджет басқармасы 2010 жылға арналған 11 млрд АҚШ доллары көлеміндегі бюджет туралы заң жобасынан шамамен 9 200-ге жуық шекті соманы анықтаған.[11] Штаттар мен сайлау округтерінің көпшілігі таза пайданы бөліскен. Қаражат автокөлік жолдары құрылысы, ғылыми-зерттеу жұмыстары, қоғамдық ғимарат, туристік орындар сияқты басқа да көптеген жобаларға жұмсалған.

Елдің түкпір-түкпіріне таралған бұл жобалардың бір-біріне ұқсастығы шамалы. Профессор Теодор Лоуидің *«бөлу саясаты* іс жүзіндегі саясат емес, ол тек жинақталу арқылы ғана саясат деуге болатын, шын мәнінде дараланған шешімдер»[12] деген тұжырымы мұны растайды. Әрбір елдімекен және оның жақтастары әдетте өз жобалары үшін бөлінген қаржыны басқалардың да солай ету құқығын бұзбай талап етеді. Осылайша көп жобаның Конгресте жақтастары бар, ал қарсыластары болмайды және әдетте президенттер оларға тиіспейді. Жақында ғана мақсатты бөлінген қаражаттар «ысырапшыл шығындар» ретінде сынға алынғаннан кейін ғана олардың көлемі айтарлықтай азайды. Тіпті Конгрестің тәжірибелі «поркерлері» де әрекеттерін тоқтатты.

Реттеу саясаты жеке адамдар мен топтардың мінез-құлықтарына шектеулер қояды. Яғни бұл шектеулер банкирлер, коммуналдық компаниялар, ет өңдеушілер мен салон иелері секілді реттеу жүргізілетін топтардың әрекет ету еркіндігін немесе қалауын шектейді. Бұл тұрғыда, реттеу саясатының адамдар мен топтардың бостандығы мен шешім қабылдау еркіндігін күшейтетін бөлу саясатынан айқын түрде айырмашылығы бар.

Реттеу саясаты дегенде әдетте қоршаған ортаның ластануын бақылауға немесе көлік өнеркәсібіне қатысты бизнесті реттеу саясатына көңіл бөлеміз. Атап айтқанда, осы секілді саясат түрлері дерегуляция (*deregulation*) әрекетінің басты назарында болды. Алайда реттеу саясатының анағұрлым ауқымды түрі адамдарға немесе мүлікке қарсы қылмыстық әрекеттермен байланысты. Әлеуметтік реттеу саясаты жағымды іс-әрекет, мектептегі ғибадат, қаруды бақылау, порнография, аборт сияқты мәселелерді қарастырады және жеке мінез-құлықты реттеумен айналысады.[13]

Реттеу саясатын қалыптастыру барысында әдетте екі топ немесе коалиция арасында қайшылық туындайды, сонымен бірге бір тарап екінші тарапқа әлдебір бақылауды таңуға тырысады, ал екінші тарап бақылаудың қажет еместігін немесе бақылау түрінің дұрыс болмағандығын айтып, көп жағдайда қарсылық білдіреді.

Реттеу шешімдері осы қарсылық жағдайында нақты жеңімпаздар мен жеңілгендер болады деп болжайды. Дегенмен жеңімпаздар әуелдегі ойлағандарына әдетте аз мөлшерде қол жеткізеді. (Егер жеңімпаздар қоғамдық мүдде үшін жұмыс жасайтын топтар болса, әлеуметтік тұрғыда мейлінше тиімді «Таза ауа туралы» Заң (*Clean Air Act*) тәрізді, олар саясаттан тікелей материалдық пайда ала алмайды). Көп жағдайда реттеу саясатының бүкіл мақсаты мен салдарын анықтау қиынға соғады. Реттеу саясаты бірнеше формада болады.

Бірқатар реттеу саясаты белгілі бір шараны қолдануға немесе қолданбауға өкім ету тұрғысындағы жалпы ережелерді белгілейді. Шерман Заңы (маған қатты ұнайтын) іс жүзінде кәсіпкерлерге: «Монополия орнатпауға немесе монополия орнатуға тырыспауға не болмаса сауданы шектеуге әрекет жасамауға тиіссіздер» дейді. Бұл тыйымдар федералдық сотқа заң бұзушыларға қарсы берілген талап-арыздар арқылы жүзеге асады. Ал штаттық үкіметтердің коммуналдық қызметтерді реттеу шаралары бизнес бастау, қызмет көрсету стандарты, қаржылық тәжірибе, сондай-ақ электр энергиясы, телефон және басқа да коммуналдық компаниялар алатын тарифтерді егжей-тегжейлі бақылауды қамтиды. Салыстырмалы түрде алғанда, монополияға қарсы реттеу коммуналдық қызметті реттеуге қарағанда, іскерлік еркіндікті әлдеқайда аз шектеуді талап етеді.

Тұтынушылар құқығын қорғау саясаты реттеу саясатының басқа үлгісін де көрсете алады. 1906 жылғы «Азық-түлік және медициналық дәрі-дәрмектің

сапасы туралы» Заң (*Pure Food and Drug Act*) мен 1962 жылғы «Дәрілік заттар туралы заңға енгізілген түзетулер» (*Drug Amendments*) сияқты кейбір заңнамалар дәрі-дәрмек өндірушілері ұстануға тиісті сапа стандарттарын белгілейді. Осылайша жаңа препараттар нарыққа шығарылмай тұрып, олардың қолдану қауіпсіздігі мен көзделген мақсаттағы тиімділік стандартына сәйкес келетіні көрсетілуі тиіс. «Тұтынушылардың несиелерін қорғау туралы» Заң сияқты, тұтынушылардың құқын қорғайтын басқа заңдар несие берушілердің қарыз алушыларға несие пайыздары мен басқа да қаржылай шығындар жөнінде нақты ақпарат беруін талап етеді. Бұл саясаттың бірінші түрі белгіленген стандарттарға сәйкес келмейтін өнімдердің нарыққа кіруіне жол бермеуге бағытталған болса, екінші түрі тұтынушылардың негізді шешім қабылдауы үшін жеткілікті ақпарат беруді көздейді.

Телехабар немесе электр қуатын тарату секілді бизнеске араласуды шектейтін қайсыбір реттеу саясаты біреулерге артықшылық беретін, ал енді біреулерге бұл тұрғыда рұқсат бермейтін шешімдер арқылы жүзеге асырылады. Қала аймағына телехабар таратуға лицензия алуға Федералдық байланыс комиссиясына бірнеше үміткер өтініш берсе де, оның ішінде біреуінің ғана өтініші қанағаттандырылуы мүмкін. Бұл шараларды бәсекені реттеу саясаты деп атауға болады, себебі олар нақты тауарлар мен қызметтерді жеткізушілердің санын шектейді. Олар, сондай-ақ тұтынушыларға көрсетілетін қызметтердің сапасын да реттей алады.[14]

Өзін-өзі реттеу саясаты бәсекені реттеу саясатына ұқсас, өйткені ол да кейбір мәселелерді немесе топтарды шектеуді немесе бақылауды қамтиды. Алайда өзін-өзі реттеу саясатының бәсекені реттеу саясатынан айырмашылығы, әдетте көп жағдайда реттелетін топ оны өз мүшелерінің мүдделерін қорғау немесе ілгерілету құралы ретінде пайдаланады. Ағаш отаушы мен аукционшылардан бастап, заңгерлер мен дәрігерлерге дейінгі бірнеше жүздеген кәсіп пен мамандыққа бір немесе бірнеше штатта, ал алпысқа жуығына штаттардың басым көпшілігінде лицензия берілген. Жалпы денсаулық сақтау саласы бойынша лицензия берілгендер арасында хиропрактик, стоматолог, стоматолог-гигиенашы, жедел медициналық техник, офтальмолог, фармацевт, педиатр, практикалық және тіркелген медбике, психолог, санитар және әлеуметтік сала қызметкерлері сияқты мамандар бар.[15]

Мұндағы өз бетінше әрекет ететін кәсіби маманның немесе кәсіби топтың штаттың заң шығарушы органынан лицензия беруге қатысты заңнамаларды шығаруды талап етуі қалыпты саясатты қалыптастырудың қалыпты моделі болып табылады. Мүдделі топқа кірмейтіндердің әдетте бұл мәселеге деген қызығушылығы шамалы. Мұның нәтижесін лицензия беру туралы заңның қабылдануынан көруге болады. Заңның орындалуын жүзеге асыру лицензия берілген топ мүшелері басқаратын басқармаға жүктелді. Уақыт өте келе лицензия берілетін кәсіпке немесе мамандыққа қолжетімділік

шектеліп, мамандандырылған қызметтердің бағасы қымбаттауы мүмкін. Лицензия беру халыққа қолжетімді қызметтердің сапасын қаншалықты жақсартатыны белгісіз.[16]

Қайта бөлу саясаты үкіметтің байлықты, кірісті, жекеменшікті немесе құқықты дәулеттілер мен дәулетсіздер, пролетариат пен буржуазия секілді көптеген таптар немесе халықтың ішіндегі топтар арасында қайта бөлуге қатысты мақсатты түрдегі күш-жігерін талап етеді. «Мәселе – меншікті пайдалануда емес, меншікті иемденуде, оны тең дәрежеде пайдалануда емес, тең дәрежеде меншік иесі болуда, мінез-құлықта емес, тіршілік етуде».[17] Америка қоғамында қайта бөлу саясаты түптің түбінде либералдар (жақтаушылар) мен консерваторлар (қарсы болғандар) арасындағы келіспеушіліктер және әдетте дау-жанжал тудырады.

Қайта бөлу саясатының әдеттегі моделі ресурстарды дәулеттілерден дәулетсіздерге қарай тартады. Дегенмен ағынның бағыты кері қарай өзгеруі де мүмкін. Ауылшаруашылық кірістерін қолдау бағдарламалары бойынша фермерлік шаруашылықтарды субсидиялауды, негізінен, ірі коммерциялық фермерлер жүзеге асырады; шағын фермерлер азғантай жеңілдік алады, дегенмен салық төлейтіндердің барлығы осы бағдарламаларды қаржыландыруға өз үлесін қосады. Алайда мұндай жағдайлар әдетте қайта бөлу ретінде қарастырылмайды.[18] Бұл шамасы кейде дәулеттілердің кедейлер есебінен пайда табатынын мойындағысы келмегендіктен болса керек.

Ақшаны, құқықты немесе билікті қайта бөлумен байланысты болғандықтан, қайта бөлу саясатын нақты іске асыру қиын. Кейбіреулердің ақша мен билікті көтеріп жүрудің жауапкершілігі тым ауыр екенін қоймай әңгіме еткеніне қарамастан, қалтасы қалың немесе билігі күшті адамдардың одан өз еркімен бас тарта қоюы өте сирек. Ақша мен билік саяси саладағы жақсы мүмкіндік болғандықтан, оның азаюына қарсы тұру үшін иелері қолындағы барлық мүмкіндікті пайдаланады.

Қайта бөлуге біршама ықпалы бар (немесе ықпалы болған) саясатқа сараланған кіріс салығы, *Medicare* және *Medicaid*, Кедейлікпен күрес, «Сайлау құқығы туралы» Заң (*Voting Rights Act*) және қайта заңдастыру жатады. Джонсон әкімшілігінің кедейлікке қарсы күресі – байлық пен басқа ресурстарды қаранәсілді және кедей адамдарға аудару әрекетінің айқын көрінісі. Консерваторлардың үлкен қарсылығына тап болған әрі айтарлықтай президенттік қолдауға ие бола алмаған бұл күрес біртіндеп басылып, тоқтап қалды, бірақ нәтижесіз болған жоқ. Кедейлікпен күреске қарсы бағытталған жекелеген бағдарламалардың көпшілігі («Жаңа бастама» және қауымдастық әрекет немесе қызмет көрсету бағдарламалары секілді) әлі жұмыс істеп тұрса да, олардың қайта бөлу тұрғысындағы сапасы мейлінше төмендеді. Тұтастай алғанда, Әділет министрлігі қуаттаған «Сайлау құқығы

туралы» Заң сайлауға қатысатын қаранәсілді сайлаушылар мен мемлекеттік деңгейдегі және елдің оңтүстігіндегі жергілікті лауазымды тұлғалар санының артуына ықпал етті.

Төлем қабілеттілігі қағидатына негізделген үдемелі кіріс салығы (табысы жоғарылардың біртіндеп ұлғаятын жүктемелер бойынша төлем жасауы әділдік болады) қазіргі таңда өзінің қайта бөлу тұрғысындағы әлеуетін ішінара жоғалтты. Жоғарғы шекті мөлшер бір кездері 91%-ды құрады. 1980 жылдардың басында қайта бөлу мүмкіндігін әлі де қамтамасыз ете алатын ондаған кірістерде мөлшерлемелер 14%-дан 50%-ға дейін өзгерді. Жоғарғы шекті салық мөлшерлемелері жеке бастың еркіндігін шектеп, экономикалық өсуге кедергі келтіреді деп есептеген президент Рейганның айтарлықтай қолдауымен, 1986 жылы Конгресс қабылдаған «Салықты реформалау туралы» Заң 15% бен 28%-ды құрайтын тек екі салықтық мөлшерлемені ғана қарастырды.[19] Дегенмен 1990 жылдары бұған 31%, 36% және 39,6% салықтық мөлшерлемелер қосылды. Осы шекті салық мөлшерлемелері Джорж У.Буш әкімшілігінің талап етуімен салықты төмендету туралы 2001 жылы қабылданған заң нәтижесінде содан кейінгі бірнеше жыл бойы төмендетілді. 2008 жылы мұндай алты мөлшерлеме болды, яғни 10%, 15%, 25%, 28%, 33% және 35%. 2012 жылы табысы жоғары адамдар үшін бұл мөлшерлеме 39,6%-ға дейін қалпына келтірілді.

Қайта бөлу саясатының оңай еместігі өз алдына, кіріс салығын талқылау нәтижесі көрсетіп бергендей, оны тұрақты ұстап тұру да қиынға соғады. Мүмкіндіктердің теңдігіне қатысты өздері қандай ойда болса да, американдықтардың басым көпшілігінің мүмкіндік немесе жағдай тұрғысындағы теңдігі (яғни кіріс немесе өмір сүру деңгейінің мөлшері) қызығарлықтай емес.

Материалдық және символдық саясат

Қамтамасыз ететін пайда түрлеріне қарай, мемлекеттік саясатты материалдық және символдық деп сипаттауға болады.[20] Материалдық саясат әлеуметтік көмек алушы адамдарды айтарлықтай күш-қуатпен және материалдық ресурстармен қамтамасыз етеді немесе зардап шеккендерге қолайсыздық туғызады. Жұмыс берушілерден белгіленген ең төменгі жалақы төлеуді, мемлекеттік тұрғын үй бағдарламасына ақша бөлуді немесе кірісті қолдау үшін фермерлерге төлем жасауды талап ететін заңнама мазмұны мен тұрғысынан материалдық болады.

Керісінше, символдық саясаттың адамдарға материалдық тұрғыдан нақты ықпалы аз. Олар қызмет көрсетіп жатқан сияқты болып көрінгенімен, нақты қызмет көрсетпейді, ешқандай елеулі артықшылықтары мен кемшіліктері де жоқ. Керісінше, олар адамдардың бейбітшілік, отансүйгіштік және әлеуметтік әділдік сияқты ортақ құндылықтарына назар аударады. 1928 жылғы Келлогг–Бриан пактісі – символдық саясаттың жарқын мысалы.

Бұл пактіге сәйкес, АҚШ және өзге де он төрт мемлекет соғысқа тыйым салуға келісті. Оның ықпалы туралы пікір айтудың қажеті жоқ сияқты.

Саяси наразылықтың символы ретінде АҚШ-тың туын жағу көп жыл бойы Конгресс мүшелерін алаңдатып келді. 1989 жылы «Туды қорғау туралы» Заңда (*Flag Protection Act*) кімде-кім «АҚШ-тың кез келген туына қасақана зиян келтіріп, көркін кетірсе, былғаса, өртесе, еденге немесе жерге тастап, аяқасты етіп таптаса» ол адамға қылмыстық жаза қарастырылды. Бірден наразылық тудырған бұл заңды АҚШ Жоғарғы Соты «Бірінші түзету» (*First Amendment*) (АҚШ Конституциясына жасалған бірінші түзетуді білдіреді – *Ред.*) бойынша қорғалған сөз бостандығын бұзу ретінде Конституцияға қайшы деп жариялады. Сот шешімі қоғамдық және саяси қызу талқыға себеп болды. 1990 жылдардың басынан бастап, Өкілдер Палатасы туды «физикалық қорлауға» тыйым салатын Конституциялық түзетуді бірнеше рет мақұлдады.[21] Сенаттың мақұлдауы үшін қажетті үштен екі дауысқа әр жолы бірнеше дауыс қана жетпей қалады. Бұл – американдықтардың көпшілігін, әсіресе консерваторларды эмоционалды түрде толғандыратын мәселе.

Көбіне символдық болып көрінетін саясаттың кейде маңызды салдары болуы мүмкін. Сирек кездесетін жануарлар мен өсімдіктердің өмір сүруін қамтамасыз етуге арналған 1973 жылғы «Жойылып кету қаупі төнген түрлер туралы» Заң (*Endangered Species Act*) бастапқыда шығыны аз, игі ниеттің көрінісі сияқты болды. Оның қабылдануына оппозициядан аз адам қатысты. Алайда осы заң жүзеге асырыла бастағанда оның түрлі салаларда маңызды салдары болды. Мысалы, бұл заң кейде тарғыл үкі, калифорниялық шыбыншы торғай, қызыл айдарлы тоқылдақ секілді жойылып кету қаупі төнген түрлер мекендейтін аймақтарда, зиянды құрылыс жобаларына, ағаш кесуге және басқа жұмыстарға тосқауыл қою үшін қолданылады.[22]

Көп жағдайда саясат толығымен символдық немесе бүтіндей материалдық сипатта болмайды. Қайта символдық және материалдық категорияларды континуумның қос полюсі ретінде қарастыру қажет. Онда да стратегиялардың көпшілігі тәжірибеде қаншалықты символдық немесе материалдық түрғыда қолданылатынына байланысты аталған континуум бойымен реттеледі. Шерман заңы ірі монополиялық компанияларды ыдырату үшін «сенім білдіру» құралы ретінде ұзақ уақыт символдық саясат болып келеді. AT&T-ді есепке алмағанда, прогрессивизм дәуірінен бері ешқандай трест жойылмады. Екінші жағынан, Картер әкімшілігінен бастап, Клинтон және Обама әкімшілігінде де Шерман заңы бағаны белгілеу, ұсыныстарды бұрмалау және нарықты бөлу сияқты астыртын сөз байласу тәжірибесі ретінде қолданылды. Бұл жерде оның айтарлықтай материалдық әсері болды.

Материалдық болып көрінетін әрі заңнамалық анықтамамен сипатталатын саясат, заң шығарушы органның әкімшілік іс-әрекеті немесе оларды жүзеге асыру үшін жеткілікті қаражатпен қамтамасыз ете алмауы салдарынан, шын мәнінде символдық болып шығуы мүмкін. Конгрестің мемлекеттік тұрғын үй құрылысын қаржыландыруды белгіленген деңгейде қамтамасыз ете алмауы салдарынан 1949 жылғы «Тұрғын үй туралы» Заңның (*Housing Act*) және одан кейінгі заңдардың мақсаттары айтарлықтай символдық болды.[23] Екінші жағынан, саясат символдық сипаттан материалдық категорияға қарай ауысуы мүмкін. Профессор Брюс И.Оппенгеймердің пайымдауынша, 1947–1966 жылдар аралығындағы мұнаймен ластануға қарсы күрес саясаты символдық сипатқа ие болды.[24] Заңнама қабылданғанмен, оны іске асыру бойынша көп жұмыс жасалмады. Дегенмен 1966 жылдан бастап экологиялық қозғалыс артып, қоршаған ортаның ластануына қатысты алаңдаушылық күшейе түскендіктен, аталған заң әлдеқайда қатаң түрде қолданыла бастады, сонымен қатар «Жағалау суларының мұнаймен ластануына тыйым салу туралы» Заң (*Oil Pollution Act*) сияқты қосымша заңдар қабылданды. Мұнайдың төгілуі қазіргі таңда жұртшылықтың қатты наразылығын тудырып келеді. *British Petroleum* компаниясының бұрғылау қондырғысында 2010 жылғы сәуірде Мексика шығанағына мұнай төгілуінен кейін болған оқиғаларды еске түсірейік.

Материалдық – символдық типологияны әсіресе саясаттың салдарын талдау кезінде есте ұстау өте пайдалы. Өйткені ол ресми саяси мәлімдемелермен ғана шектелмейді. Бұл сондай-ақ саяси мінез-құлықтағы символдардың маңызды рөліне назар аудартады.

Ұжымдық немесе жеке игілікке қатысты саясат

Мемлекеттік саясат ұжымдық (бөлінбейтін) немесе жеке (бөлінетін) игілік пен қамтамасыз етуді де қамтуы мүмкін.[25] Ұжымдық игіліктің мәнісі былай: егер ол бір адамға берілсе, онда барлығына да берілуі қажет. Сондай-ақ бір адамның ұжымдық игілікті тұтынуы басқалардың да оны тұтынуын шектемейді. Бұған мысал ретінде ұлттық қорғаныс саласын келтіруге болады. Мұны кейбір азаматтар үшін қамтамасыз етудің және басқаларды оны пайдаланудан, оның қызығын көруден немесе басқа салдарынан шектеудің немесе кейбір азаматтардың басқаларға қарағанда көбірек пайдаланғанын есептеудің тиімді әдісі жоқ. Осылайша экономикалық тұрғыдан рационал адам ешқашан ерікті түрде ұлттық қорғаныс, таза ауа немесе масамен күрес үшін ақша төлемейді, оның орнына «фрирайдер» (тегін қолданушы) болуды және шығындарды басқалардың көтергенін жөн көреді. Демек егер біз соны қаласақ, қорғаныс үкімет тарапынан қамтамасыз етілуі және салықтар есебінен қаржыландырылуы қажет. Қоғамдық қауіпсіздік, жол қозғалысын басқару және әдемі ландшафт ұжымдық игіліктің басқа мысалына жатады.

Ал жеке игілік жекелеген өнімдерге бөлінеді және оны жеке тұтынушы не пайдаланушы сатып алады немесе ақшасын төлейді, сондай-ақ оны нарықтан табуға болады. Басқалары оларды пайдаланудан шеттетілуі мүмкін. Мемлекет қамтамасыз ететін түрлі әлеуметтік игіліктерде (қоқыс шығару, пошта байланысы, медициналық қызмет, мұражай, мемлекеттік тұрғын үй және ұлттық саябақтар) жеке игіліктердің кейбір сипаттары болады. Алымдар мен төлемдер кейде тұрғындардан алынады. Нарық экономикасы қамтамасыз ете алатын мұндай игіліктерді мемлекеттің қамтамасыз ету-етпеуі саяси шешімдерге байланысты. Ал оған дәстүр (саябақтар), үкіметтің тиісті функциялары (пошта бөлімі) және тұрғындардың немесе әлеуметтік көмек алушылардың өз шығындарының бір бөлігін басқаларға ысырғысы келуі (федералдық дақылдарды сақтандыру) және тағы басқалар әсер етеді.

Кейбіреулер тек ұжымдық игіліктер ғана мемлекеттік саясат мәселесі болуы керек деп санайды. Алайда үкіметтің іс-әрекеті арқылы жеке игіліктерді қоғамдық игіліктерге айналдыру үрдісі жиі байқалады. Көп адамдар денсаулықтың нашарлығын, жұмыссыздықты, қоршаған ортаның ластануын, өндірістегі жазатайым оқиғалар мен ауруларды және нарықтағы мәліметтің бұрмалануын жеке емес, ұжымдық мәселе және оның өтемі бүкіл қоғамның мойнында болуға тиіс деп есептейді. Сондықтан әлденені қоғамдық игілікке жатады деп санайтындар неғұрлым көп болса, жұрттың оны үкімет қамтамасыз етуі тиіс деп ойлауы да соғұрлым жоғары болады. Кейбіреулердің басқаларға қарағанда әлдеқайда тікелей пайда көретін анық болған жағдайда да шығындардың бір бөлігін өтеу үшін тікелей тұтынушылардан алымдар, төлемдер немесе салықтар жинау ниеті пайда болуы мүмкін. Осылайша біз ұлттық парктерде кіру ақысы, мемлекеттік ЖОО-да оқу ақысы, мемлекеттік тұрғын үйді жалға алу, сондай-ақ кейбір көпірлер мен автомобиль жолдары үшін ақы төлеу мәселесіне тап боламыз.

1980 жылдары Рейган әкімшілігі ынталандырған жекешелендіру қозғалысы әлеуметтік игіліктердің ауқымын кеңейтуге қатысты ұзақ мерзімді үрдіске қарсы тұрды. Еркін нарық экономикалық теориясына сүйене отырып, жекешелендіру мемлекеттік активтер мен бағдарламалардың көпшілігін жеке секторға беруді, сондай-ақ мейлі ол қоқыс жинау немесе түрмелерді пайдалану сияқты жұмыстарды болса да, көптеген мемлекеттік қызметтерді атқару үшін жеке компаниялармен келісімшарт жасасуды қолдайды. «Жекеменшік секторы бұл функцияларды мемлекеттік секторға қарағанда тиімді әрі үнемді орындайды деген пікір бар».[26] Кейде шын мәнінде солай болды.

Жекешелендіру қозғалысының ұлттық деңгейдегі нәтижелері әртүрлі. Солтүстік-шығыс пен орталық-батыста бірнеше темір жолды басқарған *Conrail* компаниясының жеке корпорацияға сатылуын мұның сәтті мысалы

ретінде айтуға болады. Алайда Рейган әкімшілігінің және басқалардың батыс штаттардағы мемлекетке қарасты жерді жеке сатып алушыларға сату туралы ұсыныстарынан ештеңе шықпады.[27] Тіпті батыстағы фермерлер мен мемлекетке қарасты жерді штаттық және жергілікті басқару органдарына беруді қолдаған «Жусан көтерілісінің» басқа жақтастары да жекешелендіруге қызығушылықтарын жоғалтты. Жалдау ақысы төмен мемлекеттік жайылымдардың оларға қолжетімді болуына жекешелендірудің зияны тиюі мүмкін болды. Мемлекетке қарасты жерді сатуға Конгресс те күмәнмен қарады.



Мемлекеттік саясатты зерттеу тәсілдері

Саясаттанушылар мен әлеуметтанушылар саясатты қалыптастыру мен оның құрамдас бөліктерін, шешім қабылдауды талдаудың көптеген модельдерін, теорияларын, тәсілдерін, тұжырымдамаларын және схемаларын жасады. Шынымен де саясаттанушылар саясат пен оның қалыптасу процесін нақты зерттегеннен гөрі, көп жағдайда мемлекеттік саясаттың қалыптасуы туралы теорияны жасауға көбірек құлшыныс танытады. Әйтсе де теориялар мен тұжырымдамалар мемлекеттік саясатты зерделеу, қарым-қатынасты жеңілдету және саяси іс-әрекеттерді түсіндіруге ұсыныс жасау үшін қажет. Саясатты қалыптастыру процесін жүйелі түрде зерделеуге ұмтылғандар өзінің күш-жігерін жұмылдыру және саяси деректер аланында мақсатсыз адасудың алдын алу үшін бірқатар жетекші принциптер мен өзектілік критерийлеріне мұқтаж. Зерттеумен айналысқанда қандай нәтиже алатынымыз көбінесе нені іздегенімізге байланысты; саясат тұжырымдамалары, модельдер мен теориялар біздің зерттеуіміздің бағыты мен құрылымына негіз болады.

Бұл тарауда мемлекеттік саясатты зерттеудің бірнеше теориялық тәсілдері қарастырылады. Бірақ ең алдымен, мемлекеттік саясат саласы бойынша маманданатын студенттер айырмашылығын нақты және үнемі зерделей бермейтін «мемлекеттік саясатты қалыптастыру» және «шешім қабылдау» ұғымдарын ажыратып алу керек.

«Саяси шешім қабылдау» атты тарауда қарастырылатын шешім қабылдау процесі екі немесе одан да көп балама ішінен, мысалы, осы кітапты әрі қарай оқу керек пе, жоқ па деген сияқты таңдау жасауды қамтиды. Шешім қабылдау теориялары осындай таңдау жасауда қолданылатын өлшемдер мен процестерге байланысты.

Саясат, жоғарыда анықталғандай, «мәселені шешу барысында субъект немесе субъектер тобы ұстанатын мақсатты әрекет немесе әрекетсіздік». Осылайша саясатты қалыптастыру әдетте біраз уақытқа созылатын және кейбірі күнделікті, ал кейбірі күнделікті емес көптеген шешімдердің ағымы

мен құрылымын қамтиды. Қайсыбір саясаттың жекелеген шешіммен синоним болуы – сирек кездесетін жағдай. Қарапайым мысал, егер адам ваннаға сенбі күндері жиі түспейтін бола тұра, «сенбіде ваннаға түсу менің саясатым» десе, онысы жөнсіз болар еді. Алайда тиянақты түрде ойластырылған шешім қабылдау процесі оның жекелеген сенбі күні ваннаға түсуіне ықпал етеді. Жалпы, саясатты бірлі-жарым оқиға емес, іс-әрекеттің бағыты, жиілігі, жүйесі қалыптастырады. Жоғарыдағы мысал жағдайында саясат лас іс ретінде қарастырылады.

Бұл тарауда саяси жүйелер теориясы, топтар теориясы, элита теориясы, институционализм мен рационал таңдау теориясы сияқты теориялық ұстанымдар туралы баяндалады. Бұл тәсілдердің көбінің арнайы мақсаты саясаттың қалыптасуына талдау жасау емес, бірақ оларды осы мақсатта қолдануға болады. Сондай-ақ олардың барлығын саяси процесс жүйесінде қарастыруға болады. Олар біздің назарымызды маңызды саяси құбылыстарға бағыттайтын, ойымызды нақтылауға және жүйелеуге көмектесетін, саяси белсенділікке немесе біздің жағдайымызда мемлекеттік саясатқа түсініктеме беретін дәрежеде пайдалы. Шектеулер мен сын-пікірлер талқылау барысында назарға алынады.

Саяси жүйелер теориясы

Мемлекеттік саясатты саяси жүйенің өз ортасынан туындайтын талаптарға жауап ретінде қарастыруға болады. Дэвид Истонның пікірінше, саяси жүйе қоғам үшін міндетті құндылықтарды (шешімдерді) өкілетті түрде бөлуді жүзеге асыратын, сондай-ақ қоғамдағы анықтауға болатын (біз әдетте үкіметтік институттар мен саяси процестер деп есептейтін) және өзара байланысты институттар мен іс-әрекет түрлерін қамтиды. Қоршаған орта саяси жүйе аумағынан тыс барлық құбылыстардан – әлеуметтік жүйеден, экономикалық жүйеден және биологиялық жағдайдан тұрады. Осылайша кем дегенде аналитикалық тұрғыдан саяси жүйені қоғамның барлық өзге компоненттерінен бөліп қарастыруға болады.[28]

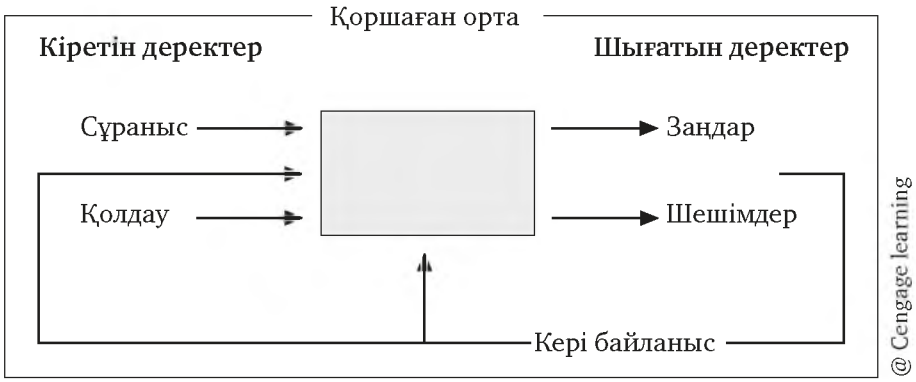
Саяси жүйеге қоршаған ортадан кіретін деректер сұраныс пен қолдаудан тұрады. Талап – жеке тұлғалар мен топтардың өз мүдделері мен құндылықтарын қанағаттандыру үшін жасайтын әрекеті. Жеке тұлғалар мен топтар сайлау нәтижелеріне құлақ асып, салық төлеп, заңдарға және саяси жүйенің талаптарға жауап ретінде қабылдаған өзге де шешімдері мен әрекеттеріне бағынған кезде қолдау көрсетіледі. Саяси жүйенің қолдау мөлшері оның қаншалықты заңды не өкілетті және өз азаматтары үшін міндетті болып саналатынын көрсетеді.

Саяси жүйеден шығатын деректерге немесе нәтижелерге заңдар, ережелер, сот шешімдері және т.б. кіреді. Олар құндылықтарды өкілетті түрде бөлу ретінде қарастырылады және мемлекеттік саясатты құрайды.

Кері байланыс тұжырымдамасы белгілі бір уақытта жасалған мемлекеттік саясаттың (немесе нәтижелердің) ортаны және одан туындайтын талаптарды, сондай-ақ саяси жүйенің өзіндік сипатын өзгерте алатынын көрсетеді. Саясаттың нәтижелері кейінгі нәтижелерге алып келетін жаңа талаптарды тудыруы мүмкін және мемлекеттік саясат үздіксіз осылай жалғаса береді (1.1-сызбаға қараңыз).

1.1-сызба

Саяси жүйенің моделі



Мемлекеттік саясатты зерттеудегі жүйелер теориясының пайдалылығы оның аса жалпыланған және абстрактілі сипатымен шектеледі. Сондай-ақ онда саяси жүйе деп аталатын «қара жәшік» аясында шешімдер қабылдап, саясат жасауға көмектесетін процедуралар мен процестер туралы көп нәрсе айтылмайды. Шынымен де жүйелер теориясы үкіметті оған қойылған талаптарға жай ғана жауап беруші ретінде түсіндіреді және оның нәтижелері кейде «енгізу-шығаруды зерттеу» ретінде сипатталады (Мысал үшін 2-тараудың «Әлеуметтік-экономикалық жағдайлар» атты параграфында пікірталасты қараңыз). Осыған қарамастан, бұл әдіс саясатты қалыптастыруға қатысты зерттеуді ұйымдастыруда пайдалы болуы мүмкін. Сондай-ақ бұл бізге саяси процестің, мысалы, қоршаған ортаның факторлары мемлекеттік саясаттың мазмұнына және саяси жүйенің жұмысына қалай әсер етеді, өз кезегінде, мемлекеттік саясаттың қоршаған ортаға және саясатқа қатысты кейінгі талаптарға әсері қандай болады, саяси жүйе талаптарды мемлекеттік саясатқа айналдыра ала ма және уақыт өте келе өзін сақтай ала ма деген сияқты кейбір маңызды қырлары туралы ескертеді.

Топ теориясы

Саясаттың топ теориясына сәйкес, мемлекеттік саясат топтар арасындағы күрестің нәтижесі болып саналады. Бір жазушының пайымдауынша,

«Мемлекеттік саясат деп атауға болатын нәрсе – кез келген сәтте осы [топ] күресте қол жеткізілген тепе-теңдік және бәсекелес фракциялар немесе топтар оны үнемі өз пайдасына қарай теңестіруге тырысады».[29] Мемлекеттік стратегиялардың көпшілігі шынымен де топтардың іс-әрекетін сипаттайды. Мысал ретінде, Американдық еңбек федерациясы – Өнеркәсіптік одақтардың конгресі және ең төменгі жалақы туралы заңдар, фермерлік топтар мен ауылшаруашылығы субсидиялары, Ұлттық атқыштар қауымдастығы, қаруды бақылау саясаты және Ұлттық білім беру қауымдастығы мен мемлекеттік мектептерге федералдық көмекті айтуға болады.

Топ теориясына сәйкес, топтар арасындағы өзара әрекеттесу мен күрес саяси өмірдің басты фактісі болып есептеледі. Топ дегеніміз – ортақ көзқарастар немесе мүдделер негізінде қоғамдағы басқа топтарға талап қоя алатын жеке тұлғалар жиынтығы. Ол «кез келген үкімет институттары арқылы немесе сол институттарға талап қою барысында» саяси мүдделі топқа айналады.[30] Көптеген топтар дәл осылай жасайды. Саясатта жеке тұлға топтардың қатысушысы немесе өкілі ретінде ғана маңызға ие бола алады. Жеке адамдар өздерінің саяси қалауын нақты топтар арқылы қамтамасыз етуге тырысады.

Қол жеткізу мүмкіндігі – топтар теориясының негізгі қағидасы болып саналады. Ықпал ету және үкіметтік шешімдерді қалыптастыруға көмектесу үшін топтың қол жеткізу мүмкіндігі немесе шешім қабылдаушылармен байланысу және өз көзқарастарын білдіру мүмкіндігі болуы керек.[31] Егер топ шешім қабылдаушылармен байланыса алмаса, үкіметте ешкімді тыңдата алмаса, оның саясаттың қалыптасуына әсер ету мүмкіндігі шектеулі екені белгілі. Қол жеткізу мүмкіндігі топтың ұйымшылдығы, мәртебесі, білікті басшысы немесе науқанға қатысуға қажетті қаржысының болуы сияқты ресурстарға байланысты болуы мүмкін. Заң шығарушылар мен басқа да мемлекеттік қызметшілерге ұсынылған бизнес-коктейльдер мен түскі ас және көңіл көтеру секілді әлеуметтік лоббилікті, олардың осы лоббилік қызметті ұсынған топтар алдындағы борышын сезіндіру арқылы қол жеткізуге бағытталған әрекет деп түсінуге болады. Содан кейін топ саясатқа қатысты мәселені қандай да бір лауазымды тұлғамен талқылағысы келгенде, өз ісін немесе мәселесін баяндауға немесе телефон шалуға мүмкіндік алады. Саяси іс-қимыл жөніндегі комитеттердің (PACs) заң шығарушыларға қосқан үлесі де көбінесе қол жеткізу мүмкіндігін алу немесе оны сақтап қалу әдісі ретінде дәлелденген.

Әдеттегідей кейбір топтар қол жеткізу мүмкіндігіне басқа топтарға қарағанда көбірек ие болады. Мемлекеттік саясат кез келген уақытта үстем топтардың мүдделерін бейнелейді. Топтардың билік пен ықпалды иеленуіне немесе одан айрылуына орай, мемлекеттік саясат ықпалын жоғалтқандардың емес, ықпалға ие болғандардың мүдделеріне сай өзгеріп отырады.

Топ теориясының бір жақтаушысы саясатты қалыптастырудағы үкіметтің («ресми топтардың») рөлін былай сипаттайды:

> Заң шығарушы орган топтар арасындағы күресте төрелік етеді, сәтті коалициялардың жеңістерін ратификациялайды және жеңілу, ымыраға келу және жаулап алу шарттарын заңнамалар түрінде жазады. Әрбір заңнама ымыраға келудің көрінісі, өйткені топтық мүдделер қақтығысын реттеу – талқылау мен келісім процесі. Кез келген мәселе бойынша заңнамалық органда дауыс беру әдетте күштердің дауыс беру кезіндегі арақатынасын, яғни бәсекелес топтар арасындағы күш теңгерімін білдіреді... Реттеуші сипаттағы әкімшілік агенттіктер заң шығарушылар келіскен және ратификациялаған шарттардың талаптарын орындау үшін құрылады... Азаматтық бюрократия сияқты сот жүйесі де, келісілген ережелерді басқарудың негізгі құралдарының бірі.[32]

Топ теориясы, әсіресе АҚШ сияқты плюралистік қоғамдарда, саясатты қалыптастырудағы негізгі динамикалық элементтердің біріне бағдарланады. Бірақ бұл сондай-ақ топтардың маңызы мен күшін асыра бағалайды, ал мемлекеттік лауазымды қызметкерлердің саяси процесте атқара алатын тәуелсіз және шығармашылық рөлін төмендетеді. Шынында да, көптеген топтар мемлекеттік саясаттың нәтижесінде пайда болды. Бұған жарқын мысал ретінде, агроөнеркәсіптік кешенді кеңейту бағдарламасы аясында құрылған Американдық фермерлер федерациясы мен Ұлттық старт-ап қауымдастығын келтіруге болады. Мемлекеттік қызметкерлер де, сонымен қатар белгілі бір бағдарламаларға қатысып, олардың жалғасуын қолдайтын мүдделі топ ретінде әрекет ете алады. АҚШ-та әлеуметтік қызметкерлермен қатар, әлеуметтік қамсыздандыру агенттіктерінің бірқатар қызметкерлері де олардың кейбірін жұмыстарынан айыруы мүмкін кепілдендірілген жылдық кіріс қызметтерін (сондай-ақ пайдаларды) және бақылауды назарда ұстайтын ағымдағы бағдарламаларды қолдайды.

Топ теориясының тағы бір кемшілігі, шын мәнінде көптеген адамдардың (мысалы, кедейлер мен әлеуметтік мүмкіндіктерден қағылғандар) және мүдделердің (табиғи сұлулық және әлеуметтік әділеттілік ұғымдары сияқты таласты мүдделер) топтық күреске қатысуы әлсіз болады немесе мүлде болмайды. Кедейлердің төмен дәрежеде ұйымдасуына қатысты профессор Элмер Эрик Шатшнайдер былай пайымдайды, «Плюралистік аспанның кемшілігі, бұл аспан хорының әнді жоғары деңгейдегі екпінмен шырқайтынында».[33] Өкілі жоқтар саясатты қалыптастыруда аз дауысқа ие болады, сондықтан олардың мүдделері назардан тыс қалуы мүмкін.

Нәтижесінде әдіснама тұрғысынан саясат пен саясатты қалыптастыруды тек мүдделер мен топтар арасындағы күрес ретінде түсіндіруге тырысу қате әрі тиімсіз. Бұл саясаттың дамуына әсер ететін идеялар және институттар секілді әртүрлі факторларды елемеуге әкеледі. Сондықтан барлық

саяси құбылыстар топ тұжырымдамасы арқылы түсіндіруге тырысқанда туындайтын редукционизм немесе себеп-салдарлыққа негізделетін түсіндірмеден аулақ болған жөн.[34]

Элита теориясы Элита теориясы тұрғысынан мемлекеттік саясат басқарушы элитаның құндылықтары мен нені қалайтынының көрінісі ретінде қарастырылуы мүмкін. Элита теориясының негізгі аргументіне сәйкес, мемлекеттік саясат халықтың немесе «бұқараның» талаптары және іс-әрекеттері арқылы анықталмайды. Керісінше, билік басындағы элитаның қалауы мемлекеттік шенеуніктер мен мекемелер тарапынан жүзеге асырылады.

Томас Дай мен Гармон Зейглер секілді профессорлар элита теориясының қысқаша мазмұнын былай баяндайды:

1. Қоғам қолында билігі бар азшылық пен билігі жоқ көпшілік болып екіге бөлінеді. [Адамдардың аз бөлігі ғана қоғамға қажетті құндылықтарды белгілейді; бұқара мемлекеттік саясатты анықтамайды.]
2. Билік жүргізетін азшылық басқарылатын бұқараға ұқсамайды. Элиталар қоғамның жоғарғы әлеуметтік-экономикалық қабаттарынан үйлесімсіз күйде бөлініп шығады.
3. Тұрақтылықты сақтау және төңкеріске жол бермеу үшін элитаға жатпайтындардың элиталық позицияға жылжуы баяу және үздіксіз болуы керек. Элиталық негізгі келісімді құптайтын адамдар ғана элитаға жатпайтындардың ішінен билік жүргізетін ортаға кіре алады.
4. Элиталар әлеуметтік жүйенің негізгі құндылықтары мен осы жүйенің сақталуы жөнінде ортақ пікірде болады. [АҚШ-та элиталық келісім жеке кәсіпкерлік, жекеменшік, шектеулі үкімет және жеке бас бостандығын қамтиды.]
5. Мемлекеттік саясат бұқараның сұраныстарын емес, элитаның үстем болып тұрған құндылықтарын көрсетеді. Мемлекеттік саясаттағы өзгерістер революциялық емес, эволюциялық жолмен іске асады. [Эволюциялық өзгерістер әлеуметтік жүйеге қауіп төндіретін оқиғаларға назар аударуға мүмкіндік береді.]
6. Элиталар пайдакүнемдік ниетте әрекет етіп, бұқараның қолдауынан айырылып қалуға тәуекел етеді немесе олар жүйені және ондағы орнын сақтап қалу үшін реформаларға бастамашы болады, оларды теріс мақсатта пайдалануға жол бермейді және қоғамдық бақылау тұрғысындағы бағдарламаларды іске асыра алады.
7. Самарқау бұқараның белсенді элиталарға тигізетін тікелей әсері салыстырмалы түрде алғанда көп емес. Бұқараның элитаға тигізер әсеріне қарағанда, элитаның бұқараға ықпалы күштірек болады.[35]

Жоғарыда аталғандай, элита теориясы саясатты қалыптастырудың күрделі теориясы болып есептеледі. Саясат – элиталар мен олардың құндылықтарын көрсететін және мақсаттарына қызмет ететін нәрсе. Бұлардың бірі қалың бұқараның әл-ауқатын қандай да бір жолмен қамтамасыз етуді қалауы мүмкін. Дайдың пікірінше, АҚШ-тың азаматтық-құқықтық саясатының 1960 жылдардағы дамуын элита теориясымен тиісті түрде түсіндіруге болады. Бұл саясат «ұлттық көшбасшылардың көпшіліктің көңіл күйіне емес, ұлттық элитаның американдықтардың аз бөлігіне әсер ететін жағдайларына қатысты реакциясы» болды. Осылайша, мәселен, «1960 жылы қабылданған «Азаматтық құқықтар туралы» Заңда көрсетілген кемсітушілікті заңды түрде жою мен мүмкіндіктер теңдігінің кепілдігіне орта таптың қаранәсілді көшбасшыларының ақ элитаның ұятын оятуға бағытталған үндеулері арқылы қол жеткізілді».[36]

Бұл интерпретация азаматтық құқықтар саясатына әсер еткен немесе қызығушылық танытқан адамдарға және 1964 жылғы «Азаматтық құқықтар туралы» Заңның қабылдануы туралы түсініктемеге қатысты аясы тар көзқарасты көрсетеді. Әрине, Конгресте және атқарушы билікте көшбасшылық өте маңызды болды, бірақ сонымен бірге, азаматтық құқықты талап еткен шерулер мен наразылықтар, қоғамдық пікірлер және қаранәсілді емес ұйымдардың қолдауы да маңызға ие. 1960 жылдары қаранәсілді көшбасшылардың ақ элитаның ар-ожданына жүгінуінен гөрі, азаматтық-құқықтық қозғалыс әлдеқайда көбірек өріс алды.

Элита теориясы біздің назарымызды саясатты қалыптастырудағы көшбасшылықтың рөліне және кез келген саяси жүйеде көпшілікті азшылық басқарады деген дерекке аударады. Бұқараның ықпалы шектеулі болған жағдайында элита билік жүргізе ме, саясатты анықтай ма деген сұраққа нақты жауап айту қиын. Бұл жай ғана соңғы жылдары үйреншікті шағымға айналған «бәрі саяси элитаның қолында» деген тұжырыммен дәлелденбейді. Саясаттанушы Роберт Дальдың пайымдауынша, бұл пайымды сәтті қорғау үшін «мөлшері тұрғысынан көпшіліктен аз, демократиялық ережелердің таза артефактісі емес бақылаушы топты... яғни негізгі саяси мәселелер бойынша әртүрлі артықшылықтар болған жағдайда, олардың қалауы үнемі басым болатын жеке тұлғалардың азшылығын» анықтап алу қажет.[37] Элита теориясының, АҚШ пен Канададағы плюралистік демократияларға қарағанда, мысалы, дамушы немесе Шығыс Еуропа елдеріндегі тәрізді кейбір саяси жүйелердегі саясатты талдау мен түсіндіру үшін пайдасы көбірек болуы мүмкін. Алайда әлеуметтанушы Уильям Домхофтың көптен бергі пайымынша, бұл жерде ірі корпорациялардың иелігі мен бақылауына негізделген американдық жоғары топ бар, ол – ақиқатында, басқарушы топ.[38] Оның көзқарасын растайтын дәлелдер бар. 1980 жылдардың басынан бері салық төлеушілердің үстіңгі 1 пайызының табысы мен байлығы көбейді. Миллиардерлердің

саны артты; көпшілігі саяси белсенді болуды жөн көрді. Екінші жағынан, халықтың басым бөлігінің табысы бір деңгейде тоқтап қалды. Содан кейін 2010 жылы АҚШ-тың Жоғарғы соты сөз бостандығын шектеу сияқты, корпорациялардың және басқалардың науқан өткізуге жұмсалатын шығынын шектейтін заңнаманы да конституцияға қарсы деп таныды.[39] 2012 жылы, негізінен, Барак Обаманың немесе демократиялық кандидаттардың қайта сайлануын қамтамасыз ету үшін кейбір адамдар мен корпорациялар саяси науқанға ондаған млн доллар жұмсады.

Институционализм Мемлекеттік институттарды (немесе ұйымдарды) зерттеу – саясаттанудың байырғы мәселелерінің бірі. Бұған таңғалуға болмайды. Өйткені саяси өмір әдетте заң шығарушы органдар, атқарушы билік органдары, соттар және саяси партиялар сияқты үкіметтік институттардың төңірегінде өрбиді; ал мемлекеттік саясат осы институттардың беделімен айқындалып, жүзеге асырылады.

Әдеттегідей институционалды тәсіл мемлекеттік мекемелердің неғұрлым формалды және құқықтық жақтарын сипаттауға бағытталған: олардың ресми құрылымы, заңды өкілеттіктері, іс жүргізу ережелері, қызметтік функциялары немесе іс-әрекеттері. Сондай-ақ, мысалы, заңнамалық және атқарушы орган қарым-қатынастары тәрізді басқа институттармен ресми қатынастарды қарастыруға болады. Әдетте институттардың қалай жұмыс істеуі керектігінен гөрі, олардың шын мәнінде қалай жұмыс жасайтынын түсіндіру, институттар әзірлеген мемлекеттік саясатты талдау немесе институционалдық құрылым мен мемлекеттік саясаттың өзара байланысын анықтау үшін аз ғана жұмыс жасалды.

Ақырында саясаттанушылар оқыту мен зерттеуде назарларын формализмнен гөрі, процеске қатысушылардың мінез-құлқы мен үкімет немесе саяси институттардағы іс жүзіндегі саяси процестерге аударды. Заң шығарушы органдарды зерттеудегі қызығушылық заң шығарушы органды жай ғана институт ретінде суреттеуден гөрі, уақыт өткен сайын оның жұмысын талдау және түсіндіру секілді статикалық аспектіден динамикалық аспектіге дейін өзгерді. Академиялық оқу бағдарламасындағы заң шығарушы орган туралы курс көбінесе заң шығару процесіне жатқызылды.

Институционализм ұйымдардың формалды немесе құрылымдық аспектілеріне баса назар аударса да, саясатты талдауда пайдалы бола алады. Институт – уақыт өтсе де сақталатын және белгілі бір әлеуметтік функцияны немесе қызметті жүзеге асыратын, адам мінез-құлқының ресми түрде реттелген үлгілерінің жиынтығы. Кейбіреулер сияқты институттарды «ережелер» деп сипаттау жағдайға жеңіл-желпі қарағандық болады. Олардың әртүрлі мінез-құлықтық модельдері соттарды заң шығарушы органдардан, әкімшілік мекемелерден т.б. шын мәнісінде ерекшелендіреді.

Ережелер немесе құрылымдар деп аталатын бұл реттелген мінез-құлық үлгілері шешім қабылдауға және мемлекеттік саясаттың мазмұнына әсер етуі мүмкін. Ережелер, құрылымдық механизмдер мен басқа да институционалдық ерекшеліктер әдетте өздерінің әсері жөнінен бейтарап емес: керісінше, олар қоғамдағы кейбір мүдделер мен саясаттың кейбір нәтижелеріне басқаларға қарағанда басымдық беруге бейім.

Сенаттың шексіз пікірталас пен бірауыздан келісілген іс-әрекеттерге қатысты кейбір ережелері (және ережелік күшке ие дәстүрлер) көпшілікке қарағанда заң шығарушы азшылықтың мүдделерін қолдайды. Сенаттағы заң жобаларын қарауға енгізу және оларға қатысты пікірталастарды тоқтату сияқты көптеген іс-әрекеттер бірауыздан келісім негізінде іске асады. Осылайша бір ғана сенатор қажет болған жағдайда сенаттың іс-әрекетін бұғаттай алады.

Мемлекеттік билікті ұлттық және штаттық үкіметтер арасында бөліскен американдық федералды жүйеде бірнеше іс-әрекет ареналары құрылған. Егер саясат ұлттық деңгейде жүргізілсе, кейбір топтар көбірек ықпалға ие болуы мүмкін, ал басқалары мемлекеттік саясаттан көбірек пайда көруі ықтимал. Мысалы, азаматтық құқықты жақтаушы топтар оңтүстіктегі штаттардың астаналарына қарағанда, Вашингтонда көбірек қолдауға ие болды. Ал ағылшын тілін мемлекеттік тіл ретінде қабылдауды жақтайтын топтар штаттар деңгейінде үлкен жетістіктерге жетті. 1983 жылдан бастап жиырмаға жуық штат осындай заңдарды қабылдады, бірақ Конгрестің қолдауына ие бола алмады. Шын мәнінде, «Сайлау құқығы туралы» Заңға сәйкес, кейбір штаттарда сайлау бюллетеньдері ағылшын тілімен қатар, шет тілдерінде де басып шығарылуы керек.

Қорытындылай келе, институционалдық құрылымдардың, механизмдер мен процедуралардың мемлекеттік саясаттың қабылдануы мен мазмұны үшін маңызды салдары бар. Олар саясатты зерттеу барысында саясаттың саяси партиялар, топтар және қоғамдық пікір сияқты қарқынды аспектілерімен бірге қарастырылып, саясатты қалыптастыру шартының бір бөлігін қамтамасыз етеді. Алайда институционалды теория саясаттың ішінара түсіндірмелерін ғана бере алады. Бұл теорияда саясаттың қарқынды күштері мен саяси процестерді қозғаушы факторлар туралы аз ғана нәрсе айтылады.

Рационал таңдау теориясы

Кейде *әлеуметтік таңдау, қоғамдық таңдау* немесе *формалды теория* деп аталатын рационал таңдау теориясы экономистер тарапынан жетілдірілген және саяси мінез-құлықты (немесе нарықтық емес шешімдер қабылдауды) талдауға және түсіндіруге микроэкономикалық теорияның принциптерін қолдануды көздейді. Қазіргі таңда саясаттанушылар арасында оның көптеген жақтастары бар.

Рационал таңдау теориясын саяси процесті зерттеу мақсатында ең алғашқылардың бірі болып *Демократияның экономикалық теориясы (Economic Theory of Democracy)* атты еңбегінде Энтони Даунс қолданды.[40] Осы ықпалды кітабында Даунс «сайлаушылар мен саяси партиялар өздерінің мақсаттарына барынша қол жеткізуге тырысатын рационалды шешім қабылдаушылар ретінде әрекет етеді» деп пайымдайды. Партиялар ең көп дауыс жинауға көмектесе алатын саясат қалыптастырды, ал сайлаушылар мақсаттарының үкіметтің іс-әрекеті арқылы жүзеге асырылуы мүмкін деп санайтын үлесін арттыруға тырысты. Саяси партиялар сайлауда жеңіске жету және сайлаушылардың көпшілігінің қолдауына ие болу үшін идеологиялық бағыттың бел ортасына ұмтылды. Осылайша партиялар сайлаушыларға «мағыналы баламалар» ұсынудың орнына, бір-біріне мейлінше ұқсай келе, «таңдаудың орнына, жаңғырыққа» жол ашады.

Енді рационал таңдау теориясының негізгі құрамдас бөліктерін жіті қарастырайық. Оның негізгі аксиомаларының бірі – саяси акторлар экономикалық акторлар сияқты өздерінің жеке мүдделерін көздейтін рационалды әрекеттер жасайды. Осылайша рационал талдау теориясының негізгі жақтаушысының бірі – экономист Джеймс Бьюкенен, саясаткерлердің әрекет еткен кезінде мемлекеттік немесе ұлттық мүдде сияқты альтруистік сезімдермен емес, өздерінің жеке мүдделерін басшылыққа алатындығын айтады. «Бұл таңғаларлық жайт емес», – дейді Бьюкенен, «себебі үкімет жеке адамдардан тұрады, ал жеке адамдар нарықтық экономика жағдайында болсын, саясатта болсын, айырбастау жүйесіне кірген кезде өз мүдделерін көздей отырып әрекет жасайды».[41]

Дауыс беру сияқты, шешім қабылдау тұрғысындағы келіссөздерге немесе пікір алмасуларға қатысатын тұлғалардың да адамнан адамға қарай өзгеретін әртүрлі басымдықтары бар. Рационалды түрде әрекет ететін жеке тұлғалар өз қалауларын ең көбінен азына қарай бағалап, түсіне алады делінеді. Олар (экономикалық немесе саяси) шешім қабылдау кезінде осы басымдықтарды басшылыққа алады және алатын пайдасын барынша арттыруға тырысады. Қысқаша айтқанда, адам – көбінесе саяси мінез-құлық сараптамаларында сипатталғандай бейхабар, жаңылысқан немесе ақылға сыймайтын таңдау жасаушы емес, өз пайдасын арттыратын өзімшіл.

Рационал таңдау теориясының екінші негізгі аксиомасы әдіснамалық индивидуализмді қамтиды. Талдау мен теорияның басты субъектісі – шешім қабылдайтын жеке тұлға. Жеке тұлғаның қалауы немесе құндылықтары ұжымдық, ұйымдастырушылық немесе әлеуметтік секілді басқа құндылықтардан гөрі маңыздырақ. Керісінше, рационал таңдау теоретиктері ұйымдар мен топтардың әрекеттерін үлгілік индивидтің мінез-құлқы тұрғысынан қанағаттанарлық деңгейде түсіндіруге болады деп тұжырымдайды.

Және бұл әдісті қолданғанда барлық адамдардың мінез-құлқын түсіндіруде айтарлықтай маңызды еш нәрсе жоғалмайды.

Мысалы, рационал таңдау теориясы Конгрестің дискрециялық өкілеттікті не үшін әкімшілік органдарға беретінінің себебін Конгресс мүшелерінің қайта сайлануды қалайтындығын түсіндірумен бастайды.[42] Билікті пайдалану кезінде агенттіктер өз сайлаушылары үшін проблема туғызатынын біліп, заң шығарушылар өкілеттікті осы мақсатта билік органдарына береді. Содан кейін сайлаушылар заң шығарушыларды олардың бюрократиялық мәселелерін шешуге көмектесуге шақырады және көрсетілген көмек үшін алғыс ретінде сайлаушылар депутаттарды қайта сайлауға дауыс береді. Конгресс мүшелерінің өз мүдделерін көздеуі, осылайша өкілеттікті беру мен бюрократияның өсуін түсіндіреді.

Кейбір рационал таңдау теоретиктері толымсыз немесе нақты емес ақпараттың және белгісіздіктің саясатты қалыптастыруға әсерін зерттеді.[43] Саяси шешім қабылдаушылар әртүрлі ақпарат көлеміне ие (*асимметриялық ақпарат* деп аталатын жағдай) және оларды жүзеге асыру кезінде заңдар мен саясат нәтижелеріне немесе салдарына сенімді болмайды деп есептелінеді. Конгресте саясат мәселелері бойынша маман әрі заңнаманың негізгі әзірлеушілері ретінде заң шығарушы комитеттің мүшелері ұсынылған саясат пен оның салдары арасындағы байланыстан жақсы хабардар. Салыстыру үшін заңнаманы қабылдау туралы қорытынды шешімдер қабылдайтын Конгрестің қарапайым мүшелері, саясат пен оның салдарының өзара байланысы туралы шектеулі ақпаратқа ие. Шамамен айтқанда, бұл асимметриялық ақпарат комитет мүшелеріне өз стратегияларын іске асыруға және ең алдымен өздеріне (және өздерінің сайлаушыларына) пайда әкелетін саяси шешімдерді қабылдауға мүмкіндік береді.

Алайда Конгрестегі түрлі ережелер мен тәжірибелер, заң шығарушыларды қоғамдық мәселелерді талдау және саясатты әзірлеу үшін ынталандыруға, сондай-ақ конгрестің мүшелері үшін ақпараттың қолжетімді болуына мүмкіндік береді. Мәселе – белгісіздікті азайтуға көмектесетін институционалдық механизмдерді анықтау. Рационал таңдаудың «ақпарат теориялары» нұсқасы да заң шығарушыларды әртүрлі мүдделерді көздеп, пайданы барынша арттыратындар деп есептейді. Алайда олардың пайдалары саясаттың өзімен емес, оның нәтижелерімен айқындалады. Нәтижелерде көріп отырғанымыздай белгісіздік бар.

Саяси мінез-құлықты рационал таңдау зерттеулері көбінесе қасаң және аясы тар түсініктермен, математикалық теңдеулермен, абстракциялармен және шындықтан алыстығымен сипатталады. Рационал таңдау қозғалысының ең алғашқы жақтаушыларының бірі Уильям Чарльз Митчелдің пайымдауынша, рационал таңдау теориясының «үкіметке, саясаткерлерге, бюрократтарға және мүдделі топтарға еш қатысы жоқ. Оның қоғамның

немесе мемлекеттің қаржылық немесе реттеушілік өміріне қатысы шамалы».[44] Бұдан гөрі позитивті көзқарас, оны «таза күйінде саясаттың бір ғана, жалғыз ғана пайдалы, ішінара түсіндірмесі» деп тұжырымдайды.[45]

Рационал таңдау теориясы саясат пен саясатты қалыптастыруда қозғаушы күш ретіндегі жеке мүдденің маңыздылығын ескертумен қатар, шешім қабылдау процестерін жақсы түсінуге де мүмкіндік береді. Алайда көпшіліктің пікірінше, саясат альтруизмнен кенде емес және рационал таңдау теоретиктерінің пайымдауынша, қоғамдық мүддеге жұмыс жасайды. Мысалы, Конгресс мүшелерінің көп жағдайдағы мақсаты – «жақсы мемлекеттік саясатты» қабылдау.[46] Жабайы табиғатты қорғау ұлттық федерациясы сияқты қоғамдық мүдде үшін қызмет ететін топтар тек бір сәттік жеке мүдделерін ғана басшылыққа алмайды.[47]

Түсініктеме

Жекелеген саясаттанушылар көбінесе осы теориялық көзқарастардың бірін барынша қолдап жатса да (немесе «Саяси шешім қабылдау» атты тарауда шешім қабылдау процесі теориясы ретінде ұсынылған инкрементті тәрізді басқа да көзқарастарды), бұл теориялардың «ең жақсысы» немесе ең қолайлысы туралы бірауыздылық жоқ. Әрбір тәсіл саясаттың немесе саясатты қалыптастырудың әртүрлі аспектілеріне назар аударады, сондықтан кейбір жекелеген жағдайлар мен оқиғаларды түсіну үшін басқаларға қарағанда әлдеқайда пайдалы болып көрінеді.

Топтық теория мен элита теориясы саяси процестің қалай жұмыс істейтініне және одан да маңыздысы, оның игіліктерін кімнің қадағалайтынына немесе үстемдік ететініне немесе қысқаша: «кім басқарады?» дегенге қатысты бірін-бірі жоққа шығаратын түсіндірмелер болып табылады. Американдық қауымдастықтарда мемлекеттік саясат бойынша шешім қабылдауды кім басқарады деген сұраққа қатысты топтық (немесе плюралистік) теоретиктер мен элита теоретиктері арасында өткір зияткерлік қақтығыстар өтті. Пікірталас нәтижесінде мәселе біраз тыныштанса да, толығымен шешімін таппады.[48]

Бағыттары әртүрлі болса да, жүйе теориясы мен институционализм екеуі де саясатты қалыптастыру процесіне бағытталады және үйлесімсіз емес. Институционализм жүйе теориясы ескермеген «қара жәшіктің» (саяси жүйенің) ішінде не болып жатқанын түсіндіруге көмектеседі. Екі теория да тікелей «кім басқарады?» деген мәселені қозғамайтындықтан, топтық немесе элита теориясын олармен белгілі бір дәрежеде жұптауға болады.

Рационал таңдау теориясы тар бағытты болуына орай өзін іс жүзінде біршама қуаттай білуі қажет. Институттар жеке тұлғаларға ұқсайды; Саяси ортаға, оның ішінде мәселелердің үкімет назарына қалай жеткізілетініне

немесе саясаттың преференциялары қалай жасалатынына аз көңіл бөлінеді. Алайда институционализм жағдайындағы сияқты, рационал таңдау теориясы ережелер мен құрылымдардың шешім қабылдау нәтижелерін анықтауға қалай көмектесетініне көп көңіл бөледі. Рационал таңдау саласындағы ғалымдар көбінесе ережелердің өңін айналдыру арқылы ұнамды шешімге қол жеткізуге болатынын көрсетумен айналысады.

«Кім басқарады?» деген сұраққа қатысты рационал таңдау теориясы демократиялық жолмен сайланған шенеуніктер халықтың мүддесін емес, өздерінің мүдделерін алға тартады деп сендіреді. Бұл пікір көбінесе үкімет қаншалықты шағын болса, соншалықты жақсы деген норматив (және консерватив) тұжырымға жетелейді. Топ теориясының теоретиктері үстем топтардың мүдделері (олар қаншалықты белгілі болса да) басым деп санайды, ал элита теориясы теоретиктерінің ойынша, адамдардың шағын тобы (билеуші тап) бұқараның жағдайына біраз көңіл аударса да, өз мүдделері үшін билік жүргізеді.

Осылайша түрлі теориялар саясат пен саясатты қалыптастыру процесі туралы өзара қарама-қайшы сұрақтарды қозғайды. Олар сонымен бірге зерттеу нәтижелерін бұрмалауға бейім. Плюралистердің бақылаушы топтарды, элита теориясы теоретиктерінің элитаның үстемдігін, ал рационал таңдау теориясы теоретиктерінің жеке мүдденің үстемдігін алға тартуы еш таңғалдырмайды. Бұл теориялар жол сілтеуші сараптаманың жай ғана бейтарап баламалары емес. Адамның саясатты зерттеуден не табатыны оның не іздейтіндігіне байланысты, мысалы, бейбіт тұрғыннан гөрі, қалаға «бәле іздеп» шыққан адамның кесірге жолығуы мүмкін.

Осы теориялық көзқарастардың арасындағы айырмашылықты олардың жақтастарының қаржылық реттеу туралы заңнаманы қабылдаудағы жақында болған күреске қалай қарайтындығы арқылы қосымша бақылауға болады. Топтар мен басқа да қаржы институттары Ұлы тоқыраудан бастап 1970 жылдарға дейін қатаң түрде реттелді. Содан кейін еркін нарықтық идеология мен экономикалық қайта реттеу қозғалысы күшейген кезде реттеу әлсіреді немесе жойылды. Сонымен қатар реттелуге жатпайтын «көленкелі» қаржы жүйесі дамыды. Бұл жеткіліксіз деңгейде шектелген қаржы жүйесі ақырында қаржы жүйесінің құлдырауына және Ұлы тоқырауға алып келді. Болашақтағы қаржылық дағдарыстардың алдын алу үшін реттеуші заңнамалық актілерге қатаң қысым жасалды.

2010 жылы бірнеше айға созылған партиялық қақтығыстардан кейін Конгресс «Додд Фрэнк Уолл-стрит реформасы және тұтынушылар құқығын қорғау туралы» Заңды Өкілдер Палатасында 237–192 дауыспен және Сенатта 60–39 дауыспен қабылдады. 2 300 беттен тұратын заңға әр палатада тек үш республикашы ғана дауыс берді. Ол келешекте қаржы институттарын құтқару іс-шараларына тыйым салды, биржадан тыс сауданы

реттеді, банктердің жекеменшік саудасын шектеді. Сондай-ақ жинақтаушы мекемені бақылау басқармасы таратты, тұтынушыларды қаржылық қорғау бюросын құрды және тағы басқалар. Жалпы алғанда, бұл ұлттық қаржылық реттеуді едәуір арттырды.[49]

Топтар теоретигі қаржылық реттеуді қабылдау үшін жүргізілген осы үлкен қақтығысты түрлі қаржылық мүдделер, реттеушілер және тұтынушы топтар, сондай-ақ саяси партиялар мен Обама әкімшілігі арасындағы артықшылық үшін бәсекелестік ретінде қарастырады. Қолпаштау және басқа топтық тактикалар мұқият зерттелетін болады. Салыстырып қарағанда, институционалист Конгрестің құрылымы мен заңнаманың қабылдануын қамтамасыз етудегі рәсімдер ұсынатын мәселелерге назар аударады. Оларға заң жобасын талқылау үшін палатаға алу, Сенаттағы келіспеушіліктерді жеңу, заңның Өкілдер Палатасы мен Сенат нұсқаларындағы келіспеушіліктерді шешу және президенттік ветоға жол бермеу жатады. Заң жобасының заңға айналуына көп көңіл бөлінеді.

Рационал таңдаудың жақтаушысы Конгресс мүшелеріне реформа заңнамасының мазмұны науқан ақшасын жинауға және қайта сайлануға қалай әсер ететінін есептейді. Оны алаңдататын тағы бір проблема, мысалы, қарсыластар заң жобасын кейбір жақтаушылар үшін қолайсыз ететін түзетулерді ұсынған кезде («уытты таблетка») немесе реформаторлар қолдаушыларды жинауға немесе оларды ұстап қалуға көмектесетін түзетулер жасаған кездегі стратегиялық мінез-құлық болуы мүмкін. Жеке мүдде заңнамалық мінез-құлықта көрініс табады деп қарастырылады.

Элита теориясының теоретигі заң шығару бойынша күресті ең алдымен жоғары деңгейдегі заң шығарушы және саяси көшбасшыларды қызықтыратын мәселе ретінде қарастырады. Реформаның жақтаушылары да, қарсыластары да өздерінің жасағандарын қоғам үшін тиімді деп санайды. Элитист бұқара жұртшылықты заңның егжей-тегжейіне қызықпайды және одан хабарсыз деп санайды.

Ақыр аяғында жүйелер теоретигі үкіметтің іс-әрекетіне кіретін ақпараттар (сұраныс, қысым тб.) оның саяси, әлеуметтік және экономикалық ортасынан қалай әсер ететініне назар аударуы мүмкін. Әрі кетсе, заң жобасы қалай заңға айналатынына егжей-тегжейлі назар аударылады. Уақыт өте келе жүйе теоретигі үкіметтің қаржыландыру реформаларына қатысты шешімдері оның жұмысына қалай әсер еткеніне және болашақтағы талаптарға назар аударар еді.

Қорытындылай келе, мұнда белгілі бір модельге немесе теорияға тым догматикалық көзқарас ұстанудан немесе соған берік болудан аулақ болған жөн. Әдетте түсіндірме тәсілін қолдану үшін теориялар мен тұжырымдамаларды таңдауда эклектизм мен икемділікке артықшылық беру керек. Саясат талдаушыларының мақсаты қолайлы модельді немесе теориялық

көзқарасты растау емес, мұқият зерттелетін саяси мінез-құлықты объективті түсіндіру болуы керек. Мұнда талқыланған теориялардың әрқайсысы ебін тауып және объективті түрде қолданылса, саясатты толығымен түсінуге ықпал ете алады.



Мемлекеттік саясатты зерттеудегі әдістемелік қиындықтар

Әдістемелік проблемалар барлық зерттеулерге тән. Алайда әлеуметтік саладағы ғалымдар өздерінің әдістемелерінен қысылып, ұялды. Сонымен қатар ол әдістемелер, интеллектуалдық тұрғыдан алғанда жаратылыстану мен физика саласындағы ғалымдардан гөрі, әдіснамалық әлсіздіктерге бейім болып келеді. Саясатты зерттеудің, әсіресе, зерттеу тақырыбының күрделілігі назарға алынғанда, методологиялық мәселелері де бар. Мұндай проблемалар саясатты зерттеуге кедергі келтіруі немесе шектеуі мүмкін және кейде біршама ығыр ғып жіберуі де мүмкін, бірақ олар бұған кедергі келтірмейді және қажеттілікті де жоққа шығармайды. Дегенмен осы мәселелерден хабардар болу босқа күш жұмсаудың, қажетсіз қателіктердің, негізсіз тұжырымдардың және ұйқысыз түндердің алдын алуға көмектеседі.

Саясат жасаушылардың мотивтеріне, құндылықтарына және мінез-құлқына, қоғамдық мәселелердің сипаты мен көлеміне, саясаттың әсеріне және саясат процесінің басқа жақтарына тәуелді сенімді, нақты дәлелдер, фактілер немесе мәліметтерге қол жеткізу жиі қиынға соғады немесе мүмкін болмайды. Болған оқиғалар туралы болжамдар мен алыпсатарлықтарды фактілерге айналдыруға деген ұмтылыс, сонымен қатар мемлекеттік қызметшілер мен саяси процестің басқа қатысушыларынан туындайтын жиі-жиі өзіне-өзі қызмет ететін мәлімдемелерді немесе толық емес түсініктемелерді сыни түрде қабылдаумен қатар, оларға қарсы тұру керек.

Кейде саясаттың әсері сияқты саяси құбылыстардың сандық өлшемдері дұрыс-бұрыстығы тексерілмей қолданылады. Тірі туылған 1 000 нәрестеге шаққандағы өлім-жітім саны (бірінші жылы) кіріс теңсіздігі жоғары қоғамдағы денсаулық сақтау сапасының дұрыс көрсеткіші ме? Жалақы деңгейі және соған ұқсас деректер, шынымен де, мемлекеттік қызметкерлердің кәсібилігінің өлшемі ме? Кімнің не істегені, не үшін істегені және қандай нәтижеге жеткені туралы нақты дерек жинау зерттеудің мақсаты болуы керек. Конгресс мүшелерінің неге сайлаушылардың мүдделеріне қатысты кейбір мәселелерге жауап беріп, кейбіріне жауап бермейтінін немесе күн тәртібін анықтаудағы медианың рөлінің қандай екенін нақты айта алуымыз қажет.

Саясатты қалыптастыру процесіндегі мінез-құлықты түсіндіру үшін себеп-салдарлық байланыстарды көрсетуге немесе дұрыс тұжырым жасауға мүмкіндік беретін эмпирикалық мәліметтер қажет. Зерттеуші деректерге негізделген анализбен айналысқаннан кейін, эмпирикалық деректерді жинаудың маңызы зор және бұл деректер неғұрлым көп болса, белгілі бір мәселені соғұрлым жақсы түсіндіре алады деген түсініктен аулақ болған жөн. Зерттеуші көп деректің ішінен шыға алмай қалуы немесе дерек табуда қиындықтарға тап болуы мүмкін. Мінез-құлықты есепке алу немесе түсіндіру үшін жемісті болады-ау деген бағыттардағы талдауды, сондай-ақ саяси шараларды таңдау мәсілесіне ақылмен келетін теория қажет. Мүмкіндігінше себеп-салдарлық байланыстар туралы гипотезаларды ең жақсы қолжетімді дәлелдер негізінде әзірлеу және тексеру қажет.

Сонымен қатар саясатты талдау сандық деректерді статистикалық әдістермен талдаған кезде ғана пайдалы болады деген түсініктен аулақ болған абзал. Егер бір нәрсені санау мүмкін болмаса, оны есептеуге болмайды деуге негіз жоқ. Саясаттың кейбір бағыттары мен мәселелері қасаң сандық өлшеу мен талдауға онша көне бермейді, дегенмен ылғи солай бола береді деуден де аулақпыз. Әлеуметтік қамтамасыз ету және экономикалық реттеу саясатының көптеген аспектілері қазір осы санатқа жатады. Қысым көрсету топтарының, агенттік құндылықтарының және экономикалық талдаудың «Қоршаған ортаны қорғау туралы» Заңы немесе «Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау туралы» Заң ережелерін қабылдауға салыстырмалы әсерін қалай өлшеуге болады? Бағалы қағаздар және биржалар жөніндегі комиссия инсайдерлік трейдерлерді жауапқа тартуын ше? Мемлекеттік тұрғын үй бағдарламасының жалпы пайдасы қандай? Мүгедектерге арналған бағдарламаларды әзірлеуде мүдделерден ерекшеленетін идеялардың күшін қалай бағалауға болады? Мұндай сұрақтарға нақты жауап беру қиын.

Соған қарамастан, саясатты талдауда нақты теория, сандық деректер, тиісті және мұқият жүргізілген анализ мүмкіндігінше немесе қалағанынша жиі қолданылмағанын айта кеткен жөн. Осылайша саясаттанушы Марвер Бернштейннің пайымдауынша, реттеуші агенттіктер төрт сатылы өмірлік циклден өтеді (құрсаққа біту және дүниеге келу, жастық шақ, жетілу және кәрілік) және мезгіл-мезгіл мүдделі топтардың «қармауына» тап болады. Оның бұл дәйегіне, құдды дәлелденген пікірдей, жиі сілтеме жасалынады.[50] Бернштейн импрессионистік негіздеу ұсынғанымен, өзінің өмірлік цикл теориясына нақты дәлел таппайды (Ол ұсынған цикл кезеңдерінің кезектесуінде де бірізділік жоқ). Оған әлі жүйелі эмпирикалық қолдау жетіспейді. Мұндай дәстүрлі даналықтың зияткерлік негізі көбіне әлсіз. Реттеу саласындағы тағы бір мысал, экономист Джордж Стиглердің экономикалық реттеу теориясы. Оның пікірінше, әдетте реттеу оны талап еткен сектор тарапынан енгізіліп, сектордың пайдасына қызмет етеді.[51] Бұл теория

тұтынушылардың құқығын қорғау, өнеркәсіптік қауіпсіздік пен денсаулықты қорғау, қоршаған ортаны қорғау бағдарламалары немесе 1970 жылдардың аяғы мен 1980 жылдардың басындағы дерегуляцияға қатысты заңнамаларды түсінуге көмектесе алмайды.

Саясатты қалыптастыру туралы түйсікке және ақпаратқа негізделген зерттеулердің көбі статистикалық талдауды аз қолданады немесе мүлде қолданбайды. Мысалы, Барбара Дж.Нелсонның *«Балаларға зорлық-зомбылық жасау мәселесі» (Making an Issue of Child Abuse)*, И.М. Дестлердің *«Американдық сауда саясаты» (American Trade Politics)*, Адам Шеингейттің *«Ауылшаруашылығына негізделген әл-ауқат мемлекетінің өрлеуі» (The Rise of the Agricultural Welfare State)* және Пол Милаззоның *«Күтпеген экологтар» (Unlikely Environmentalists)*.[52] Зияткерлік талдаудың сапасы және сенімді деректерді (немесе ақпаратты) мұқият пайдалану зерттеудің құндылығын анықтауға қатысты сандық талдаудың қолданылуынан және қаншалықты дәрежеде қолданылуынан әлдеқайда маңызды.

Мүлтіксіз болу үшін талдаудың сандық болуы міндетті емес, ал барлық сандық талдау өз кезегінде мүлтіксіз бола бермейді. Сандық техниканы қолданатындардың өз техникасының сенімділігі мен дұрыстығына, алынған деректердің сапасына және алынған нәтижелердің жарамдылығына қатысты ынта-жігермен, тіпті кейде жанжалдаса дауласатыны белгілі («Саясаткер және оның ортасы» атты тарауда саясатты әлеуметтік-экономикалық және саяси айнымалының қайсысы саясаты неғұрлым жақсы түсіндіреді деген сұрақ төңірегінде пікірталас жүргізіледі). Сондай-ақ саяси ғылымдардағы кейбір зерттеушілер сияқты сандық немесе статистикалық талдаудан қорқудың қажеті жоқ. Сандық талдау арқылы көп нәрсені зерттеп білуге болады.

Мемлекеттік қызметкерлер және саяси процестің басқа ойыншылары арасында жүргізілген сұхбат және анкеталар нәтижесінде алынған деректер көбінесе құнды болмайды және зерттеушілерге қолжетімді болмауы мүмкін. Алайда осы секілді әдістерді де, алынған деректерді де пайдалану кезінде сақтық қажет. Қажетті ақпаратты алу үшін сұрақтар дұрыс жіктелуі керек. «Күрделі» сұрақтар және сол сұрақтарға қатысты қате жауаптар немесе олардың ниеті туралы қатты күмән тудыратын жалпылама сұрақтардан аулақ болуы керек. Шенеуніктер мен басқалар сұрақтарға әрдайым толық немесе ашық түрде жауап бере бермеуі, олардың естеліктері көмескі болуы және олар оқиғалардағы өз рөлін асыра көрсетуі мүмкін. Бұл дереккөздерден алынған деректерді бұлжымас шындық деп есептеуге болмайды. Қайта оларды басқа дереккөздермен салыстыра тексеріп, мұқият пайдаланып, қандай да бір оқиғаға қатысты жекелеген көзқарастарды білдіретін құрал ретінде қарастырған жөн. Бұл жақсылап ой жүгіртуді қажет етеді.

Саясатты қалыптастырудың көптеген зерттеулері кейс зерттеулер түрінде болады; яғни олар нақты бағдарламаларға, заңнамаларға немесе мемлекеттік саясаттың салаларына бағытталады. Кейс зерттеулер көп сынға алынды, өйткені олардың тар бағытты болуына орай, ақылға қонымды жалпыландыру жасауға жол бермейді. «Кейс-стади дегеніміз не?» Ұнамды зерттеу дегеніміз – барлық реттеуші комиссиялар немесе өтпелі кезең туралы заңдар, немесе, мысалы, айыпталушылардың құқықтары туралы Жоғарғы Соттың шешімдері немесе қамқорлық жөніндегі агенттік жасаған жәрдемақы туралы шешім сияқты әлемдегі бүкіл істерге қатысты зерттеулер. Бұл жалпылама тұжырымға жақсы негіз болады. Алайда кейс-стадидің қолданылуы әртүрлі.[53] Оларды теорияларды тексеру, жаңа теориялар дамыту, оқиғаларға егжей-тегжейлі, мазмұндық талдау жасау, жалпылама тұжырымдарға қайшы келетін девиантты жағдайларды талдау және саясат процесі мен саясаттың толықтығы мен нюанстарына «интуитивті сезімді» қамтамасыз етуге көмектесу үшін пайдалануға болады. Саясат туралы зерттеулерде кейс-стади зерттеулері үшін де, салыстырмалы зерттеулер үшін де орын көп.



Әрі қарай зерттеу үшін

www.care2.com/causes/politics/

Саясатты іске асыру желісіне арналған сайт экономикалық, денсаулық сақтау, білім беру және бұқаралық ақпарат құралдарының саясаты сияқты қоғамдық-саяси мәселелерге арналған либералды сараптамалық орталықтар мен қорларға көптеген сілтемелер ұсынады.

http://www.jointcenter.org

Бірлескен саяси және экономикалық зерттеу орталығының сайтында саясат, нәсілдік және этникалық топтарға қатысты басқа да мәселелер бойынша кең ақпарат берілген.

http://www.ncpa.org

Консервативті болғанымен, Ұлттық саясатты талдау орталығының (NCPA) сайты өзіндік ішкі және сыртқы саясатына қатысты көптеген сипаттамалық материалдар ұсынады.

http://www.pbs.org/newshour/

The Online News Hour және «Forum» деп аталатын сайтта ай сайын бірнеше ағымдағы саясат мәселелері ұсынылады. Бұл сайттан сонымен қатар NewsHour-да Джим Лерермен бірге таратылған түрлі саяси пікірталастар мен дөңгелек үстелдің стенограммаларын табуға болады.

Өз біліміңді тексер

Тараудың тұжырымдамалары мен терминологиясын қарайтын оқулықтар, тараудың қысқаша мазмұны, кроссвордтар және глоссарий флэш-карталарына кіру үшін студенттік серіктестік веб-сайтына кіріңіз.

login.cengage.com

Ұсынылған әдебиеттер

Carl E. Van Horn, Donald C. Baumer және William T. Gormley Jr., *Politics and Public Policy*, 3rd ed. (Washington, DC: CQ Press, 2001). Саясаттың мәжіліс залы, бюрократиялық, мәжілістен тысқары өсек пен қауесет, атқарушы директор, сот залы және қонақ бөлмедегі саясат тәрізді алты саласы саясат процесін кеңінен зерделеуде қолданылады.

Frank R. Baumgartner және Beth L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998). Топтар мен саясатқа қызығушылық танытқандар топтар теориясы мен топтар жөніндегі әдебиет талданған бұл еңбекті назардан тыс қалдырмауы қажет.

Kevin B. Smith және Christopher W. Larimer, *The Public Policy Theory Primer*, 2nd ed. (Boulder CO: Westview Press, 2013). Бұл кітапта мемлекеттік саясат теориялары мен мемлекеттік саясатты зерттеу тәсілдері заманауи үлгіде баяндалған.

Michael E. Kraft және Scott R. Furlong, *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives* (3rd ed. Washington, DC: CQ Press, 2010). Жеңіл оқылатын бұл кітапта ішкі саясаттың бірнеше бағыттарын талқылаумен бірге, саяси процестерге талдау жасалған.

Paul A. Sabatier, ред., *Theories of the Policy Process*, 2nd ed. (Boulder, CO: Westview Press, 2007). Бұл антологияда жинақталған эсселерде саясат процесін зерттеуге бағытталған әртүрлі теориялық объективтер қарастырылған.

Theodore J. Lowi, *Arenas of Power* (Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2009). Көптен күттірген мемлекеттік саясаттың жетекші сарапшысының зерделеуі, саясат процесін терең түсінуге мүмкіндік беретін тарих, талдау және кейс-стади зерттеулеріне негізделген.

Thomas R. Dye, *Top Down Policymaking* (New York: Chatham House, 2001). АҚШ-тағы саясатты қалыптастыру процесіне қатысты жасалған бұл даулы сараптама ұлттық элитаның үстемдік ететінін дәлелдеуде.

Сілтемелер

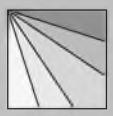
1. Саясат анализі үшін қараңыз: Robert D.Behn, «Policy Analysis and Politics», *Policy Analysis*, Vol. VII (Spring 1981), pp. 199–226; Peter J. May, «Politics and Policy Analysis», *Political Science Quarterly*, Vol. 101 (Spring 1986), pp. 109–125; және Michael C. Munger, *Analyzing Policy* (New York: Norton, 2000).
2. Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 7th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992), p.7.
3. Қараңыз: David Easton, The Political System (New York: Knopf, 1953), Chap. 2.
4. Жалпы қараңыз: Richard Rose, «Concepts for Comparison», *Policy Studies Journal*, Vol. I (Spring 1973), pp. 122–127.
5. Жүйелі-процестік тәсілдің сыны үшін қараңыз: Charles E. Lindblom және Edward J. Woodhouse, *The Policy Making Process*, 3rd ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1993), pp.10–12; және Paul A. Sabatier мен Hank Jenkins-Smith, eds., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, (Boulder, CO: Westview, 1993), Chap. 1.
6. David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965), p. 212.
7. Негізгі типология үшін қараңыз: Theodore J. Lowi, «American Business, Public Policy Case Studies, and Political Theory», *World Politics*, Vol. XVI (July 1964), pp. 677–715. Өзін-өзі реттеудің категориясы үшін қараңыз: Robert Salisbury, «The Analysis of Public Policy», in Austin Ranney ред., *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham, 1968), pp. 151–175.
8. Theodore J. Lowi, *Arenas of Power* (Bolder CO: Paradigm Publishers, 2009), p. 15.
9. Mark Zandi, *Paying the Price* (Upper Saddle River, NJ: FT Press, 2013), Chap. 4.
10. Michael J. Graetz, *The End of Energy* (Cambridge, MA: MIT Press, 2011), pp. 193–194.
11. http://earmarks.omb.gov/public/2010-appropriations-by-spendcom/summary.html
12. Lowi, *American Business*, op. cit. p. 690
13. Raymond Tatalovich және Byron W. Daynes, eds., *Moral Controversies in American Politics: Cases in Social Regulatory Politics* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1998).
14. Randall B. Ripley және Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1991), pp. 20–21.
15. Kenneth J. Meier және E. Thomas Garman, *Regulation and Consumer Protection*, 3rd ed. (Houston: Dome Publications, 1998), pp. 41–42.
16. Лицензиялау туралы талқылау үшін сонда қараңыз: 3-тарау.
17. Lowi, op. cit., p. 691. Қайта бөлу саясаты үшін қараңыз: Ripley and Franklin, op. cit., Chap. 6.
18. Randall B. Ripley, *Policy Analysis in Political Science* (Chicago: Nelson Hall, 1985), pp. 68–69.
19. Paul E. Peterson және Mark Rom, «Lower Taxes, More Spending, and Budget Dificits», in Charles O. Jones. ed., *The Reagan Legacy: Promise and Performance* (Chatham, NJ: Chatham House, 1998), pp. 218–221.
20. Саясаттың символикалық аспектілері үшін қараңыз: Murray Edelmann, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1964), Chap. 2; және Charles D. Elder мен Roger W. Cobb, *The Political Uses of Symbols* (New York: Longman, 1983).
21. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 53 (July 1, 1995), p. 1933.
22. Brian Czech және Paul R. Krausman, *The Endangered Species Act* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001).
23. Richard O. Davis, *Housing Reform During the Truman Administration* (Columbia: University of Missouri Press, 1966), Chap. 10.
24. Bruce I. Oppenheimer, *Oil and the Congressional Process* (Lexington, MA: Health, 1974), pp. 130–145.
25. Cf. L. L. Wade және R. L. Curry Jr., *A Logic of Public Policy* (Belmont, CA: Wadsworth, 1970), Chap. 5; Charles L. Cochran және Eloise F Malone, *Public Policy* (New York: McGraw-Hill, 1995), pp. 17–19.

26. Ronald C. Moe, «Exploring the Limits of Privatization,» *Public Administration Review*, Vol. XLVII (November-December 1987), p. 453.
27. R. McGregor Cawley, *Federal Land, Western Anger* (Lawrence: University Press of Kansas, 1933).
28. David Easton, «An Approach to the Analysis of Political Systems,» *World Politics*, Vol. IX (April 1957), pp. 383–400; and Easton, op. cit.
29. Earl Latham, *The Group Basis of Politics* (New York: Octagon Books, 1965), p. 36.
30. David Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951), p. 37.
31. Alan C. Isaak, *Scope and Methods of Political Science* (Chicago: Dorsey Press, 1988), pp. 269–270.
32. Latham, op. cit., pp. 35–36, 38–39.
33. E.E. Schtattschneider, *The Semi sovereign People* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960), p. 35.
34. Жалпы қараңыз: Frank R. Baugartner және Beth L. Leech, Basic Interest: *The Importance of Groups in Politics and Political Science* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998).
35. Thomas R. Dye және L. Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy*, 10th ed. (Belmont, CA: Washington, 1996), pp. 4–5. Сондай-ақ қараңыз: Thomas R. Dye, *Top Down Policymaking* (New York: Chatham House, 2001).
36. Dye, op. cit., pp. 59–63.
37. Robert A. Dahl, «A Critique of the Ruling Elite Model», *American Political Science Review*, Vol. LII (June 1958), p. 464.
38. G. William Domhoff, *Who Rules America?* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1967); G. William Domhoff, *The Power Elite and the State: How Policy Is Made in America* (New York: Walter deGruyter, 1990).
39. *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. (2010). Сондай-ақ қараңыз: Jeffrey Toobin, *The Oath* (New York: Doubleday, 2012), passim.
40. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957).
41. Roger Lewin, «Self-Interest in Politics Earns a Nobel Prize,» *Science*, Vol. CCXXXIV (November 21, 1986), p. 941.
42. Morris P. Fiorina, *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, 2nd ed. (New Haven, CT: Yale University Press, 1989).
43. Бұл талқылау осы еңбектерге сүйенеді: Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992); Thomas W. Gilligan and Keith Krehbiel, «Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee», *American Journal of Political Science*, Vol. XXXIII (May 1989), pp. 459–490.
44. William C. Mitchel, Textbook Public Choice: A Review Essay», *Public Choice*, Vol. XXVIII (1982), p. 99.
45. Louis F. Weschler, «Methodological Individualism in Politics», *Public Administration Review*, Vol. XLIII (May-June 1982), p. 294.
46. Қараңыз: Richard J. Fenno Jr., *Congressmen in Committees* (Boston, MA: Little, Brown, 1973). Фенно Конгресс мүшелеріне қайта сайлану, жақсы мемлекеттік саясат жүргізуге көмектесу және Палатаға ықпал ету үшін әр түрлі әсер ететіндігін алға тартады.
47. Рационал талдау теориясы туралы оқуды жалғастырғысы келетіндер осы кітаптан бастай алады: Kenneth A. Shepsle және Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions* (New York: Norton, 1997). Сыни пікір үшін қараңыз: Donald P. Green және Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory* (New Haven, CT: Yale University Press, 1994).
48. Қараңыз: Philip J. Trounstine және Terry Christensen, *Movers and Shakers: The Study of Community Power* (New York: St. Martin's, 1982).
49. Додд-Франк Заңын қысқаша мазмұндау және талқылау үшін қараңыз: Allen Blinder, *After the Music Stopped: The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead* (New York: Penguin Press, 2013), Chap. 11.

50. Marver H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1955), pp. 74–95.
51. George Stigler, «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economic and Management Science*, Vol. 2 (Spring 1971), pp. 3–21.
52. Barbara J. Nelson, *Making an Issue of Child Abuse* (Chicago: University of Chicago Press, 1984); I. M. Destler, *American Trade Politics*, 4th ed. (Washington, DC: Institute of International Economics, 2005); Adam Sheingate, *The Rise of the Agricultural Welfare State* (Princeton: NJ: Princeton University Press, 2001); and Paul Charles Milazzo, *Unlikely Environmentalists: Congress and Clean Water*, 1945–1972 (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2006).
53. Қараңыз: Harry Eckstein, «Case Study and Theory in Political Science», in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *The Handbook of Political Science, Vol. 7, Strategies of Inquiry* (Reading, MA: Addison-Wesley 1975), pp. 79–137.

Екінші тарау

Саясаткер және оның ортасы



АҚШ-та саяси билік бір орталыққа шоғырланбаған, ол Конституция мен қалыптасқан саяси тәжірибеге сай бірнеше тармаққа бөлінген. Ресми шешім бірнеше орталықтан қабылданады және саяси биліктің жүзеге асуы мен мемлекеттік саясаттың қалыптасуына көптеген лауазымды тұлғалар қатысады. АҚШ Конституциясының негізін қалаушылар билікті ұлттық үкіметтің заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтары арасында бөле отырып, биліктің ұлттық деңгейдегі бөлінісін қамтамасыз етті. Осылайша АҚШ Конституциясының 1-бабында «осы құжат бойынша берілген барлық заң шығарушы өкілеттіктер АҚШ-тың Конгресіне беріледі...» деп көрсетілген. 2-бабында «атқарушы билік АҚШ-тың президентіне беріледі» делінген. Ал 3-бапта «АҚШ-тың сот билігі Жоғарғы сотқа және Конгресс мезгіл-мезгіл тағайындайтын және құра алатын төменгі соттарға беріледі» деп айқындалған. Биліктің бөлінуі әр саладағы лауазымды тұлғалар үшін әртүрлі іріктеу процедураларын қамтамасыз ету арқылы күшейтілген. Осылайша Өкілдер палатасын сайлаушылар, Сенатты штаттың заң шығарушылары (Конституцияға енгізілген он алтыншы түзету бойынша «сайлаушылар» деп өзгертілді), президентті сайлаушылар алқасы сайласа, соттарды Сенаттың келісімімен президент тағайындайды. Сондай-ақ Конституцияға сәйкес, кез келген адамға биліктің бірнеше тармағында бір мезгілде тағайындалуға тыйым салынған.

Алайда билік бөлінісі қатаң түрде енгізілген жоқ. Конституцияны жасаушылар тежеу және тепе-теңдік припципіне сүйене отырып, биліктің әр тармағына басқа екі тармақтың билігіне араласу немесе билігін тежеу үшін белгілі бір құралдар берді. Джеймс Мэдисон «Федералист» деген атпен жарияланған мақалалар жинағының №51 санындағы мақаласында

атап өткендей, «Өршілдікке қарсы күресу үшін өршілдік қажет». Осылайша заңдардың қабылдануы бойынша негізгі жауапкершілік Конгреске жүктелді, бірақ президент назар аударуды қажет ететін мәселелерді ұсынуға және заңдарға вето қоюға құқылы. Дегенмен екі палатадағы үштен екі дауыспен ветоны жоюға болады. Президенттік тағайындаулардың көбі, соның ішінде федералды соттардағы тағайындаулар Сенаттың мақұлдауын қажет етеді. Жоғары сот басқа билік тармақтарының әрекеттерін конституциялық емес деп тани алады, ал Конгресс соттардың юрисдикциясын және олар қарайтын істердің түрлерін реттей алады. Конституцияны жасаушылардың негізгі жасаған ісі билікті өзара бөліскен жекелеген институттардың жиынтығы болды. Профессор Чарльз Джонстың пайымдауынша, «жекелеген институттар көбінесе ортақ билік үшін өзара *бәсекеге түседі!*».[1]

Конституцияны жасаушылар билікті теріс пайдаланудың алдын алу және үкіметтің адамдардың жеке бас бостандығына қол сұғуын болдырмау үшін билік бөлінісі мен тежеу және тепе-теңдік принциптерін қолдануды көздеді. Бұл тұрғыда осы принциптердің ықпалы қандай болатынына қарамастан, олардың басқа да салдары болды. Олардың бірі – билікті орталықсыздандыру. Екіншісі, үкіметтің тиімді жұмыс істеуі үшін биліктің тармақтары арасында ынтымақтастық пен бір-біріне құрмет көрсету қажеттілігін қалыптастыру. Шынында да, егер биліктің әрбір тармағы өз құзыретінің толық орындалуын талап етсе, онда үкіметтің тығырыққа тірелуі әбден мүмкін еді. Үшіншісі, АҚШ үкіметінің өз жұмысын тиімді атқаруын болдырмау. Әдетте саяси шешім қабылдау үшін көп уақыт пен күш қажет және туындаған саясаттың мазмұны көбінесе бұлыңғыр және шектеулі болады.

Конгрестің екі палатасы мен президент билігі бір партияның бақылауында болғанда ұлттық үкімет өз жұмысын тиімді атқарады деп айтылады. Алайда 1969–2014 жылдар аралығында он екі жылдан басқа кездің бәрінде бір партия Ақ үйді (әдетте республикашылдар), ал екінші партия Конгрестің бір немесе екі палатасын басқарып, билікті екіге бөліп келді. Бұл жағдай партиялық, идеологиялық және басқа да келіспеушіліктер үкіметтің маңызды проблемаларды тиімді шешуін қиындататын тығырық жағдайына әкеп соқтырады деп саналады. Егер үкімет саяси күн тәртібіне енгізілгеннен кейін барлық мәселелерді тез арада шешуі керек деп есептелсе, тығырыққа тірелген даулы мәселелерге де қатысты солай болуы керек еді. Шынында, үкіметтің білім беру жүйесіне федералдық көмек беру, медициналық қызмет, азаматтық құқықтар және әл-ауқатты жақсартуға бағытталған реформалар тәрізді даулы мәселелерге қатысты заңдарды қабылдауы үшін көп уақыт, тіпті ондаған жылдар қажет болды.

Екіге бөлінген билік пен тығырыққа тірелу жағдайына қатысты күмән Профессор Дэвид Р.Мэйхьюдің 1946–1990 жылдар кезеңіне қатысты зерттеуінде айтылады.[2] Ол зерттеудің өлшемі ретінде маңызды

заңдардың қабылдануы мен атқарушы биліктің заңсыз әрекеттеріне қатысты Конгрестің жүргізген зерттеулерін қолданды. Зерттеудің нәтижесінде екіге бөлінген билік пен біртұтас биліктің қызмет еткен кезеңдері арасында қол жеткізілген нәтижелерде айтарлықтай айырмашылықтың жоқ екені анықталды. Алайда Мэйхью зерттеуінде президент Конгреске қалауын істете алды ма, жоқ па немесе заң шығарушы биліктегі идеологиялық нюанстарды қарастырмады.

Алайда тағы бір зерттеуге сәйкес, мәселе мұқият қарастырылған кезде біртұтас билік жағдайына қарағанда екіге бөлінген билік жағдайында маңызды заңдардың қабылданбағаны анықталды. Президент қарсы болған заңдар әсіресе екіге бөлінген билік жағдайында сәтсіздікке ұшыраған.[3] Бұл зерттеулер тиімді ұлттық басқару үшін біртұтас партия бақылауы қажет деген аргументтің жарамдылығына күмән туғызады.

Американдық саяси жүйедегі билік федерализм принципі негізінде бөлінеді. Осы принцип негізінде билігі Конституциядан туындайтын жеке дара ұлттық және штаттық үкіметтер құрылды. Негізінде, конституция табысталған өкілеттіктер мен Конституциядан туындамайтын өкілеттіктерді ұлттық үкіметке, ал анықталмаған қалдық өкілеттіктерді штаттық деңгейдегі үкіметтерге береді. Негізгі ереже оныншы түзетуде баяндалған, онда: «Америка Құрама Штаттарына Конституция арқылы берілмеген немесе штаттарға тыйым салынбаған өкілеттіктер тиісті штаттарға немесе халыққа тиесілі» делінген.

Талқылауды әрі қарай жалғастырмас бұрын Конституция бойынша биліктің үкімет пен халық арасында да бөлінетініне назар аударған жөн. Оныншы түзетудегі «немесе халыққа» деген сөзге назар аударыңыз. «Құқықтар туралы Билль» сөз, баспасөз, дін және жиналыс бостандығы тәрізді үкіметтің қолы жетпейтін көптеген мәселелерді қамтиды. Дегенмен бұлар абсолют құқықтар емес. Конституцияның негізгі мәтінінде басқа шектеулер де кездеседі. Американдық үкімет «үлкен үкімет» деп аталса да шектеулі үкімет.

Конституцияның I бөлімінің 1-бабына сәйкес, Конгреске салық салу және жалпы әл-ауқат үшін қаражат бөлу, штатаралық және сыртқы сауданы («сауданы реттеу туралы ереже») реттеу, ақша шығару мен оның құнын реттеу, пошта офистері мен пошта жолдарын құру, армия мен флотты құру және қолдау, соғыс жариялау секілді өкілеттіктерді жүктейді. Конгресс сондай-ақ ұлттық үкіметке жүктелген осы және басқа да өкілеттіктерді «жүзеге асыру орынды және қажетті барлық заңдарды қабылдауға» құқылы. Бұл жердегі «қажетті және орынды» деген тармағы ұлттық үкіметтің өкілеттіктерін айтарлықтай кеңейтуге қызмет жасады.

Әдетте түсіндірілгендей, Конституцияда штаттар үшін саясаттың нақты бағыттары айқындалмаған. Демек ұлттық үкімет табысталған өкілеттіктер мен Конституциядан туындамайтын (қажетті және орынды) өкілеттіктерін

жүзеге асыруға бағытталған іс-әрекеттерін ақтай алатын кез келген мәселелермен айналыса алады. Алайда конституциялық «әдеттер» сақталады және ұлттық үкіметке саяси шектеулер қоюға көмектеседі. Конституция ұлттық ресми полиция күштерін қолдауы мүмкін. Бірақ бұл американдықтардың көпшілігі үшін мұны саяси тұрғыдан қабылдауға болатындай етпейді.

Ұлттық үкіметтің ықпал ету аясы мен күші, кей жылдарда қарқыны жылдам болған болса да, Конституция қабылданған сәттен бастап үнемі кеңейіп отырды. Бүгін ұлттық үкімет 1850, 1900, тіпті 1950 жылдардағыдан әлдеқайда белсенді және күшті. Ұлттық саясат қазіргі таңда бір кездері штаттардың құзырет саласы ретінде қарастырылған көптеген салаларға қолданылады. Мысалы, мемлекеттік білім беру, әлеуметтік қамсыздандыру, автокөлік жолдарын салу және техникалық қызмет көрсету және қоршаған ортаны қорғау салаларын қамтиды.

Ұлттық үкіметтің атқаратын істері көбінесе конституциялық негізде сауданы реттеу туралы ережеге – штатаралық және сыртқы сауданы реттеу құқығына негізделген 1930 жылдардан бастап, сауданы реттеу туралы ережеге қатысты Жоғары сот кеңейтілген түсініктеме берді. Алайда 1995 жылы Сот 5/4 көпшілік дауыспен 1990 жылғы «Мектеп аумағында атыс қаруын алып жүруге тыйым салу туралы» Заңды (*Gun-Free School Zones Act*) конституциялық емес деп жариялады. Қаруды мектептен 1 000 футтан жақын қашықтықта ұстауды федералды қылмыс деп таныған бұл заң, «саудаға» немесе кез келген экономикалық кәсіпорынға аталған терминдердің түсінігі қаншалықты кең болса да, ешқандай қатысы жоқ қылмыстық заң ретінде танылды. Көмір өндірісіндегі жалақы мен жұмыс уақытын реттейтін заң күші жойылған 1936 жылдан бері, сауданы реттеу туралы ереженің шегінен шыққаны үшін конгрестің әрекетін сот конституциялық емес деп таныды. 2000 жылы Сот гендерлік негіздегі зорлық-зомбылықты қылмыс деп таныған «Әйелдерге қарсы зорлық-зомбылықты болдырмау туралы» Заңды (*Violence Against Women Act*) конституциялық емес деп таныды. Сауданы реттеу туралы ереже бойынша бұл да Конгресс өкілеттігін асыра пайдалану болып есептелді.[4]

Ұлттық үкіметтің дамуына қарамастан, штаттық үкіметтер (және олардың жергілікті билік органдары) көптеген салаларда, соның ішінде құқық қорғау, меншік құқығын анықтау және қорғау, мемлекеттік білім беру (жоғары және орта), жерді пайдалануды реттеу, автокөлік жолдары мен көшелерді салу және күтіп ұстау, кәсіптік лицензиялау, құмар ойындары, психикалық-сауықтыру және қоғамдық санитария қызметтері сияқты көптеген салаларда саясатты қалыптастыруда маңызды роль атқаруда. Шынымен де, кейбір бақылаушылардың пікірінше, институттық, заңнамалық қайта құру нәтижесінде «штаттар қайта жанданды», штаттар арасындағы ынтымақтастық, сондай-ақ ұлттық үкіметке сенімсіздік пен күдік артты.[5]

XIX ғасырда мемлекет пен штаттар арасындағы қатынастардың үстем тұжырымдамасы – *қосарлы федерализм* болды. Үкіметтің әр деңгейі басқалардан дербес түрде өзі іске асыратын ерекше міндеттерге ие болды. XX ғасырда қосарлы федерализм *конструктивті федерализмге* жол ашты. Мұнда үкіметтің ұлттық, штаттық және жергілікті тәрізді барлық деңгейлері мемлекеттік саясатты әзірлеу мен жүзеге асыруда ынтымақтасты. Сондықтан штаттық және жергілікті үкіметтер қоршаған ортаның ластануын бақылау және әл-ауқатты арттыруға бағытталған ұлттық бағдарламаларды орындауда үлкен рөл атқарды. Олардың еш қатысы болмаған немесе ықпал етпеген саясат саласын табу қиынға соғар еді.

Конституция бойынша штаттардан Үкіметтерді ұйымдастыруда биліктің ұлттық бөліну принципі талап етілмесе де, бұл принципті барлық штаттар ұстанады. Тек Небраска штатында ғана бір палаталы заң шығарушы орган бар. Мысалы, құқық қорғау мен қоғамдық ағарту ісі сияқты мемлекеттік міндеттерді жергілікті деңгейде жүзеге асыру мақсатында штаттар көптеген жергілікті басқару органдарын құрды (2012 жылы 89 000-нан астам жеке құрылым іске қосылды; 2.1-кестені қараңыз). Негізінде, жергілікті өзін-өзі басқару органдары көп жағдайда штаттық органдар мен лауазымды тұлғалардың шектеулі қадағалауымен және бақылауымен жұмыс істейді. Штаттармен қатар, олар саясатты қалыптастыру және жүзеге асыру үшін қосымша мүмкіндіктер ұсынады.

2.1-кесте

Жергілікті үкіметтер, 2012

Округтер	3 031
Муниципалитеттер	19 522
Елді мекендер	16 364
Арнайы аудандар	37 203
Мектеп округтері	12 884
Барлығы	89 004

Дереккөз: АҚШ Халық санағы бюросы: 2012 Үкіметтік органдарды зерттеу.

Ұлттық, штаттық және жергілікті деңгейдегі осындай көптеген үкіметтердің болуы биліктің бөлінуімен қатар, мүдделі топтар мен басқа адамдарға «сауда алаңына» қатысуға мүмкіндік береді. Биліктің бір деңгейі немесе бір саласы жүргізген саясатқа көңілі толмағандар өз қалауын басқа жерлерден іздей алады. Осылайша 1960–1970 жылдары экологиялық топтар өздерінің назарын мемлекеттік деңгейден Вашингтонға және ластануға

қарсы күрес пен қоршаған ортаны қорғау мақсатында сот жүйесіне аударды. Алайда 90-жылдардың басында ұлттық үкімет олардың талаптарын орындай алмайтын жағдайға жеткенде экологиялық топтар бағытын өзгертіп, Тынық мұхит жағалауы мен Солтүстік-шығыс штаттарына қатысты қолайлы әрекеттерге ұмтылды. Экономикалық дамудың мүдделері, жалпы алғанда, мемлекеттік және жергілікті билік органдарын олардың талаптарын орындауға әлдеқайда ынталы болуға мәжбүр етті. Штаттық үкіметтер жаңа кәсіпорындарды іске қосуға ынталандыра отырып, көбінесе өздерін-өздері алдайды.

Соңғы жылдары іскер топтар өнімнің сапасына қатысты жауапкершік туралы штаттық заңдардың әртүрлілігіне және кейде штаттық соттардың жәбірленген тұтынушыларға беретін қомақты ақшалай сыйлықтарына наразы бола бастады. Әдетте өнімнің сапасына қатысты жауапкершілікті штаттар реттеп отырса да, ұйымдасқан іскер топтар Вашингтонның көмегіне жүгінеді, онда оларға Конгрестегі республикашылдар қолдау көрсетеді. Олардың мақсаты күші штат деңгейінен басым түсетін, нақты және айыппұл шығындары үшін өтемақы мөлшерін шектейтін және арызданушыға келтірілген залал үшін өтемақы алуды қиындататын өнім сапасына жауапкершілік туралы ұлттық заңды әзірлеу болды. Конгресс мұндай заң жобасын 1996 жылы қабылдаған. Бірақ президент Билл Клинтон бұл заңға вето қойған болатын. Күрес әлі жалғасуда.

Үкіметтің барлық үш деңгейіне қатысты саясатты қалыптастыруды бір кітап аясында сипаттау және талдау тым ауқымды. Сондықтан бұл кітаптың қалған бөлігінде ұлттық үкіметтің ішкі мәселелерге бағытталған іс-әрекеттеріне баса назар аударылады, дегенмен сыртқы саясат, Американың штаттық және жергілікті билік органдары немесе басқа саяси жүйелер толығымен жоққа шығарылмайды. Бұл тарау саясатты және оның әрекеттерін қалыптастыруға көмектесетін рационал таңдау теориясы арқылы назардан тыс қалған, алайда жүйе теориясы назарымызды аударатын жағдайды зерттеумен басталады. Содан кейін саясатты қалыптастыру процесінің ресми және бейресми қатысушыларына зерттеу жүргіземіз.



Саяси орта

Мемлекеттік саясаттың негізгі бағыттары қалай айқындалатынын тиісті саяси ортадан немесе контекстен оқшау алып зерттеуге болмайды. Жүйелер теориясына сәйкес, саясаттағы әрекеттерге қойылатын талаптар қоршаған ортадағы проблемалар мен қақтығыстардан туындайды, сондай-ақ саяси жүйеге топтар, шенеуніктер және басқа тұлғалар арқылы беріледі. Сонымен бірге қоршаған орта саясатты қалыптастырушылардың тиімді іс-әрекетін шектейді және бағыттайды. Кең мағынада қарастырылатын

қоршаған орта климат, табиғи ресурстар және топография секілді географиялық сипаттамаларды; популяция мөлшері, жас мөлшері, нәсілдік құрам және кеңістіктік орналасу сияқты демографиялық айнымалыларды; саяси мәдениетті; әлеуметтік құрылым немесе тап жүйесін; және экономикалық жүйені қамтиды. Мәселе сыртқы және қорғаныс саясатына қатысты болғанда басқа мемлекеттер қоршаған ортаның маңызды бөлігіне айналады. Мұнда әңгіме сыртқы ортаның саясаттанушылар тарапынан көп көңіл бөлінген (ұдайы саяси зерттеулер тұрғысынан қарастырылмаған болса да) бірқатар факторлар, яғни саяси мәдениет және әлеуметтік-экономикалық жағдайлар жөнінде болып отыр.

Саяси мәдениет Әр қоғамның өзгелерден ерекше мәдени келбеті, құндылықтар жүйесі мен өмір салты бар. Антрополог Клайд Клакхон *мәдениетті* «адамдардың жалпы өмір сүру тәсілі, жеке тұлғаның өз тобынан алатын әлеуметтік мұрасы. Немесе мәдениетті қоршаған ортаның адам өзі жаратқан бөлігі ретінде қарастыруға болады» деп сипаттайды.[6] Әлеуметтанушылардың көпшілігі мәдениеттің әлеуметтік әрекетті қалыптастыратынына немесе оған әсер ететініне келіседі, сондай-ақ оны толығымен айқындай алмайтынына да күмән келтірмейді. Мәдениет – адамның мінез-құлқына бағыт-бағдар бере алатын көптеген факторлардың бірі ғана.

Бізді қоғамның жалпы мәдениетінің саяси мәдениетке жатқызуға болатын бөліктері қызықтырады – үкіметтер не істеуге тырысуы керек, қалай жұмыс істеуі керек, сондай-ақ азаматтар мен үкімет арасындағы қатынастарға қатысты жалпыға ортақ құндылықтар, нанымдар мен көзқарастар.[7] Саяси мәдениет бір ұрпақтан екінші ұрпаққа әлеуметтену арқылы беріледі. Бұл процесс барысында жеке тұлға ата-аналарымен, достарымен, мұғалімдерімен, саяси көшбасшылармен және басқалармен көптеген тәжірибелер арқылы саяси маңызды құндылықтарды, сенімдер мен көзқарастарды сіңіреді. Содан кейін жеке тұлға саяси мәдениетті игереді, оның психологиялық құрамының бір бөлігіне айналады және ол оның мінез-құлқынан байқалады. Қоғамда аймақтар мен топтар арасындағы айырмашылықтар ерекше субмәдениеттердің пайда болуына әкелуі мүмкін. АҚШ-тың саяси мәдениетінде (субмәдениетте) Солтүстік пен Оңтүстіктің, қара мен ақтың, жас пен қарияның арасындағы айырмашылықтар байқалады.

Қоғамның саяси мәдениеті тұрақты емес; уақыт өте келе өзгереді және дамиды, дегенмен оның құрамдас бөліктерінің өзгеру қарқыны әртүрлі болады. Ұлы депрессия мен Жаңа бағыттың салдарынан американдықтардың көпшілігі үкіметтің экономикаға араласуын бұрынғыға қарағанда әлдеқайда көбірек қолдайды. Соңғы онжылдықта коммерциялық құмар ойындарға деген көзқарастар айтарлықтай өзгерді. Бір кездері зұлымдық пен қылмыс

көзі ретінде қарастырылып, оған тіпті тыйым салынды (1931 жылы құмар ойындарын заңдастырған Неваданы қоспағанда). Қазіргі таңда лотереялар, казино, тотализатор және т.б. секілді заңды құмар ойындары тек үш штатта ғана жоқ. Құмар ойындары, бұл – ойын-сауық және мемлекетке қажетті кірісті көбейту тәсілі.

Екінші жағынан, американдықтар үкіметке сенімсіздікпен немесе күмәнмен қарауды жалғастыруда. Конституция адамдар үкіметке сенбейтін дәуірде жасалып, қабылданды. Сондықтан федерализм мен биліктің бөлінуі үкіметтік билікті бөлшектеу және оны теріс пайдаланудың алдын алу үшін қолданылды. Профессор Сэмуэль Хантингтонның пікірінше, «үкіметке сенімсіздік, бұл – алма бәліші сияқты, американдық». «Бұл тарихи тұрғыдан американдық саяси дәстүрдің негізгі, үздіксіз және айрықша элементі болды және адамдар өз үкіметтеріне сенуі *керек* деген идея бұл дәстүрден түбегейлі кету болып табылады».[8]

Профессор Пол Старрдың пікірінше, «әсіресе [саяси] құқыққа қатысты үкіметке қарсы көзқарас американдықтардың саяси мәдениетін айрықша ерекшелендіреді. Американдық консерваторлар әлеуметтік жағдайды жақсартуда басты рөл атқарған еуропалық консерваторларға қарағанда үкіметке әлдеқайда көбірек қарсы болды».[9] Обама әкімшілігі орнағаннан кейін көп ұзамай пайда болған Шай партиясы (*The Tea Party*) – мәдени өзгерістердің белгісі емес, үкіметке деген сенімсіздіктің мықты көрінісі.

Саясаттанушы Даниэль Дж.Элазар атап өткендей, индивидуалистік, моральдық және дәстүрлі іспетті анық көзге түсетін үш саяси мәдениет бар – және олардың түрлі мутациялары АҚШ аумағының бір басынан екінші басына дейін шашырап жатыр.[10] Индивидуалистік саяси мәдениет жеке мүдделерге баса назар аударады және үкіметті халықтың қалағанын орындау үшін қолданылатын утилитарлық құрал ретінде қарастырады. Саясаткерлер үкіметтің игілігі мен сыйақысын бақылау құралы ретінде өз лауазымдарын сақтап қалуға мүдделі.

Моральдық саяси мәдениет үкіметке қоғамдық мүддені нығайту тетігі ретінде қарайды. Үкіметтік қызмет мемлекеттік қызмет болып саналады. Мемлекеттің экономикаға кеңінен араласуы дұрыс қабылданады және қоғам да саясат мәселелеріне көбірек алаңдайды. Миннесота және Висконсин сияқты штаттарда моральдық саяси мәдениет үстем, ал Иллинойс, Нью-Йорк және Луизиана штаттарында индивидуалистік саяси мәдениет басым.

Дәстүрлі саяси мәдениет үкіметке патерналистік және элиталық көзқараспен қарайды және оны қолданыстағы қоғамдық тәртіпті сақтау үшін қолдануды мақұлдайды. Нақты саяси билік халықтың аз бөлігінде шоғырланған және азаматтардың көпшілігі саясатта салыстырмалы түрде белсенді болмайды деп күтіледі. Дәстүрлі саяси мәдениет саяси белсенділіктің төмен деңгейімен ерекшеленетін бірқатар оңтүстік штаттарда мықты болды.

Саяси мәдениеттің мұндай өзгерістері саяси сипаттау мен талдаудың міндеттерін мейлінше қиындатады.

Бұл жерде АҚШ-тың немесе кез келген басқа қоғамның саяси мәдениетін толық сипаттауға ешқандай талпыныс жасалмайды. Керісінше, пікірталас саяси мәдениеттің саясатты қалыптастырудағы кейбір салдары мен маңыздылығын көрсетумен және суреттеумен шектелген.

Әлеуметтанушы Робин М.Уильямс американдық қоғамдағы жеке адамның бостандығы, теңдік, прогресс, тиімділік және нақтылық тәрізді бірқатар «маңызды құндылық бағдарларына» назар аударады.[11] Демократия, индивидуализм және гуманизм сияқты құндылықтардың саясатты қалыптастыру үшін маңызды екені даусыз. Мысалы, экономикалық қызметті реттеудің американдық тәсілін идеологиялықтан гөрі, тәжірибелік немесе прагматикалық деуге болады. Онда ұзақ мерзімді жоспарлауға немесе идеологиялық дәйектілікке емес, проблемаларды шешудің нақты жолдарына ерекше мән берілген. Сонымен қатар жеке бас бостандығына деген талап, жеке тұлғаның әрекетін шектейтін саясатқа қарсы және жеке тұлғаның іс-әрекеті үшін мүмкін болатын ең ауқымды мүмкіндіктерді қолдайтын презумция қалыптастырды.

Саяси мәдениет сонымен қатар реттеуші саясаттың жүзеге асырылуына жағдай жасайды. Мұны, Стивен Келман Швеция мен АҚШ-тағы өнеркәсіпте санитарлық-гигиеналық нормалар мен қауіпсіздік нормаларын қолдану саясаты туралы жүргізген зерттеуінде айқын көрсетті. Сыйластық пен сыпайы мінез-құлықты қолдайтын Швецияның саяси мәдениеті швед шенеуніктеріне ережелерді қолданысқа енгізу үшін бейресми, келісімге негізделген әдістерді қолдануға мүмкіндік береді. Ал АҚШ-тың албырт немесе айқасқа толы саяси мәдениеті шенеуніктерді ресми және агрессивті болуға және «ережені қатаң сақтауға» бейім болып, бизнеске қатысты «біз не олар» деген ұстанымды қалыптастыруға итермелейді. Бұл көзқарастар басшыларға ортақ. Қауіпсіздік шараларын жақсарту жөнінде жұмыс берушілерге бейресми ұсыныстар жасауға ынталы швед әріптестеріне қарағанда, американдық қауіпсіздік инспекторлары айыппұл (өте қатал түрде болмаса да) өндіруге әлдеқайда бейім. Келманның пікірінше, қауіпсіздікті сақтау көрсеткіші бойынша екі ел арасында үлкен айырмашылық жоқ.[12]

Индивидуализм мен жекеменшікті алға тарту – адамдар өзіне тиісті мүлікті өз қалауы бойынша пайдалану үшін еркін болуы керек деген идеяда (іс жүзінде көбінесе одан алшақ жататын) көрініс табады. Жер пайдалануды бақылау және муниципалды аймақтарға бөлу – бұл ұғымға белгілі бір шектеулердің тән екенін көрсетеді. Американдық индивидуализм халықтың әл-ауқатын жақсартуға бағытталған бағдарламалардың дамуын тежеді әрі бұл бағдарламалар пайда болысымен, олардың шектеулі болуына

ықпал етті, сондай-ақ оларды сынға ұшыратып, арыз-шағым нысанына айналдырды. Көп американдық адам өз қамын өзі жеуі керек деп есептейді.

Әртүрлі елдердегі мемлекеттік саясат пен саясатты қалыптастырудағы айырмашылықтарды, ішінара болса да саяси мәдениеттегі айырмашылықтармен түсіндіруге болады. Медициналық қызмет көрсетуге байланысты мемлекеттік бағдарламалардың тарихы АҚШ-қа қарағанда Батыс Еуропада әлдеқайда тереңде және мейлінше көп әрі ауқымды. Өйткені онда қоғамның мұндай бағдарламаларға көзқарасы мен талабы жоғары. Сонымен қатар АҚШ-қа қарағанда, Ұлыбританиядағы адамдар мемлекеттік меншік құқығын қолдайды. АҚШ-та мемлекеттік меншік құқығына халық тарапынан қолдау аз.[13] Осылайша Ұлыбританияда бизнес пен өнеркәсіпте мемлекеттік меншік едәуір басым. Американдықтар бақылау қажет болған жағдайда мемлекеттік меншіктен гөрі мемлекеттік тұрғыдан реттеуді жөн көреді. «Мемлекеттік меншікке алу» саясатына қарсылық салдарынан, мысалы, Обама әкімшілігі 2008–2009 жылдардағы қаржылық дағдарыс кезінде кейбір ірі банктерді, тіпті уақытша болса да, мемлекеттік меншікке алудан тартынды. Бұл қалыптасқан жағдайда ең қисынды әрі тиімді шешім болар еді.

Профессор Карл В.Дойчтың пікірінше, адамдардың уақытқа қарай бағдарлануы – өткеннің, бүгін мен болашақтың салыстырмалы маңыздылығы туралы көзқарасы саясатты қалыптастыруға әсер етеді. Қазіргі уақытқа немесе болашаққа қарағанда өткенге көбірек бағдарланған саяси мәдениет инновациялар жасаудан гөрі, ескерткіштердің сақталуын әлдеқайда ынталандырады. Яғни кәрілікке байланысты зейнетақы туралы заңнаманың қабылдануынан бастап, мемлекеттік жоғары білім беруді ұлғайтуға да ықпал жасауы мүмкін. Ұлыбритания 1908 жылы кәрілікке байланысты зейнетақымен қамсыздандыру туралы заңды қабылдады, бірақ 1960 жылға дейін мемлекеттік жоғары білім беруге қатысты бағдарламаларға жеткілікті деңгейде көңіл бөлмеді. Керісінше, Дойчтың пайымдауынша, болашаққа неғұрлым бағдарланған мәдениетімен АҚШ, «Колледждерді құру үшін жер бөлу туралы» Заңды 1862 жылы қабылдаса да, әлеуметтік қамсыздандыруды қамтамасыз ететін заңды 1935 жылы ғана қабылдады.[14]

Габриэль А.Алмонд пен Сидней Верба саяси мәдениеттің үш түрін көрсетті – «парохиалды саяси мәдениет», «азаматтық саяси мәдениет» және «қатысуға негізделген саяси мәдениет».[15] Парохиалды саяси мәдениетте азаматтар тұтастай алғанда саяси жүйеге, енгізу процесіне, шығу процесіне немесе саяси қатысушы ретінде саяси жүйеге қызығушылық танытпайды. Бұл топтағы азаматтар жүйеден ешнәрсе үміттенбейді. Кейбір Африканың тайпаларында, патшалықтары мен тайпалық қоғамдарында сондай-ақ қазіргі Италияда парохиалды саяси мәдениетті байқауға болады.

Германия сияқты субъектілік саяси мәдениетте, азаматтар саяси жүйе және шекті процеске бейімделеді, бірақ кіріс процесі жөнінде немесе қатысушы тұлға ретінде аз хабардар. Азаматтар мемлекеттік биліктен хабардар және оны ұнатуы немесе ұнатпауы мүмкін, бірақ іс жүзінде енжар. Бұл жерде терминнен аңғаруға болатындай, жеке тұлға – субъект.

Алмонд пен Верба АҚШ-та бар деп санайтын қатысуға негізделген саяси мәдениетте, тұтастай алғанда саяси жүйеге айқын бағдарланумен қатар, көптеген азаматтардың салыстырмалы түрде алғанда саяси сауаты мен хабардарлық деңгейі, саясатқа араласуы әлдеқайда жоғары. Олар сондай-ақ адамдар мен топтардың шешім қабылдау процесіне қалай ықпал ететінін жақсы түсінеді.

Саяси мәдениеттегі осы айырмашылықтардың саясатты қалыптастырудағы әсері айқын. Азаматтар саясатты қалыптастыру процесіне іс жүзінде араласпайды, өйткені үкімет көптеген азаматтар үшін маңызды емес. Азаматтық саяси мәдениеттегі адамдар өздері ұнатса да, ұнатпаса да, мемлекеттік саясатқа аз мөлшерде болса да ықпал жасай алатынына сенуі мүмкін. Бұл сенім авторитарлық болуы мүмкін үкіметтік іс-әрекеттерді пассивті түрде қабылдауға әкелуі ықтимал. Кейбір жағдайларда зорлық-зомбылық арқылы өзгеріс туындағанша наразылық пен реніш артуы мүмкін. Қатысуға негізделген саяси мәдениетте адамдар топтасып немесе наразылықтарын білдіру үшін басқа жолмен үкіметтің әрекетіне әсер етуі мүмкін. Осылайша үкімет пен мемлекеттік саясат азаматтардың бақылауында бола алады деп есептеледі. Қатысуға негізделген саяси мәдениетте парохиалды немесе азаматтық саяси мәдениетке қарағанда үкіметке көбірек талаптар қойылады деп ұйғаруға болады.

Алдыңғы мәселеге қайта оралайық. Саяси мәдениет саяси мінез-құлықты қалыптастыруға көмектеседі; бұл «мінез-құлықтың табандылығына емес, әртүрлі мінез-құлықтың жиілігі мен ықтималдылығына қатысты».[16] Ортақ құндылықтар, нанымдар мен көзқарастар шешім қабылдаушылар мен азаматтардың іс-әрекетіне әсер етеді, бағыт беріп, шектейді. Саяси мәдениеттегі айырмашылықтар, жеке мүмкіндіктер жаппай құндылық ретінде есептелетін АҚШ-та мемлекеттік саясаттың экономикалық бәсекеге неғұрлым қолайлы болуын қамтамасыз етуге жәрдемдеседі, бірақ экономикалық бәсеке жоғары деңгейде бағаланбайтын Германия секілді елде өнеркәсіптік картельдердің пайда болуына жол берілуі мүмкін. Кейбір саясаттанушылар саяси мәдениетті аналитикалық құрал ретінде пайдалануда тартынады. Себебі олар оны жорамалдық және нақты емес, сондай-ақ сандық бағалауға төзімді және әртүрлі түсіндірілуі мүмкін деп есептейді. Бұл саясатты талдау мен түсіндіру үшін саяси мәдениеттің пайдалылығын жете бағаламау.

Әлеуметтік-экономикалық жағдайлар

Саяси іс-шараларға ықпал ететін әлеуметтік және экономикалық факторларды бір-бірінен ажырату мүмкін болмағандықтан, бұл жерде *әлеуметтік-экономикалық жағдайлар* термині қолданылады. Мысалы, қоғамдағы білім деңгейін әрі әлеуметтік, әрі экономикалық қасиеттері мен әсері бар. Мысалы, білімі аз адамдарға қарағанда білімі жоғары адамдардың көбірек ақша табу және дауыс беру мүмкіндігі жоғары.

Мемлекеттік саясат әдетте әртүрлі мүдделер мен қалаулары бар жеке және ресми адамдардан құралған топтар арасындағы қақтығыстардан пайда болады.[17] Бұл ең алдымен реттеуші және қайта бөлу саясатына қатысты. Әсіресе қазіргі таңдағы индустриалды қоғамдардағы қақтығыстардың негізгі көздерінің бірі – экономикалық қызмет. Ірі бизнес пен шағын бизнестің, жұмыс берушілер мен қызметкерлердің, көтерме және бөлшек саудагерлердің, банкирлер мен бағалы қағаздарды сатушылардың, ауруханалар мен медициналық сақтандыру компанияларының, фермерлер мен ауылшаруашылығы тауарларын импорттаушылардың, тұтынушылар мен өндірушілердің мүдделері арасында қайшылықтар туындауы мүмкін.

Экономикалық салада басқа топтармен болған қарым-қатынас нәтижесінде жағдайы төмендеген немесе қанағаттанбаған топтар өздерінің жағдайларын жақсарту үшін үкіметтен көмек сұрай алады. Осылайша ең төменгі жалақы туралы заңнаманың шығуына ықпал жасағандар – корпоративті жұмыс берушілермен өзара әрекеттесу нәтижесінде белгіленген жалақыға наразы болған жұмысшы топтары. Нарықта өздерін жайсыз сезінген тұтынушы топтары – өздерін зиянды тамақ пен қауіпті өнімдерден қорғау үшін қорғаныш іздеді. Жеке қақтығыс кезінде, әдетте әлсіз немесе қолайсыз тараптағылар үкіметті құлдырату арқылы жанжалды ұлғайтуға тырысады. Жеке іс-қимыл арқылы мақсаттарына қанағаттанарлық деңгейде қол жеткізе алатын үстемдік етуші топтың үкіметті қақтығысқа араластыруға ешқандай ынтасы жоқ. Оның орнына әдетте үстемдік етуші топ үкіметтің әрекетін қажетсіз, дұрыс емес немесе ақылға қонымсыз деген пікірмен жанжалды тоқтатуға тырысады.

Топтар арасындағы қанағаттанарлық қарым-қатынастар экономикалық өзгеріс немесе даму әсерінен бұзылуы немесе өзгеруі мүмкін. Жәбірленетінін немесе қауіп төнетінін сезінетін тарап, содан кейін үкіметтен өздерінің мүдделерін қорғау немесе жаңа тепе-теңдік орнату үшін шара қолдануды талап ете алады. XIX ғасырдың екінші жартысында АҚШ-тағы жедел индустрияландыру және ірі бизнестің өркендеуі жаңа экономикалық жағдайларды тудырды. Фермерлер шағын бизнес операторлары және басқа да зардап шеккен топтар үкіметті үлкен бизнесті бақылауға алуға шақырды. Нәтижесінде Конгресс 1890 жылы «Шерман заңын» (*Sherman Act*) және 1914 жылы «Клейтон заңын» және «Федералдық сауда комиссиясы

туралы» Заңын (*Federal Trade Commission Act*) қабылдады. Соңғы кездері американдық өндіріс компаниялары арзан бағада импортталатын өнім көлемінің ұлғаюымен артқан экономикалық қауіптің алдын алу мақсатында импортқа міндетті квоталарды кейде пайдаланды. 1988 жылғы қабылданған «Сауда және бәсекеге қабілеттілік туралы» Заңға (*Omnibus Trade and Competitiveness Act*) сәйкес, өздері американдық нарықтың мүмкіндіктерін пайдалана отырып, американдық өнімдерді сатуды кемсітетін елдерге қарсы жауап қайтаруға рұқсат береді.

Қоғамның экономикалық даму деңгейі үкіметтің өз азаматтарына ұсына алатын қоғамдық тауарлар мен қызметтер мүмкіндігін шектейтіні белгілі. Осыған қарамастан кейде ресурстардың шектеулі екендігіне емес, керісінше, үкіметтің мәселелерге қатысты әрекет етпеуіне, сыңаржақтық пен жауапсыздығына немесе азаматтардың көп салық төлеуге құлықсыздығына байланысты деп санайтындар назардан тыс қалады. Әлбетте, үкіметтің әлеуметтік қамсыздандыру бағдарламалары бойынша не ұсына алатындығына әсер ететін факторлардың бірі – экономикалық ресурстардың болуы.

Экономикалық ресурстардың тапшылығы (нақты немесе болжамды), әрине, көптеген дамушы елдерде, мысалы, АҚШ сияқты әлеуетті қоғамға қарағанда шектеулі. Дегенмен американдық үкіметтің де барлығының бірдей қалаған нәрсесін жасауға қаражаты жоқ. 1970 жылдары қабылдануы ықтимал болып көрінген ұлттық медициналық сақтандыру туралы заң жобасы бюджет тапшылығы кезеңінде өзінің тартымдылығын жоғалтты. Сонымен қатар үлкен шығындар салдарынан автокөлік жолдарын, көпірлерді және көлік инфрақұрылымының басқа бөліктерін жақсарту мен жөндеуде кідірістер болды.

АҚШ-та экономикалық ресурстар штаттар мен жергілікті үкіметтер арасында біркелкі бөлінбейді. Сондықтан бұлар өз кезегінде жеткіліксіз деңгейдегі мемлекеттік білім беру, кедейлік және лық толы түрмелер мен кептелістер сияқты әлеуметтік проблемаларды шешудің қабілеттілігіне әсер етеді. Сол себепті штаттар арасындағы әлеуметтік жағдайға қатысты шығындарда айтарлықтай айырмашылық бар, ал штаттардағы білім беруге бағытталған шығындар (оқушы басына шаққандағы шығынмен өлшенеді) мектеп округтары арасында әртүрлі. Шектеулі қаржыландыру жағдайында қалалар, кітапханалар, саябақтар және демалыс бағдарламалары секілді «қызметтерге» жұмсалған қаражатты азайтып, ресурстарының көп бөлігін полиция мен өрттен қорғау жүйесіне және көшелердің күтіміне жұмсайды. Кейбір штаттарда мектеп округтері арасындағы қаржыландырудың біркелкі емес жағдайы – даулы және шешілмейтін сияқты көрінетін саяси мәселе.

Саясаттанушылар штаттардағы мемлекеттік саясатқа әлеуметтік-экономикалық жағдайлардың әсер ету немесе оны тежеу жолдарын кеңінен талдады. Көзқарас қайшылығы саяси және әлеуметтік-экономикалық

ауыспалылардың саясатқа әсеріне қатысты дами түсті. Бұл сұраққа қатысты ең маңызды зерттеулердің бірі – елу штаттағы[18] саясат нәтижелерін жүйе теориясы аясында зерттеген Томас Р.Дайдың еңбегі. Дайдың пікірінше, экономикалық даму деңгейі (жан басына шаққандағы жеке кірістер, қала тұрғындарының пайызы, орта білім және өндірістік жұмыспен қамтылу сияқты айнымалылықтармен өлшенеді) білім беру, әлеуметтік қамтамасыз ету, автокөлік жолдары, салық салу және мемлекеттік реттеу сияқты штаттық саясатқа (шығыстармен өлшенеді) басым әсер етті. Экономикалық дамудың әсерін саяси жүйенің әсерімен салыстыра отырып, ол саяси айнымалылардың (сайлаушылардың қатысуы, партияаралық бәсекелестік, саяси партиялардың күші және заң шығарушы билікті бөлістіру) мемлекеттік саясатпен шамалы ғана байланысы бар екенін анықтады. Дай өзінің күрделі статистикалық талдауында мынандай қорытынды жасайды:

> Штаттық саясатқа қатысты көптеген әдебиеттерге сәйкес, екі партия дауыстарының бөлінуі, партияаралық бәсекелестік деңгейі, сайлаушылардың қатысу деңгейі және заң шығарушы органдардағы орындарды үлестіру деңгейінің бәрі мемлекеттік саясатқа әсер етеді. Сондай-ақ бір қарағанда, партиялық бәсекелестіктің әртүрлі дәрежелеріне қарай штаттар арасында саяси айырмашылықтар айқын байқалады. Демократиялық үстемдік және сайлаушылардың қатысуы – осы жүйелік сипаттамалар мемлекеттік саясатқа әсер етеді деген түсінікті қуаттай түседі…
>
> Алайда корреляцияның ішінара талдауы осы жүйенің сипаттамалары штаттардағы саясат нәтижелеріне салыстырмалы түрде аз ғана мөлшерде әсер ететіндігін көрсетеді. Экономикалық даму саяси жүйені де, саясаттың нәтижелерін де қалыптастырады. Жүйенің сипаттамалары мен саясат нәтижелері арасында болатын бірлестіктің көптеген бөлігін экономикалық дамудың әсеріне жатқызуға болады. Әртүрлі саяси жүйелерден тұратын штаттардың саяси таңдауындағы айырмашылықтар көбінесе саяси ауыспалылардың тікелей өнімінен гөрі, әртүрлі әлеуметтік-экономикалық деңгейлердің өнімі ретінде пайда болады. Урбанизация, индустрияландыру, табыс және білім деңгейлері, саяси жүйенің сипаттамаларына қарағанда саясат нәтижелерін қалыптастыруға көбірек әсер етеді.[19]

Дай саяси ауыспалылардың штат саясатына ешқандай әсер етпейтіндігі туралы емес, керісінше, олар штаттық деңгейдегі мемлекеттік саясаттағы айырмашылықтарды түсіндіруде әлеуметтік-экономикалық факторларға нақты бағынышты болғанына қатысты пікір білдірді.

Бірақ шын мәнінде мемлекеттік саясат, бірінші кезекте әлеуметтік-экономикалық детерминизмнің нәтижесі болып табыла ма? Екі ғалым мұндай тұжырымды «қарапайым түрде қабылдауға» қарсылық

білдірді.[20] Әлеуметтік-экономикалық факторлардың саясаттың нәтижелеріне әсерін назарға ала отырып, олар осы зерттеулердегі бірқатар проблемалар мен шектеулерге тоқталды.

Біріншіден, экономика мен саясат арасындағы қарым-қатынастың тығыздығы асыра айтылады. Бұған қатысты олар былай дейді: «Дай саясат көрсеткіштері және оның табыстар, урбанизация, индустрияландыру мен білім беру секілді экономиканың төрт көрсеткіші арасындағы қарапайым корреляцияның 456 коэффициентін көрсетеді, бірақ олардың тек 16-сы (4 пайыз) экономикалық көрсеткіштің саясаттағы штаттар арасындағы өзгерістің кемінде жартысын түсіндіре алатынын көрсетеді».[21] Бұл нәтижені статистикалық тұрғыдан түсіндіру қиын. Екіншіден, осындай зерттеулерде қолданылатын саяси айнымалылардың ауқымы тар. Олар саяси процестің бірнеше аспектілеріне ғана назар аударады. Үшіншіден, экономикалық факторлардың саясатты қалыптастыруға әсер етуінің өзгеруі еленбей келеді. Жергілікті үкіметтердегі шенеуніктерге штаттық деңгейдегі шенеуніктерден гөрі экономикалық факторлар көбірек ықпал етеді.

Тағы бір кемшілік – бұл зерттеулердің көпшілігінде әртүрлі саяси және әлеуметтік-экономикалық айнымалылар мен мемлекеттік саясат арасындағы статистикалық қарым-қатынастардың ғана қарастырылуы. А жағдайы орын алғанда В саясаты әдетте пайда болса және қарым-қатынас үшінші фактордың әсерінен туындамаса, онда А болған кезде В пайда болады деп болжауға болады. Болжамдар түсіндірмеге жатпайды, алайда біздің міндетіміз әлі де саяси шешімдердің қалай қабылданатынын түсіндіру. Егер жан басына шаққандағы кіріс әлеуметтік қамсыздандыру шығындарының деңгейіне тікелей байланысты болса, біз осы қарым-қатынасты түсіндіруге тырысуымыз керек. Бұл міндет маңызды әрі қиын. Саяси шешімдерді әлеуметтік-экономикалық айнымалылықтар емес, мемлекеттік шенеуніктер қабылдайтыны түсінікті. Әлеуметтік-экономикалық айнымалылардың мемлекеттік саясатқа айналу жолдарын ешкім анықтаған жоқ.

Осы талқылаудан екі қорытынды шығаруға болады. Біріншісі, саяси шешімдер қалай қабылданатынын және кейбір шешімдердің қабылданып, басқасының неге қабылданбайтынын түсіну үшін әлеуметтік-экономикалық факторлармен қоса саяси факторларға да назар аударуымыз керек. Екіншісі, мемлекеттік саясатты қалыптастыруда саяси факторлардан гөрі, әлеуметтік-экономикалық факторлар маңызды ма деген сұрақ әлі де талқыланатын мәселе болып қала береді. Дайдың нәтижелері сынға ұшырағанмен, олар толығымен жоққа шығарылған жоқ.[22] Осы бағытта жүргізілген зерттеулердің көпшілігі АҚШ-тың штаттарына қатысты болды. Саясаттанушылар көп уақытын өзін жайлы сезінетін саяси айнымалылардың саяси әсерлерін зерттеуге жұмсауды жалғастырып келеді.

Әлеуметтік өзгеріс және оған жиі ілесетін шиеленіс үкіметтің әрекет етуіне қатысты талаптарды күшейтеді. Екінші дүниежүзілік соғыстан кейінгі кезеңде әйелдердің үйден тыс жерлерде жұмыс істеуі, әйелдер қозғалысы, әйелдердің құқықтарына деген қызығушылықтың артуы үкіметтің әйелдердің мәселелерін шешуге оң ықпал етуін талап етті. Нәтижесінде әйелдердің құқықтары, соның ішінде тең жағдайдағы жұмысқа тең ақы төлеу, жұмысқа орналасуда тең мүмкіндіктер, колледждер мен университеттердегі әйелдердің спорттық бағдарламаларына тең қолдау көрсету, жүктілікті аборт жасату арқылы тоқтату құқығы және кейбір штаттарда салыстырмалы жұмыс үшін салыстырмалы төленетін төлемдер мен ата-ана демалысы секілді құқықтар қамтамасыз етілді. «Тең құқықтар туралы» түзетулерді штаттарда ратификациялауға үш дауыс жетпей, 1980 жылдардың басында сәтсіздікке шырады.

АҚШ-та есірткіні пайдалану 1914 жылғы «Гаррисон заңы» мен 1936 жылғы «Марихуана заңы» қабылданғанға дейін заң болды.[23] Есірткіні қолдануға қарсы күрес күшейе түсті. Содан кейін 1960 жылдары есірткінің таралуы, әсіресе орта және жоғарғы сыныптар арасында марихуананы сақтау мен пайдалану үшін төленетін айыппұлдардың азаюына әкелді. Көптеген адамдар, соның ішінде танымал консерваторлар марихуананы және басқа есірткілерді заңдастыруды жақтады. 1980 жылдары есірткіге қарсы күштер ішінара жандана түсті, бұған баскетбол жұлдызының есірткіге жоғары дәрежеде тәуелді болу салдарынан туындаған өлімі себеп болды. Есірткіні қолданғаны үшін қатаң айыппұлдар салынды. Нашақорлықпен күресу шаралары қолға алынды. Шынында да, «есірткіге қарсы соғыс» жарияланды. Елдегі түрмелерде есірткіге қатысты заңдарды бұзғаны үшін сотталған адамдар қатары артты. Осы сияқты мәселелерге қатысты күшті қақтығыстар әлі күнге дейін орын алуда, ал шенеуніктерге қолайлы саясаттың шараларын жасау қиынға соғуда. Көптеген ғылыми және технологиялық жаңалықтар адамдардың ұзақ, қанағаттанарлық және өнімді өмір сүруіне мүмкіндік береді. Алайда оның кемшіліктері де бар – олар негізсіз баюға жол ашады және этикалық немесе моральдық проблемалар туғызады. Мысалы, жаңа дәрі-дәрмектер мен құрылғыларға барлығы қол жеткізе алмайды немесе пайдалана алмайды. Үкімет қолдау көрсету немесе шектеулер енгізу туралы талаптар қоюы мүмкін. Бұған мысал – адамды клондау және генетикалық түрлендірілген ауылшаруашылығы өсімдіктерін шығару.

1997 жылы Шотландия ғалымдары клондалған Долли қойын жасап шығарды. Көп ұзамай президент Билл Клинтон адам клондауға қатысты зерттеулерді қаржыландыруға федералды деңгейде тыйым салатын жарлық шығарды. Келесі жылы Сенатта адам клонына тыйым салатын заң қабылданбады, өйткені қарсыластар оның шарттарын тым ауқымды деп есептеді. Медициналық зерттеулерге арналған эмбриондарды шығару

тұрғысындағы терапиялық клондау мен репродуктивті мақсаттар үшін клондау арасында ерекшелік бар.[24] Медициналық зерттеушілер мен олардың жақтастары терапиялық клондау ауруларды емдеудің жаңа әдістерін жасауға ықпал етеді деп санайды. Кейбір құқық қорғау топтарымен қатар экологиялық топтар да адамды клондауға бүкіл әлем бойынша тыйым салуды қолдайды. Талас-тартыс әлі жалғасу үстінде.

ДНҚ-ны рекомбинантты зерттеу және эксперимент жүргізу арқылы өндірілген генетикалық түрлендірілген ауылшаруашылығы өсімдіктері 1990 жылдардың ортасында сатылымға шығарылды. Өсімдік ауруларына, ауа райының қолайсыздығына және пестицидтерге төзімді, жүгері мен соя сияқты трансгенді өсімдіктер тез өсіп, көп өнім береді. Олар өндіруші және таратушы компаниялардың, сондай-ақ оны өсірген фермерлердің қомақты пайда табуына ықпал етеді. Генетикалық түрлендірілген дақылдар қазіргі таңда АҚШ-та кеңінен өсірілуде. Мұны жақтайтындар әлемдегі азық-түлік жеткізілімін ұлғайтуға олардың мүмкіндігі зор дейді. Алайда басқалар биоинженерлік дақылдардың қарама-қарсы жақтарын алға тартады, кейде оларды «Франкенштейн тағамдары» деп атай отырып, күтпеген қолайсыз экологиялық және адами зардаптарға себепкер болуы мүмкін деп алаңдайды. Еуропа елдері оларды импорттауға тыйым салған. АҚШ-та Ауылшаруашылығы департаменті, Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасы және Қоршаған ортаны қорғау агенттігі трансгенді дақылдардың қауіпсіздігін қамтамасыз ету құзыретіне ие. Ұлттық ғылым академиясымен қатар, сыншылар да агенттіктердің бұл мәселені тиісті деңгейде атқаратындығына күмәнмен қарауда.[25]



Саясатты жасаушы лауазымды тұлғалар

Саясатты жасаушы лауазымды тұлғалардың мемлекеттік саясатты қалыптастыруға заңды өкілеттігі бар (әрине, осындай өкілеттіктері бар кейбір адамдарға процестің маңызды қатысушылары немесе қысым көрсету топтары сияқты факторлар да айтарлықтай ықпал етуі мүмкін). Олардың қатарына заң шығарушылар, атқарушы биліктің басшылары, әкімшілер және соттар жатады. Бұлардың әрқайсысы қалай болғанда да, функционалды түрде басқаларынан өзгешеленетін саясатты қалыптастыру міндетін атқарады.

Саясатты жасайтындарды негізгі және қосалқы деп саралаудың пайдасы зор. Негізгі саясатты қалыптастырушылардың әрекет жасауға тікелей конституциялық өкілеттіктері бар. Мысалы, Конгресс заң шығару үшін басқа үкіметтік құрылымдарға тәуелді болмауы керек. Ұлттық әкімшілік агенттіктер сияқты қосалқы саясатты қалыптастырушылар басқалардың (негізгі саясатты қалыптастырушылар) өздеріне берген өкілеттіктері негізінде

жұмыс істейді. Бұл екінші деңгейлі саясатты қалыптастырушыларды тәуелділік қатынастарына душар етеді. Федералдық сауда комиссиясы және Жер ресурстарын басқару бюросы сияқты мемлекеттік агенттіктерге өкілеттіктер Конгрестің заңнамалары арқылы беріледі, сондай-ақ бұл агенттіктер Конгрестің мүдделері мен сұраныстарына жауап беруі керек. Конгресс бұл талаптарға жауап бермейтін агенттіктерге олардың өкілеттіктеріне шектеулер қою немесе бюджеттерін азайту арқылы жауап қайтаруы мүмкін. Қалай болғанда да, Конгреске агенттіктің мүдделерін ескеру қажеттілігі туындамайды.

Саясатты жасаушы лауазымды тұлғаларға қатысты жасалған бұдан кейінгі зерттеу барысында олардың тек қана барлық өкілеттіктерін, қызметтері мен салдарын тізбектеп қана қоймай, сондай-ақ олардың саясатты қалыптастырудағы жалпы рөлі туралы түсінік беру мақсат етілген.

Заң шығарушы орган

«Заң шығарушы орган немен айналысады?» деген сұраққа «заң шығарады, яғни саяси жүйеде заң шығару мен саясатты қалыптастырудың негізгі саяси міндеттерімен айналысады» деп оңай жауап беруге болады. Алайда тек осы формальды атауына бола ғана заң шығарушы органды іс жүзінде тәуелсіз шешім қабылдауға еркі бар деп айтуға болмайды. Бұл – тек анықтама беруден гөрі, эмпирикалық зерттеу арқылы анықталатын мәселе.

Көптеген басқа елдерден бөлек, АҚШ-тың барлық деңгейдегі заң шығарушы органдары әдетте тәуелсіз шешім қабылдау тұрғысынан заң шығарады. Салық салу, азаматтық құқықтар, әлеуметтік қамсыздандыру, тұтынушылардың құқықтарын қорғау, экономикалық реттеу және қоршаған ортаны қорғау мәселелері сияқты ұлттық деңгейдегі саясатты Конгресс әдетте негізгі заңнамалар мен қаржы бөлуге қатысты заңнамаларды қабылдау арқылы қалыптастырады.

Комитет пен қосалқы комитет жүйесі сондай-ақ Конгресс мүшелерін саясаттың белгілі бір салаларына мамандандыратын заңнамалық нормалар (қабылданған мінез-құлық ережелері) Конгресті саясатпен айналысатын төл мамандарымен қамтамасыз етті. Мамандандыру, өз кезегінде, Конгресс мүшелеріне салықтық саясат, әлеуметтік бағдарламалар немесе банктік реттеу сияқты өз салаларында саясатқа әсер етуі үшін көбірек мүмкіндік береді.

Конгрестің саясатты қалыптастыру процесіне тиімді араласу қабілеттілігі, оның кадрлық ресурстарын арттыру арқылы едәуір кеңейтілді. Конгресс мүшелерінің шешуі тиіс мәселелер күрделене түскен сайын олардың техникалық және сараптамалық көмекке деген қажеттілігі арта түседі. Конгресс қызметкерлері үш категорияға бөлінеді:

1. *Қызметкерлер құрамы*. Бұл адамдар Вашингтон қаласында немесе сайлау округтері мен штаттарында Конгрестің жекелеген мүшелері үшін қызмет етеді. 11 000-нан астам адам Конгресс мүшелеріне көмекші ретінде қызмет көрсетеді. Төменгі палатаның әрбір мүшесінің толық штатта істейтін он төрт адамнан тұратын қызметкері бар, ал сенаторлардың қызметкерлер құрамы әдетте бұдан да көбірек. Кейбір қызметкерлер күнделікті істер мен сайлаушылардың мәселелерімен айналысады, ал басқалары маңызды заңнамалық міндеттерді атқарады. Мысалы, заң шығарушы органның көмекшілері Конгресс мүшелерінің сөзін жазады, заң жобаларын дайындайды, комитеттің отырыстарын бақылайды, басқа қызметкерлермен және лоббистермен келіссөздер жүргізеді, саяси бастамалар көтереді және Конгресс мүшелеріне олардың саясатты қалыптастыруға қатысты міндеттерін орындауда көмектеседі.
2. *Комитеттер мен қосалқы комитеттердің қызметкерлер құрамы*. Бұл қызметкерлердің саны соңғы екі-үш онжылдықта артты, қазіргі таңда олардың саны мыңнан асады. Комитеттердің кәсіби қызметкерлері, яғни нақты бір сала бойынша мамандanған қызметкерлер заңдардың әзірленуіне көп ықпал етеді. Олар заң жобаларын дайындау, саяси қолдауды дамыту, агенттік қызметкерлерімен жұмыс істеу, даулы заң жобалары бойынша ымыраға келу және т.б. міндеттерді атқарады. Комитет қызметкерлерінің құрамы көпшілік және азшылық деп екіге бөлінеді. Көпшіліктің үлесі де қомақты болады. Комитет қызметкерлері тым көбейіп, Конгресс жұмысының тиімсіздігіне ықпал етті деген себеппен, 1995 жылы жаңа республикашылдардың көпшілігі дауыс беріп, төменгі палата комитеттері қызметкерлерінің үштен бірін қысқартты. Содан бері олар өз қызметкерлерінің санын қайта көбейтті.
3. *Институттық қызметкерлер құрамы*. Конгрестің зерттеу қызметі (Конгресс кітапханасының бір бөлігі), Үкіметтің есеп палатасы және Конгрестің бюджет офисі Конгреске ақпараттық қызмет көрсететін агенттіктер қатарына жатады. Бейтарап және объективті түрде қызмет көрсететін бұл агенттіктер Конгресс мүшелеріне зерттеу жұмыстарын, саясатты талдау мен бюджетке қатысты мәліметтерді ұсынады. Конгресс мүшелерінің күрделі ғылыми-техникалық мәселелерге объектив түрде талдау жасауын қамтамасыз ету мақсатында құрылған тағы бір агенттік – Технологияларды бағалау офисі. 1995 жылы республикашылдар билікке келген кезде экономикалық шара ретінде бұл офисті жою туралы шешімді асығыстықпен қабылдады. Кейіннен Үкіметтің есеп палатасы технологияларды бағалау бөлімін құрды.

Осындай ауқымды қызметкерлер қолдауы Конгрестің саясатты қалыптастыру қабілетін күшейтеді және оның атқарушы билік, әкімшілік агенттіктер мен мүдделі топтар алдындағы ақпарат алу тәуелділігін азайтады. Сондай-ақ кейбір қызметкерлер саясаттың бастамашысы ретінде әрекет ете алады, Конгрестің заң шығаруға қатысты мәселелерін немесе проблемаларды зерттейді, яғни келіспейтін ұсыныстарға кедергі жасау үшін жұмыс жасайды. Комитеттер мен қосалқы комитеттердің міндеттері немесе басқа да жұмыстармен салмақ тым көп түскен Конгрестің кейбір мүшелері, әсіресе сенаторлар, көмекші қызметкерлерге өте тәуелді болып, олардың тұтқынына айналуы мүмкін.

Қазіргі қоғамдағы демократиялық үкімет – өкілдік өкімет. Шағын қоғамдастықтарда адамдар өзін-өзі тікелей басқара алады. Демек демократия теориясына сәйкес, Конгреске ұлттық деңгейде халықты басқару процесінде өкілдік ету міндеті жүктелген.[26] Адамдар өкілдерінен өз округтері мен штаттарына игіліктерді бөлуді (қоғамдық ғимараттар, автокөлік жолдары және ғылыми-зерттеу объектілері), әлеуметтік қамсыздандыру, ардагерлердің жәрдемақылары, реттеуші және басқа да мемлекеттік бағдарламалармен байланысты мәселелерді шешуге көмектесуін, сондай-ақ үлкен де, кіші де мәселелерге қатысты саясатты қалыптастыру процесінде өз мүдделерін қорғауын талап етеді. Осы кітапта өкілдік етудің дәл осы үшінші аспектісі қарастырылады.

Конгресс мүшелері заңдарды әзірлеу және қабылдау кезінде штаттық және жергілікті мүдделерді ескерумен қатар, көбірек ұлттық немесе қоғамдық мүдделерді алға шығаруға тырысады. Төменгі палатаның бұрынғы спикері Томас («Тип») О'Нил айтқандай, «барлық саясаттың жергілікті сипаты бар». Кейбір сыншылар Конгрестің көптеген мүшелері ұлттық деңгейде заң шығарушыдан гөрі, жергілікті елші ретінде әрекет етіп, жергілікті мүдделерге көбірек бас қатыратынын айтады. Әрине, Конгрестің көптеген мүшелері шынымен де өздерінің бірқатар сайлаушыларының шамадан тыс талаптары мен қысымдарына және айтарлықтай негізді емес мүдделерге кез болуы ықтимал.

Дегенмен олар сондай-ақ анағұрлым жалпы және ұлттық мүдделер тұрғысында әрекет ету үшін Ақ үй мен Конгресс басшылары тарапынан қысымға ұшырайды. Нәтижесінде, Конгресс мүшелері бір-біріне қарама-қайшы талаптар арасында қыспақта қалады. Профессор Уолтер А. Розенбаум бұл жағдайдың энергетика саясатын қалыптастыруға әсерін былайша суреттейді: «Осылайша өкілдер мен сенаторлар ұлттық энергетика саясатын бәсекелес саяси күштер мен қысымдар жағдайында қалыптастыруы керек: яғни жергілікті мүдделерге қарсы ұлттық мүдделер және жергілікті күш орталықтарына адалдыққа қарсы партия немесе Конгрестегі көшбасшылары алдындағы міндеттемелер».[27] Әрине, заң шығарушылар да шешім қабылдау барысында өзіндік құндылықтары, саяси көзқарастары мен қайта сайлануы тұрғысында ойланады.

Адамдардың Конгреске қатысуы (өкілдік етуі) біркелкі емес. Саяси өмірге немқұрайды қарайтын, әлсіз және кедей немесе аз қамтылған адамдарға қарағанда саяси белсенді, құдыретті және дәулетті тұлғалардың өздерінің қажеттіліктері мен мүдделері үшін әрекет жасау ықтималдығы жоғары. Конгрестің радио және телевизия ток-шоуларына қатысуы, сондай-ақ мемлекеттік қарыз, иммиграция және есірткі трафигі іспетті негізгі проблемаларды тиісті деңгейде түсінбеу сияқты осындай және басқа да факторлар Конгресс пен үкіметке сенімсіздік тудырды. 1999 жылы жүргізілген жалпыұлттық сауалнамаға сәйкес, респонденттердің 75 пайызы «үкіметті тек өз пайдасын көздейтін бірнеше үлкен мүдделер басқарады» деген тұжырыммен келіскен. Респонденттердің тек 43 пайызы ғана «не істеу керектігін шешу кезінде үкімет халықтың не ойлайтынына аз болса да көңіл бөледі» деген пікір айтқан.[28]

Штаттардағы заң шығарушы органдардың рөлі көбінесе мәселенің сипатына байланысты өзгеріп отырады. Штаттық деңгейдегі көптеген заң шығарушылар шектеулі ғана сессиялар, «әуесқойлық» мүшелік пен персоналдың жеткіліксіз болғандығы үшін күрделі техникалық заңнамалық мәселелер бойынша тәуелсіз әрекет ете алмайды. Олар жай ғана басқа жерде келісілген заң жобаларын қабылдауы мүмкін. Осыдан бірнеше жыл бұрын Техастың заң шығарушы органы мұнай кен орындарын ортақ игеру үшін біріктіру (немесе юнитизация) туралы заң қабылдады. Ірі және тәуелсіз мұнай өндірушілеріне қарасты ұйымдардың өкілдерімен келісіліп әзірленгеннен кейін ғана ұсынылған бұл заң жобасы көп өзгеріске ұшырамай қабылданды. Заң шығарушы орган шынында ешнәрсеге қауқарсыз екенін көрсетті. Қылмыстық кодекс сияқты басқа мәселелер бойынша заң шығарушы орган сөзсіз «заң шығарады». Заң шығарушы органға, мысалы, қымқыру немесе автокөлікті ұрлағаны үшін берілетін жазаға қатысты шешім қабылдау үшін ешқандай арнайы дағдылар қажет емес. Мұндай мәселелер ғылыми немесе техникалық анықтамаларды қажет етпейді.

Ұлыбритания парламенті тек қана саяси партиялар мен мүдделік топтар тарапынан құрастырылған, мемлекеттік қызметшілер әзірлеген және «үкімет» (премьер-министр және үкімет) тарапынан Қауымдар палатасы жетекшілік еткен заңдарға келісім береді деседі. Алайда бұл – өте жеңіл көзқарас. Үкімет әдетте Қауымдар палатасынан өзіне керегін жарым-жартылай алады, себебі ол Қауымдар палатасының тек қолайлы шараларды ғана талап ететінін біледі. Сондай-ақ керісінше, үкімет ұсынған заң жобалары оның Қауымдар палатасындағы мүшелері үшін тиімді болуына көмектеседі. Заңнаманы бекіту барысында Қауымдар палатасы үкіметтің саясаты мен қызметін, сондай-ақ оның қоғамға тигізер салдарын талқылау, талдау, сынау және жариялау тәрізді маңызды функцияларды жүзеге асырады. Конгрестегі заң шығару процесі де осы міндеттерді атқарады.

Қорытындылай келе, заң шығарушылар авторитарлық мемлекеттерге қарағанда демократиялық мемлекеттердегі саясатты қалыптастыруда әлдеқайда маңызды рөл атқаратынын атап өткен жөн. Соңында, заң шығарушы билік саясатты қалыптастыру процесінде жұртшылықтың өкілі ретінде әсер ету үшін қолданылатын саяси театрдың бір түрі болуы мүмкін. Демократиялық категорияда заң шығарушы органдар парламенттік жүйелерге қарағанда (мысалы, Ұлыбритания сияқты) президенттік жүйелерде (мысалы, АҚШ сияқты) үлкен рөлге ие. Оман және Сауд Арабиясы сияқты кейбір елдерде заң шығарушы билік жоқ; Мемлекеттік саясат – халыққа табысталатын атқарушы немесе монархиялық өнімдер.

Атқарушы орган

Біз үкіметтің тиімділігі саясатты қалыптастыруда ғана емес, оны жүзеге асыруда да атқарушы биліктің басшылығы мен іс-әрекетіне айтарлықтай дәрежеде байланысты болатын «атқарушы билікке шоғырланған дәуірде» өмір сүріп жатырмыз. Мұның АҚШ-қа да қатысты екені сөзсіз. Біз енді назарды президентке аударамыз.

Президенттің заң шығаруға басшылық етуді жүзеге асыруға қатысты құқығы Конституциямен бірге, заңнамаларда нақты бекітілген, сондай-ақ практикалық және саяси қажеттілік ретінде мойындалған. Комитет жүйесі мен партия басшылығындағы шектеулерден туындайтын Конгрестегі биліктің бөлінуі – бұл органның жан-жақты заңнамалық бағдарлама жасауға қауқарсыз екендігін көрсетеді. XX ғасырдағы Конгресс президенттің заңнамалық кепілдемелер бағдарламасын ұсынуын күтетін жағдайға жетті. Президенттер соған орай әрекет етті. Конгресс президент ұсынған нәрсені орындай ма, жоқ па, ол – басқа мәселе. Президент Конгреске бұйрық бере алмайды. Президент Конгресті әрекет етуге, сендіруге және келісуге көндіре алады, халықтан қолдау сұрай алады, бірақ мәжбүрлей алмайды. Шынында да, профессор Джордж Эдвардстың пайымдауынша, президенттік сәтті басшылықтың мәні – қажетті іс-әрекеттерге сендіру арқылы емес, бар мүмкіндіктерді айқындау және пайдалану арқылы қол жеткізе білуде.[29]

Президенттер Конгрестің қолдауына әртүрлі жолмен қол жеткізді. Жетістікке жетудің стандартты өлшемі – айқын ұстанымға ие болған президенттің Конгрестегі мәселелер бойынша алған дауыстардың пайызы.[30] Бұл тиісті заң жобасының заңдастырылғанын білдірмейді (Президент ұстанымы дауысқа салынған мәселелердің аз ғана пайызы бойынша басымдыққа ие болатынын айта кету керек). Соңғы жарты ғасырда Линдон Джонсон Конгресте ұстанған мәселелерге қатысты позициясының 82 пайызында басым түсіп, айрықша табысқа жетті. Джимми Картер, керісінше, партиясы екі палатаға да иелік етсе де, Конгрестен қалағанына қол жеткізуде қиындыққа тап болды. Президенттік қызметінің алғашқы жылында

қалағанының басым бөлігіне ие болған Рональд Рейганның екі палатада да демократтар үстемдік еткен 1987–1988 жылдары табысқа қол жеткізуі 50 пайыздан аз болды.

Джордж Буш өзінің бір ғана президенттік мерзімінде ұстанған мәселелерінің 51 пайызы бойынша ғана жетістікке жетті. Билл Клинтонның президенттік қызметіндегі алғашқы екі жыл ішінде Конгреспен айтарлықтай жақсы болған қарым-қатынасы 1995 жылы республикашылдар Конгрестің екі палатасын 1954 жылдан кейін алғаш рет бақылауға алғаннан бастап күрт бұзылды. Кейіннен Клинтонның Конгреспен қарым-қатынасы біршама қалпына келіп, 50 пайыз шамасында шайқақтап тұрды.

Джордж В.Буш «бөлуші емес, біріктіруші» екені және екі партияда да көшбасшы бола алатын қабілеті туралы көп айтқан сайлау науқанынан кейін президенттікті қолға алды. Жалпы, ол өзі президенттік қызметте болған сегіз жыл ішінде ұстанымдары айқын мәселелерінің 68 пайызын ғана сәтті қорғай алды. Оның кейбір бастамалары, мысалы, «Ешбір бала назардан тыс қалмасын» (*No Child Left Behind*) атты заң жобасы, қос партияның да қолдауына ие болып, ойдағыдай іске асқан. Дегенмен бұл Конгрестің қарсы топтарға бөлінуіне байланысты Конгрестегі республикашылдар арасындағы бірліктің жоғары деңгейде болуына орай іске асты. Буштың жетістік деңгейі 2006 жылы Конгресті Демократиялық партия қолға алғаннан кейін, 2007 жылы 38 пайызға, ал 2008 жылы 48 пайызға дейін күрт төмендеді. Бұл президенттік жұмыстың бірнеше онжылдықтардағы ең төмен көрсеткіші болды.

Барак Обама президенттік қызметіндегі алғашқы екі жылдың ішінде өте жақсы нәтиже көрсетті, ол 2009 жылы 96 пайыз, 2010 жылы 86 пайыз жинады. Демократтар Конгрестің екі палатасын да бақылауға алды. Обаманың заң шығару бойынша жетістіктерін қабылдай алмаған және Шай партиясының қолдауына ие болған республикашылдардың 2010 жылғы сайлауда Конгрестің төменгі палатасында өкілдері көп болды. Обаманы қолдау көрсеткіші 2011 жылы 56 пайызға дейін төмендеді.

Әйтсе де президенттік бөлек қызмет болса да, президент саяси мәселелер бойынша жалғыз әрекет етпейді. Президент Әкімшілігі бірнеше қызметтік агенттіктерден тұрады. Олардың міндеттеріне президентке жүктелген міндеттерді орындауда, оның ішінде саясатты әзірлеуде және іске асыруда кеңес беру мен көмектесу кіреді (2.2-кестені қараңыз). Ақ үй кеңсесінде, мысалы, штаб басшысы, ұлттық қауіпсіздік мәселелері жөніндегі арнайы көмекші, баспасөз хатшысы және президенттің кеңесшісі секілді көптеген жеке көмекшілер мен кеңесшілер қызмет атқарады. Әкімшілік және бюджет мәселелері басқармасы президентке жылдық бюджетті дайындауға, шығындарды бақылауға және атқарушы билік тармағын басқаруға көмектеседі. 1947 жылы президенттің ұлттық қауіпсіздікке қатысты

сыртқы, әскери және ішкі саясатты үйлестіруге көмектесу үшін құрылған Ұлттық қауіпсіздік кеңесі сыртқы саясатты жасау мен жүргізуде маңызды орган болды. Бірнеше кәсіби экономистерден құралған президентке микро және макроэкономикалық саясат мәселелері бойынша Экономикалық кеңесшілер кеңесі ақпарат пен кеңестер береді. Бұл агенттіктер мен президент әкімшілігінің басқа да бөлімшелері соңғы онжылдықта кеңейтілген президенттік міндеттер мен жауапкершіліктерге орай қалыптасты. Бірлесе отырып, олар президенттің қабілеттілігін және көбінесе саясатты қалыптастырушы ретінде тиімді әрекет ету қабілетін арттырды.[31] Олар әрқашан дұрыс шешім болмаса да, президенттің үнемі дәлелді шешім қабылдауына көмектеседі.

2.2-кесте

Президент әкімшілігі

Ақ үй кеңсесі
Экономикалық кеңесшілер кеңесі
Қоршаған орта сапасы жөніндегі кеңес
Ұлттық қауіпсіздік кеңесі
Әкімшілік кеңсесі
Әкімшілік және бюджеттік басқармасы
Есірткіні бақылау саласындағы ұлттық саясат басқармасы
Саясатты дамыту басқармасы
  Ішкі саясат кеңесі
  Ұлттық экономикалық кеңес
Ғылым және технологиялық саясат офисі
АҚШ Сауда өкілдерінің офисі

Дереккөз: АҚШ-тың үкіметі жөніндегі нұсқаулық, 2012.

Президент өзінің конституциялық атқарушы өкілеттілігі мен Конгресс берген биліктің арқасында көптеген мәселелер бойынша тікелей шешім қабылдай алады. Сыртқы сауда туралы заңнамалар президентке импорталатын тауарларға тарифтерді көтеру немесе төмендету құқығын береді. Президенттер әрекеттің екі түрін де қолдана алады. «Тарихи ескерткіштер туралы» Заң (*The Antiquities Act*) бойынша президент өз жарлығымен тарихи және ғылыми қызығушылық тудыратын мемлекеттік жерлерді ұлттық ескерткіштер ретінде айшықтай алады. Президент Билл Клинтон Юта штатында 1,9 млн акрлық «*Grand Staircase-Escalante*» ұлттық ескерткішімен қоса, бірнеше ұлттық ескерткіштердің негізін қалады. Кейбір юталықтар оған наразы болып, бұл әрекетті «жерді басып алу» деп атады. Президенттік мерзімінің соңына қарай президент Джордж В.Буш Тынық мұхитының

оңтүстік-батысында 195 000 шаршы мильді құрайтын ұлттық ескерткіштің негізін қалады. Аудан тұрғындары аз болғандықтан, оны пайдалануға қызығушылық болмады. Экологтар бұған қатты қуанды. Тікелей әрекет ету мүмкіндігі кейде президентке Конгресс тарапынан туындайтын қолайсыз жағдайларды айналып өтуге мүмкіндік береді.

Бөлкім, атқарушы билікке берілген ең ауқымды өкілеттік 1970 жылғы «Экономиканы жедел тұрақтандыру туралы» Заңмен (*Emergency Economic Stabilization Act*) қамтамасыз етілген. Бұл заң президентке инфляциямен күресу үшін жалақы мен бағаны бақылауда ұстау мүмкіндігін берді. Президент Никсон бұл өкілеттікті қаламайтынын және егер берілген жағдайда оны пайдаланбайтынын айтты. Дегенмен экономиканың жай-күйі мен экономикалық жағдайдың өзінің қайта сайлануындағы маңыздылығын ойлаған ол, кейіннен көзқарасын өзгертті және 1971 жылы тамызда бағаны және жалақыны тоқсан күн бойы қалпында ұстау туралы шешімімен халықты таңғалдырды. Бұл қаулыдан кейін 1974 жылы барлық қажетсіз іс-әрекеттер тоқтатылғанға дейін бағаларды және жалақыны міндетті және ерікті түрде бақылау жүйелері құрылды. Конгресс бұл жарлықтың күшін жойды.

Президент әдетте ішкі саясаттағыға қарағанда қатарлас жүретін сыртқы және әскери саясатта конституциялық өкілеттілікке және іс-әрекет еркіндігіне анағұрлым ие. АҚШ-тың сыртқы саясаты – көбінесе президенттік көшбасшылық пен іс-қимылдың нәтижесі. АҚШ-тың Вьетнамға қатысты саясатын 1950–1975 жылдар аралығында қызметте болған президенттер қалыптастырды. 1970 жылдардың басында Қытай Халық Республикасымен ашық және достық қарым-қатынас орнату туралы шешім президент Никсон тарапынан қабылданды. 2003 жылы Иракқа қарсы соғыс туралы шешімді президент Джордж В.Буш өзінің неоконсерватитві кеңесшілерінің көмегімен қабылдады. Сыртқы саясат – тек АҚШ-та ғана емес, сонымен бірге Таяу Шығыстағы жағдайлар көрсетіп отырғандай, әлемнің басқа елдерінде де атқарушы биліктің саласы болып табылады.

Алайда соңғы онжылдықтарда Конгресс сыртқы саясаттағы рөлін арттыруға тырысты. Оның бір көрінісі – әскери державалардың Вьетнам соғысы себепкер болған 1973 жылғы резолюциясы. Президент Никсонның ветосына қарамастан қабылданған бұл резолюция – Америка қарулы күштерін дұшпандық мақсатта қолдануға байланысты «кез келген жағдайда» президенттің Конгреспен кеңесуін талап етеді. Президент қарулы күштерді қолданғаннан кейін қырық сегіз сағат ішінде Конгреске есеп беруі керек. Егер Конгресс өзгеше шешім қабылдамаса, әскери іс-қимылдар алпыс пен тоқсан күн ішінде тоқтатылуы тиіс. Президенттер бұл резолюцияны өздерінің конституциялық шеңберіне орынсыз араласу деп сынға алды және олардың орындалуы да әрі кетсе жүйесіз болды.[32] Конгресс сонымен қатар

Рейган әкімшілігінің Орталық Америкадағы әскери және қаржылық шараларына көп қарсылық білдірді. Бұдан былай президенттер Екінші дүниежүзілік соғыстан кейінгі бірінші немесе екінші онжылдықтағы сияқты, әскери және сыртқы саяси әрекеттерде екі партияның қолдауына сүйене алмайды. Бұған Сомалиге байланысты жағдай мысал бола алады.

1992 жылғы желтоқсанның басында қызметінен кетер алдында президент Джордж Буш Сомалидегі ашаршылықты жою мақсатында сан мыңдаған гуманитарлық көмек аясында бірнеше мың АҚШ әскерін сол елге жіберді.[33] Әскер тек аштыққа ұшыраған адамдарға азық-түлік жеткізілуін қамтамасыз ету үшін жіберілетінін, сондай-ақ әскердің «саяси шешімдерге мәжбүрлеуге» немесе «соғыс қимылдарына қатысуға» пайдаланылмайтынын айтты. Кейіннен Сомали операциясын жүргізу Клинтон әкімшілігінің міндетіне айналды. Өкінішке қарай, соғыс қимылдары басталды. 1993 жылы маусымда бітімгершілік мақсаттағы пәкістандық жиырма үш әскер өлтірілді. Тамыз айында АҚШ-тың төрт әскері көліктері минаға тап болып қаза тапты. Содан кейін қазан айының басында АҚШ-тың он сегіз сарбазы ажал құшты және Сомали әскербасын қолға түсіру тұрғысындағы сәтсіз операция барысында көптеген әскер жараланды (Бұл оқиға *«Қара қаршыға»* фильміне негіз болды).

Осы оқиғалар орын алған кезде Конгрестің Сомали миссиясына қатысты қолдауы бәсеңдеді, сөйтіп Конгресс екі партияның да пәрменді қолдауымен, Америка әскерін Сомалиден шығаруды қарастыратын заңнаманы талқылай бастады. Осы жағдайдың қыспағымен президент Клинтон әскерді 1994 жылдың 31 наурызына дейін шығаратынын мәлімдеді. Содан кейін президент пен Конгресс заңға енгізілген ымыра бойынша уағдаласты. Заңға сәйкес, 1994 жылғы 31 наурыздан кейін, егер Конгресс басқаша шешім қабылдамаса, Сомалидегі әскери операцияларға ешқандай қаражат пайдаланылмайды делінді. Алайда қаражат осы күннен кейін американдық дипломатиялық нысандар мен азаматтарды қорғауды қолдауға пайдаланыла алады. Барлық әскерлер БҰҰ-ның емес, АҚШ-тың бақылауында болуы керек еді. Соңғы мерзім деп белгіленген 31 наурызға бірнеше күн қалғанда АҚШ-тың барлық әскерлері Сомалиден шығып кетті.

Американдық атқарушы биліктің саясатты қалыптастырудағы рөлінің маңыздылығы – атқарушы билікті бағалауда, яғни ол президент болсын немесе губернатор немесе мэр болсын, біз әкімшілік жетістіктерге емес, саясатты қалыптастыруға баса назар аударамыз. Президенттер, өз кезегінде, басқарудан гөрі, саясатқа қатысты бастама көтеру мен оның қабылдануына көбірек қызығушылық танытады. Өйткені саясат президенттердің жетістіктерге қатысты айтарлықтай айқын және өлшемді есептерді қалыптастыруына ерік береді.

Әкімшілік агенттіктер

Әлемдегі әкімшілік жүйелер мөлшер, күрделілік, иерархиялық ұйымдастырушылық және тәуелсіздік деңгейі секілді сипаттамалармен үкіметтің басқа билік тармақтарынан ерекшеленеді. Бұрын саясаттану ғылымында әкімшілік агенттіктер «саяси» билік тармақтары айқындаған саясаттарды автоматты түрде азды-көпті іске асырады деген пікір кеңінен таралған болса да, қазіргі таңда саясат пен басқарудың біртұтас екендігі және әкімшілік органдардың мемлекеттік саясатты қалыптастыруға айтарлықтай қатысатындығы айқын. Бұл, әсіресе үкіметтің белгілі бір проблемаға немесе жағдайға байланысты нақты уақыт ішінде не істейтінін қамтитын саясат тұжырымдамасы назарға алынғанда айқын көрініс табады.

Әкімшілік басқа жерде жасалған заңды не саясатты қабылдай алады немесе бұза алады. XVIII ғасырда II Екатерина крепостнойлық құқықтың көп бөлігін жою туралы жарлық шығарды. Алайда үкімет әкімшілігін бақылайтын жер иеленуші ақсүйектер бұл шешімнің орындалуына көп жағдайда кедергі келтірді. АҚШ-та ластануға қарсы штаттық және ұлттық заңдардың тиімділігі көбінесе басқарушы мекемелердің салғырттығы мен өз құқын дұрыс пайдаланбауы салдарынан жоққа шығарылды.

Әсіресе күрделі индустриалды қоғамдардағы көптеген саяси мәселелердің техникалық тұрғыдан күрделі болуы, мәселелерді үнемі бақылауда ұстау қажеттілігі, заң шығарушыларға уақыт пен ақпараттың жетіспеушілігі сияқты мәселелер, әдетте заң шығарудың кең құзыретін қамтитын көптеген дискрециялық өкілеттіктерді әкімшілік органдарға жүктеу қажеттілігін тудырды. Сондықтан агенттіктер саяси тұрғыда өміршең әрі саяси салдары бар көптеген шешімдер қабылдап, ережелер шығарады. Мысалы, Қорғаныс министрлігіне көптеген қару-жарақ жүйесін таңдау, Федералдық авиация агенттігіне әуе қауіпсіздігі ережелерін әзірлеу, Штаттық автокөлік жолдарын реттеу департаментіне автокөлік жолдарын орналастыру және Автокөлік жолдарының қауіпсіздігі ұлттық басқармасы мен Қоршаған ортаны қорғау агенттігіне автокөлік құралдарын реттеу секілді өкілеттіктер берілген. Профессор Норман С.Томастың пікірінше, «кез келген заманауи индустриалды қоғам, шенеуніктері саясатты қалыптастыруда шешуші рөл атқаратын бюрократиялық ұйымдарсыз өзінің қоғамдық істерінің күнделікті барысын басқаруы екіталай».[34]

Әкімшілік агенттіктер – американдық саяси жүйеде заңнамалық ұсыныстар мен идеялардың маңызды қайнар көзі. Сала бойынша мол тәжірибесі мен арнайы білімінің арқасында агенттік қызметкерлері заңнамалардағы кемшіліктерді жою үшін қолданыстағы саясатқа заңнама тұрғысынан қажетті жаңа проблемаларды анықтай алады. Мұндай мәселелерді шешуге қатысты нақты ұсыныстар, соның ішінде заң жобалары Конгреске тікелей немесе президенттің заңнамалық бағдарламасы аясында Ақ үй арқылы жіберілуі мүмкін.

Агенттіктер сонымен қатар мүдделерді белсенді түрде қолпаштап, қорғайды (лобби жасау) және өздері қолдайтын заң жобаларының қабылдануына немесе қолдамаған заң жобаларының қабылданбауына ықпал жасайды.[35] Агенттіктің ресми тұлғалары Конгрестің заң шығару және бюджет мәселелері жөніндегі комитеттерінің алдында жиі түсінік береді. Олар Конгресс мүшелеріне сұраған ақпаратын береді және олардың сөйлейтін сөздерін дайындауға көмектеседі. Жобалар мен федералды мақсатты субсидиялар агенттікке қолдау көрсету мақсатында штаттар мен округтер арасында бөлінуі мүмкін. Конгреспен байланыс орнату мақсатында көптеген агенттіктердің конгрестік байланыс кеңселері жұмыс істейді. Мысалы, АҚШ мемлекеттік департаментінің заң шығару мәселелері жөніндегі хатшысының көмекшісі, ал Қоршаған ортаны қорғау жөніндегі агенттіктің Конгресс және үкіметаралық қатынастар бойынша Әкімшісінің көмекшісі лауазымы бар.

Сонымен бірге агенттіктер мен Конгресс арасында көптеген бейресми уағдаластықтар орнатылған. Ол уағдаластықтардың көпшілігін *лобби жасау* деп атауға болады. Сонымен лобби жасау – «өз атынан әрекет ететін бір азамат ретінде емес, шешімге әсер ету мақсатында басқа біреудің атынан хабарлама жасау немесе ескерту арқылы үкіметтің шешім қабылдаушысына бағыт беру».[36] Өткен жылдар ішінде Конгресс кей-кейде әкімшілік лобби жасауға наразылық білдіріп, оған тыйым салатын заңдар қабылдады.[37] Бұл тыйым іс жүзінде елеп-ескерілмеді. Ауқымды әкімшілік-конгрестік байланыс саясатты қалыптастыру процесінің заңды бөлігі ретінде қабылданды.

Соттар

АҚШ-тан басқа ешқандай елде соттар саясатты қалыптастыруда үлкен рөл атқармайды. Соттар, атап айтқанда, ұлттық және штаттық апелляциялық соттар, сот ісін қарау және заңнамалық түсіндіру өкілеттіктерін пайдалану арқылы мемлекеттік саясаттың мәні мен мазмұнына едәуір ықпал етті.

Судьялар кейде саяси тұлға ретінде емес, жай ғана алдыңғы шешімдермен немесе «заңмен жүретіндер» деп есептелді, бірақ іс жүзінде олар көбінесе саясатты қалыптастыру процесіне қатты және ықыласпен араласады (партиялық немесе бірпартиялық саясатқа қарағанда). Яғни олар – сот белсенділері. Олар мейлі тағайындау немесе сайлау арқылы таңдалса да, бұл әдетте олардың партияға мүшелігіне, саяси ұстанымына және құндылықтарына байланысты болады. Қызметке кіріскеннен кейін құндылықтар мен артықшылықтар олардың шешімдеріне қатты әсер етеді.

Федералды округ судьяларын жан-жақты зерттеген профессорлар Роберт Карп пен Клод Роуландтың пайымдауынша, президент Линдон Джонсонның әдейі тағайындаған азаматтық құқықты жақтаушы судьялары президент Дуайт Эйзенхауэр мен Ричард Никсонның тағайындаған

судьяларына қарағанда азаматтық құқықты қолдайтын шешімдер қабылдауға шын мәнісінде едәуір ықыласты.[38] Рональд Рейган мен Джордж Буш әкімшілігінің федералды судьялыққа өз ұстанымына берік республикашыл консерваторларды тағайындауға көрсеткен үлкен қамқорлығы – жақында орын алған тарихи оқиға.[39] Джордж В.Буштың әкімшілігі де солардың ізін басты. Билл Клинтон да, Барак Обама да табанды судьяларды тағайындауға көбірек ықылас танытты.

Шын мәнінде, сот қадағалауы – бұл соттардың заң шығарушы және атқарушы билік тармақтары іс-әрекеттерінің конституцияға сәйкестігін анықтау және егер олар Конституцияға қайшы келеді деп шешілсе, оларды Конституцияға қайшы деп тану өкілеттігі. Әлбетте, Жоғарғы Соттың 1937 жылға дейін әртүрлі жағдайда бірде-бір заң шығарушы, штаттық немесе ұлттық органның төменгі жалақы мөлшерін реттеуге конституциялық өкілеттігі жоқ деп санап саясат жүргізгені белгілі. 1937 жылдан кейін Конституция осындай заңдарға рұқсат береді деп танылды. Сонымен бірге сот жекелеген мектеп жүйелерін, мемлекеттік мектептерде ресми ғибадат жасауды және штаттық заң шығарушы мәжілістердің бұрмалануын конституциялық емес деп танып, мемлекеттік саясатты қалыптастыруға жәрдемдесті. Мұндай шешімдер саясаттың бағытына қатты әсер етеді.

Сот өзінің қадағалау құқығын мейлінше сирек қолданғанымен, оның мұндай өкілеттікке ие болуының өзі биліктің басқа тармақтарының саяси іс-әрекетіне ықпал етуі мүмкін. Оның әрекеті конституциялық емес деп танылған жағдайда Конгресс қандай да бір мәселе бойынша шешім қабылдаудан бас тарта алады. Штаттардың Жоғарғы соттары да сот қадағалау құқығына ие, бірақ көбінесе штат конституциялары егжей-тегжейлі және нақты болғандықтан, оны қолданудағы өкілеттіктері аз.

Соттардың міндеті көбінесе анық емес немесе түсініксіз және қарама-қайшылықты түсіндірмеге жол берген заң ережелерінің маңызын анықтау және түсінік беру болып саналады. Сот қандай да бір түсіндірмелердің бірін қабылдаған кезде бұл жеңген тараптың саяси артықшылығын айшықтай түседі. 1984 жылы *Гроув-Сити* ісінде 1972 жылғы «Білім туралы» Заңдағы (*Education Act Amendments*) IX тарауға енгізілген түзетудердің мәні немесе мақсаты туралы әңгіме қозғалды.[40] Бұл заңға сәйкес, «кез келген бағдарлама немесе қызмет бойынша» федералды көмек алатын оқу орындарында адамды жынысына қатысты кемсітуге тыйым салынды. Бұл кемсітушілікке салынған тыйым көптеген Конгресс мүшелері мен азаматтық-құқықтық топтардың мәлімдегеніндей, барлық институттарға қатысты ма? Әлде бұл Рейган әкімшілігі алға тартқандай, тек бюджеттен қаржыландырылатын нақты «бағдарлама немесе қызметке» тән бе? Жоғарғы Сот мүшелерінің көпшілігі 1972 жылғы заңнаманың және азаматтық құқықтар туралы ережелері соған ұқсас басқа үш заңның қолдануын шектеп, екінші нұсқаның пайдасына шешім қабылдады.

Осы қаулыдан кейін, 1972 жылғы заң дұрыс түсіндірілмеді деп санайтын көптеген сыншылардың көзін жеткізу мақсатында заңнамалық науқан басталды. Бұл процесс президент Рейганның ветосы бойынша күшіне еніп, 1988 жылы қабылданған «Азаматтық құқықтарды қалпына келтіру туралы» Заңмен (*Civil Rights Restoration Act*) өзінің шарықтау шегіне жетті.[41] Бұл заңнамаға сәйкес, соттың Гроув-Ситиге қатысты шешімінің күші жойылды және егер институттардың бір бөлігі федералды бюджеттен қаржыландырылса, онда адамды жынысына қатысты кемсітуге тыйым салу барлық институттарда бірдей қолданылатыны айқындалды. Сот шешіміне дейін 1972 жылғы заңның қолданылу аясы жөнінде осындай пікір басым болды.

IX тарауға сәйкес, американдық колледждер мен университеттерде әйелдерге арналған спорттық бағдарламалар көбейді. Бұл өз кезегінде мемлекеттік мектептердің спорттық бағдарламаларына да ықпал етті.

Енді көп жылдар бойы «Goodyear Tire және Rubber Company» компаниясында кемсітушілікті бастан кешірген Лили Ледбеттердің ісіне назар аударайық. Тура өзі секілді жұмыс істейтін ер адамдарға жалақы айтарлықтай көбірек төленгенін білген соң, ол 1964 жылы қабылданған «Азаматтық құқықтар туралы» Заңға (*Civil Rights Act*) сүйене отырып, Goodyear компаниясын сотқа берді. Ледбеттер федералды округтік сот деңгейінде жеңіске жетті, алайда Жоғарғы Сот алдында жеңіліп қалды. Көпшілік Ледбеттердің ісін «орынсыз» деп танып, «Азаматтық құқықтар туралы» Заң бойынша алғашқы кемсітушілік төлемнен кейін 180 күн ішінде іс қозғауды талап ету қажет деп түсініктеме берді.[42] Азшылық мұның «Азаматтық құқықтар туралы» Заңның жалпыға бірдей қабылданған түсіндірмесіне қайшы екенін алға тартты.

Конгресте қабылданған шешімге қарсы сыншылар (көбінесе Демократтар) Goodyear-дің шешімін жеңіп шығу мақсатында тез арада заң жобасын ұсынды. Конгрестің 110-шақырылымы (2007–2008) аталған заң жобасын қабылдай алмағандықтан, бұл президенттік науқанға қатысты мәселе болды. Джон Маккейннің қарсыласы болған Барак Обама заңнаманы қолдады. Конгресс 2009 жылдың қаңтарында жиналғанда, бір ай ішінде Демократиялық көпшілік «Лили Ледбеттер бірдей еңбекақы төлеу туралы» Заң (*Lilly Ledbetter Equal Pay Act*) жобасын қабылдады. Бұл Заңға сәйкес, талап қоюдың ескіру мерзімі тек қана бірінші кемсітушілік жағдайында емес, еңбекақы төлеу кезінде әр кемсітушілікке қатысты қолданылады. Заңды жақтаушылар бұл «Азаматтық құқықтар туралы» Заңның (*Civil Rights Act*) шынайы мағынасын қалпына келтіреді деп мәлімдеді.[43]

Сондай-ақ сот билігі АҚШ-тың экономикалық саясатын қалыптастыруда да үлкен рөл атқарды. Меншік құқығы, келісімшарттар, корпорациялар және жұмыс беруші мен жұмысшылардың қарым-қатынасы сияқты мәселелерге қатысты заңдардың едәуір бөлігі соттармен ортақ құқық және әділеттілік принципі түрінде жасалып, қолданылды. Бұл – бірнеше жылдан

бері әрбір іс үшін жеке-жеке жүргізілген судьялық заңдар жүйесі. Олар Англияда пайда болды, бірақ американдық судьялар оларды американдық қажеттіліктер мен жағдайларға бейімдеді. Бұл заңдардың көп бөлігін штат деңгейіндегі соттар әзірледі және көп бөлігін олар әлі де қолданады.[44]

Бүгінгі таңда соттар саясатты қалыптастыруға көбірек араласып, сонымен бірге үкіметтің не істей алмайтынын анықтап қана қоймай, сондай-ақ оның заңдық немесе конституциялық талаптарды орындау үшін не істеуі керектігін көрсетуде де үлкен рөл атқарады. Мысалы, *Роудың Уэйдке қарсы қозғалған ісі бойынша* (1973) Жоғарғы Сот Техастың асанды түсік тастауға тыйым салатын заңын Бірінші және Он төртінші түзетулермен қорғалатын жеке өмірге қол сұғу ретінде танып, конституцияға қайшы деп жариялады.[45] Аборт жасату құқығы – үкімет тарапынан оңай ғана реттеле салмайтын немесе шектеу қоюға келмейтін «фундаментальді құқық» ретінде есептелді. Көпшілік болашақта аборт жасатуға қатысты заңдардың Конституцияға сәйкес келуі үшін қандай стандарттарға сай болуы керектігін алға тартты. Жүктіліктің алғашқы үш айында аборт жасату-жасатпауды әйел мен оның дәрігері шешеді. Екінші үш айында ана денсаулығын қорғауға сәйкес, аборт жасатуды реттеуге болады. Келесі үш айында іштегі нәрестеге өмір сүруге қабілетті болғандықтан, ана денсаулығы үшін қауіпті жағдайларды есепке алмағанда, аборт жасатуға тыйым салынады. Бұл қаулының заңнамалық сипатқа ие болғаны анық. Бұл мәселе сонымен бірге саяси қарама-қайшылықтардың жалғасуына себеп болды.

1989 жылы Рейганның үш судьяны тағайындауының нәтижесінде көбірек консервативті сипатқа ие болған Сот *Роудың Уэйдке қарсы қозғалған ісі бойынша* шешімнің күшін ішінара жойды. *Вебстердің Репродуктивті денсаулық қызметіне қарсы ісі бойынша* Сот Миссури штатының мемлекеттік ауруханалары мен емханаларында аборт жасатуға тыйым салып, әйелдерге аборт жасату бойынша кеңес беру үшін мемлекет қаражатын пайдалануды тоқтататын заңын қолдады.[46] Сондай-ақ жиырма аптадан кейін аборт жасамас бұрын іштегі нәрестенің жатырдан тыс жерде өмір сүре алатындығын анықтау үшін тест жүргізу қажет болды. Бұл шешім штат деңгейіндегі заң шығарушы органдарға аборт жасатуды реттеуге қатысты көбірек өкілеттік берді. Сонымен бірге аборт жасату мәселесін одан әрі шиеленісті етіп, елу штаттың заң шығарушы органына кері қайтарылды.

1992 жылы Жоғарғы Сот *Оңтүстік-шығыс Пенсильваниядағы Жоспарлы ата-ана федерациясының Кейсиге қарсы ісі бойынша* аборт жасатуға қарсы мәселеге қайта оралды. Мәселе әйелдің жүктілікті тоқтатуға қатысты құқығына түрлі шектеулер қоятын штат заңы төңірегінде болды. Бес судьядан тұратын көпшілік, әйелдің жүктіліктің ерте кезеңдерінде аборт жасату құқығын қайта растады, бірақ жұбайын хабардар етуді талап ететін жағдайды қоспағанда, штат заңының барлық ережелерін қолдады. Тек екі

судья ғана аборт жасатуды фундаментальды құқық ретінде қарастырды.[47] Соттың 1992 жылғы шешімі аборт жасату мәселесінің қарқындылығын төмендетуге көмектесе алмады.

Соңғы жағдайларда сот егер судья бас тарту туралы шешім қабылдамаған жағдайда, кәмелетке толмағандардың жоспарланған аборт жасату туралы ата-анасына хабарлауын талап ететін бірқатар штаттық заңдарды мақұлдады. Сондай-ақ сот мысалы, абортқа қарсы наразылық білдірушілердің аборт жасау клиникасынан отыз алты метр қашықтыққа жиналу, пикет жасау немесе демонстрация өткізу тұрғысындағы әрекеттеріне қатысты кейбір шектеулерді қолдады.[48] Аборт жасатуға қатысты сотта қарастырылатын талас-тартыс жақын арада тоқтауы екіталай. Мұндай моральдық мәселелерді шешу оңай емес. Штаттардың заң шығарушы органдары, әсіресе оңтүстікте аборт жасатуды азайту мақсатында заңдарды үнемі жетілдіріп, қабылдап отырады.[49]

Сот органдарының саясатты қалыптастыруға ұдайы қатысуын қамтамасыз ететін бірнеше факторлар бар. Атап айтқанда, адамдардың өміріне үкіметтің үнемі ықпал жасауы, заң шығарушы биліктің кейбір проблемаларға қатысты әрекетсіздігі немесе бас тартуы, олардың әрекет еткен кезінде туындайтын наразылықтар, соттардың бұл жағдайға араласуға дайын тұруы және сот белсенділігінің халықтың ең болмағанда бірқатар бөлігі арасындағы артуы. Американдықтар соттардың төрелігімен шешілуге тиісті саяси мәселелерді құқықтық мәселелерге айналдыруға әбден үйреніп алды. Байсалдылығынан гөрі, белсенділігі соттардың реакциясын мейлінше көбірек сипаттайды.

Канада, Австралия және Германия сияқты басқа да Батыс елдеріндегі соттарда сот қадағалау құқығы бар болғанымен, олар американдық соттарға қарағанда саясатқа айтарлықтай ықпал етпейді. Дамушы елдердегі соттар соншалықты маңызды рөл атқармайды. Таза ауа және өндірістік қауіпсіздікті қамтамасыз ету сияқты техникалық мәселелерді қоса алғанда, көптеген маңызды саяси мәселелерді сот ісі арқылы реттеудің американдық тәжірибесі теңдессіз болып қала береді.



Үкіметтік емес қатысушылар

Саяси процестің мүдделі топтар, саяси партиялар, зерттеу ұйымдары, бұқаралық ақпарат құралдары және жекелеген азаматтар сияқты басқа да көптеген қатысушылары ресми саясаткерлердің қатарын толықтырады. Олар мұнда үкіметтік емес қатысушылар ретінде танылады, өйткені әртүрлі жағдайларда қандай да болсын маңызды рөл атқарып, басымдық көрсетсе де, әдетте маңызды саяси шешімдер қабылдауға олардың заңды өкілеттіктері жоқ. Олар ақпарат береді, қысым жасап, сендіруге тырысады, бірақ шешім қабылдамайды. Бұл – ресми саясаткерлердің айрықша құзыреті.

Мүдделі топтар

Мүдделі топтардың іс жүзінде барлық елдерде саясатты қалыптастыруда маңызды рөл атқаратыны белгілі. Мемлекеттердің демократиялық немесе диктаторлық, заманауи немесе дамып келе жатқандығына байланысты мүдделі топтар қалай құрылатындығына және олардың легитимділігіне қарай әртүрлі болуы мүмкін. Осылайша топтар Австрия немесе Нигерияға қарағанда АҚШ-та немесе Ұлыбританияда сан жағынан көбірек, ашық және еркін жұмыс істейді. Алайда барлық жүйелерде топтар мүдделерді тұжырымдау функциясын орындай алады. Яғни олар талаптарын білдіреді және саясат жүргізудің баламаларын ұсынады. Олар сондай-ақ мемлекеттік қызметшілерге саяси ұсыныстардың сипаты мен ықтимал салдары туралы көбінесе техникалық және басқа дереккөздерде кездеспеуі мүмкін көптеген ақпарат береді. Бұл ретте олар саясатты тиімді қалыптастыруға ықпал жасайды.

Еңбек, ауыл шаруашылығы, бизнес, білім беру, денсаулық сақтау және қоғамның басқа да салалары тұрғысындағы мүдделер тобы – АҚШ-тағы мемлекеттік саясатқа қатысты іс-әрекеттерге қойылатын талаптардың негізгі көзі. Американдық қоғам плюралист болғандықтан, ықпал етуші топтардың саны көп, сондай-ақ мүдделері, ұйымдастырылуы, мөлшері және жұмыс тәртібі бойынша әртүрлі. Олардың саны соңғы онжылдықта едәуір өсті. *Қауымдастықтар энциклопедиясы* (бірсарынды дереккөз) 1959 жылы 5 843 қауымдастықты тізімдеді; бұлардың саны 1995 жылы 23 298-ге дейін өсті.[50] Өсудің маңызды бағыттарының бірі денсаулық сақтау саласында орын алды. 1975 жылы денсаулық сақтау саласына қатысты 90 топ болса, қазіргі таңда олардың саны 750-ге жетті. «Егер ауруды айтсаңыз, оның вашингтондық лоббиі болуы мүмкін» дейді американдық кардиология қауымдастығының қызметкері.[51]

Обама әкімшілігінің денсаулық сақтау саласын реформалау жөніндегі іс-әрекеттері ұйымдық мүдделерді толығымен анықтап берді. 2009 жылы 1 750-ден астам компания, сауда топтары және басқа ұйымдар 4500 адамды лоббиші ретінде қызметке қабылдап, саясат процесіне ықпал ету үшін 1,2 млрд доллар жұмсады.[52]

Дегенмен топтық жүйе мөлшерінің артуы кейбір қоғамдық мүдделердің топтар тарапынан аз қамтылғанын білдірмейді. Кедейлер, еңбекші-мигранттар және баспанасыздар – бұған мысал. Олар топтық күресте табысты бола бермейді.

Әдетте көптеген топтардың мүдделері әртүрлі болғанымен, олар, мысалы, ең төменгі жалақы, дериватив саудасы немесе денсаулық сақтауды қаржыландыру сияқты белгілі бір салалар бойынша саясатқа ықпал етуді қалайды. Топтардың жалпы алғанда саяси мәселелерге қатысты мақсаты қарама-қарсы болғандықтан, мемлекеттік қызметкерлер қайшылықты талаптар арасында таңдау жасау немесе келісу қажеттілігіне кез болады.

Жақсы ұйымдасқан, құрамы үлкен және шебер басқарылатын топтар нашар ұйымдасқан, нашар қаржыландырылған және әлеуметтік жағдайы төмен топтарға қарағанда көбірек жетістікке жетуі мүмкін. Топтық күрес – өзара тең дәрежедегілер арасындағы сайыс емес.[53]

Соңғы жылдары «белгілі бір мәселеге» ғана арнайы назар аударатын мүдделі топтар қатары көбейе түсті. Олар бір мәселемен не сонымен байланысты қару-жарақты бақылау, сүттің бағасы немесе аборт жасау туралы заңнама сияқты мәселелер жиынтығымен айналысады. Ұлттық атқыштар қауымдастығы мен Аборт жасау және репродуктивті құқықтар жөніндегі ұлттық лига бұған айқын дәлел. Конгресте юрисдикциясы тар ауқымдағы кіші комитеттер санының артуы осындай топтардың дамуына түрткі болды және күш-жігерін шоғырландыруға мүмкіндік беру арқылы олардың маңыздылығының артуына ықпал етті. Мемлекеттік саясатқа бұрын айтарлықтай әсер еткен топтарға құлдықты жоюды, әйелдер үшін сайлау құқығы мен жалпыұлттық тыйым салуды доғаруды жақтаушылар болды.

Қоғамдық мүдделерге қатысты топтар да – саяси процестің маңызды қатысушылары. Қысым көрсету топтарының көпшілігі өз мүшелерінің тікелей материалдық мүддесін қорғаса, қоғамдық мүдде топтары, әдетте өздерінен басқа ешкім қаузамайтын тұтынушылар, табиғат жанашырлары, экологтар және «жақсы үкімет» жақтастарының мүдделері сияқты мүдделерді қорғайды. Бұл мүдделер көбінесе адалдық, сұлулық және қауіпсіздік сияқты материалдық емес нәрселерге қатысты болады.[54] Қоғамдық мүдде топтарының мүшелері әдетте өздері қорғайтын мүдделерден ішінара және елеулі пайда көрмейді. Өлім жазасын тоқтатуды жақтайтын топтардың мүшелері жеке басына қауіп төнеді деп күтпейді. Қоғамдық мүдде топтарына қоршаған ортаны қорғау мен табиғатты қорғау бағдарламаларын қолдайтын «Сьерра клубы» мен Ұлттық жабайы табиғат федерациясы, неғұрлым ашық және есеп беретін үкіметті жақтайтын «Ортақ іс» қауымдастығы және еркін кәсіпкерлік пен экономикалық дамуды қолдайтын сот істерімен айналысатын Тынық мұхиты құқықтық қоры кіреді. Тынық мұхиты құқықтық қорының пайымдауынша, қоғамдық мүдде топтарының барлығы бірдей өздерінің саяси мақсатына либералды емес.

Ұлттық деңгейде көптеген штаттық және жергілікті деңгейдегі мемлекеттік қызметшілер бірлестіктері ұлттық саясаттың мазмұнына ықпал етуге үнемі ұмтылады. Осы «үкіметаралық лоббиді» құруда бәлкім ерекше маңызға ие үш фактор бар.[56] Біріншісі – штаттық және жергілікті басқару органдарындағы кәсіби шеберліктің артуы. Екіншісі – штат пен жергілікті басқару органдарына, 2012 жылы 468 млрд долларды немесе мемлекет шығындарының 28 пайызын құрайтын федералды мақсатты субсидиялардың өсуі. Үшіншісі – штаттар мен елді мекендерге қатысты осы және басқа федералды бағдарламалар және өзгертілуі мүмкін көптеген реттеулер мен талаптар.

Бұл қауымдастықтардың кейбірі атқарушы және заң шығарушы міндеттерге ие сайланған немесе тағайындалған лауазымды тұлғаларға өкілеттік етеді. Олардың қатарына, мысалы, Штат заң шығарушыларының ұлттық конференциясы, АҚШ мэрлерінің конференциясы және Штаттардың ұлттық қауымдастығы тәрізді ұйымдар кіреді. Басқасына автокөлік жолдары, білім беру, демалыс және өзге де мәселелер бойынша функционалды маманданған, мысалы, Американдық автокөлік жолдары және тасымалдау қауымдастығы, Штаттық мектептер директорларының кеңесі және Саябақтар мен демалыс орындары қызметкерлерінің ұлттық қауымдастығы сияқты ұйымдар кіреді. Олар өздерінің біліктілігі мен мемлекеттік және жергілікті саясаткерлердің қолдауының арқасында саяси процеске әсер етеді.

Көптеген жекелеген штаттардың, қалалардың, елді мекендер мен мемлекеттік университеттердің Вашингтонда өздерінің лоббистері немесе өкілдері бар. Үкіметаралық лоббизм басқа мүдделі топтар сияқты біртұтас күшке ие емес, оның құрамдас топтарының көзқарасы көбіне бір-біріне сәйкес келе бермейді. Сондықтан жол қатынастарына жауапты ресми тұлғалар қалааралық автокөлік жолдарын көбірек қаржыландыруды қалайды, ал қалалық билік қоғамдық көлік жүйелеріне көп қаражат қажет деп санайды.

Мүдделі топтардың шешімдерге ықпал ету деңгейі бірқатар факторларға, атап айтқанда (*ceteris paribus* ережесіне сәйкес – басқа жағдайлар бірдей болғанда), мүшелерінің санына, қаржылай және басқа ресурстарға, ұйымшылдығына, басшылығының шеберлігіне, әлеуметтік мәртебесіне, бәсекелес ұйымдардың болу-болмауына, мемлекеттік қызметшілердің көзқарастары мен саяси жүйеде шешім қабылдаудағы орнына байланысты (Осы мәселеге қатысты «Мемлекеттік саясатты зерттеу» тарауындағы институционализм туралы талқылауға назар аударыңыз). Басқа жағдайлар бірдей болғанда үлкен, беделді топ (мысалы, Американдық легион) кішігірім, беделі төмен топқа (мысалы, «Жер достары») қарағанда көбірек ықпалға ие болады. Ал мүшесінің саны көп кәсіподақтың санаулы ғана мүшесі бар кәсіподаққа қарағанда ықпалы жоғары. Сондай-ақ осы жерде келтірілген факторлар салдарынан топтың әлдебір саясатқа қатысты шешімнің қабылдануына ықпалы немесе бақылауы айтарлықтай күшті болса, келесі бір саясат түрінде соншалықты болмауы мүмкін. Айталық, Ұлттық өндірушілер қауымдастығының экономикалық кейбір мәселелерге қатысты ықпалы жоғары болса, азаматтық құқықтар саласында аз ғана ықпалға ие.

Саяси процеске қысым жасайтын топ мүдделерін алға шығаруға қатысты көптеген жұмыстарды топ өкілдері немесе лоббистер атқарады. «Лоббист» көпшілікке белгілі термин болғанымен, осы адамдар айналысатын әртүрлі және көптеген әрекеттерді ескерсек, термин сипаттамасын топ өкілі арқылы кеңінен түсінуге болады. Топтың 700-ден астам өкілінің сауалнамасына

2.3-кесте

Топ өкілдері міндеттерінің маңыздылық дәрежесі

Міндеттеме сипаты	% есеп беру міндеті үлкен немесе маңызды болды
Үкіметтік реттеулер	
1. Заңдардағы, реттеулердегі немесе ережелердегі өзгерістерді бақылау	62
2. Ресми тұлғаларға жазбаша ақпарат беру	52
3. Ресми тұлғалармен жалпы қатынасты сақтау	64
4. Ресми тұлғалармен бейресми, мазмұнды байланыстарды қолдау	62
5. Заң жобалары немесе ережелерді әзірлеу	27
6. Клиент ұйымға мәселелер туралы ескерту жасау	84
Мүдделі топ желілері	
7 Төменгі деңгейлі қолдауды жұмылдыру	41
8. Одақтастармен байланыс орнату	50
9. Мүдделі топтарға бақылау жасау	29
10. Саяси қаражат жинау	19
11. Қарсыластармен байланыс орнату	18
12. Ұйым ішіндегі жанжалдарды шешу	23
Мемлекеттік таныстыру	
13. Ресми іс жүргізу кезінде куәлік жасау	27
14. Ресми айғақтарды дайындау	47
15. Баспасөзге, жарияланымдарға немесе сөйлеген сөздерге түсініктеме беру	44
16. Саяси ұстанымдарды немесе стратегияларды әзірлеу	83
Сот ісі	
17. Саясатты өзгертуге бағытталған сот ісін жүргізу	17
18. Сарапшылардың қорытындысы туралы қысқаша мәлімет жинау	5

Дереккөз: «Lawyers and the Structure of Influence», Robert L.Nelson, John P.Heinz, Edward O.Laumann және Robert H.Salisbury, *Law & Society Review*, Vol. 22:2 (1988), 237–300 б. John P.Heinz, Edward O.Laumann, Robert L.Nelson және Robert H.Salisbury, *The Hollow Core: Private Interests in National Policymaking* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993), 99 б. Заң және қоғам қауымдастығының рұқсатымен қайта басылды.

негізделген 2.3-кестеде топ өкілдері атқаратын іс-шаралар жиынтығы мен олар қатысқан әртүрлі іс-шаралардың маңыздылығы туралы мағлұмат берілген. Топ қандай да бір мәселеге қатысты үкіметке ықпал етуге тырысуды ұйғарған бойда, осы мақсатқа қалай жетуге болатынын шешуі қажет болады. Шенеуніктерді тікелей ақпараттандыруға және сендіруге ұмтыла отырып, лобби жасауға баса назар аударуға тиіс пе? Шенеуніктерге жазбаша ақпарат пен куәгерлердің түсініктерін беруге көңіл бөлу қажет пе? Бәсекелес топтардың әрекетіне қалай қарсы тұру керек? Әдетте жетістікке жетудің нақты жолы жоқ.

Соңғы жылдары топтар қарапайым азаматтарды өздерінің негізгі қорғаушылары ретінде қызмет етуге көндіруге тырысатын «сырттай лобби жасау» әдістерін кеңінен қолдана бастады.[55] Бұл орайда белгілісі – «төменгі» және «жоғарғы» деңгейдегі лоббишілік. Төменгі деңгейдегі лобби заң шығарушылардың сайлаушыларын қоңырау шалуға, жазуға, электронды поштаға хат жіберуге және басқа жолмен байланыс жасауға жұмылдыруға бағытталған. «Сьерра клубы» мен Ұлттық атқыштар қауымдастығы секілді кейбір топтар төменгі деңгейде нақты мүшелікке ие. Басқа жағдайларда төменгі деңгейлі қозғалыстарды немесе соған ұқсас ұйымдарды құру үшін кәсіби лоббистер жалдануы мүмкін. Осы секілді жұмылдыру әрекеттері теледидардағы жарнамалық науқандармен қатар жүруі ықтимал.

Жоғары деңгейдегі лобби бұқараны емес, элитаны жігерлендіруге тырысады. Конгресс мүшесіне ықпал ете алуы мүмкін адамдар анықталады, содан кейін тиісті хабарламаны Конгресс мүшесіне жеткізуге көндіріледі. Лобби жасаудың бұл түрлері сайлауларды қоспағанда өте маңызды, өйткені олар «саяси элитаны»... халықтың қатысуы нысанында қысымға ұшыратын құрал. Егер мүдделі топтардың сырттай ықпалы болмағанда, көптеген саяси шешімдерді Вашингтон инсайдерлерінің оқшауланған тобы қабылдаған болар еді».

АҚШ-тың салыстырмалы түрде ашық және өзгермелі қысым көрсету жүйесі демократиялық саясатты формальды құрылымдық топтық жүйемен біріктіретін Батыс Еуропаның Австрия, Норвегия, Швеция және Нидерланды сияқты кейбір елдеріндегі топтық қатынастардың неокорпоративті құрылымынан айтарлықтай ерекшеленеді.[57] Неокорпоративті тұрғыда, саясаткерлерге қолжетімділікті үкімет бақылайды. Саясат фермерлердің, кәсіподақтардың және жұмыс берушілердің ресми танылған өкілдері болып табылатын топтар мен үкімет арасындағы тығыз кеңесулерден, келіссөздерден және ымыраға келгеннен кейін қабылданады. Топтар үкіметпен болған бұл серіктестіктен шығуы мүмкін, бірақ нәтижесінде олардың ықпалы жоғалуы ықтимал. Тұтынушылық және экологиялық мүдделерді қолдайтын кейбір топтардың үкіметке қолжетімдігі қиынға соғады. Неокорпоратизм АҚШ-та көп қолдау таппады.

Саяси партиялар АҚШ-тағы саяси партиялар – үкіметтің кадрлық құрамын бақылау мақсатында ең алдымен сайлауға қатысуға мүдделі ұйымдар. Олар саясаттан гөрі, биліктің қамын көбірек ойлайды. Сайлауға көбінесе саяси айырмашылықтардың емес, сайлаушылардың, қызметтің, медиа-бейнелер мен қарсыластарға қарсы жасалған жағымсыз шабуылдар негізінде қатысады. Бұл жағдай Республикалық және Демократиялық партиялардың сайлаушылар үшін жеткілікті деңгейде таңдау ұсынбауы салдарынан мемлекеттік саясатты қалыптастыруда билікте қай партияның отырғаны маңызды емес деген шағымдардың көбеюіне жиі әкеліп соқты. Партиялар саясатқа толығымен бағдарланбаған болса да, мұндай шағымдар көптеген адамның партияларды шынымен де әртүрлі деп есептейтінін және олардың саясатқа тигізер айтарлықтай ықпалын жоққа шығарады. Сонымен қатар 90-жылдардан бастап Конгрестегі партиялар анағұрлым ұйымдасқан, поляризацияланған және саяси бағдарланған бола түсті. Бұл әсіресе Өкілдер палатасына қатысты.

Партиялардың түрлі әлеуметтік топтарға жүгінетіні анық. Демократиялық партия ірі қалалардан, жұмысшылардан, азшылықтан және этникалық топтардан сайлаушыларды үйлесімсіз түрде тартуда. Ал Республикалық партия ауылдық жерлерден, шағын қалалар мен қала маңындағы аудандардан, негізгі діни топтардан, іскер адамдар мен мамандардан сайлаушыларды шамадан тыс тартады. Ондаған жылдар бойы елдің оңтүстік бөлігінде басымдыққа ие болған Демократиялық партия 1960 жылдардан бастап жалпыұлттық сайлауда көптеген позициялар бойынша Республикалық партияға жол берді.

Партиялар әл-ауқат бағдарламалары, еңбек заңнамасы, бизнесті реттеу, қоғамдық тұрғын үй, салық салу және ауылшаруашылық кірістерін қолдау туралы заңдар сияқты мәселелер бойынша жиі қақтығысқа түседі. Партияларды осы мәселелер бойынша ажырата алу оқырманға қиынға соқпаса керек. Саясаттың осындай ыңғайын ескере отырып, Конгрестегі партия мүшелерінің көбінесе Конгресті немесе президенттікті басқаратын партияның саяси ұстанымдарына сай дауыс беруінің саяси салдары өте маңызды.

Америка штаттарының заң шығару органдарында саяси партиялар өз маңызы бойынша бір штаттағыдан екінші штатта қатты ерекшеленеді. Кейбір штаттарда партиялардың заңнамалық мәселелерге қатысты дауыс беруде ережені сақтайтыны шамалы екені анық, Алабама және Луизиана штаттарының заң шығару органдарындағы секілді, саясатты қалыптастыруға көп ықпал етпейді. Мұндай штаттарда басымдыққа ие партиядағы фракциялар анағұрлым маңызды болуы мүмкін. Керісінше, Коннектикут және Мичиган тәрізді штаттарда екі партия да белсенді әрі ұйымшыл және заңнамалық шешімдер қабылдауға айтарлықтай ықпалын тигізеді.

Мұндай штаттарда саясатқа қатысты шиеленіс туындаған кездегі партиялардың міндеті – баламалар ұсыну. Көптеген қалаларда қалалық лауазымды тұлғалар үшін партиядан тыс сайлау өткізу арқылы саяси партиялардың саясатқа ықпалын жоюға күш салынды. Саясат «объективті» түрде жасалуы керек. Партияны араластырмау саясатының қалалық сайлаудағы тосын салдары – саясатқа деген қызығушылық пен оған араласуды азайту.

Қазіргі қоғамда саяси партиялар көбінесе мүдделерді біріктіру функциясын атқарады. Яғни олар мүдделі топтардың нақты талаптарын саясаттың жалпы баламаларына айналдыруға тырысады. Партиялардың мүдделерді қалай «біріктіретініне» партиялардың саны әсер етеді. Негізінен, АҚШ пен Ұлыбритания секілді екі партиялы жүйелерде партиялардың электорат қолдауына мейлінше ие болуға деген ұмтылысы «екі партияның да өздерінің саяси «пакетіне» халықтың қолдауына кеңінен ие болған талаптарды енгізуді және белгілі топтарды шеттетуден аулақ болуды талап етеді».[58] Екінші жағынан, Израиль, Франция мен Испания секілді көп партиялы жүйелерде партиялар аз мөлшерде бірігіп, мүшелері мейлінше аз топтың өкілі ретінде әрекет ете алады. Әдетте партиялар мүдделі топтарға қарағанда кең ауқымды саяси мәселелермен айналысады. Сондықтан олар саясатты қалыптастырудағы белгілі бір мүдделерді қорғаушы ретінде емес, делдал ретінде әрекет етеді. Мексика сияқты бірпартиялы кейбір жүйелерде олар саясатты қалыптастыруда басым күшке ие.

Ғылыми-зерттеу ұйымдары

«Зерттеу орталықтары» деп аталатын жеке ғылыми-зерттеу ұйымдары да – саясатты қалыптастыруда маңызды рөл атқаратын ойыншылардың бірі. Бір зерттеушінің мәлімдеуінше, Колумбия аймағындағы Вашингтонда коммерциялық емес 120 ғылыми-зерттеу ұйымы бар, АҚШ штаттары аумағында тағы да осындай 170 ұйым әрекет етеді.[59] Бұл ұйымдарда штаттық саясат талдаушылары мен зерттеушілер жұмыс жасайды. Олардың кейбірі партияларының Вашингтонда билікке қайта келетінінен үмітті бұрынғы лауазымды тұлғалар болуы мүмкін. Оларды, негізінен, жеке қорлар, бизнес пен бай адамдар қаржыландырады. Олардың зерттеулері мен есептері саяси мәселелер бойынша негізгі ақпарат пен деректерді қамтиды, проблемаларды шешудің баламаларын қарастырып, ұсыныстар жасайды, сондай-ақ мемлекеттік саясаттың тиімділігі мен салдарын бағалайды. Олардың қызметкерлері Конгресс комитеттеріндегі тыңдауларға қатысады, мемлекеттік лауазымды тұлғалармен бейресми қарым-қатынас жасайды және газеттерге мақалалар жазады. Қорытып айтқанда, олар саяси пікірталастарға мазмұн және балама қосады (2.4-кестені қараңыз).

2.4-кесте

Кейбір танымал ғылыми-зерттеу ұйымдары

Америка кәсіпкерлік институты
Брукингс институты
Като институты
Халықаралық қатынастар жөніндегі кеңес
Экономикалық саясат институты
Мұра қоры
Манхэттен институты
Прогрессивті саясат институты
RAND корпорациясы
Болашаққа арналған ресурстар
Қала құрылысы институты
Дүниежүзілік институт

@ Cengage learning

Осы ғылыми-зерттеу ұйымдарының көпшілігінде саяси теріс түсініктер мен нақты идеологиялық сыңаржақтық бар. Мақсат – көбінесе саясаттың балама нұсқаларын ақтау. Мысалы, Америка кәсіпкерлік институты мен Экономикалық саясат институтының бағыттары сәйкесінше консервативті және либералды болып саналады. Брукингтер институты мен Болашаққа арналған ресурстар аралық позиция ұстанады. Бұл ұйымдар саясатты талдаумен қатар, оны насихаттаумен де айналыса алады.

Ғылыми-зерттеу ұйымдары бір кездері саясаткерлерге қысым көрсету топтары тарапынан әзірленген субъективті немесе өз мүдделері үшін пайдалы ақпаратқа қарсы «сараптамалық, бірақ бейтарап» мәліметтер ұсынған. Алайда соңғы жылдары либералды, консервативті немесе либерта ыңғайдағы көптеген ғылыми-зерттеу ұйымдары қорғаушы ретінде саяси тізімге енді.[60] Эндрю Рич пен Кент Уивер бұл жағдайды былай сипаттайды:

> Әсіресе идеологиялық бағыттағы зерттеу орталықтары – әл-ауқатты реформалау жөніндегі ұлттық күрестерден бастап, мектепті қаржыландыру мен үлгеріміне қатысты аймақтық дау-дамайға дейінгі қазіргі заманғы кез келген саяси мәселелерге қатысты пікірталастардың белсенді және көрнекті қатысушысына айналды. Осы саяси айтыс-тартыстарда сарапшылық білім жиі пайдаланылды. Көптеген қатысушылар оны саясаткерлерге қолайлы салмақты немесе объективті ақпараттан гөрі, партиялық және идеологиялық мақсаттағы қару ретінде қарастырды.[61]

Рич пен Уивердің пікірінше, «сараптаманы саясиландыру» әрекеті «бейтарап сараптаманың негізі ретіндегі зерттеу орталықтарының беделіне нұқсан келтірді».

Көптеген университеттерде ұлттық, штаттық және жергілікті деңгейдегі мәселелер бойынша саяси зерттеулер мен талдаулар жасайтын саяси немесе зерттеу орталықтары жұмыс жасайды. Мысалы, жағалаудағы және теңіздегі ресурстарға бағытталған бірнеше топтар бар. Университеттің жекелеген зерттеушілері кейде мемлекеттік органдармен келісім бойынша саясаткерлер үшін тікелей құнды зерттеулер жүргізеді және көптеген зерттеушілер, шенеуніктер мен саясаттың белгілі бір салаларына қызығушылық танытатын адамдардан тұратын мәселелерді шешуге бағытталған жүйелерге қатысады.

Көбінесе техникалық жаргонда жазылып, таныла қоймаған журналдарда жарияланғандықтан академиялық зерттеушілер тұжырымдарының тиімділігі төмендейді. Сараптама орталықтары мен Конгресс қызметкерлері сияқты ғылыми-зерттеу «делдалдары» ғылыми еңбектерінің саясаткерлерге қолжетімділігін арттыру үшін қажет болуы мүмкін.[62] Қалай болғанда да, академиялық идеялар саясаттың рационалдылығына үлес қосады.

Медиа

Газет, журналдар, желілік және кабельді телевизиялар, радио (ток-шоуларды қоса есептегенде) мен интернет секілді бұқаралық ақпарат құралдары – саясатты қалыптастыру процесіне ақпарат жеткізушілер мен таратушылар ретінде қатысады. Әдейі немесе басқаша түрде болса да адамдардың не туралы және қалай ойлауына көмектесетіндіктен олар күн тәртібін реттеуші қызметін де атқара алады.[63] Телевизия желілері мен газеттер әлі күнге жаңалықтар көп пайдаланылатын құралдар болса да, соңғы онжылдықта оларды пайдалану айтарлықтай азайды. Кабельдік жаңалықтар (CNN, MSNBC және Fox News), ток-радио мен онлайн жаңалықтар секілді жаңа медиа маңызды бола бастады. Сондай-ақ ұялы телефондар мен басқа да электронды құрылғылардың таралуын да атап өткен жөн. Оларды жеке хабарламалар мен байланыстарға қосымша саяси ақпаратты тарату мақсатында пайдалануға болады. Жаңалық арналарын осылай фрагменттеу ақпарат тұтынушыларына саналуан идеология мен жалған мәліметтер арасынан кең көлемде таңдау жасауға мүмкіндік береді.

Мемлекеттік шенеуніктер (мысалы, Ақ үйдегі) жаңалықтарды басқарып немесе бұрмалап отырады деген тұжырымдар сияқты, медиа жарияланымдарына, сондай-ақ қоғамдағы іс-әрекеттерді әшкере етудегі бұрмалаушылыққа қатысты шағымдар да үйреншікті нәрсе. Осы айыптаулар қаншалықты негізді болса да, олар медианың саясат пен саясатты қалыптастыруға ықпалын көрсетеді. «Қолайлы баспасөзге» сұраныс жоғары.

Вашингтондағы ресми тұлғалардың *The New York Times* және *The Washington Post* сияқты газеттер мен ірі телевизия желілері тәрізді ұлттық Медианың ірі телевизия желілерінің хабарларына ерекше құлақ түретіні бекер емес. Сауалнама көрсеткендей, федералдық деңгейдегі жоғары лауазымды тұлғалардың 70 пайыздан астамы позитивті баспасөз мақсатқа қол жеткізу ықтималдығын арттырады, ал негативті баспасөз ондай мүмкіндікті азайтады деп есептейді. Бұл жерде медианың олар ойлағандай құдіретінің саясатты өзгертуге қатысы жоқ, керісінше, лауазымды тұлғалардың өз идеяларын саясатқа айналдыруына ықпал етеді. Алайда мұның саясаттың мәніне де әсері болуы мүмкін.[64] Мысалы, Рейган әкімшілігінің әлеуметтік қамсыздандыру аясында мүгедектік бойынша жәрдемақы алу талаптарын қатаңдату әрекеттерін жағымсыз сипатта көрсетудің салдары бұл шарадан түбегейлі бас тартуға апарып соқтырды.

Көп жағдайда медиа саяси мәселелерді барынша аз жариялайды.[65] Жарияланымдар әлеуметтік қамсыздандыру реформасы, тұтынушылар құқығын қорғау, қоршаған орта секілді «қызықты» немесе «өзекті» мәселеге қатысты болғандықтан көпшіліктің назарында болуы мүмкін. Саясат мазмұнының егжей-тегжейіне емес, саясаттың саяси аспектілеріне баса назар аударылады. Кейбір арнайы медиадан басқа (мысалы, *National Journal*, *CQ Weekly* және сауда саласына арналған журналдар) басылымдарда еңбек, ауылшаруашылығы, тұрғын үй, қаржылық реттеу және сауда қатынастары тұрғысындағы саясатқа көп көңіл бөлінбейді. Кабельдік желілер, токшоу радио, интернет және басқа да ақпарат құралдарының пайда болуы бұл жағдайды түзете қоймады. Саясат туралы ақпарат үшін жалпы ақпарат құралдарына жүгінетін адамдар, өкінішке қарай, жеткілікті деңгейде хабардар бола алмайды. Медианың саяси процеске ықпал етуіне келсек, саясаттың күн тәртібін белгілеуге көмектесетінінен басқа («Саясатты қалыптастыру» атты тарауды қараңыз), әсері шамалы.[66]

Әрине, лауазымды тұлғалар медианың ықпалына ұшырап қана қоймай, сондай-ақ оны өз мақсаттарына пайдалануға тырысады. Сұхбат, баспасөз хабарламалары және жаңалықтардың «жайылып кетуі» арқылы олар медианы жалпы халықтың, сол сияқты басқа да лауазымды тұлғалардың белгілі бір ұсыныстарға немесе іс-әрекеттерге қатысты көзқарасын тексеруге және ықпал етуге пайдаланады. Шешімнің қабылдануына қарсылар оны жою мақсатында әлі шикі немесе жағымсыз ақпаратты «жайып жіберуі» мүмкін. Бұл тәсіл Джордж Буш әкімшілігінде банкрот болған жинақтық және несие беру мекемелерін құтқару үшін аталған мекемелердің барлық салымшыларына салық салу арқылы қаражат тарту туралы ұсынысқа қатысты қолданылды. Ұсыныс қабылданбады, сөйтіп, 150 млрд долларды құрайтын аталған шығындар салық төлеушілердің мойнына жүктелді және бұған қынжылғандар да, сезінгендер де шамалы болды.

Өз мақсатына жетуге көмектесетін қоғамдық пікір қалыптастыру үшін радио мен теледидардан сөйлеуді шебер пайдаланатын қабілетіне бола президент Рейганды көбіне «ұлы коммуникатор» деп атайды. Ол осы қабілетін кіріс салығы бойынша реформаны ұлттық деңгейде күн тәртібіне енгізу және оны қабылдату тұрғысында қолдауға ие болу үшін пайдаланды. Салық реформасының қабылдануын қаламаған төменгі палата спикері О'Нил президенттің сөйлеген сөзінде қысастық бар екенін сезді. Ол: «Менде заң жобасы болуы керек. Демократиялық партияда [салық туралы] заң жобасы болуы керек...», – деді. «Егер мұны іске асырмасақ, АҚШ президенті бізді аямайды».[67] Кезінде Теодор Рузвельт атап өткендей, тиісті түрде қолданылған жағдайда президенттік «ғажап лауазымға» айналуы мүмкін.

Жеке тұлғалар

Саясатты қалыптастыруға қатысты талқылауларда әдетте негізінен, заң шығарушы органдарға, мүдделі топтарға және басқа да көрнекті ойыншыларға баса назар аударылады, ал жеке тұлғалар туралы ештеңе айтылмайды деуге болады. Алайда бұл олай емес, өйткені жеке тұлғалар көп жағдайда шынымен де маңызды. Әртүрлі жағдайларда азаматтар шешім қабылдау процесіне тікелей қатыса алады. Штаттардың көпшілігінде Конституциялық түзетулерге сайлаушылардың келісімі қажет болады, ал көптеген жергілікті юрисдикцияларда облигациялар шығарылымы мен салықтың өсуі туралы заңдар үшін олардың рұқсатын алу талап етіледі. АҚШ-тың кейбір штаттарында және кейбір елдерде (мысалы, Швейцарияда) бастама азаматтарға тікелей заңнаманың қабылдануы үшін дауыс беруге мүмкіндік береді.

Бұл бастама – прогрессивті дәуірден бастау алған саяси жаңашылдық. Прогрессивті реформаторлар бұл бастаманы референдуммен қатар, билікті саясаткерлерден халыққа беру тәсілі ретінде қарастырды. Бастама штаттардың жартысында және бірнеше жүздеген қалаларда, әсіресе АҚШ-тың батысында бар. Сайлаушылардың белгілі бір бөлігінің қолы қойылған өтініш негізінде сайлау бюллетеніне саяси ұсыныс енгізіледі. Егер оны дауыс берушілердің көпшілігі мақұлдаған жағдайда бастама штаттың заң шығарушы органының немесе қалалық кеңестің қандай да бір әрекетінсіз заңға айналады. 1998 жылы сайлаушылар дауыс беру үшін бірнеше штаттарда бюллетеньге енгізілген алпыс бір бастаманың отыз алтысын мақұлдады. Табысты бастамалардың арқасында әртүрлі штаттарда «позитивті кемсітушілікке нүкте қойылды, ең төменгі жалақы мөлшері арттырылды, жарнамалық билбордтарға тыйым салынды, күшті әсер ететін есірткіге рұқсат беріп, мыңдаған науқастарға марихуананы қабылдау үшін рецепт алуға мүмкіндік берілді, науқандар мен жарна шығындары шектелді, казино ойындары көбейтілді, аң аулаудың көптеген түрлеріне тыйым салынды, кейбір аборт жасату түрлеріне тыйым салынды және асырап алынған

балаларға өздерінің биологиялық ата-аналарының аттарын алуға мүмкіндік берілді».[68] 2012 жылы екі штат марихуананы заңдастырды. Бастама азаматтардың көптеген маңызды әлеуметтік-экономикалық мәселелер бойынша дауыс беру құралына айналды.

Шындығында, бастама процесі саясатты қалыптастыру барысына жауапты, одан хабардар әрі белсенді азаматтар образынан жиі алшақтайды. Көп жағдайда бұл процесте мүдделілердің ықпалды топтары басымдыққа ие. Олар қажетінше қол жинау және ұсыныстарды қолдау немесе оларға қарсылық білдіру мақсатында қымбат науқандар өткізу үшін кәсіби ұйымдарды жалдайды. Мысалы, Калифорниядағы үнді тайпалары казино ойындарын ұлғайту бастамасын қолдауға 66 млн доллар жұмсады. Мұны бизнестеріне зиянды деп санаған Невададағы ойын бизнесі компаниялары оған қарсы 25 млн доллар шығындады.[69] Ақшалай мүддені көздейтініне немесе популистік іс-әрекет екеніне қарамастан, бұл бастама саясатты қалыптастырудың осы кітаптағыдан айтарлықтай өзгеше процесін қалыптастырады.

Инерцияның, бәлкім, немқұрайдылықтың салдарынан адамдардың көпшілігі мемлекеттік саясатты қалыптастыруға тікелей қатысу үшін мұндай мүмкіндіктерді пайдалана бермейді. Сондай-ақ көптеген адамдар дауыс бермейді, саяси партиялық қызметпен айналыспайды, талап ету топтарына қосылмайды немесе саясатқа айтарлықтай қызығушылық танытпайды. Сауалнамалық зерттеулер көрсеткендей, мемлекеттік лауазымды қызмет үшін кандидаттарға дауыс беру кезінде сайлаушыларға саяси мәселелер көп ықпал етпейді. Алайда әрекетсіздік пен немқұрайдылықты ескерсек, жоғарыда аталған жағдайларды қоспағанда, азаматтардың саясатқа ешқандай ықпалы жоқ деп есептеуге болмайды. Азаматтарға ықпал етудің бірқатар басқа мүмкіндіктері осы жерде қарастырылады.

Авторитарлық режимдерде де қарапайым азаматтардың мүдделері мен талап-тілектері мемлекеттік саясат үшін маңызды.[70] Бұрынғы диктаторлар да наразылықтарды басу үшін өз халқының талап-тілектеріне назар аударған. Латын Америкасының бір диктаторы «Сіз барлығын атып тастай алмайсыз» деп айтқан болатын. Қытай Халық Республикасы сияқты заманауи авторитарлық режимдер де саясатты қалыптастыруға тікелей қатысуға мүмкіндік бермесе де, азаматтардың талабына құлақ асады.

Демократиялық елдердегі сайлау – ресми тараптың азаматтардың мүдделеріне қарай әрекет ету қажеттілігін жанама түрде күшейте алады. Профессор Чарльз Э.Линдблом былай дейді:

> Авторитарлық және демократиялық режимдердің ең көрнекті айырмашылығы – демократиялық режимдерде азаматтар өздерінің басты саясаткерлерін әділ, ашық өткен сайлау барысында таңдайды. Кейбір саясаттанушылар

> әділ сайлауда дауыс беру – азаматтардың саясатқа әсер етуінің маңызды әдісі болуы мүмкін деп пайымдайды, өйткені бұл азаматтарға өз лауазымды тұлғаларын таңдауға және оларға саясатқа қатысты белгілі бір дәрежеде нұсқау беруге мүмкіндік туғызып қана қоймайды, сонымен қатар әділ сайлаудың өтуі азаматтардың саясатқа араласуын құптайды. Осылайша сайлаудың өтуі саясаткерлерге саясатты қалыптастыру процесінде азаматтардың тілектерін ескеру ережесін жүктейді.[71]

Линдблом жүгініп отырған бұл «ереже» кейде азаматтар ұсыныс-пікірлерін тыңдатуға, ал лауазымды тұлғалар оны тыңдауға хақылы деген нақыл түрінде айтылады. Мұндай пікірлердің саясаткерлерге ықпалы ойлануға тұрарлық; саяси ғылымның қазіргі жағдайында қоғамның көңіл күйін тап басу мүмкін болмаса да, олар саяси іс-әрекетке ықпал ететін сыңайлы.

АҚШ-тағы президент сайлауының бірқатары «сындарлы» деп сипатталды, өйткені олар сайлаушылар коалициялары мен мемлекеттік саясаттағы маңызды өзгерістерге жол ашты. 1932 жылғы президент сайлауы – оған айқын дәлел. Республикалық және демократиялық партия кандидаттарының Ұлы Депрессия дағдарыстарынан шығуға қатысты жасаған ұсыныстары бір-бірінен айтарлықтай өзгешеленді. Бұл сайлауда Франклин Д.Рузвельт пен демократтар айтарлықтай басымдықпен жеңіске жетті. Жаңа бағыттың соның артынша қабылданған заңнамасы үкімет пен экономика қарым-қатынастары мен жалпы Америка қоғамындағы үкіметтің рөліне қатысты үлкен өзгерістерге алып келді. Мұндай жағдайларда сындарлы мәселеге қатысты ұстанымдарына бола қайтадан сайланған лауазымды тұлғалардың көпшілігі өз партияларының бағытына сәйкес келетін заң қабылдайды. Сайлау процесі арқылы сайлаушылар мемлекеттік саясатқа басты өзгерістер енгізуге атсалысады. Басқа да маңызды сайлаулар 1860 және 1896 жылдары өтті.[72]

Республикалық партия Рейганды қолдап, Сенатты бақылауға алған 1980 жылғы сайлауды кейбір бақылаушылар сындарлы сайлау болады деп пайымдағанымен, олай болған жоқ. 1982 жылғы Конгресс сайлауындағы демократтардың жеңісі сайлаушылардың табандылығында түбегейлі өзгерістің болмағанын көрсетті. Демократиялық партия партияны жақтайтын сайлаушылар арасындағы қолдаушысы көп партия болып қала береді. Сондықтан «сырғымалы» сайлау жүйесінің сындарлы сайлау болуы шарт емес. 1994 жылғы Конгресс сайлауындағы республикашылдардың жеңісінен кейін, бұл өзгерістердің басы емес пе деген пікірлер қайтадан айтыла бастады.[73] Алайда кейінгі сайлауларда демократтар жоғалтқан кейбір орындарын қайта жеңіп алды. Олар 2006 жылы Конгресті, ал 2008 жылы президенттік сайлауды өз бақылауына алды. Мұның бәрі Республикалық партиядағы реформамен байланысты.

Кейбір азаматтар өздерінің зияткерлік және үгіт-насихат әрекеттері арқылы саяси процеске жаңа идеялар мен бағыттар енгізеді. Осылайша Рейчел Карсон *«Үнсіз көктем» (Silent Spring)* және Ральф Надер *«Кез келген жылдамдық қауіпті» (Unsafe at Any Speed)* атты еңбектерімен пестицидтерді бақылау мен автокөлік қауіпсіздігі саясатына айтарлықтай ықпал етті. Дипломат Джордж Кеннан *Foreign Affairs* журналында 1947 жылы жарияланған «Х» атты мақаласында Кеңестер Одағының ықпалы мен үстемдігінің кеңеюіне жол бермеу үшін ұстамдылық саясатын ұсынды. Бұл АҚШ-тың Кеңестер Одағымен халықаралық аренадағы қарым-қатынасының негізгі тәсіліне айналды. Кеңестер Одағы ыдырағанға дейін соңғы бірнеше жыл ішінде ғана АҚШ Кеңестер Одағына қарсы жаңа жауаптар әзірлей бастады. Кеннанның бұл мақаласының әсері өзі күткеннен әлдеқайда көбірек болды.

Басқалар саяси іс-әрекетке өздерінің саяси белсенділігі арқылы айтарлықтай ықпал етуі мүмкін. 30-жылдардағы «Әлеуметтік қамсыздандыру туралы» Заңның (*Social Security legislation*) қабылдануына доктор Франсис Таунсендтің «алпыс жастан асқан әр адамға ай сайын 200 доллар көлемінде зейнетақы төлеу керек» деген пікірі түрткі болды. 1955 жылдың желтоқсанында қара нәсілді тігінші Роза Паркс Алабама штатының Монтгомери қаласында лық толы автобуста ақ нәсілді жолаушыға орын беруден бас тартты. Ол қамауға алынды. Оның қарапайым ғана қарсылық әрекеті Монтгомеридің қалалық автобустарының бойкот жасау арқылы табысқа жетуіне себепкер болып, оңтүстіктегі десегрегацияға әкеліп соқты. 1960 жылдары Пастор Мартин Лютер Кинг азаматтық құқықтар қозғалысына басшылық жасап, азаматтық құқықтар туралы заңдарға серпін берді. Дүниежүзілік сауда орталығының мұнараларына жасалған лаңкестік шабуылда күйеуі қайтыс болған әйелдерден құралған шағын топ, 2002 жылы Конгрестің АҚШ-тың Террористік шабуылдармен күрес жөніндегі Ұлттық комиссияны құруына себепші болды. Комиссия зерттеу жүргізіп, барлау қызметінің шабуылға жол берген сәтсіздіктері жөнінде есеп берді.



Саясаттың деңгейлері

Саясатты қалыптастыруға қатысушылардың осы тарауда талқыланғандарының барлығы бірдей саясатты әзірлеуге немесе шешім қабылдауға қатысты әрбір жағдайға қатыспайды. Кейбір мәселелер көбірек назар аударуды қажет етеді және көбірек адамды қамтиды. Кейбіреулері елеусіздеу болады немесе аз ғана адамға қатысты болғандықтан көп назар аударылмайды және оған атсалысатындар да некен-саяқ. Профессор Эмметт С.Редфорд әдеттегідей әрқайсысымен байланыстырылған қатысу дәрежесіне және мәселенің түріне негізделген саясаттың үш деңгейін алға

тартады – микросаясат, саясаттың қосалқы жүйесі және макросаясат.[74] Олар назар аударуға тұрарлық.

Микросаясат жеке тұлғалардың, компаниялардың және қоғамдастықтардың үкіметтің өздері үшін оңтайлы іс-әрекеттерін қамтамасыз етуге бағытталған әрекеттерін қамтиды. Қосалқы жүйе саясаты ауаның ластануын бақылау, көмір шахтасының қауіпсіздігін реттеу немесе өзен мен кемежай жағдайын жақсарту, Конгресс комитеттері, әкімшілік агенттіктер (немесе бюролар) және мүдделі топтар арасындағы қатынастарды реттеу сияқты қызметтің функционалды салаларына бағытталады. Макросаясат «тұтастай алғанда, көпшілік қауым және мемлекет басшылары [мемлекеттік] саясатты талқылауға және айқындауға» кіріскен кезде көрініс береді.[75] Әуежай қауіпсіздігі мен әскери шығындарды азайтуға қатысты айтыс-тартыстар – макросаясаттың мысалы деуге болады.

Микросаясат

Микросаясат – көбінесе жеке тұлғаның әкімшілік органның оң шешімін немесе иммиграциялық заң талабынан босатуды ұсынатын арнайы заң жобасын әзірлеуін күткен кезде көрініс табады. Сол сияқты компания Салық кодексіне қатысты жағымды өзгерістерге не телевизия хабарларын тарату лицензиясына қол жеткізуге тырысқанда, сондай-ақ өз ауданында қоғамдық тұрғын үй жобасын іске асыруға қарсылық білдірген қоғамдастық, әуежай құрылысына грант алуға талпынғанда да микросаясат орын алады.

Осы жағдайлардың әрқайсысында көптеген жеке тұлғалардан, компаниялар мен қоғамдастықтардан тұратын қоғамдағы бір немесе бірнеше жеке тұлғаның спецификалық, сараланған және интенсивті мүддесі бар. Олар бір немесе бірнеше адамға қатысты шешімді талап етеді немесе күтеді. Әдетте мұндай шешім қабылдау жағдайларына жекелеген адамдар мен лауазымды тұлғалардың азғана бөлігі ғана қатысады немесе мұндай шешімдер әрекет етушілер үшін қаншалықты маңызды және оның салдары қандай болған күнде де, одан тек санаулы адам ғана хабардар болуы ықтимал.

Қалай болғанда да, қысқа мерзімді перспективада микросаяси шешімдердің дистрибутивті екені байқалады және шектеулі ресурстарды ескерместен қабылдануы мүмкін. Яғни мұндай шешімдер тек тікелей мүдделі тұлғаларға ғана қатысты болады және әдетте өзара мүдделілік негізінде қабылданады, әр үміткер өзінің пайдасын (немесе субсидиялар) көздейді және басқалардың да солай әрекет етуіне кедергі болмайды. Бір жеке тұлғаның немесе топтың көрген пайдасы басқа адамдардың немесе топтардың есебінен алынбайды.

Конгрестің жеке заңдарды қабылдауы – микросаясатқа мысал бола алады.[76] Конгресс жыл сайын дерлік заңда арнайы белгіленген жеке тұлғаға, компанияға немесе үкіметтік құрылымға қатысты ғана бірнеше заң

жобаларын қабылдайды. Жеке құқық біреуді «Иммиграция және азаматтық туралы» Заңның (*Immigration and Nationality Act*) ережесін орындаудан босатуы немесе, мысалы, мемлекеттік орган біреудің микросаяси жекеменшігіне зиян келтірген жағдайда ақшалай талапты үкіметке төлеттіруді қарастыруы мүмкін. Заң шығару процесі барысында мұндай заңнамаға көп көңіл бөлінбейді және қоғамның бұдан хабары болмаса да заңға айналады. Төменгі палатаның әр партиясында үш адамнан тұратын «қарсылық білдіру комитеті» бар. Оның міндеті – дау тудыратындай шарттарын анықтау мақсатында жеке заң жобаларын тексеру. Қандай да бір себеппен, сессия барысында заңға айналған заң жобаларына қарағанда, көптеген жеке заң жобалары енгізіледі.

Мемлекеттік бағдарламалар неғұрлым сан алуан әрі күрделі болған сайын, сондай-ақ жеке тұлғаларға, топтарға, компанияларға және қауымдастықтарға көбірек артықшылықтар бергендігіне немесе оларға қойылатын қосымша талаптар мен шектеулерді арттырғандығына қарай, мүмкіндікпен қатар микросаясатқа араласуға деген ынта да арта түседі. Осыған байланысты жекелеген тұлғалар мен топтарға іштарту мен алалау ықтималдығы артады. Саяси ресурстары (мысалы, ақпарат, ықпалды байланыстар және ақша) көбірек адамдар іс-әрекетінің әділ немесе негізді екеніне қарамастан, микросаясаттан пайда көрушіге айналады. Енді оларды нақтырақ қарастырайық.

Саясаттың қосалқы жүйесі

1939 жылы саяси сарапшы Эрнест С.Гриффит саясаттың қосалқы жүйесінің болуына және оларды зерттеудің маңыздылығына былайша назар аударды:

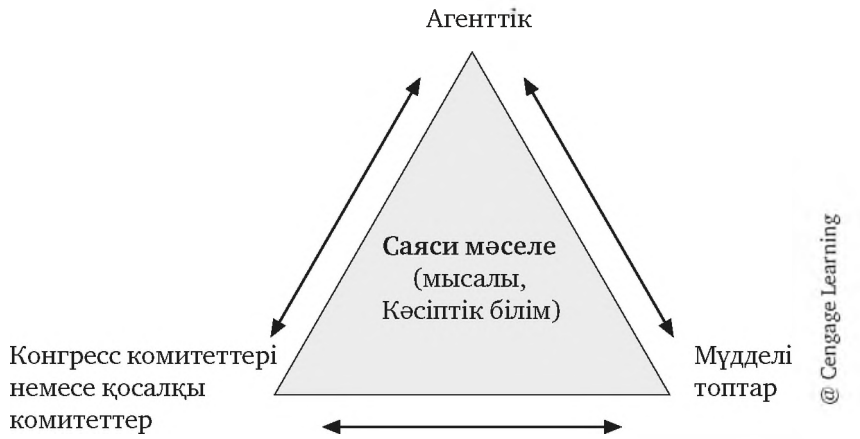
> Белгілі бір проблемаларға бағытталған иірімдер немесе белсенді орталықтар бар екенін сезінбей, Вашингтонда ұзақ уақыт тұру мүмкін емес. ...Менің ойымша, әдетте ортақ проблемаға қызығушылық танытатын конгресмендер, әкімшілер, лоббистер мен ғалымдар арасындағы қарым-қатынас, жалпы алғанда, конгресмендер немесе әкімшілер арасындағы қарым-қатынасқа қарағанда әлдеқайда нақты. Басқаша айтқанда, үкіметтің қазіргі іс-қимылындағы басым модельді түсінген адам формальды институттарды зерттеудің немесе олар қаншалықты маңызды болса да, осы институттар мен органдар арасындағы қатынастарды жалпылаудың орнына, ерекше әлеуметтік мүдделер мен проблемалардың осы «иірімдерін» зерттесе, шын мәнісіндегі жағдайды анықтай алуы мүмкін.[77]

Гриффит бұл тұжырымдаманы жасағаннан кейінгі онжылдықта саясаттанушылар мен басқа да зерттеушілер саясаттың қосалқы жүйелерін (сондай-ақ қосалқы үкіметтер, саясат кластерлер және саяси коалициялар деп те аталады) зерттеуге көп көңіл бөлді.

Көптеген жылдар бойы қосалқы жүйелер, әдетте *темір үшбұрыштар* (не *қолайлы кішкентай үшбұрыштар немесе үштік альянстар*) ретінде белгіленді. Темір үшбұрыш Конгрестің бірқатар комитеттерінің (немесе қосалқы комитеттердің), бір немесе екі әкімшілік мекемесінің және саясат саласында топтасқан мүдделі топтар арасындағы симбиотикалық байланыстар құрылымын жақсы қамтиды (2.1-сызба).[78] Қарастырылатын саяси мәселелерге олардың барлығының тікелей материалдық қызығушылығы бар. Классикалық темір үшбұрыш – өзендер мен кемежайларды дамытуға бағытталған. Оның құрамына Әскери инженерлік корпус (әлі күнге дейін көптеген азаматтық су жобаларын басқаратын), қоғамдық жұмыстарға Конгрестің юрисдикциясы бар комитеттері және мүдделі топ ретінде Өзендер мен порттардың ұлттық конгресі кіреді.[79] Құрамы неғұрлым үлкен бұл үшбұрыш су жобаларына қатысты саясатты қалыптастыруда басымдық танытты. Басқа үшбұрыштардағы сияқты, оның қатысушылары да саясатты байсалды түрде әрі бірлесе жүргізуді жөн көрді.

2.1-сызба

Ықтимал темір үшбұрыш



Ұлттық үкімет темір үшбұрыштардан тұрады деп есептеліп келді (әлі де кейде солай айтылады).[80] Бұл құрылым қатысушыларға саясаттың мазмұнын түсінуге және оған ықпал етуге ұдайы мүмкіндік беретініне қарамастан, одан шеттетілгендер, яғни саясат сарапшылары (көбінесе академиялық қоғамдастық аумағында), олардың саясаты кері әсер еткен топтар және басқалар оларды қатты сынады. Темір үшбұрыштарға үкіметтің бөлінуіне ықпал етті, саясатты үйлестіре алмай, қоғамдық мүддеге қайшы

әрекет жасады деген айып тағылды. Сондай-ақ үкіметтік құрылымдардың үстем топтар тарапынан қармауға түскендігі туралы болжам жиі айтылды. Мысалы, Азаматтық авиация кеңесі (қазіргі таңда жұмысы тоқтатылған) және Штаттар арасындағы сауда жөніндегі комиссия (оның да жұмысы тоқтатылды) – коммерциялық әуе және теміржол компанияларының тұтқыны деп танылды. Қазіргі таңда Валютаны бақылау басқармасы да банк саласының мүдделеріне шектен тыс ден қоятын сияқты. Қармау тұжырымдамасы жиі талқыланып жатса да, толығымен түсіндірілмеген. Әдетте бұл қармау ықтималдығына сенетін агенттік, яғни адам саланың немесе оның клиенттерінің мүдделеріне бүйрегі қатты бұратындарға иланады дегенді білдіреді.

Бірнеше жыл бұрын темір үшбұрыш тұжырымдамасын сынаған саясаттанушы Хью Хекло, «оның қате екені өз алдына, мүлде толық емес» деп мәлімдеді. Оның пайымдауынша, бұл тұжырымдама «альянсқа қатысушы әр тараптың тікелей экономикалық мүддесіне сәйкес келетін санаулы ғана мемлекеттік бағдарламаларды бақылауға жұмылдырылған тұрақты қатысушылар жиынтығын меңзейді».[81] Хеклонның пікірінше, ол өзі «проблемалық желілер» деп атаған басқа да анағұрлым үлкен келісімдер бар. Хекло проблемалық желі оған үнемі кіретін және одан шығатын мемлекеттік қызметкерлер, мүдделі топ өкілдері, саяси белсенділер, университеттердің, ғылыми-зерттеу ұйымдарының және басқа ұйымдардың техникалық немесе саяси сарапшыларынан тұратын көптеген қатысушыларды қамтитынын түсіндірді. Осынау біршама бұлдыр немесе аморфты конфигурацияларда саясатты және проблемаларды ешкім бақылай алмайтын сияқты.

Олай болса, проблемалық желі дегеніміз не? Профессор Хекло былай жауап қатады:

> Нақты айту қиын, өйткені кез келген уақытта желінің тек бір бөлігі ғана белсенді болуы мүмкін және уақыт өте келе саясат делдалдары мен атқарушы және конгрестік бюрократиялар арасында әртүрлі байланыстар күшеюі немесе бәсеңдеуі ықтимал. Мысалы, медицина полистерінің бірыңғай желісі жоқ, бірақ шығындарды бақылау тетіктерін, сақтандыру техникасын, тамақтану бағдарламаларын, алдын-ала төлем жасалған жоспарларды және басқа да мәселелердің механизмін білетін және соған қызығатын адамдардың әртүрлі топтары бар. Кез келген уақытта ұлттық деңгейдегі сақтандыру жүйесін жобалайтын осы сарапшылар, шығындарды бақылаудағы бұрынғы әрекеттері кез келген жаңа жүйеде ескерілуге тиісті үлгі екені немесе аборт жасауды федералды қаржыландыру мәселесі жүзеге асатын кез келген жоспарға кедергі болғаны анықталғанша, салыстырмалы түрде оқшауланған сияқты көрінуі мүмкін.[82]

Желіге қосылғандардың көпшілігінің тікелей материалдық мүдделері болмайды. Керісінше, мемлекеттік саясатқа қатысты идеялары мен сенімдері олардың бұл процеске қатысуларына негіз болады.

Желілердің нақты бар болуы және жұмыс істеуі туралы эмпирикалық мәліметтердің жеткіліксіздігіне қарамастан, саясаттанушылар проблемалық желілер тұжырымдамасын зор құлшыныспен қабылдады. Саясаттану жөніндегі әдебиеттерде желілер мен олардың саяси процесте темір үшбұрыштарды қалай ауыстырғаны туралы сілтемелер жетіп артылады. Шындығында, кейбір темір үшбұрыштар, әсіресе бөлістіру саясатында қолданыста қалуы мүмкін.[83]

Бір уақытта тек бір ғана қосалқы жүйе бола алады деп болжау қажет емес (бұл Хеклоның ұстанымы емес болатын). Неліктен қосалқы жүйелерді үздіксіздік бойында тізбектелетін әртүрлі формаларда көрініс табады деп ойламасқа? Бір полюске қатысуы шектеулі, сыртқы әсерлерге қарсыласатын және материалдық мүдделерді көздейтін классикалық темір үшбұрыштарды қоюға болады. Келесі полюске жағдайдың кімнің бақылауында екендігінен хабарсыз сарапшылар мен аморфты, кең көлемдегі және өзгермелі жағдайдағы проблемалар желісін шығара алар едік. Қосалқы жүйелердің басқа нысандарын осы полюстер арасында тиісінше орналастыруға болады.[84]

Мен саяси қауымдастық деп атаған нәрсе темір үшбұрышқа қарағанда кеңірек және қатысуға ашық, алайда мәселелер желісіне қарағанда әлдеқайда жүйесіз және бақылау оңай. Осылайша монополияға қарсы қоғамдастықтың құрамына Әділет министрлігінің антимонополиялық бөлімі және Федералды сауда комиссиясы, Өкілдер палатасы мен Сенаттың Сот комитеттері (немесе олардың антимонополиялық қосалқы комитеттері), тиісті бюджеттік қосалқы комитеттер, монополияларға қатысты кітаптар мен журналдардағы мақалалардың авторлары, антимонополиялық жеке адвокаттар алқасы және антимонополиялық істерді шешетін федералды соттар кіреді. Бұған соңғы жылдары штаттардың бас прокурорлары да қосылды. Бұл қоғамдастық маңызды жаңа заңнамалар қолданысқа енбейінше, антимонополиялық саясаттың табиғаты мен жүзеге асырылуына көп ықпал етеді. Антимонополиялық саясаттағы елеулі өзгерістерге 1980 жылдары монополияға қарсы қоғамдастықтың атқарушы және сот билігі өкілдерінің заңдарды түсіндіруі мен қолдануын өзгертуі арқылы қол жеткізілді. Рейган әкімшілігінің бұл өзгертулерді статуттық құқыққа енгізу әрекеті сәтсіз аяқталды. Көп ұзамай Клинтон әкімшілігінің антимонополияға қатысты жауапты тұлғалары Рейган және Джордж Буш әкімшілігінің монополияға қарсы кейбір әрекеттерін кері қайтару үшін әкімшілік шаралар қолданды.

Қосалқы жүйе аясында, әсіресе ол үлкен әрі күрделі болса, қолдаушы коалициялар құрылуы мүмкін.[85] Қолдаушы коалиция – қосалқы жүйе аясындағы негізгі құндылықтары, проблемаларға қатысты түсініктері және саяси ұстанымдары ортақ, сонымен қатар өздерінің саяси мақсаттары мен

мүдделеріне қол жеткізу үшін бірлесе әрекет ететін топ. Әдетте бір қосалқы жүйеде екі немесе одан да көп қолдаушы коалиция болады. Ауаны ластауды бақылау саласындағы саясат – бұған айқын мысал.

Ауаны ластауды бақылаудың қосалқы жүйесі күрделі және ол Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA), конгрестің түрлі комитеттері, қиылыспалы юрисдикцияларға ие басқа агенттіктер, ластаушы компаниялар, ластауды бақылау жөніндегі мемлекеттік және жергілікті органдар, ластауды бақылауға бағытталған жабдықтарды өндірушілер, денсаулық пен қоршаған ортаны қорғайтын көптеген топтар сияқты басқа да тараптарды (қышқыл жаңбыр сияқты) қамтиды. Бұл қосалқы жүйеде екі қолдаушы коалицияны бөле-жара айтуға болады. Олар – таза ауа және экономикалық нысаналылық коалициялары.

Таза ауа коалициясының құрамына Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің ауаны ластауымен күрес жөніндегі лауазымды тұлғалары, экологиялық және медициналық топтар, бірқатар кәсіподақтар, ауаны ластауды бақылау жөніндегі мемлекеттік және жергілікті деңгейдегі лауазымды тұлғалар, зерттеушілер және Конгрестің бірқатар мүшелері кіреді. Бұл коалиция экономикалық дамуға қарағанда денсаулық саласына басымдық береді. Нарық ластану проблемаларын тиісті деңгейде шеше алмайды деп тұжырымдайды және ластануды бақылаудың дәстүрлі нормативті тәсілін қолдайды.

Экономикалық нысаналылық коалициясы ауаны ластаудың өнеркәсіптік көздерін, энергетикалық компаниялар мен олардың Конгрестегі одақтастарын, бірқатар кәсіподақтарды, ауаны ластауды бақылау жөніндегі бірқатар мемлекеттік және жергілікті деңгейдегі лауазымды тұлғаларды және бірқатар экономистерді қамтиды. Бұл коалиция денсаулық, экономикалық даму және тиімділік тепе-теңдігін сақтау қажеттілігін ескертеді, денсаулық сақтау проблемалары біреулер айтып жүргендей соншалықты күрделі екендігіне күмән келтіреді және неғұрлым нарықтық механизмдерге жүгінуді, экономикалық тұрғыда ынталандыра отырып, ластануды азайтуды қолдайды.

Ауаны ластауды бақылаудың қосалқы жүйесі ішіндегі ережелерді әзірлеу мен оларды іске асыруға бағытталған әрекеттер осы қолдаушы коалициялардың өзара әрекеттесуімен қалыптасады және сайып келгенде Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің заңды өкілеттігіне сүйенетін болады. Қолдаушы коалициялар, ең алдымен, өздерінің қосалқы жүйесінің үйлестіруші орталығы болып отырған агенттіктерді немесе агенттіктің дискрециялық өкілеттіктерін жүзеге асыруды қалыптастыруға көмектесуге тырысады. Алайда 1990 жылғы «Таза ауа туралы» Заңға енгізілген өзгертулер (*Clean Air Act Amendments*) тәрізді ауаның ластануын бақылауға бағытталған негізгі заңдарды қабылдау макросаяси аренада жүзеге асады. Ауызсудағы мышьяк туралы ережеге қатысты жайт сияқты, Қоршаған ортаны қорғау

агенттігінің нормаларды әзірлеу қызметі макросаяси күрестің негізгі нүктесіне айналуы мүмкін.

Түрі мен стиліне қарамастан, американдық саяси жүйеде қосалқы жүйелер саясатты әзірлеу және жүзеге асыруда ықпалды.[86] Қауіпті қалдықтарды жою, компьютерлік желілермен байланыс және терроризммен күрес сияқты мемлекеттік саясаттың жаңа немесе шешілмеген салаларында проблемалық желілер аса маңызды болуы мүмкін. Саяси қоғамдастықтар немесе темір үшбұрыш тасымалдауды реттеу, кәсіптік білім беру және ардагерлердің артықшылықтары сияқты саясаттың тұрақты салаларында кеңінен таралуы ықтимал. Қосалқы жүйелер ауқымының кеңею үрдісі байқалады. Осылайша бір кездері өзендер мен кемежайларға қатысты жобаларға бағытталған темір үшбұрыш көптеген экологиялық топтардың осы саясат саласына қызығушылық танытуына орай, анағұрлым кеңірек саяси қауымдастыққа жол берді. Нәтижесінде, қоршаған орта мүдделеріне немқұрайды қарамайтын Инженерлік әскери корпус үшін саяси өмір күрделеніп кетті.

Қосалқы жүйелер – үлкен (макрожүйе) саяси жүйенің бөлігі. Сондықтан оларға президент, Конгресс және қосалқы жүйеге жатпайтын басқа субъектілер араласып, бақылайды. Қосалқы жүйелер заңнама, қаржы бөлу және саяси деңгейдегі тағайындаулар секілді өздеріне қажет кейбір ресурстарды тек үлкен саяси жүйелерден алуы мүмкін. Қосалқы жүйе әрекетінен зардап шеккендер үлкен жүйеге шағым айта алады. Демек қосалқы жүйенің автономиясы – шартты құбылыс. Бұл қосалқы жүйенің әрекеттері тұрақты, қолайлы және қолданыстағы заңнамалық өкілеттіктер шеңберінен шықпаған жағдайда ғана жалғасады. Президенттік әкімшіліктегі немесе конгрестік көпшіліктегі өзгеріс сияқты сыртқы жайттар кейбір қосалқы жүйелерге орынсыз назар аударуы мүмкін. Қосалқы жүйе мен макросаяси жүйенің арасындағы шекаралық сызықтар анық емес және іс жүзінде оларды анықтау қиын.

Макросаясат

Саясаттың кейбір мәселелері жеткілікті деңгейде назар аудартады немесе макросаяси деңгейде әрекет етуге қажетті қарама-қайшылыққа айналады. Вьетнамдағы соғыстың ушығуы, Клинтон әкімшілігінің денсаулық сақтау жүйесін реформалау туралы ұсынысы, Джордж В.Буштың триллион долларлық салықты қысқарту туралы сәтті үндеуі және 2007–2009 жылдардағы қаржылық дағдарыс секілді кейбір мәселелер макросаяси болу үшін «жаралған». Олардың салдары мен толғандыратын қарама-қайшылықтары адамдардың басым көпшілігіне қатысты болғаны үшін қатардағы азаматтармен қатар, саяси элита да оларға үлкен қызығушылықпен ден қойды.

Қосалқы жүйе әрекеттеріне көңілі толмаған мемлекеттік лауазымды тұлғалардың немесе басқа да мүдделі тараптардың іс-әрекетіне орай,

көптеген өзге мәселелер қосалқы жүйеден макросаяси деңгейге ауыстырылуы ықтимал. Сонымен қатар қосалқы жүйелерде әзірленген саяси ұсыныстар көбінесе анағұрлым үлкен саяси жүйенің мақұлдауын қажет етеді. Содан кейін маңыздылығы мен кең ауқымдылығына қарай, олар үлкен қызығушылық тудырады және назар аудартады. Бұған «Кәсіптік оқыту саласындағы әріптестік туралы» Заң (*Job Partnership Training Act*) мен «Тұрғын мәселелерін әділ шешу туралы» Заңды (*Fair Housing Act*) күшейтетін заңнама мысал бола алады. Басқа жағдайларда қосалқы жүйелерден шығатын заң жобаларына аса көңіл бөлінбей және талқыланбай Конгресс арқылы өте береді.

КЕЙС-СТАДИ

Құрып кету қаупі төнген Percina tanasi тұқымдас балығы

Кейбір мәселелердің саяси өмірі микросаяси деңгейде басталып, содан кейін символикалық, даулы немесе мазмұндық сипаттамаларына байланысты макросаяси мәселеге айналуы мүмкін. 1973 жылы «Құрып кету қаупі төнген түрлер туралы» Заң (*Endangered Species Act*) бойынша қорғауға алынған *Percina tanasi* тұқымдас балығының (талма балықтың бір түрі) классикалық жағдайын қарастырайық. АҚШ-тың Балық және жабайы табиғатты қорғау қызметінің мұны қауіп төнген түр ретінде анықтауы бастапқыда саясатты жүзеге асырудың әдеттегі көрінісі болды. Ақыр аяғында төмендегідей іске аспады:

> 1973 жылғы тамызда Теннессидің шығысындағы Кіші Тенесси өзенінде *Percina tanasi* тұқымдас балығы табылды. Ол 1975 жылғы қазанда жойылып кету қаупі бар жануар тізіміне енгізілді. Сондай-ақ оның тіршілік етіп жатқан ортасы сын көтермейді деп танылды. Мұның барлығы 1976 жылы сәуірде Теннесси аңғары әкімшілігінің экономикалық өрлеуді, гидроэнергетиканы, су тасқынына қарсы тұруды және демалысты жақсартуды қамтамасыз ету көзделген су ресурстарын дамытудың көпмақсатты жобасына қатысты айтарлықтай қақтығысқа алып келді. Қақтығыс Жоғарғы сотқа дейін жетіп, нәтижесінде 1978 жылдың ортасында бүкіл ел бойынша газеттердің бірінші бетіндегі тақырыптарға айналды. Жоғарғы Соттың «Құрып кету қаупі төнген түрлер туралы» Заң негізінде жобаның аяқталуына тыйым салған шешімінен кейін, заңның ережелерінен бұл жобаға қатысты үкімді алып тастау үшін ведомствоаралық комиссия құрылды [Жоғары деңгейдегі лауазымды тұлғалардан құралған топ, құрып кетуі мүмкін бұл түрлердің тағдырын шешкені үшін «Құдай жіберген құтқарушылар» деп аталды]. 1979 жылдың қаңтарында комиссия, Теллико жобасын «мұқият ойластырылмаған және экономикалық тұрғыдан тиімсіз...» деп танып, Заңнан босатылмауы жөнінде шешім қабылдады. Алайда

қоғамдық жұмыстарға қаражат бөлу туралы заңнама аясында Теннесси конгресмендері Теннесси аңғары әкімшілігіне жобаны аяқтауға мүмкіндік беретін ережені пайдаланды. Президент Картер сол кездегі саяси проблемалар мен басқа да көптеген жобаларды қаржыландыратын заңға вето қоюдың қиындығын ескере келе, 1979 жылы қыргүйекте бұл заң жобасына «қинала» қол қойды.[87]

Осылайша *Percina tanasi* тұқымдас балығы мен «Құрып кету қаупі төнген түрлер туралы» Заң макросаяси күрестің негізіне айналды. Кейінірек *Percina tanasi* тұқымдас балығының басқа да мекендері болғандығы анықталды. Теллико бөгеті салынып бітті. Алайда бұл жобаны жақтаушылар мен Теннесси аңғары әкімшілігі уәде еткен көптеген артықшылықтар сол бойы жүзеге асырылмады.[88]

Басқа да бірқатар тізімге енген не енуі ықтимал немесе жойылу қаупі төнген түрлер де макросаяси қақтығыстарға себепкер болды. Бұларға Тынық мұхитының солтүстік-батысындағы тарғыл үкі мен Колумбия өзенінің жүйесіндегі ақсерке балығы жатады. Жаһандық жылыну мұзды ортасын өзгертетіндіктен, ақ аю да макросаясаттың негізіне айналуы мүмкін. Алайда көбінесе құрып кету қаупі төнген түрлерге қатысты саяси қақтығыстар саясаттың қосалқы жүйесі аясында жүреді.[89] ■

Макросаясаттың негізгі қатысушыларының құрамына президент, партия мен конгресс көшбасшылары (көбіне міндеттері түйіседі) және атқарушы биліктің органдары кіреді. Әдетте қоғамның назарын осындай мәселелерге аудартатын медиа мен әртүрлі топтардың жетекшілері де бұған кеңінен қатысады. Саясаттың бұл деңгейі саясатты қалыптастыруға бағытталған зерттеудің басты назарында. Себебі, бұл көбінесе айқын және маңызды сипатта болады әрі қайшылықтар мен сенсациялық жағдайларға толы.

Макросаяси деңгейде қабылданған шешімдер басқа деңгейлердің бірінде қабылданған шешімдерден едәуір өзгеше болуы мүмкін. Сонымен қатар мәселе қосалқы жүйеден макросаяси деңгейге ауысқанда қақтығыс ауқымы да кеңейеді. Бұл процеске көптеген ойыншылар қатысады және Э.Э.Шаташнайдердің пайымынша, жанжалдың кеңеюі көбінесе реттеудің мәнін, яғни саяси шешімді өзгертеді.[90] Қоғамдық мүдденің ауқымды болуы макросаяси деңгейде толық қарастырылуы мүмкін.

Макросаясаттың өзіндік ерекшелігі және оған қатысушылардың көпшілігінің назарын аудартатыны – саясатқа президенттің араласуы. Президент ұлттық мүддені Конгрестен гөрі лайықты түрде қорғай ала ма деген мәселе, кейбіреулердің пікірінше, талқылауға тұрады. Бір анығы, президент қорғайтын мүдделер макросаяси деңгейде артықшылыққа ие екендігі шындық. Кеңсесінің негізгі орны мен айқындылығы, саясаттың балама нұсқаларын қалыптастыру мүмкіндігі және ұсыныстарды қолдауға бағытталған ресурстар президенттің өзі қалаған жағдайда саяси көшбасшы болуына мүмкіндік береді.

Президенттің әрекеттері мемлекеттік саясаттың мазмұны мен бағытына айтарлықтай әсер етуі мүмкін. Мұны аборт жасату немесе соған қызмет ұсынатын халықаралық ұйымдарға федералдық қаражатты бөлуге тыйым салатын «ақпаратты жария етудің жаһандық ережесі» («global gag rule») мысалынан көруге болады. Президент Рональд Рейган тарапынан қабылданған президенттік Жарғыға президент Джордж Буш та қолдау көрсетті. Бұл Жарғының күшін Билл Клинтон тез арада жойды. Алайда президент Джордж В.Буш оны тез арада қайтадан қалпына келтірді. Ал президент Барак Обама президенттік қызметіне кіріскен алғашқы аптаның ішінде бұл Жарғыны қолданыстан алып тастады.

«Саясатты қалыптастыру» атты келесі тарауда қоғамдық, әсіресе макросаяси деңгейдегі проблемалардың пайда болуы мен анықталуын, күн тәртібін белгілеуді және саяси ұсыныстар әзірлеуді қарастырамыз.



Әрі қарай зерттеу үшін

http://www.house.gov/

АҚШ Өкілдер палатасының ресми веб-сайтының басты бетінде жекелеген өкілдер туралы мәліметтер, комитеттің тыңдау кестелері, палатаның қазіргі күнтізбесі және 1990 жылдан бастап заңнама бойынша дауыстар туралы мәліметтер берілген.

http://www.senate.gov/

АҚШ Сенаты ресми веб-сайтының басты бетінде жекелеген сенаторлар, соңғы заң шығарушылық қызметі, қаржы бөлу туралы заң жобалары, комитеттің тыңдау кестесі және Сенаттың тарихы туралы ақпараттар берілген.

http://www.state.gov/

АҚШ Мемлекеттік департаментінің ресми веб-сайтында қазіргі және маңызды сыртқы саяси мәселелерге сілтемелер орналастырылған және бірнеше жыл ішінде өткізілген баспасөз брифингтерінің аудиожазбалары берілген.



Өз біліміңді тексер

Тараудың тұжырымдамалары мен терминологиясын қарайтын оқулықтар, тараудың қысқаша мазмұны, кроссвордтар және глоссарий флэш-карталарына кіру үшін студенттік серіктестік веб-сайтына кіріңіз.

login.cengage.com



Ұсынылған әдебиеттер

Allen J. Cigler және Burdett A. Loomis, ред., *Interest Group Politics*, 8th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2011). Американдық саясаттың маңызды топтары туралы көп мәлімет пен түсінік беретін әсерлі эсселер жинағы.

Anthony Nownes, *Total Lobbying* (New York: Cambridge University Press, 2006). Бұл еңбекте лоббишілік пен оның саяси процеске әсеріне жан-жақты шолу жасалған.

Garry Wills, *A Necessary Evil: A History of American Distrust of Government* (New York: Simon & Schuster, 1999). Осы еңбекте американдық саяси мәдениеттің негізгі белгісі ретінде үкіметке деген сенімсіздік мәселесіне салыстырмалы және тарихи сараптама жасалған.

George C. Edwards III, *Overreach: Leadership in the Obama Presidency* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012). Бұл еңбек Обама әкімшілігінің алғашқы екі жылындағы саясатты қалыптастыруға бағытталған күрделі зерттеуге арналған.

J. Leiper Freeman, *The Political Process*, 2nd ed. (New York: Random House, 1965). Шағын көлемде жарияланған бұл еңбек саяси қосалқы жүйелерді зерттеуге арналған.

Kenneth M. Murchison, *The Snail Darter Case*. (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2007). Бұл еңбекпен *Percina tanasi* тұқымдас балығы кейсін және оның Америка экологиялық құқығындағы мәнін оқып, түсінуге болады.

Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 5th ed. (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2007). АҚШ үкіметінің жетекші студенті ретінде Фишер оқырманға конституциялық қайшылықтарды қарастыруда ұлттық саяси процесс туралы мол мәлімет ұсынады.

Robert M. Emtman, *Projection of Power* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2004). БАҚ-тың американдық саясат және АҚШ саясатына тигізетін ықпалына жақсы талдау.

Сілтемелер

1. Charles O. Jones, The Presidency in a Separated System (Washington, DC: Brookings Institution, 1994), p. His emphasis.
2. David R. Mayhew, Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990 (New Haven: Yale University Press, 1991).
3. George C. Edwards III, Andrew Barret, және Jeffrey Peake, «The Legislative Impact of Divided Government», American Journal of Political Science, Vol. 41 (April 1997), pp. 545–563.
4. United States v. Lopez, 514 U.S. 549 (1995) and United States v. Morrison, reported in The New York Times, May 16, 2000, pp. 1, A14.

5. Ann O. M. Bowman және Richard C. Kearney, The Resurgence of the States (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1986), pp. 10–22.
6. Clyde Kluckhohn, Mirror for Man (Greenwich, CT: Fawcett, 1963), p. 24.
7. Саяси мәдениеттің нақтырақ талдауын қараңыз: Gabriel A. Almond және Sidney Verba, The Civic Culture (Boston, MA: Little Brown, 1965); және Donald J. Devine, The Political Culture of the United States (Boston, MA: Little Brown, 1972).
8. Дәйексөз үшін қараңыз: Joseph S. Nye және Philip Zelikov, ред., Why People Don't Trust Government (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), pp. 88–89.
9. Paul Starr, Remedy and Reaction (New Haven, CT: Yale University Press, 2011), p. 8.
10. Daniel J. Elazar, American Federalism: A View from the States (New York: Harper & Row, 1984), Тарау 4.
11. Robin M. Williams Jr., American Society, 3rd ed. (New York: Knopf, 1974), тарау. 11.
12. Steven Kelman, Regulating America, Regulating Sweden (Cambridge, MA: MIT Press, 1981), 5-6 тараулар.
13. Devine, op. cit., pp. 210–211.
14. Karl W. Deutsch, Politics and Government (Boston, MA: Houghton Mifflin, 1970), p. 207.
15. Almond және Verba, op. cit., pp. 11–26.
16. Deutsch, op. cit., p. 207.
17. Cf. E. E. Schattschneider, The Semi-Sovereign People (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960), Chap. 1.
18. Thomas R. Dye, Politics, Economics, and the Public Policy Outcomes in the Fifty States (Chicago, IL: Rand-McNally, 1966). Дай «Мемлекеттік саясатты зерттеу» атты тарауда саясат нәтижелері ретінде сипатталған нәрсені белгілеу үшін «мемлекеттік саясат нәтижесі» терминін қолданады.
19. Ibid., p. 293. Сондай-ақ қараңыз: Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, 10th ред. (Upper Saddle, NJ: Prentice-Hall, 2002), 12-тарау және Michael Lewis-Beck, «The Relative Importance of Socio-economic and Political Variables in Public Policy», American Political Science Review, Vol. 62 (June 1977), pp. 559–566.
20. Ira Sharkansky және Richard I. Hofferbert, «Dimensions of State Policy», in Herbert Jacob and Kenneth N. Vines, ред., Politics in the American States, 2nd ред. (Boston, MA: Little Brown, 1972), esp. pp. 318–323.
21. Ibid., p. 320.
22. Бұлардың анықтамасы үшін қараңыз: Robert S. Erikson, Gerald C. Wright, and John P. McIver, Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States (New York: Cambridge University Press, 1993), pp. 8–10.
23. Peter Andres, Smuggler Nation (New York: Oxford University Press, 2013), Chap. 14.
24. Congressional Quarterly Weekly Report, Vol. 60 (January 26, 2002), p. 243.
25. Wall Street Journal, February 22, 2002, p. B3; The New York Times, February 22, 2002, p. A18. See Robert L. Paarlberg, The Politics of Precaution (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2001).
26. Leroy N. Rieselbach, Congressional Politics: The Evolving Legislative System, 2nd ed. (Boulder, CO: Westview, 1995), p. 13.
27. Walter A. Rosenbaum, Energy, Politics, and Public Policy, 2nd ред. (Washington, DC: CQ Press, 1987), p. 51.
28. Center on Policy Attitudes, The Polling Report, February 15, 1999.
29. George C. Edwards III, Overreach: Leadership in the Obama Administration (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012).
30. Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, және Michael J. Malbin, Vital Statistics on Congress, 1993–1994 (Washington, DC: Congressional Quarterly, 1994), pp. 195–196.

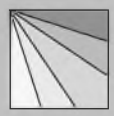
31. William M. Lunch, The Nationalization of American Politics (Berkeley, CA: University of California Press, 1987), pp. 122–123. Сондай-ақ қараңыз: John Hart, The Presidential Branch, 2nd ред. (Chatham, NJ: Chatham Press, 1995).
32. Richard J. Karknett және Norman C. Thomas, «The Precedence of Power: Determining Who Should Authorize Military Force», Presidential Studies Quarterly, Vol. 25 (Spring 1998), pp. 1–21.
33. Талқылау үшін қараңыз: ibid., pp. 153–154; and Congressional Quarterly Weekly Report, Vol. 51 (October 16, 1993), pp. 2823–2827.
34. 34. Norman C. Thomas, Rule 9: Politics, Administration, and Civil Rights (New York: Random House, 1996), p. 6.
35. Rieselbach, op. cit., pp. 212–214.
36. Lester W. Milbrath, The Washington Lobbyists (Chicago: Rand-McNally, 1963), p. 8.
37. Abraham Holtzman, Legislative Liaison: Executive Leadership in Congress (Chicago, IL: Rand-McNally, 1970), Chap. 3.
38. Robert A. Carp және Claude K. Rowland, Policy-Making and Politics in the Federal District Courts (Knoxville, TN: University of Tennessee Press, 1983).
39. Қараңыз мысалы, Ronald Stidham and Robert A. Carp, «Judges, Presidents, and Policy Choices: Exploring the Linkage», Social Science Quarterly, Vol. 68 (June 1987), pp. 395–404.
40. Grove City College v. Bell, 465 U.S. 555 (1984).
41. Congressional Quarterly Weekly Report, Vol. 46 (January 23, 1988), pp. 160–163; Vol. 46 (March 26, 1988), pp. 774–776.
42. Ledbetter v. Goodyear Tire & Rubber Co., 550 U.S. 618, 2007.
43. CQ Weekly Report, Vol. 67 (January 12, 2009), p. 83 and Vol 67 (February 2, 2009), p. 259.
44. Emmette S. Redform, American Government and the Economy (New York: Macmillan, 1965), pp. 53–54.
45. Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973). Also Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479 (1958).
46. Webster v. Health Reproductive Services, 492 U.S. 490 (1989). Also The New York Times, July 4, 1989, pp. A1, A8–A12.
47. Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey, 112 S. Ct. 931 (1992).
48. Madson v. Women's Health Center, 114 S. Ct. 2516 (1994). Жалпы қараңыз: Ruth Ann Strickland, «Abortion: Prochoice v. Prolife», in Raymond Tatalovich and Byron W. Daynes, Moral Controversies in American Politics (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1998), 1-тарау.
49. The New York Times, March 30, 2013, pp. A18, A19, April 4, 2013, p. A13; and June 18, 2013, pp. 1, 3.
50. Frank R. Baumgartner және Beth L. Leech, Basic Interests (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998), p. 103.
51. Цитата үшін қараңыз: Roger H. Davidson және Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, 8th ред. (Washington, DC: CQ Press, 2002), p. 350.
52. Edwards, op. cit., p. 155.
53. Жалпы қараңыз: John P. Heinz, Edward O. Laumann, Robert L. Nelson, және Robert H. Salisbury, The Hollow Core: Private Interests in National Policy Making (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993).
54. Талқылау осы еңбекке негізделген, Kay Lehman Scholzman және John T. Tierney Organized Interests and American Democracy (New York: Harper & Row, 1986), pp. 28–35.
55. 55. Thomas J. Anton, American Federalism and Public Policy (New York: Random House, 1989), pp. 94-95; Scholzman және Tierney, op. cit., pp. 55–57.
56. Ken Kollman, Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998). Цитата үшін қараңыз p. 8. Сондай-ақ қараңыз: Alison Mitchell, «A New Form of Lobbying Puts Public Face on Private Interest», The New York Times, September 30, 1998, pp. A1, A14.

57. Graham K. Wilson, Business and Politics: A Comparative Introduction, 3rd ed. (Chatham, NJ: Chatham House, 2003), Chap. 6.
58. Gabriel A. Almond және G. Bingham Powell Jr., Comparative Politics: A Developmental Approach (Boston, MA: Little Brown, 1966), p. 103.
59. Andrew Rich, «Think Tanks and the Politics of Expertise in the States», paper presented at the Conference on the Study of Politics in the American States, Texas A&M University, College Station, TX, March 2–3, 2001.
60. Louis Jacobson, «Tanks on the Roll,» National Journal, Vol. 27 (July 8, 1995), pp. 1767–1771.
61. Andrew Rich және R. Kent Weaver, «Think Tanks and the Politicization of Expertise», in Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, ред., Interest Group Politics, 5th ред. (Washington, DC: CQ Press, 1996), p. 237.
62. David M. Ricci, The Transformation of American Politics (New Haven, CT: Yale University Press, 1993), p. 163.
63. Timothy E. Cook, Governing with the News (Chicago: University of Chicago Press, 1998).
64. Martin Linsky Impact: How the Press Affects Federal Policy-Making (New York: Norton, 1986), pp. 114–115.
65. Алайда қараңыз: Cary Coglianese және Margaret Howard, «Getting the Message Out: Regulatory Policy and the Press», Press/Politics, Vol. 3 (Summer 1998), pp. 39–55.
66. Cf. Richard Davis және Diana Owen, New Media and American Politics (New York: Oxford University Press, 1998), Chaps. 3, 10.
67. Steven B. Roberts, «A Most Important Man on Capitol Hill», The New York Times Magazine, September 22, 1984, p. 48.
68. David S. Broder, Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money (New York: Harcourt, 2000), pp. 4–5.
69. Ibid., p. 164.
70. Талқылау осы еңбекке негізделген, Charles E. Lindblom, The Policy-Making Process (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1968), p. 44.
71. Ibid., p. 45.
72. Әрі қарай талқылау үшін қараңыз: James R. Sundquist, Dynamic of the Party System: Alignment and Realignment of Party Systems in the United States (Washington, DC: Brookings Institution, 1972); David W. Brady, «Critical Elections, Congressional Parties and Clusters of Policy Changes,» British Journal of Political Science, VIII (January 1978), pp. 79–99; және Warren E. Miller мен J. Merrill Shanks, «Policy Directions and Presidential Leadership: Alternative Interpretations of the 1980 Presidential Election,» British Journal of Political Science, XII (July 1982), pp. 299–358. Өзгеше пікір үшін қараңыз: David R. Mayhew, Electoral Realignment: A Critique of an American Genre (New Haven, CT: Yale University Press, 2002).
73. Walter Dean Burkham, «Realignment Lives: The 1994 Earthquake and Its Implications», in Colin Campbell and Burt A. Rockman, eds., The Clinton Presidency: First Appraisals (Chatham, NJ: Chatham House, 1995), Chap. 12.
74. Emmette S. Redford, Democracy in the Administrative State (New York: Oxford University Press, 1969), p. 107.
75. Ibid., p. 53.
76. Walter J. Oleszek, Congressional Procedure and the Policy Process, 3rd ed. (Washington, DC: CQ Press, 1989), pp. 117–118.
77. Ernest S. Griffith, The Impasse of Democracy (New York: Harrison-Hilton Books, 1938), p. 182.
78. Қосалқы жүйе тұжырымдамасы үшін қараңыз: J. Leiper Freeman, The Political Process, rev. ed. (New York: Random House, 1965). See also Jeffrey M. Berry, The Interest Group Society, 2nd ed. (Chicago: Scott, Foresman, 1989), 8-тарау.
79. Arthur Maass, Muddy Waters (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1951).
80. Американдық үкіметке қатысты кітаптардың көптеген кіріспелерінде темір үшбұрыштар туралы талқылауларды көруге болады. Мысалы, Karen O'Connon және

Larry J. Sabato, American Government: Continuity and Change (New York: Longman. 2004), pp. 332–334; John R. Bond және Kevin B. Smith, The Promise and Performance of American Democracy (Boston, MA: Wadsworth, 2012), pp. 528–529; және James A. Morone мен Rogan Kersh, By the People (New York: Oxford University Press, 2013), p. 429.

81. Hugh Heclo, «Issue Networks and the Executive Establishment», in Anthony King, ed., The New American Political System (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978), pp. 87–124.
82. Ibid., p. 104.
83. Randall B. Ripley және Grace A. Franklin, Congress, the Bureaucracy, and Public Policy, 6th ed. (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1991), Chap. 6.
84. Ұқсас ұсыныс үшін қараңыз: John Creighton Campbell with Mark A. Baskin, Frank R. Baumgartner, және Nina P. Halpern, «Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research», Governance: An International Journal of Policy and Administration, II (January 1989), pp. 86–94.
85. Бұл талқылау келесі еңбекке сүйенеді: Paul A. Sabatier, «Policy Change over a Decade or More», in Paul A. Sabatier and Hank Jenkins-Smith, eds., Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach (Boulder, CO: Westview, 1993), Chap. 2.
86. Cf. Frank R. Baumgartner және Bryan D. Jones, Agendas and Instability in American Politics (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1993), Chaps. 2, 3.
87. Steven Lewis Yaffee, Prohibitive Policy: Implementing the Federal Endangered Species Act (Cambridge, MA: MIT Press, 1982), p. 165.
88. Kenneth M. Murchison, The Snail Darter Case (Lawrence: University Press of Kansas, 2007), Chaps. 4, 7.
89. Байғызша құс туралы талқылау үшін қараңыз: Christopher McGlory Klyza және David Sousa, American Environmental Policy, 1990–2006 (Cambridge, MA: MIT Press, 2008), pp. 163–168.
90. Schattschneider, op. cit., Chaps. 4.

Үшінші тарау



Саясатты қалыптастыру

Үкіметтегі құжат айналымы (формалар, есептер, ақпараттық сұраныммдар) «Жаңа бағыт» кезеңіне дейін қоғамдық проблема ретінде қабылданған жоқ. Осы уақытқа дейін ұлттық үкіметтің азаматтармен тікелей байланысы шектеулі болды. Алайда 1930 жылдардағы үкіметтік бағдарламалар ауқымының кеңеюі «ақпаратқа деген қажеттілікті күрт арттырып, ел ішінде зерттеу және сауалнама жүргізу сұранысын көбейтті».[1] Екінші дүниежүзілік соғыстан кейін қабылданған мемлекеттік бағдарламалар ақпаратқа деген қажеттілікті тудырып, азаматтар мен компанияларға жүктелген ауыртпалықтарға байланысты арыз-шағымдар жиілеп кетті. Қазіргі таңда құжат айналымын кейбір адамдар қоғамдық проблема ретінде қабылдай бастады.

Конгресс бұл жаңа проблеманы шешу мақсатында «Федералды есептер туралы» Заң (*Federal Reports Act*) қабылдады. Бұл заңға сәйкес, сұратылған мәселеге қатысты ақпарат басқа агенттіктер тарапынан жиналмаса, өкілетті органдарға азаматтардан агенттіктің жұмысы үшін қажетті ақпаратты жинауға рұқсат берілді. Сондай-ақ заң бойынша, агенттіктің лауазымды тұлғалары қандай ақпарат қажет екенін дұрыс шешуі және азаматтарға жүктелетін кез келген ауыртпалықтар шектен шықпайтындай болуы қажет.[2]

Дегенмен «Федералды есептер туралы» Заң құжат айналымы мәселесін толығымен шеше алмады. 1960 және 1970 жылдардың басындағы ұлттық әлеуметтік әл-ауқат пен экономикалық реттеу бағдарламаларының көбеюіне орай, құжат айналымына деген талап күшейген сайын арыз-шағымдар мен сынның көлемі арта түсті. 1974 жылы тамызда Джеральд Форд президент лауазымына тағайындалғаннан кейін көп ұзамай ұлттық саясаттың күн тәртібіне реттеу жүйесін реформалау мен құжаттарды қысқарту

мәселесін енгізді. Оның көпшілік алдында сөйлеген сөздері мен мәлімдемелерінде қажетсіз құжат айналымы мен оған байланысты шығындардың көп болуына қатысты көптеген ескертулер жасалды. Оның талабы бойынша, Конгресс Федералды құжаттармен жұмыс жөніндегі комиссияны құрды. Нәтижесінде федералды құжаттама жұмыстарының шығыны «жылына 100 млрд АҚШ долларынан асатыны немесе елдегі әр адамға шамамен 500 АҚШ долларын» құрайтыны анықталды.[3] Қазіргі уақытта құжат айналымы тек ыңғайсыздық деп қана саналмады. Сондай-ақ ол қымбат және қажетсіз жүктеме ретінде қабылданды. Оның әкімшілік процесс үшін тиімділігі мен қажеттілігі ескерілмеді. Ақпарат жинау легитимділігін айтарлықтай жоғалтты.

Картер әкімшілігі де құжат айналымын бақылау науқанын жалғастырды. Ол алдымен өкім шығарды, содан кейін Конгресті осы мәселеге қатысты заң шығаруға шақырды. Нәтижесінде 1980 жылдың соңында бірнеше атқарушы департаменттер мен агенттіктердің қарсылықтарына қарамастан президент Джимми Картер «Құжат айналымын қысқарту туралы» Заңға (*Paperwork Reduction Act*) қол қойды. Аталған заң бойынша барлық агенттіктердің ақпарат алу үшін берген сұраныстары Әкімшілік және бюджеттік басқарма арқылы өтуі және басқарма 1983 жылдың 1 қазанына дейін ақпарат жинау жүктемесін 25 пайызға төмендету үшін әрекет етуі қажет екендігі атап көрсетілді. Шамасы, бұл мақсатқа қол жеткізілді.[4]

Алайда құжат айналымына қарсы күрес жалғаса береді, «Құжат айналымын қысқарту туралы» Заң кезең-кезеңімен, ақырғы рет 1998 жылы Конгресте екі партияның қолдауымен жаңартылды. Құжат айналымын одан әрі азайту қажет еді. Бірақ федералды агенттіктерге кеңейтілген есеп беруге қатысты жүктелген құжат айналымын азайтуға бағытталған Сенаттың екі түзетуі қорытынды заңнамалық актten шығарылды.[5] 2002 жылы Конгресс шағын бизнестегі құжат айналымын азайтуға бағытталған «Шағын бизнесте іс-құжаттарды жеңілдету туралы» Заңды (*Small Business Paperwork Relief Act*) қабылдады.

Құжат айналымына жұмсалатын уақыт көлемі 9,6 млрд сағаттан асып кетті деп есептелді. Құжат айналымына жұмсалатын уақыт – бұл жерде негізгі өлшеу бірлігі. Бұл ауыртпалықтың көп бөлігі қажетті және пайдалы мақсаттарға қызмет етеді. Құжат айналымына жұмсалатын уақыттың төрттен үш бөлігінен көбі салықты анықтау үшін салық төлеушілер мен жұмыс берушілерден ақпарат жинаумен айналысатын Ішкі кірістер қызметіне тиесілі. Конгреске жүктелген ауыртпалық Салық кодексінің (*Internal Revenue Code*) күрделілігіне байланысты арта түсті. Көптеген басқа агенттіктер өзінің жұмысын жақсарту немесе тиімділігін бағалау үшін ақпарат жинауы қажет болды. Үкімет құжат айналымын азайту үшін қанша тырысса да, оның көлемі арта берді.[6]

Іс жүзіндегі салдары қандай болғанына қарамастан, құжат айналымын азайтудың жағымды тұстары бар (мысалы, Әкімшілік және бюджет басқармасының құжат айналымына сұраныстарды кешіктіру немесе мақұлдамау секілді іс-әрекеттерін бақылауды жүзеге асыру үшін пайдаланылды). Құжат айналымының азаюының зияны немесе пайдасы қаншалықты болғанына қарамастан, құжат айналымы немесе «кеңсешілдік» – кез келген адам сынай алатын дүние. Егер құжат айналымын азайту талаптары агенттіктерге неғұрлым кедергі келтіретін болса, адамдардың көпшілігінің көзқарасы соғұрлым жақсы болады. Құжат айналымын қысқарту нәтижесінде туындайтын «үнемдеу», шын мәнінде, әрі болжамды, әрі көпшілік үшін шамалы деңгейде ғана. Дегенмен құжат айналымына қарсы «игі іс» Обама әкімшілігінің тұсында да жалғасын тапты.

Бұл тарауда федералды деңгейде құжат айналымын азайту мысалынан көруге болатындай, функционалды іс-әрекеттердің реттілігі ретінде саясатты қалыптастыру процесіне талдау жасалған. Саясатты қалыптастырудың өзара байланысты үш аспектісі қарастырылады: қоғамдық мәселелер мен күн тәртібінің сипаты, күн тәртібін құру процесі және проблемаларды шешу үшін ұсынылған саясатты (немесе баламаларын) әзірлеу. Саясатты қабылдау процесі «Саясатты қабылдау» атты тарауда қарастырылады.

Кітапта кездесетін бірнеше терминнің мағынасын осы жерде нақтылаған жөн. *Саясатты қалыптастыру* саясатты құрудың, қабылдаудың және жүзеге асырудың жалпы процесін білдіреді. Мұны *саясат процесі* деп те атауға болады. *Саясатты әзірлеу*, керісінше, проблеманы шешудің баламаларын немесе нұсқаларын жасауды білдіреді. Мысалы, саясат әзірлеуші – орта мектепті тастап кететін оқушылардың санын азайту немесе федералды деңгейде құжат айналымының көлемін азайту үшін ұсынылған іс-қимыл бағытын әзірлеумен айналысады.

Биліктің басқа тармақтары күн тәртібі мен саяси ұсыныстарды әзірлеуге қатысса да, осы тараудың негізгі институционалды бағыты – заң шығарушы орган. Мысалы, АҚШ-тың Жоғарғы соты қаралуға ұсынылған мыңдаған істердің ішінен қайсысы тыңдалып, шешілетінін анықтауда өзінің күн тәртібін белгілейді. Сондай-ақ агенттіктер ауаның ластануы, автокөлік қауіпсіздігі, сауда тәжірибесі және басқа мәселелер бойынша ережелерді қабылдауға берілген өкілеттіктерін жүзеге асыратындығы үшін әкімшілік процестің аясында көптеген саясат (немесе ереже) әзірлемелері пайда болады.

Мәселелерді айқындау, күн тәртібін белгілеу және ұсыныстарды әзірлеумен бірге, саясатты қабылдау процестері функционалды категория екенін есте ұстаған жөн. Оларды аналитикалық тұрғыдан бөлуге болатындығына қарамастан, негізінде, жиі өзара байланысты және бір-біріне ұқсайды. Мәселен, проблеманы шешуді қалайтындар оны заңнамалық күн тәртібіне

енгізу үшін көптеген адамдарға қатысты екенін көрсетіп, ауқымды анықтама жасауға тырысуы мүмкін. Тағы да саяси ұсыныс дайындайтындар өз ұсыныстары қабылдануы үшін көбінесе және ішінара, қолдау көрсету қажеттілігіне жүгінуді басшылыққа алады. Кейбір топтардың немесе лауазымды тұлғалардың қолдауына ие болу немесе қарсылығын азайту мақсатында белгілі бір ережелер енгізілуі, өзгертілуі немесе алынып тасталуы мүмкін.



Саясаттың проблемалары

Саясатты қалыптастыруға арналған бұрынғы зерттеулерде қоғамдық проблемалардың табиғаты мен анықтамасына аз көңіл бөлінген. Оның орнына проблемалар «факт» ретінде қабылданды және талқылау сол жерден басталды. Алайда қазір саясатты зерттеуде үкіметтің іс-әрекетін ынталандыратын проблемалардың сипаттамалары мен ауқымы ескерілмесе, ол зерттеу толық болып есептелмейді.[7] Неліктен кейбір проблемалардың шешіліп, ал басқаларының назардан тыс қалып жатқанын және проблема не үшін басқа емес, дәл сол жолмен анықталатынын білу маңызды. Бұл биліктің саяси жүйедегі орнын анықтауға септігін тигізеді. Сондай-ақ проблема сыртқы ма, ішкі ме, жаңа ма әлде қолданыстағы саясаттың нәтижесі ме, ауқымына қарай нақты ма немесе күрделі ме, соған қарамастан саясатты қалыптастыру процесінің сипатын анықтауға көмектеседі. Саясатты бағалау сонымен бірге саясаттың тиімділігін бағалау үшін мақсатты мәселенің мәні мен ауқымы туралы ақпаратты қажет етеді.

Біздің мақсатымызға сәйкес, саясат мәселесіне адамдардың қажеттіліктерін немесе наразылығын тудыратын және үкіметтің әрекеті арқылы қорғауды не қалпына келтіруді талап ететін жағдай, яки ахуал ретінде анықтама беруге болады. Проблемалардың барлығы бірдей қоғамдық проблема емес. Қоғамдық проблеманың сипаттамалары немесе қасиеттері қандай? Адамдардың көпшілігі Джон Смиттің көлігінде жанармай болмауы жеке проблема екенімен келіседі, бірақ бұл жағдай Смит пен оның жолаушыларын мазасыздандыруы мүмкін. Керісінше, қалада немесе аймақта өріс алған және үнемі жалғасатын жанармай тапшылығы қоғамдық проблема ретінде қабылдануы мүмкін. Екі жағдайдың айырмашылығы неде? Шын мәнінде, қоғамдық проблема – бұл көптеген адамдарға, оның ішінде соған тікелей қатысы жоқ адамдарға да кең көлемде әсер ететін мәселе.[8] Сондай-ақ оны жекелеген іс-әрекеттер арқылы шешу қиын немесе мүмкін емес болуы ықтимал.

Лас ауа, зиянды тамақ, бизонның емін-еркін жүруі, аборт жасату, қаладағы көлік кептелісі, лық толы түрмелер, ғаламдық жылыну сияқты жағдайлар көптеген адамдардың наразылығын немесе қанағаттанбаушылық сезімін туғызып, құқықтық тұрғыда үкімет көмегіне жүгінуіне себепкер

болса, онда олар қоғамдық проблемаға айналады. Қоғамда мұндай жағдайлар жетіп артылады.

Сондай-ақ жаңа жағдайлар пайда болады немесе анықталады және проблемаға айналады. Мысалы, қалалардағы жабайы мысықтар мен ауылдардағы жабайы доңыздар, ауруханалардағы бактериялық инфекциялар, семіздік және азиялық тұқы балығы (инвазиялық түрі). Кейде проблема басқа мақсатты ақтап алу үшін пайда болуы мүмкін. Сайлаудағы айлакерлік немесе бұрмалау – оған мысал. Сайлаудағы айлакерлік фактілері, шын мәнінде, көп жылдар бойы кездескен жоқ. Бірақ республикашылдардың бақылауындағы бірнеше штаттағы заң шығарушы органдар сайлаушыларға дауыс беру үшін суреті бар жеке куәлік талап ететін заңдар қабылдады. Мұны сайлаудағы айлакерліктің алдын алу үшін қажет деп мәлімдеді. Бұл – демократтарға дауыс беретін нәсілдік және этностық топтардың сайлауға қатысуын азайтуы мүмкін.[9]

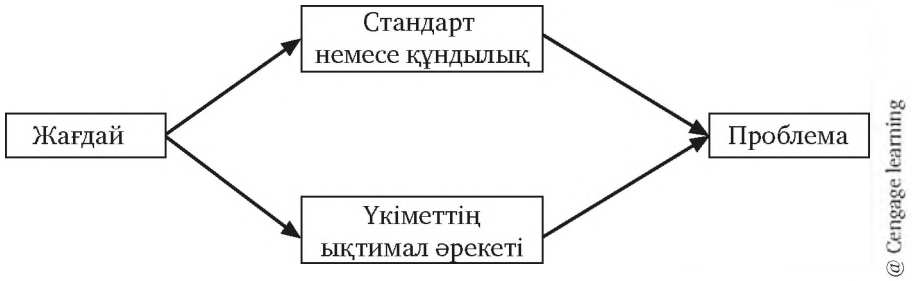
Қандай да бір нәрсенің проблемаға айналуы үшін адамдарда үрейлі жағдайдың ақылға сыйымсыз немесе үкімет үшін өрескел не өрескел емес екенін көрсететіндей құндылық немесе стандарт болуы шарт. Әлдене адамдарды жылғалардың ластануына, иттердің қалада емін-еркін қаңғып жүруіне және баға деңгейінің күн сайын өсуіне көз жұмып қарай алмайтындай шешімге алып келуі керек. Алайда адамдар табыстың айтарлықтай теңсіздігі сияқты жағдайға қалыпты нәрсе деп қараса, басқаша болуы мүмкін емес немесе осы да бола береді деп санаса, ештеңе болмайды, өйткені бұл проблема ретінде қабылданбайды.

Осылайша жағдайлар тұжырымдалып анықталмайынша және үкіметтің назарына жеткізілмейінше, проблемаға айналмайды. Бұл әрекетті көбінесе шешуге қажетті проблемаларды іздейтін мемлекеттік қызметшілер жасай алады. Проблеманы анықтау процесі жоғарыдан төменге қарай немесе төменнен жоғарыға қарай болуы мүмкін.

Бұған дейін айтылғандай, мәселеге айналуы үшін жағдай сондай-ақ үкімет іс-әрекетінің лайықты тақырыбы ретінде қарастырылуы керек, әрі қарай оны шешуге үкіметтік қаражат болуы тиіс (3.1-сызбаны қараңыз). Үкіметтің қоғамдық орындарда темекі шегуге тыйым салу жөніндегі әрекетіне қарсы шыққандар темекі түтінін зиянсыз немесе темекі шегу жеке адамның еркі деп санап, оны реттеуге болмайтынын айтады. Мұндай аргументтер әртүрлі даулы жағдайды проблема ретінде қарастырудың алдын алуға, оны үкіметтің күн тәртібінен шығаруға немесе оны болдырмауға, темекі шегуге қатысты реттеу енгізуге жол бермеу секілді түрлі формаларда әзірленген. Профессор Аарон Вильдавскидің пайымдауынша, лауазымды тұлғалардың шешімі жоқ мәселелермен айналысуы екіталай. Оның айтуынша, «бірдеңе жасауға болатын жағдайда ғана проблема «проблема» болып қала алады».[10]

3.1-сызба

Проблема туындату



Дауыл мен жер сілкінісі секілді жағдайлар қоғамдық проблемаларға айналмауы мүмкін, өйткені үкімет оған жол бермеу үшін ештеңе істей алмайды. Алайда адамдардың дауылдан жапа шегуі мен мүліктің жойылуы, шын мәнінде, қоғамдық мәселеге айналуда. Дауылдың жағымсыз салдарын болдырмау немесе азайту үшін көмек көрсету бағдарламалары, құрылыс нормалары немесе алдын ала ескерту жүйелері ойластырылады. Жағдайлардың көпшілігі проблемаға айналмайды. Себебі, олар үкіметтің тиісті және тиімді шеше алатын мәселесіне жатпайды. «Адамды Айға қондыру 1950 жылдардың аяғында техникалық тұрғыдан мүмкін болғаннан кейін ғана саясаткерлер үшін проблемаға айналды».[11]

Жағдайларды проблема ретінде анықтауға болады және шығындарды өтеуді тікелей зардап шеккендерден басқалар талап ете алады.[12] 1960 жылдардың ортасында кедейлік қоғамдық проблема ретінде анықталды. Сөйтіп, Джонсон әкімшілігі кедейлердің өз әрекетінен гөрі, мемлекеттік лауазымды тұлғалардың әрекеттеріне бола, кедейлікпен күресуді бастады. Заң шығарушылар да өздерінің беделін арттыру немесе қайта сайлануда жеңіске жету үшін азайтуға немесе шешуге болатын мәселелерді жиі көтереді. Әрине, басқа адамдардың тікелей өз басынан өткергендерге қарағанда мәселені басқаша түсінуі әрдайым ықтимал.

Шынымен де, әр алуан адамдар немесе топтар проблемаларды көп жағдайда әртүрлі ғып көреді және солай қабылдайды. Адамның түсінігі оның құндылықтарына, ақпаратқа, тәжірибеге байланысты қалыптасады. Басқаша айтқанда, мәселенің қалай анықталатыны оның объективтік өлшеміне ғана емес, сонымен бірге әлеуметтік құрылысына да байланысты.[13] Бұрын-соңды жақсы жұмыстың тапшы екенін сезінбеген немесе оған мұқтаж болмаған бай адам жұмыссыздық деңгейі көтерілгенде алаңдамауы мүмкін. Бірақ инфляцияны алаңдауға тұратын нақты себеп деп есептейтін ол, шын мәнінде, жұмыссыздықтың артуын инфляцияны болдырмау үшін қажет деп санауы мүмкін. Алайда өнеркәсіп орындарының

жұмыссыздықтан қатты қорқатын жұмысшылары жұмыссыздықтың артуын өздерінің әл-ауқатына төнген үлкен қауіп ретінде қабылдауы ғажап емес. Адамдардың көпшілігінің кейбір мәселелерге қатысты көзқарастары мен ұстанымдары бола тұра, жағдайды бағалаудың және проблеманы анықтаудың бірыңғай дұрыс әдісі жоқ. Проблемаға қатысты анықтамалар қабылдану үшін өзара бәсекелеседі.

Осы тұрғыдан қарағанда, 2009 жылы шамамен 45 млн американдық медициналық сақтандырумен қамтылмаған еді. Бұл жағдайды халық қалай қабылдады? Көпшілік мұны әр адамның жеке табысын қалай жұмсауынан туындаған жеке проблема деп сипаттады. Басқалары адамдардың көпшілігінің медициналық сақтандырумен қамтылмауын қоғамдық проблема деп санады, бірақ оның себебіне қатысты келісімге келе алмады. Бұл ұлттық медициналық сақтандырудың болмауы, жеке медициналық сақтандыру компанияларының жетіспеушілігі, медициналық көмек пен медициналық сақтандыру құнының тым жоғары болуы және американдық қоғамдағы кедейлік пен кіріс теңсіздігі деп түсіндірілді. Сондай-ақ егер саяси шешім болса, ол қандай формада қабылдануы тиіс деген тұрғыда да келіспеушіліктер болды. Проблемаға қатысты қарама-қайшылықты түсініктер немесе анықтамалар, сондай-ақ оны шешу тәсіліне қатысты келіспеушіліктер әрекеттің тиімділігін азайтады. Дегенмен бұл жағдайда көптеген талас-тартыстан кейін «Науқастарды қорғау және қолжетімді медициналық көмек туралы» Заң (*Patient Protection and Affordable Care Act*) қабылданды (осы тақырып туралы толық ақпарат алу үшін тараудың соңындағы кейс-стадиге қараңыз).

Көп мәселе шешілмесе де, құндылықтар мен шарттар өзгерген сайын олардың қалай анықталатыны өзгеруі мүмкін. Мысал ретінде алкоголизмді алайық. XIX ғасырда маскүнемдік адамның содырлы, жаман немесе өрескел қылығының нәтижесі ретінде жеке проблема деп қарастырылды. XX ғасырдың басында маскүнемдік кейбір адамдардың әлеуметтік, отбасылық және басқа қысымдарға қарсы реакциясынан туындаған әлеуметтік проблема ретінде жиі талқыға түсті. Кеңес беру мен басқа да әлеуметтік қызметтер мәселеге мән берудің тиісті шаралары ретінде ұсынылды.

Соңғы кездері алкоголизм (бұдан былай маскүнемдік деп аталмайды), тікелей әлеуметтік салдарына қарамастан, медициналық емдеуді қажет ететін және медициналық сақтандыруға жататын ауру (яғни патологиялық жағдай) ретінде анықталды. Бұл медициналық анықтама адамның жауапкершілігін және жағдайға байланысты стигманы азайтады. Дегенмен мемлекеттік саясат қазіргі таңдағы анықтамаға толықтай сай емес. Сондықтан маскүнемдер мәселесі, әсіресе олар мас күйінде көлік жүргізсе, қарапайым құқық қорғау органдарының араласуымен шешіледі. Мас күйінде көлік жүргізуге қарсы аналар ұйымы да (MADD) бұл мәселеде қатаң позиция ұстанады.

Бір замандары қалыпты нәрсе ретінде қабылданған жағдайлар кейінірек әлеуметтік өзгерістерге байланысты проблема ретінде қарастырылуы мүмкін.[14] Әйелді ұрып-соғу, балаларды қорлау және отбасылық зорлық-зомбылықтың басқа түрлері тәрізді жағдайлар, кісі өлтіруге қарсы әдеттегі қылмыстық заңдар бұзылған жағдайларды қоспағанда, ғасырлар бойы әркімнің жеке басының мәселесі ретінде саналды. Олар енді мұндай санатқа жатпайды. Қоғамдық пікірдің өзгеруі, медианың мұндай мәселелерге назар аударуы, әйелдер қозғалысы және басқа да факторлар отбасылық мәселелерге қатысты көзқарас жөніндегі түсінігімізді өзгертті. Қазіргі таңда отбасылық зорлық-зомбылыққа байланысты әртүрлі ұлттық және штаттық заңдар Жарғы жинақтарына енгізілген. Алайда отбасылық зорлық-зомбылықтың орын алуына байланысты әлі де белгісіз жайттар бар.

Проблемаларды анықтау – көбіне нәтижесі тиісті шешімді табуға көмектесетін саяси процесс. Мүгедектерге арналған қоғамдық көлікке қолжетімділік, бұл – көлік проблемасы ма әлде азаматтық-құқықтық проблема ма? Мұны көлік проблемасына жатқызу көліктің мүгедектерге қызмет ететін тұрақты түрлері немесе арнайы фургон сияқты кез келген тиімді нәрсе болуы керек деген сөз. Ал мұны азаматтық-құқықтық проблема ретінде тану мүгедектерге көдімгі көлік құралдары қолжетімді болуы керектігін білдіреді. Ол үшін метро станцияларында лифтілер орнату, мүгедектер арбасына арналған пандустармен жүретін автобустар шығару және көлік құралдарына қымбатқа түсетін басқа да өзгерістер енгізу қажет болуы мүмкін. Баламалы осы екі таңдауды біраз саралағаннан кейін, 1980 жылдары Рейган әкімшілігі тұсында мемлекеттік саясат көліктің қолжетімділігіне қатысты мәселені шешуге кірісті. Енді қоғамдық мәселелердің кейбір аспектілеріне тоқталайық.

Проблеманы анықтаудағы маңызды аспект – оған не себепкер болатынын табу. Жағдай проблема ретінде анықталуы мүмкін, бірақ оның себебі неде? Қылмыс, кедейлік, инфляция және ауаның ластануы проблемалардың көптеген себептері бар. Мысалы, инфляция, яғни тұтыну бағасының индексімен өлшенетін құнның өрескел түрде өсуі қоғамдық проблема болып саналады. Бірақ оның себебі неде? Бұл тауарлар өндірісі мен қызметтердің жеткіліксіздігінен бе? Тауарлар мен қызметтерге артық сұраным ба (яғни тым аз тауарға тым көп мөлшерде доллар жұмсау ма)? Айналымдағы ақша тым көп пе? Адамдар баға өсе береді деп ойлайтын инфляциялық психологияның нәтижесі ме? Проблеманы тиімді шешу үшін оның белгілерімен емес, себептерімен күресу керек. Көптеген проблемалардың бастапқы себептерін табу немесе сараптау оңай емес. Проблеманың себебін анықтау және олар бойынша келісімге қол жеткізу құзырлы органдар үшін қиын міндет болуы мүмкін. Ондай жағдайда проблеманы анықтаудың өзі де проблемаға айналады.

Кейбір қоғамдық проблемалар түсініксіз немесе «көзге көрінбейтін» болғандықтан, олардың сипаты мен көлемін анықтау қиын болуы мүмкін. Өлшем нақты болмағандықтан, саясатты әзірлеушілер мәселенің ауқымы мен шешімдердің тиімді болатын-болмайтынына, тіпті оған үкімет араласуы қажет пе, қажет емес пе дегенге де сенімді болмауы ықтимал. 1980 жылдары саны еселеп өскен үйсіздер қоғамдық және жеке үйлерде, көшелерде, көпірлер астында және адамдар тұруға арналмаған жерлерде тұрып жатты. Есеп бойынша, АҚШ-та баспанасыздардың саны 250 мыңнан 3 миллионға дейін жетеді.[17] Олардың 10 пайыздан 47 пайызға дейінгісі созылмалы психикалық науқастар болып саналады. Бұл кең ауқымды көрсеткіштер үйсіздердің саны мен сипаттамаларын нақты есептеуде қиындық туғызады. Үйсіздіктің себептері де жақсы зерттелмеген. 1987 жылы қабылданған «Стюарт Б. МакКиннидің Үйсіздерге көмек туралы» Заңына (*The Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act*) сәйкес, штаттарда үйсіздер туралы мәліметтерді жинақтауды жақсартумен қатар, осы топқа қызмет көрсету үшін федералды көмекті ұлғайтуға шақырды. Анықтама беру немесе саралау қиын басқа проблемалар қатарына балаларға қатысты қатыгездік, оқушылардың сабақ оқуға қабілетсіздігі, заңсыз көші-қон және федералды кіріс-салық декларациясында көрсетілмеген кірістер жатады.

Соңғы бірнеше онжылдықта үйсіздердің саны айтарлықтай төмендеді. 2010 жылы АҚШ-тың Үйсіздердің мәселелері жөніндегі ведомствоаралық кеңесі 2015–2020 жылдарда үйсіздік мәселесін шешуге бел байлады. «Америка экономикасын қалпына келтіру және қайта инвестициялау туралы» Заң (*American Recovery and Reinvestment Act*) аясындағы қаржыландыру секілді әртүрлі федералды бағдарламалар үйсіздердің санын азайтуға ықпал етті. «*Medicaid*» жүйесі ауқымының кеңеюі қойылған мақсатқа жетуге көмектеседі. Бұл басқаруға қатысты мәселеге алып келеді.

Қоғамдық мәселелердің тағы бір аспекті – оларды реттеуге немесе шешімін табуға болатындығы. Мысалы, кейбір проблемалардың шешімі басқаларға қарағанда әлдеқайда оңай табылады. Сондықтан оңтүстік штаттарда дауыс беруді тіркеу кезінде кемсітушілікті жою процесі «Сайлау құқығы туралы» Заң (*Voting Rights Act*) аясында тез арада жүзеге асырылды. Шын мәнінде, бұл проблеманы шешу үшін салыстырмалы түрде алғанда аздаған дауыс берушінің көзқарасын өзгерту немесе федералды тіркеушілерді тағайындау арқылы айналып өту қажет болды. Мектептегі десегрегация мәселесі көптеген адамға қатысты болғандықтан және әлеуметтік құрылым берік орныққандықтан әлдеқайда қиын болды. Десегрегацияға қатты қарсылық көрсетілді, ол кейде зорлық-зомбылық түрінде де болды. *Білім беру кеңесіне қарсы Браун ісінен* (1954) алпыс жыл өтсе де, кейбір мемлекеттік мектептерде нәсілдік кемсіту көріністері жалғасуда.[17]

Сондай-ақ проблеманы шешу оның материалдық немесе материалдық емес екендігіне де байланысты. Жұмыс орны тапшылығы, мемлекеттік тұрғын үй жобаларының дұрыс игерілмеуі немесе қылмыстық-сот төрелігі жүйесіне түсетін салмақтың шамадан тыс болуы сияқты материалдық проблемалар адамдар мен мекемелердің қолында бар ресурстар мен ынталандыру шараларын жақсарту арқылы шешілуі мүмкін. Нәсілшілдік, жұмыс дағдысының болмауы немесе қысылтаяң жағдайда болу сияқты қала ішіндегі өзге де проблемалар материалдық емес және олар құндылықтармен байланысты. Профессор Джеймс К.Уилсонның пікірінше, мұндай проблемаларды «тек қана ақша арқылы шешу қиын. Себебі бұлар ақнәсілділердің инвестиция жасауға немесе мүмкіндіктерін молайтуға, ал қаранәсілділердің мүмкіндіктерді пайдалануға құлшынысын азайтады».[18]

Проблеманы шешуге оның ауқымы мен күрделілігі де әсер етеді. Терроризм – оның айқын мысалы. Кең мағынада терроризм – экстремистік топтардың өз мақсаттарына жету үшін азаматтарға көрсететін зорлық-зомбылығы, қаскүнемдігі және қорқытып-үркітуі. 2001 жылғы 11 қыркүйекте Нью-Йорктегі Дүниежүзілік сауда орталығының мұнараларына жасалған лаңкестік шабуылдан кейін Джордж Буш әкімшілігі әлемдік терроризмге қарсы «соғыс» жариялады. Оңай жауап беру қиын кейбір қарапайым сұрақтар әкімшілік алдында тұрған міндеттің ауқымды екендігін көрсетеді. Террористер деген кім? Олар қай жерде орналасқан? Оларды кім қолдайды? Олардың нысаналары қайда? Олар қандай құралдарды қолданады? Террористер қашан жойылады? Саясаткерлерді көп жыл бойы мазалаған ауылшаруашылығы және энергетика мәселелері сияқты басқа да проблемалар әлемдік терроризм проблемасымен салыстырғанда ештеңе емес.

Жағдайдың күрделілігі – проблемалардың төртінші аспекті. Проблема мен оның салдары адамдар, қоғам немесе қоршаған орта үшін қаншалықты өзекті зиян келтіру қаупі қаншалықты үлкен? Ол саяси күн тәртібінен орын алуға лайық па?

Ғалымдар мен экологтардың пікірінше, жаһандық жылыну (немесе климаттың өзгеруі) – өте күрделі мәселе, ғаламшарға төніп келе жатқан апат. Біріккен Ұлттар Ұйымының Климаттың өзгеруі жөніндегі үкіметаралық тобының әртүрлі есептері мұны дәлелдеп берді және оған басты себепші парниктік газ өндірісі екенін көрсетуде. Бұл проблемамен халықаралық деңгейде күресу мақсатында Киото протоколына (1998) қол қойылды. Күрес жалғасуда. Онымен келіспейтіндер, жоққа шығарушылар және қарсыластар да бар. АҚШ сенаторы Джеймс Инхоф мұны «Америка халқы іске асырған ең үлкен мистификация» деп пайымдайды. Конгресмен Том Делайдың пікірінше, «климатты – жанартау сияқты тек табиғат өзгерте алады». Ал оқырман неге сенеді?

Сарапшылар мен қоғам проблемалардың күрделілігі мен қауіп-қатерін кейде әртүрлі бағалайды. Жалпы, қоғам қауіпті қоқыс алаңдарына қатысты жайтты шұғыл әрекет етуді қажет ететін негізгі проблема санайды. Алайда эколог-сарапшылар топырақта табиғи түрде кездесетін уранның ыдырауы нәтижесінде пайда болатын жабық радон газының әлдеқайда күрделі проблема екенін айтады. Қарапайым халық мұның қауіпті екенін біле тұра, оған аса көңіл бөлмейді.

Үкімет тап болатын кейбір проблемалар – шынымен де, жеке проблемалар. «Саясаткер және оның ортасы» тарауында талқыланған саясаттың микросаяси деңгейі көп жағдайда жеке мәселелерге бағытталған. Конгресс қабылдаған және тек оларда аталған адамдарға ғана қолданылатын жеке заң жобалары, мысалы, көші-қон жөніндегі заңнамалардан туындайтын қиындықтар тәрізді жеке проблемаларға қатысты. Конгрестің көптеген мүшелері мен қызметкерлері де әкімшілік органдармен жеке мәселелер туындаған жекелеген сайлаушыларға көмек көрсету мақсатында уақытының көп бөлігін «кейстік жұмысқа» арнайды. Бұл үкіметті жеке азаматтардың проблемаларына мейлінше тез жауап беру арқылы «ізгілендіруге» көмектеседі.

Бұл талдау «неліктен кейбір проблемалар олардың ауқымына немесе қоғамға әсеріне қарамастан, үкіметтің әрекетін қажет ететін қоғамдық проблема ретінде қарастырылады, ал басқалары қарастырылмайды?» деген сұрақ тудырады. Бұл сұрақтың кейбір жауаптары саясаттың күн тәртібін және оны анықтау процесін қарастыратын келесі талқылауда келтірілген.



Саясаттың күн тәртібі

Қандай да бір адамдар тобының немесе әлдебір мемлекеттік лауазымды тұлғаның қайсыбір мәселеге қатысты, мейлі ол көшедегі тәртіпсіздік не қылмыс болсын, отбасының ыдырауы немесе қорғаныс мәселесі бойынша келісімшарт жасасу кезіндегі алаяқтық пен ысырапшылдық болсын, үкіметтік органға қоятын талаптары туралы жиі естуге тура келеді. Мемлекеттік саясатты қалыптастырушылар үкіметке қойылған мыңдаған талаптардың ішінен аз бөлігін ғана назарға алады. Басқаша айтқанда, ресми тараптың назарына ілігу үшін әрбір проблема бәсекеге түсуі керек, өйткені заң шығарушылар мен атқарушы билік өкілдерінің уақыты мен ресурстары тап сол мезетте шектеулі болуы ықтимал. Құзырлы органдар жүзеге асыруды ұйғарған не жүзеге асырып жатқандай сыңай танытқан талаптар саясаттың күн тәртібін құрайды[19] және жалпы саяси талаптардан ерекшеленеді. Сондай-ақ оны күн тәртібіндегі мәселелердің рейтингін белгілейтін *саяси* (немесе *саясат*) *басымдықтар* терминінен ажырата білу керек. Кейбір мәселелер басқаларына қарағанда шұғыл немесе өзекті болып

саналады. Күн тәртібінің аса маңыздылығын және іс-әрекетке көшуді қамтамасыз ету мақсатында қандай да бір проблема «денсаулық сақтаудағы дағдарыстар» сияқты, кейде «дағдарыстар» деп аталады. *Дағдарыстар* – маңыздылық пен жеделдік деген мағына береді.

Қоғамдық проблема күн тәртібіне айналуы үшін үкіметтің назарын аударатын мәселеге айналуы керек (3.2-сызбаны қараңыз). Саясаттанушы Роберт Эйстонның пікірінше, «проблемасы бар қоғам үкіметтің әрекет етуін қалағанда немесе оны талап еткенде және бұл мәселені оңтайлы шешуге қатысты қоғамдық келіспеушілік болғанда проблема туындайды».[20] Артып бара жатқан қылмыс деңгейін қоғамдық проблема ретінде қарастыруға болады, бірақ үкіметтің бұған қатысты не істеуі керектігі жөнінде келіспеушіліктер проблема тудырады. Соңғы жылдары мемлекеттік мектептерде ғибадат жасау, есірткінің заңсыз айналымы, заңсыз көші-қон, ЖИТС-ті зерттеу мен емдеу және АҚШ-тың терроризммен қалай күресуі керектігіне қатысты мәселелер маңызды қоғамдық проблемаға айналды. Мұндай мәселелер бойынша көптеген бағыт ұстануға немесе бұл орайда әр мәселенің екі жағы бар екенін көрсете отырып, ескі көзқарастың дәрменсіздігін паш ететін баламалар ұсынуға болады. Проблеманы айқындау, немесе басқаша айтқанда, «тұжырымдау» саяси қақтығыстардағы артықшылықтар үшін бәсекелестік күрестің маңызды аспектісі деуге болады. Профессор Джордж Эдвардстың пайымдауынша, тұжырымдау – «мәселені не қақтығысты түсінудің негізгі ұйымдастырушылық идеясы және талас-тартыстың не жөнінде екенін әрі осы орайдағы қауіпті көрсетеді».[21] Президентке жұмыс істейтіндер президенттің қалауына сәйкес келетін, мәселен, қару-жарақты бақылау немесе жаһандық жылыну сияқты мәселелерді тұжырымдауға тырысады.

3.2-сызба

Күн тәртібін анықтау процесі



Профессорлар Роджер В.Кобб және Чарльз Д.Элдер саяси жүйеде анықталуы мүмкін саяси күн тәртібінің негізгі екі түрін айтады: олар – жүйелі күн тәртібі және институттық немесе үкіметтік күн тәртібі. Жүйелі күн тәртібі «саяси қауымдастық мүшелері тарапынан халықтың назарын

аударатын және билік басындағы үкіметтің заңды құзыретіне кіретін мәселелер ретінде қабылданатын барлық мәселелерден тұрады».[22] Әрбір ұлттық, штаттық және жергілікті деңгейдегі саяси жүйе үшін жүйелі күн тәртібі бар. Қоршаған ортаны қорғау, нашақорлық және көшедегі қылмыс секілді кейбір мәселелер бір уақытта көптеген жүйелі күн тәртібінде пайда болуы мүмкін. Халықаралық сауда тапшылығы немесе қалада жаңа конгресс-орталық салу сияқты басқа да мәселелер сәйкесінше ұлттық және жергілікті күн тәртібінде пайда болады.

Жүйелі күн тәртібі, шын мәнінде, талқылауға құрылатын күн тәртібі. Оған елдің айтып жүрген және алаңдайтын мәселелері кіреді. Ондағы мәселелердің көпшілігі жалпы немесе абстрактілі болады. Техникалық егжей-тегжейі мен нақты шешімдер зерттелмеуі мүмкін. Жүйелі күн тәртібінің үкіметтің іс-әрекетіне қатысты бөлімдерінің көпшілігі «ешқайда қашпайды». Әрекетке көшу үшін проблема институционалды немесе үкіметтік күн тәртібіне ауыстырылуы керек. Өйткені шешілетін болса, барлығы сонда шешіледі.

Институттық немесе үкіметтік күн тәртібі заң шығарушылар немесе басқа да мемлекеттік лауазымды тұлғалар жаппай және байсалды назар аударуға міндетті проблемаларды қамтиды. Заң шығарушылардың немесе әкімші саясаткерлердің назарын аударатын көптеген мәселелер немесе проблемалар көпшілік арасында кеңінен талқыланбауы мүмкін. Қоғамның саясат мәселелерінен хабардар болу деңгейі көбіне төмен. Хабардар болу мен ақпарат негізінен қоғамның шағын бөлігімен, яғни «зейінді қоғаммен» ғана шектеледі. Зейінді қоғам белгілі бір мәселелерге және арнайы ақпарат көздеріне қол жеткізуге қатты мүдделі болуы мүмкін. Заң шығарушы органдар қарастыратын көптеген мәселелер ұсақ заңнамаларға қатысты, яки қолданыстағы заңдарға техникалық немесе біртіндеп өзгертулер енгізеді және шын мәнінде, қарапайым азаматтарға белгісіз. Олар медиада жарияланбауы мүмкін.

Саяси шешімдер саяси жүйенің әр алуан нүктесінде қабылдануы мүмкін болғандықтан, бірнеше институттық бағдарлама да бар. Ұлттық деңгейде заң шығарушы, атқарушы, әкімшілік және сот мәселелеріне қатысты бағдарламалар кездеседі. Институттық күн тәртібі – негізінен іс-қимылдар бағдарламасы. Сондықтан ол жүйелі күн тәртібінен гөрі нақты және айқын болады. Көшедегі қылмыс жүйелі проблемаға айналса, Конгреске жергілікті құқық қорғау органдарына қаржылай көмек көрсету бағдарламасы немесе қосымша түрмелер салу туралы ұсыныс сияқты саяси алаңда толығырақ әзірленген іс-қимылдарға қатысты ұсыныстар келіп түседі. Проблеманың институттық күн тәртібіне енуі оның шешілетініне кепілдік бермегенімен, мүмкіншілігін арттырады. Профессор Джон В.Кингдонның пікірінше, үкіметтің (немесе институттық) күн тәртібіндегі мәселелер

өзіне назар аудартқан және «бірден қарастырылуға дайын тұрған» «шешім» болып бөлінеді.[23]

Күн тәртібінің институттық мәселелері міндетті және міндетті емес болуы мүмкін.[24] Конгресс қазіргі мемлекеттік бағдарламаларды (мысалы, шетелдік көмек және «Жаңа бастама» бағдарламалары) қайта қарау секілді шешілуі қажет (немесе күтілген) мәселелерді; президенттің бюджетке байланысты талаптарын қарастыруға және Сенаттың келісімшарттар мен президенттің тағайындауларын мақұлдауға көп уақыт жұмсайды. Конгресс мүшелерінен, қысым көрсету топтарынан, әкімшілік органдардан немесе басқа көздерден шығатын жаңа заңнамаға қатысты ұсыныстар секілді басқа ұсыныстар – әлдеқайда дискрециялық мәселелер. Конгресс басшылығы мен мүшелері бұлардың қаралуы мен шешімін табуы үшін бақылауды күшейтеді.

Міндетті емес мәселелерді бірінші және екінші деңгейлі деп жіктеуге болады. Конгресс қабылдаған көптеген заң жобалары қолданыстағы саясатқа техникалық немесе қосымша өзгертулер енгізеді. Олардың кейбіреулері саясаттың қосалқы жүйелерінен шығады. Көпшілігі медиада жарияланa бермейді. Оқырман «Авторлық құқықтың мерзімін ұзарту туралы» Заңнан (*Sonny Bono Copyright Term Extension Act*) бейхабар болуы мүмкін. 1998 жылы Конгресс тарапынан қабылданған бұл заңға сәйкес, кітаптарға, әндерге, кинофильмдерге және басқа туындыларға авторлық құқықтың мерзімі қосымша жиырма жылға ұзартылды. Жеке тұлғаның авторлық құқықпен қорғалған материалдары қазіргі таңда өмір бойы, ал суретшілер үшін жетпіс жыл бойы қорғалады. Корпорациялардың авторлық құқығы тоқсан бес жылға созылады (Конституцияда патент пен авторлық құқық «шектеулі уақытқа» дейін қорғалады деп көрсетілген. Бұл уақыт кезеңдері созылған секілді). Аталған әрекет *Walt Disney* компаниясы басқаратын ірі ойын-сауық корпорацияларының белсенді лоббистік күш-жігерінің нәтижесінде жүзеге асты. *Walt Disney* компаниясына Микки Маус, Плутон, Гофи, Дональд Дак сияқты басқа да мультфильм кейіпкерлеріне қатысты өзінің айрықша құқығынан айрылу қаупі төнді.[25] Көбінесе «екінші деңгейлі» болып есептелгенімен, оны жақтаушылар үшін мұндай заңдар өте маңызды және құнды болуы мүмкін.

Конгрестің күн тәртібіндегі бірінші деңгейлі міндетті емес мәселелер салықты көтеру немесе төмендету, табиғи апат салдарын жою, тұтынушылар құқығын қорғаудың жаңа шаралары немесе экологиялық саясаттағы маңызды өзгерістер секілді мәселелерді қамтуы мүмкін. Мұндай мәселелер, техникалық тұрғыдан міндетті емес болса да, президенттік немесе қоғамдық қысым немесе «дағдарыс» жағдайларының пайда болуына байланысты міндетті мәселеге айналуы мүмкін. Бұл жағдай 1980 жылдардың басында және 1990 жылдардың соңында Әлеуметтік қамсыздандыру

реформасында көрініс тапты. Конгресс мүшелері әрекет етуге мәжбүр болды. Алайда қызметінің екінші мерзімінің басында президент Джордж В.Буш әлеуметтік қамсыздандыруда үлкен өзгеріс жасауға үндеу жасаған кезде ештеңе істелмеді. 2009 жылдан кейін ұлттық қарыз дағдарысы Әлеуметтік қамсыздандыру мәселесін күн тәртібіне шығарды.

Күн тәртібіндегі мәселелерге қатысы бар адамдардың саны мен олардың мүдделерінің қарқыны әртүрлі. Кейбір мәселелер жеке тұлғалар мен лауазымды тұлғалардың үлкен қызығушылығын тудырады; басқалары, ең алдымен, саясат мамандары мен тікелей мүдделілердің назарын аударады. Профессор Барбара Синклердің пікірінше, күн тәртібін «шамамен пирамида түрінде тұжырымдауға» болады. Оның ең жоғарғы жағында «өте маңызды мәселелердің шектеулі бөлігі» орналасқан; төменге қарай жылжыған сайын «біртіндеп маңызы төмендеу мәселелердің саны көбейеді».[26] Ең жоғарыдағылар шешім қабылдануы үшін Кингдонның күн тәртібіне ілігуі мүмкін, бірақ олардың басым бөлігі көпшіліктің немесе медианың назарынан тыс қалуы ықтимал.

Қорыта келе, саясаттың күн тәртібінің мазмұны нақты немесе тұрақты болмайды. Егер кез келген саясаттың күн тәртібі біршама күрделі болатын болса, мейлі Конгресс деңгейінде, мейлі қалалық кеңес деңгейінде болсын, оның мазмұнына қатысты толыққанды ортақ келісімге келу мүмкін емес. Президент жолдаулары, назар аударту мақсатында партия жетекшілері ұсынатын заңдар, медиада талқыланатын мәселелер және т.б. Конгрестегі күн тәртібінің мазмұнын түсінуге көмектеседі. Саясаттың күн тәртібіндегі мәселелердің барлығын санап шығудың оңай еместігі саясатты зерттеу тұжырымдамасының пайдасын жоққа шығармайды.



Күн тәртібін анықтау процесі

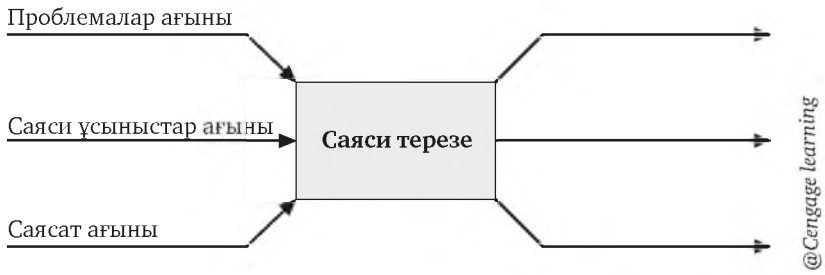
Сонымен проблемалар Конгресс секілді үкіметтік ұйымдардың күн тәртібіне қалай енеді? Бұл сұрақтың жауабын профессор Джон Кингдонның еңбегінен табуға болады.[27] Кингдон көп саясаттанушыны мойындатқан талдауында «саяси терезені» ашатын және кейбір мәселелерді үкіметтің күн тәртібіне енгізуге мүмкіндік беретін күн тәртібін анықтауды бір-бірінен тәуелсіз үш ағыннан (проблемалар, ұсыныстар және саясат) тұратын іс-әрекет деп қарастыруға болатынын айтады (3.3-сызбаны қараңыз).

Проблемалар ағыны саясатты қалыптастырушылар үкіметтің мейлі ішінен, мейлі сыртынан болсын, шара қолданылуына ықпал етуге тырысатын мәселелерді қамтиды. Мысалы, денсаулық сақтау саласында адамдар медициналық көмектің құны, медициналық көмектің қолжетімділігі, аурудың алдын-алу бағдарламаларының жеткіліктілігі немесе биомедициналық зерттеулердің қажеттілігі төңірегінде алаңдауы мүмкін.

Саяси ұсыныстар ағыны проблемалардың ықтимал шешімдерін қамтиды. Ұсыныстарды лауазымды тұлғалар, Конгресс комитеттерінің қызметкерлері, бюрократтар, ғалымдар, топ өкілдері және басқалар әзірлейді. «Олардың әрқайсысының өзіндік ұнамды идеялары немесе пайдакүнемдік мүдделері бар. Олар өз идеяларын таратады және идеялар саяси қауымдастықтар төңірегінде өрбиді. Іріктеу кезеңінде кейбір идеялар немесе ұсыныстар байыппен қабылданады, ал басқалары сырт қалады».[28] Өзекті деген шешімдер өз проблемаларын күтеді. Кингдонның пайымдауынша, кейде «ең ұнамды» шешімі бар адамдар қарастыруға болатын проблемаларды іздейді. Мысалы, энергиямен қамтамасыз ету, көлік кептелісі, ауаның ластануы және автокөлік жолдарын күтіп ұстау сияқты бірқатар проблемаларды шешу үшін қоғамдық көлік ұсынылды.

3.3-сызба

Кингдонның күн тәртібін анықтау моделі



Саясат ағынына сайлау нәтижелері, президент әкімшілігіндегі кадрлық ауыс-түйістер, қоғамдық көңіл күйдегі өзгерістер және қысым көрсету топтарының компаниялары жатады. Кейде бұл үш ағын бірігеді және саясат терезесі аз ғана уақытқа ашылады. Яғни «ұсыныстарды жақтаушылар үшін өздеріне ең ұнамды шешімдерді алға тартуға немесе өздерінің ерекше проблемаларына назар аудартуға мүмкіндік» туады. Кейде терезе заңдарды жаңарту кезінде алдын ала болжаммен ашылады. Басқа жағдайларда бұл күтпеген жерден жүзеге асады.[29]

Кингдонның ағындар теориясы күн тәртібін анықтауды кездейсоқ немесе қатерлі процеске айналдырады. Көп нәрсе уақыт пен сәттілікке байланысты. Уақыт пен сәттіліктің күн тәртібін анықтауда, әсіресе мемлекеттік саясаттағы үлкен немесе негізгі өзгерістер үшін маңызды рөл атқаратынын ескере отырып, процестің Кингдон ойлаған сияқты емес екенін және оны болжауға, басқаруға және реттеуге болатынын айтуға болады. Күн тәртібін анықтауға қатысты балама көзқарасты келесі мысалдан көруге болады.[30]

Кез келген уақытта таңдаулы идеялары бар мемлекеттік лауазымды тұлғалардың назарына ілігу үшін көп проблема мен сұрақ бір-бірімен бәсекеге

түседі. Бұл проблемалардың тек бір бөлігі ғана күн тәртібіне енуі мүмкін. Себебі бұлардың барлығын қарастыруға лауазымды тұлғаларда жеткілікті уақыт, ресурстар, қызығушылық және ақпарат жоқ. Күн тәртібін анықтау – бәсекелі процесс. Мәселенің күн тәртібіне кіретін-кірмейтінін әртүрлі факторлар анықтайды.

Сол факторлардың бірін ұсынған саясаттанушы Дэвид Б.Трумэнның пікірінше, мүдделі топтар өздерін ақылға қонымды тепе-теңдік жағдайында ұстауға тырысады және егер бұл жағдайға әлдебір қауіп төнсе, олар соған сәйкес әрекет етеді.

> Топтың (және оған қатысушы тұлғаның) тепе-теңдігі едәуір бұзылған жағдайда әртүрлі мінез-құлық көрсетілуі мүмкін. Наразылық тым күшті болмаған жағдайда топ жетекшілері тепе-теңдікті қалпына келтіруге әрекет жасайды... Бұл әрекет дереу үкіметке жүгінуді қажет етуі мүмкін. Егер жүйесіздік – күйреуге себеп болатындай маңызды болса, басқа мінез-құлықтар көрініс беруі ықтимал.[31]

Осылайша американдық болат өндірушілері мен этанол өндірушілері арзан бағада импортталатын болат пен бразилиялық этанолды баға мен пайда үшін кері әсерін көре отырып, импортқа шектеулер қоюға қол жеткізді. Сондай-ақ жұтылып кету қауі бар деген компаниялар да корпоративтік сатып алуларға үкімет тарапынан шектеулер қоюды талап етті. Бұдан басқа, егер бір топ үкіметтен қалағанын алған жағдайда бұл жағдай басқа топтардың реакциясын тудыруы мүмкін. Мысал ретінде кәсіподақтың алдымен қызметкерлердің қарым-қатынасындағы шектеулерді жойып, содан кейін өзгертуге кепілдік беру үшін тұрақты әрекет етуі және Тафт-Хартли заңы аясында ұжымдық келіссөз жүргізу жағдайларын айтуға болады. Автокөлік өндірушілері де бірнеше жыл бойы энергияны үнемдеу туралы заңмен белгіленген отын үнемдеу стандарттарын енгізуді кешіктіруге ықпал жасады. Осылайша мүдделі топтар институционалдық күн тәртібіне мәселелерді енгізуге әрекет жасайды, бірақ олар күн тәртібіне енгізілген барлық мәселелерді ескере бермейді.

Саяси көшбасшылық – күн тәртібін әзірлеудің тағы бір маңызды факторы. Саяси көшбасшылар мейлі саяси мақсатта болсын, мейлі қоғамдық мүдде үшін немесе абырой-беделі үшін болсын, проблемаларды пайдалана алады, насихаттайды және олардың шешімін ұсынады. Америка саясатының күн тәртібінде басты рөлге ие болған президенттің бұл жердегі маңызы ерекше. Президенттер Конгрестің күн тәртібін белгілеу үшін елдегі жағдай туралы халыққа Жолдауын (*State of the Union*), бюджет пен арнайы мәлімдемелерді қолдана алады. Медиа да бұл мәлімдемелерді көпшіліктің назарына жеткізуі мүмкін. Конгрестің бір мезгілде бірнеше маңызды бастаманы қарайтындығынан мұндағы президенттік бастама шектеулі ғана.

Джимми Картер Конгресті заңнамалық ұсынымдармен үйіп-төгіп, заң шығарушы көшбасшылық тиімділігін төмендеткені үшін сынға алынды (шын мәнінде, президент Картер Конгрестен көп нәрсе өндірді). Керісінше, Рональд Рейган өзінің алғашқы қызмет жылындағы салықты азайтуға және шығындарды қысқартуға көбірек көңіл бөлді.

Профессор Пол Лайт президенттің күн тәртібін анықтау туралы зерттеуінде іс-әрекетті насихаттайтын негізгі ішкі мәселелерді таңдау кезінде президенттердің негізгі үш факторға арқа сүйейтінін алға тартты.[32] Президенттің бірінші кезеңінде маңызды деп саналатын бірінші факторы – электоралды артықшылықтар. Кейбір мәселелер сайлаудағы жетістік үшін маңызды болса, кейбіреулері сайлау коалициясын құру мен қолдауда шешуші болып саналады. Сондай-ақ науқан кезінде атап көрсетілген мәселелерді шешу керек деген пікір қалыптасқан.

Екінші фактор – бұл тарихи жетістік. Вашингтон қауымдастығы мен басқалары президенттерді үнемі салыстырғандықтан, президент көбінесе өзінің ұлылығы мен тарихтағы орны жөнінде ойланады. Президенттер сол арқылы өз әкімшіліктерін «даралап» көрсеткісі келетін мәселелерге назар аударады.

Үшінші фактор – игі саясат. Президент қызметке конгрестің дұшпандығы мен бюрократияның қарсылығына қарамастан, кейбір мәселелер бойынша әрекет ету үшін идеологиялық көзқарастармен және жеке міндеттемелерімен кіріседі. Сонымен бірге кейбір мәселелердің маңыздылығы мұндай әрекетті міндетті етеді. Лайттың пікірінше, «Президент – игі мемлекеттік саясатты қалыптастырушы». Әрине, жақсы саясат ұғымына қатысты көпшіліктің пікірі бір жерден шықпаса да, бұл Рональд Рейган үшін де, Барак Обама үшін де дұрыс болар.

Президенттер маңызды саяси ұсыныстарының басым бөлігін Конгрестің күн тәртібіне енгізуге қол жеткізе алады. Алайда президенттің ұсыныстары күн тәртібіне ену үшін Конгрестің ұсыныстарымен бәсекеге түсуі тиіс. Профессорлар Джордж Эдвардс пен Эндрю Баррет президенттің күн тәртібін анықтауға қатысты жүргізген зерттеулерінде, 1953–1996 жылдар аралығында президент ұсыныстарының Конгресс күн тәртібінің үштен бір бөлігін құрағанын анықтады. Президент ұсыныстарының жартысына жуығы, сайып келгенде, заңға айналды. Дегенмен президент ұсыныстары Конгрестің ұсыныстарынан едәуір тиімді болған.[33] Демек ұсыныстың күн тәртібі мәртебесіне ие болуы оның заңға айналуына кепілдік бермейді. Президенттер үкімет біртұтас болған кезде өздері қалаған мақсатқа жете алуы мүмкін.

Президенттің Конгресс үшін күн тәртібін әзірлеуші ретіндегі рөлі оппозициялық партияның бақылауында болған кезде азаяды.[34] Содан кейін парламенттік көпшілік көшбасшысы президенттің күн тәртібін «саяси

диалогтың бастауы» ретінде қабылдауға құлықсыз әрекет етеді. Олар комитеттерде және Конгрестің басқа да құрылымдарында қарастырылатын күрделі проблемалардың ішінен мәселелерді шығарып алу арқылы күн тәртібін әзірлеу ісінде жауапкершілікті өздеріне алады. Мәселелерді таңдауда оларға қоғамдық пікір, Конгрестің қолдауы, оқиғалардың өрбуі және басқа шарттар әсер етеді.

Конгресс мүшелері де күн тәртібін әзірлеуші рөлін атқара алады. АҚШ Сенатындағы күн тәртібін әзірлеу процесін зерттеген профессор Джек Л. Уокердің пікірінше, «әлеуметтік өзгерістерді ынталандыруға ұмтылған және Сенаттың күн тәртібін жаңа мәселелермен толықтырып реформатор атағына ие болғысы келетін кейбір белсенді заң шығарушылар бар».[35] Сенатор Тед Кеннеди денсаулық сақтау саласындағы реформалар туралы заң жобасын Конгрестің күн тәртібіне енгізуде маңызды рөл атқарды. Өкілдер палатасының өкілі Генри Ваксман (Калифорния штатынан), қышқыл жаңбыр мен ауаның ластануының басқа түрлерін бақылауға арналған заңдардың ең беделді жақтаушысы болды.

Саяси ұсыныстарды ұсынатын Конгресс мүшелері, мүдделі топ өкілдері, агенттіктердің лауазымды тұлғалары және азаматтар көбінесе саяси кәсіпкерлер деп аталады. Кәсіпкерлерге мәселені шешу, оны қолдау, күн тәртібіне енгізу мен оның шешілуі үшін әрекеттерді іске асыруға көп уақыт, күш пен ресурстар қажет болуы мүмкін. Азаматтық авиация кеңесінің басшысы болған экономист Альфред Кан өзінің лауазымдық дәрежесін әуе жолдарын дерегуляциялау мен агенттіктің қызметін тоқтатуға қолдау көрсету үшін пайдаланды. Автокөлік қауіпсіздігі туралы заңнаманы жүзеге асырудағы Ральф Надердің рөлі осыған ұқсас. Профессор Джон Кингдонның пікірінше, саяси кәсіпкерлерді «өздерін алаңдататын белгілі бір проблемалар арқылы, бюджетін қорғау немесе кеңейту яки жетістік үшін сенімге кіру секілді пайдакүнемдік мақсаттағы жеке қажеттіліктерге ие болу, өздерінің саяси құндылықтарын қолдау... процеске қатысудан ләззат алу» немесе осыған ұқсас бір тәсіл арқылы ынталандыруға болады.[36]

Мемлекеттік органдар көбінесе бір-біріне күн тәртібін әзірлеуші ретінде қызмет етеді. Автокөлік жолдарындағы жылдамдықты шектеу бұған жақсы мысал бола алады. 1974 жылы энергияны үнемдеу шарасы аясында Конгресс штаттардың жылдамдықты сағатына 55 мильге дейін қысқартпаған жағдайда автокөлік жолдарына арналған кейбір федералды қаржыландыру көздерін жоғалтуы мүмкін «Рұқсат етілген максималды жылдамдық туралы» Ұлттық Заңын (*National Maximum Speed Law*) қабылдады. Бұл штаттың заң шығарушы органының күн тәртібіне жылдамдықты шектеу мәселелерін енгізді. Жылдамдықты сағатына 55 мильге дейін төмендету мәселесі бүкіл елдің күн тәртібіне енді. Жылдамдықты шектеу мәселесіне қатысты күн тәртібін әзірлеу процестері 1980 жылдардың соңында

Конгрестің штаттардағы ауыларалық автокөлік жолдарындағы жылдамдық шегін 65-ке дейін көтеруге рұқсат берген кезінде және 1995 жылы рұқсат етілген жылдамдыққа қатысты заңның күші жойылған кезде қайтадан пайда болды.

Жоғарғы сот шешімдері де Конгрестің күн тәртібіндегі мәселелерді жиі енгізеді.[37] Конгресс мемлекеттік мектептерде ғибадат жасауды конституцияға қайшы деп таныған сот шешімінің күшін Конституцияға түзету енгізу арқылы жоюға (сәтсіз) тырысты. Сондай-ақ *Роудің Уэйдке қарсы ісі бойынша* сот шешімінің нәтижесінде аборт жасау үшін федералды қаражатты пайдалануды шектейтін заңнамаға бірнеше ережелер енгізілді. («Бюджетті қалыптастыру және мемлекеттік саясат» тарауындағы бюджеттің атқарылуы параграфын қараңыз). Заңнаманы түсіндіруге және қолдануға қатысты сот шешімдері де бұлардың салдарын жою үшін Конгрестің әрекетке жиі кірісуіне себеп болады. 1991 жылғы «Азаматтық құқықтар туралы» Заң (*Civil Rights Act*) жұмысында кемсітушілікке ұшырағандардың өтемақы талап етуін қиындата түскен соттың бірнеше шешімінің орнын ауыстырды.

Өндірістік апат, ұшақ апаты немесе табиғи апат секілді қандай да бір дағдарыстардың салдарынан кейбір мәселелер күн тәртібіне енуі мүмкін. Профессор Томас Биркланд бұларды «назар аудартатын оқиғалар», яғни «кенеттен болатын оқиғалар» деп атайды. Оның пікірінше, [бұлар] салыстырмалы түрде сирек кездеседі, зиянды деп анықталуы мүмкін немесе болашақта ықтимал зиянның пайда болу мүмкіндігін айқындайды, белгілі бір географиялық аймақта немесе мүдделер қауымдастығында шоғырланған зияны бар және ... [олар] саясаткерлер мен қоғамға бір мезгілде белгілі болады».[38] Мұндай оқиғалар мәселені күрделендіреді және лауазымды тұлғаларды қандай да бір түрде әрекет етуге мәжбүрлеу арқылы көпшіліктің назарын аудартады. Алдында айтылғандай, қандай да бір мәселе бойынша әрекет етуге дайын болу қажеттілігі талқыланған болса да, оның жеделдігі туралы айтылмады. Назар аудартатын оқиға мәселені іс-әрекеттер болуы мүмкін сияқты көрінген саясаттың күн тәртібіне енгізеді.[39]

2001 жылғы 11 қыркүйекте Нью-Йорктегі Дүниежүзілік сауда орталығына және Вашингтондағы Пентагонға ислам террористерінің шабуылы терроризмді ұлттық күн тәртібінің ең жоғарғы мәселесіне айналдырды. Ұлттық деңгейдегі лауазымды тұлғалар терроризм және оның салдарына қатысты заңнаманы қабылдаған кезде көші-қон, денсаулық сақтау, банкроттық, энергетика секілді ішкі мәселелер уақытша тоқтатылды. Алаңдаушылық туғызатын терракт сияқты жағдайлар сирек кездеседі.

2012 жылы желтоқсанда Массачусетс штатының Ньютаун қаласында бұзақылардың жиырма оқушы мен алты тәрбиешіні өлтіруі салдарынан ұлттық және штаттық деңгейдегі әртүрлі үкіметтердің күн тәртібіне қаруды бақылау мәселесі қойылды. Саясаттанушы Норман Орнштейннің

пікірінше, қанды қырғынға дейін Конгрестің қаруды бақылауға қатысты шара қолдануға ешқандай мүмкіндігі болмады. Ондай мүмкіндік енді туды. Оның пайымдауынша, Сенат төменгі палатаға қарағанда жаңа бақылау орнатуға көбірек ынта білдірген.[40]

2013 жылдың сәуірінде Сенат қаруды бақылауға қатысты заң жобасын талқылауды жалғастыруға 32 дауыс қарсы болды, 68 дауыс мақұлдады. Сенат басшылығы кез келген мәселені мақұлдау үшін 60 дауыс қажет деп шешті. Көпшіліктің қолдауына ие болса да, қаруға қатысты заңға ұсынылған барлық түзетулер сәтсіз аяқталды.[41] Азшылық ережесі мен қаруды бақылауға қарсы лоббистер тағы да үстемдік танытты.

Нақты немесе қауіпті зорлық-зомбылықты қамтитын наразылық іс-әрекеті де – проблемаларды саясаткерлердің назарына жеткізіп, саяси күн тәртібіне енгізудің тағы бір құралы.[42] 1960 жылдарда орын алған отырып ереуілдеу қозғалысы, Алабама штатының Селма қаласындағы сайлаушылардың құқығын қорғайтын шеру (және Селма саясатының қатаң реакциясы) және 1963 жылы Вашингтонда өткен шеру секілді әрекеттер азаматтық-құқықтық мәселелерді ұлттық саясаттың күн тәртібіндегі басты орынға қоюға ықпал жасады. Оған көптеген солтүстік қалалардағы тәртіпсіздіктер де әсер етті. Соңғы жылдары әйелдердің құқықтарын қорғайтын топтар да наразылық білдіру арқылы өздерінің мәселелерін саяси күн тәртібіне енгізуге әрекет жасап, біршама жетістіктерге қол жеткізді. Гейлер, лесбияндар және абортқа қарсы наразылық білдірушілер де көшеге шығып, проблемаларына назар аударту үшін наразылықтарын білдіруде.

Кейбір проблемалар немесе мәселелер медиа назарына ілігіп, олардың репортаждары арқылы күн тәртібіне енуі мүмкін немесе күн тәртібіндегі мәселелердің шешімін табу ықтималдығы жоғары. Мысалы, 1890 жылдары Испанияның колонияларымен, оның ішінде, әсіресе Кубамен қарым-қатынасын маңызды проблема деп көрсеткен *Pulitzer* мен *Hearst* газеттерінің репортаждары АҚШ-тың Испанияға соғыс жариялауына ықпал жасады.[43] Соңғы жылдары медиа 1979 жылы Пенсильвания штатының Три-Майл-Айлендте орын алған атом электрстансысындағы апат, 1986 жылы кеңестік Украинадағы Чернобыльде реактордың жарылысы сияқты басқа да маңызды оқиғаларды кеңінен жариялау арқылы ядролық қауіпсіздік мәселесінде үлкен алаңдаушылық тудырды. Бұл АҚШ-тың атом энергетикасының азаюына ықпал етті. 2011 жылғы сәуірде Жапонияның Фукусима-Дайити қаласында орын алған ядролық апаттың негізгі себебі жер сілкінісі нәтижесіндегі цунами болса да, назар ядролық қауіпсіздікке тағы бір аударылды. Нәтижесінде – таза энергетикалық балама ретінде жандану кезеңінде болған атом энергетикасы сәтсіздікке ұшырады.

Бұл жерде медиа жаңалықтарды «қолдан жасауға», баспасөзде көрініс табуға тиісті нәрсенің барлығын хабарлауға, сатылымға себепкер

болуға немесе қоғамдық мүддеге қызмет етуге құштар ма, мәселе онда емес. Мақсаты қандай болса да, маңызды пікір қалыптастырушы ретінде олар саяси күн тәртібін жүйелеуге ықпал жасайды. Медианы тиісті хабар таратушы деп санайтын пікірлер мен оқиғаларды («жаңалықтарды») саралау мүмкіндігін шектейтін кейбір күштердің болуына қарамастан, олар мұны қоғамның назарына жеткізе алады, оларда үлкен мүмкіндіктер бар. Медиа халыққа және саясаткерлерге нені ойлау қажеттігін емес, не туралы ойлау қажеттігін айтады.

Статистикалық көрсеткіштердің өзгеруі де проблемалардың бар екенін ескертіп, оларды күн тәртібіне енгізуге жәрдемдеседі.[44] Мемлекеттік органдар және басқа ұйымдар тұтыну бағалары, сыртқы сауда балансы, жолдағы өлім деңгейі, науқастық деңгейі, сәбилер өлімі мен өндірістік апат деңгейі сияқты көптеген іс-шаралар мен оқиғаларға қатысты үнемі мәліметтер жинайды. Вашингтонда денсаулық сақтауға жұмсалатын шығындарды бақылауға алу маңызды мәселеге айналды, өйткені статистика денсаулық сақтау шығындарының күрт артып келе жатқанын көрсетті. Керісінше, 1990 жылдары тұтыну бағалары индексінің өсу қарқыны төмен деңгейде болғандықтан, қоғамда инфляция жайында алаңдаушылық туды. Дегенмен АҚШ-тың Федералды резервтік жүйесі инфляцияға алаңдаушылық білдірсе де (саясат бағытын көрсете отырып), Вашингтондағы көптеген лауазымды тұлғалар басқа проблемаларға көбірек назар аударды.

Сайлау нәтижелері, әкімшіліктердегі ауыс-түйістер мен қоғамдық көңіл-күйдің өзгеруі секілді саяси өзгерістер бұрын күн тәртібіне енгізілмей қалған пробремаларды енгізуге мүмкіндік береді.[45] 1964 жылы Линдон Джонсонның сайлаудағы тамаша жеңісі мен Конгрестің әр екі палатасында көпшіліктің сайлануы нәтижесінде әлеуметтік қамсыздандыру туралы бірқатар заңдардың қабылдануына жол ашылды. Алайда екі жылдан кейін, бұл мүмкіндіктерге жартылай шектеу қойылды. Себебі халықтың президент әкімшілігінің Вьетнамдағы әрекетіне қарсы реакциясы нәтижесінде Джонсон өзінің саясатын қолдайтын көптеген жақтастарын қызметінен босатуға мәжбүр болды.

Саяси өзгеріс сондай-ақ кейбір мәселелердің күн тәртібіне ену мүмкіндігін азайтуы ықтимал. Рейган әкімшілігінің үкіметтің қоғамдағы рөлін азайтуға көбірек артықшылық беруі жаңа шығындар мен реттеуші бағдарламаларды қабылдауын қиындатып, олардың аз бөлігін ғана ұсына алды. 1995 жылы республикашылдар Конгресте жеңіске жеткеннен кейін, ұлттық үкіметтік бағдарламаларды қысқарту немесе жоюға бағытталған көптеген ұсыныстар жасаса да, олардың көбі табысты болмады.

2009 жылы Вашингтонға Обама әкімшілігінің келуімен Джордж Буш әкімшілігі кезіндегі күн тәртібінің мүмкіндіктері өзгерді. Мысалы, қоршаған орта мен еңбек қатынастарына қатысты бұрын күн тәртібіне

енгізілмеген мәселелерге мүмкіндік туындады. Мәселелердің күн тәртібіне енуі міндетті түрде оның сәтті шешім табуын білдірмесе де, оның табысты шешілуіне ықпал жасайды.

Қорытындылай келе, мәселелер күн тәртібіне өте оғаш және ерекше түрде енуі мүмкін. Мысалы, еңбек қауіпсіздігі және денсаулықты қорғау саласын қарастырайық. Президент Линдон Джонсонның спичрайтерлерінің бірі ағасы Роберт Хардестидің Еңбек қауіпсіздігі және денсаулықты қорғау бюросының зерттеу бөлімі Денсаулық сақтау, білім беру және әл-ауқат департаментінде жұмыс істейтін еді. Оның талабы бойынша, Хардести кейде президенттің сөйлеген сөздеріне еңбек қауіпсіздігі мен денсаулықты қорғау туралы сілтемелер қосуы керек еді. Денсаулық сақтау, білім беру және әл-ауқат департаменті мен жұмысшы қозғалысы еңбек қауіпсіздігі мәселесіне немқұрайды қараса да, Еңбек департаменті сөйленген сөздерден президенттің қолдауына не болатындай бағдарламаны ұсыну мүмкіндігін көрді. 1967 жылдың аяғында лейбористердің Ақ үйге жолдаған заңнамалар пакетіне Еңбек қауіпсіздігі және денсаулықты қорғау туралы заң жобасы енгізілді. Лейбористердің талабы бойынша ол қабылданып, Джонсон әкімшілігінің 1968 жылғы заңнамалық бағдарламасының бөлігіне айналды. Сол жылы оны Конгресс қолдамады. Дегенмен ол күн тәртібінде қалып, 1970 жылы «Еңбек қауіпсіздігі және денсаулықты қорғау туралы» Заң (*Occupational Safety and Health Act*) ретінде қабылданды.[46]

Мұнда барлық мүмкін жолдар қарастырылмаған болса да, басты мақсат – саяси күн тәртібіне ену жолында проблемалардың әртүрлі бағыттар бойынша өрбитінін көрсету.[47] Сонымен бірге бұл жағдайда бірқатар фактордың маңызы зор. Мысалы, 1990 жылдардың соңында саяси көшбасшылық, медиадағы жарияланымдар мен статистикалық талдау Әлеуметтік қамсыздандырудың қисындылығын ұлттық күн тәртібіне енгізді. Әрине, барлық проблемалар саяси күн тәртібіне ене салмайды. Проблемаға қарсы әрекет ететіндер әдетте оны күн тәртібіне енгізбеу үшін тосқауыл қоюға тырысады.

Күн тәртібіне енгізуден бас тарту

Проблеманы күн тәртібіне енгізу бойынша бәсеке тек қана қолайлы ұсыныстарды ұсынушылар арасында ғана емес, проблеманы шешуге қолдау білдіретіндер мен қарсы шығатындар арасында да болады. Бұл жерде іс-әрекетке қарсы шығып статус-кво мәртебесін сақтағысы келетіндер – көбінесе бизнес-топ пен консервативті ұйымдар. Олар әдетте күн тәртібіндегі мәртебе үшін күресте басым. Олардың ресурстары жеткілікті және уақыт олардың жағында. Сондай-ақ лауазымды тұлғалар төуекел етпеуі немесе басқа мәселелерге көбірек көңіл бөлуі мүмкін.

Күн тәртібінің қарсыластары проблеманы шешу үшін түрлі тактикаларды қолдануы ықтимал.[48] Темекі өндірушілердің темекіні және басқа темекі өнімдерін қолдануға қатысты проблеманың бар екенін ондаған жылдар бойы жоққа шығарғаны сияқты, олар да солай істеуі мүмкін. Мысалы, 1990 жылдардың ортасында темекі компаниялары Конгреске темекі шегудің тәуелділік тудырмайтынын айтты. Темекі шегудің зиянды әсерін жоққа шығаратын зерттеулерге демеушілік жасалды.

Екіншіден, аталған проблеманың үкіметтің іс-әрекетіне сәйкес келмейтіндігі не оның құзыретіне жатпайтындығы немесе осы айтылған жайттардың екеуі де кездесетіндігі жөнінде дәлелдер келтірілуі мүмкін. Жыныстық білім берудің қарсыластары оған мемлекеттік мектеп бағдарламасында орын жоқ деп санайды. Олардың пікірінше, бұл мәселемен діни мекемелер немесе отбасы айналысуы қажет.

Үшіншіден, ұсынылып отырған саясаттың салдары туралы (және оларды жасауға әрекет етуі мүмкін) қорқыныш білдірілуі ықтимал. Клинтон әкімшілігінің денсаулық сақтау саласындағы реформа жоспарының қарсыластары оны өте қымбат, құжат айналымы мен шамадан тыс бюрократиялық рәсімдеулерге толы және жеке таңдауды шектейтін жоспар деп есептеп, оның Конгрестен өтуіне кедергі жасады.

Төртіншіден, кейде проблеманы үкіметтік емес әдістермен тиісті түрде шешуге болады деген пікір қалыптасқан. Қайықпен жүру қауіпсіздігі туралы заңға қарсылық білдірушілер көбіне үкіметтің адамдарға күртешелер кию және қайықты пайдалану кезінде алкогольді ішімдік ішпеу керектігін ескертуі қажет емес деп біледі. Бұзау, доңыз, тауық секілді ауылшаруашылығы жануарлары көбінесе тар кеңістікте ұсталады. Ауылшаруашылығы топтары мұны қаталдық деп есептемейді және фермерлерге не істеу керектігін айтып отыру үшін жануарларды қорғау ұйымдарының қажеті жоқ деп санайды.

Бесіншіден, порнография, көлік кептелісі немесе жаһандық жылыну сияқты проблемаларға қатысты көбірек ақпарат алу үшін комиссия немесе жұмыс тобын құруға шақыру тәсілін қолдану. Қалай болғанда да, бұл проблеманы шешіп жатқан сыңай танытып, іс-әрекетке кірісуді біраз уақытқа шегереді. Рейган әкімшілігі бұл тактиканы қышқыл жаңбырға қатысты әрекетке кірісуге шақыруларды тоқтату (немесе кейінге қалдыру) мақсатында қолданды.

Алтыншыдан, жүгіну сайлау процесіне бағытталуы мүмкін. Өзінің ауқымды қоғамдық ұйымдарымен бірге, Ұлттық атқыштар қауымдастығы қаруды бақылауға қатысты мәселелерді заң шығарушының күн тәртібіне ұзақ уақытқа дейін енгізбеуге ықпал жасады. Оның қаруды бақылауға қарсылық білдірушілерді қолдауы және жақтастарына қарсы бағытталған әрекеттері көптеген заң шығарушыларға қорқыныш ұялататын тәрізді.

Бұл қоғамдық пікір қаруды бақылаудың түрлі әрекеттерін айтарлықтай қолдайтындардың бар екенін көрсетіп отырғанына қарамастан көрініс беруде.

Шешім қабылдаудағы сәтсіздік ұғымы АҚШ-тағы кіріс теңсіздігінің өсуі сияқты кейбір проблемалардың немесе ықтимал проблемалардың не себепті күн тәртібіне енгізілмейтінін түсіну үшін қолданылады. Енді сол мәселені қарастырайық.



Шешім қабылдаудағы сәтсіздік

Профессор Питер Бакрак пен Мортон С.Барацтың тұжырымдары бойынша *шешім қабылдай алмау* – «қоғам қолданысындағы пайда мен артықшылықтарды өзгерту жайында талаптарды тілге тиек етілгенге дейін бұғаттайтын әдіс немесе құпия ұсталатын яки тиісті шешімдер қабылдау алаңына жеткенге дейін жою немесе осының бәрін сәтсіздікке ұшырату немесе саяси процестің шешім қабылдау сатысында жойылған шешімдер».[49] Проблемалар әртүрлі жолмен жүйелі немесе институттық күн тәртібінен шығарылып тасталуы мүмкін. Жергілікті деңгейде Оңтүстікте 1950–1960 жылдары аралығында ақнәсілді топтардың қаранәсілді тұрғындардың тең құқықтар туралы талаптарын басу мысалындағыдай күш қолдануы мүмкін. Басқа мүмкіндік – басым құндылықтар мен нанымдар, яғни саяси мәдениет те, сондай-ақ проблемалар немесе саяси баламалы таңдаулардың күн тәртібі мәртебесін қабылдамау үшін қолданылуы мүмкін. Жекеменшік және капитализм туралы сеніміміз тіпті XIX ғасырдың аяғы мен XX ғасырдың басындағы теміржол саясатын құру кезінде де жеке кәсіпкерлер үшін тиімсіз болған жолаушыларға қызмет көрсету сияқты теміржол операцияларын қоспағанда (мысалы, Ұлттық теміржол жолаушылар корпорациясы), теміржол секторын мемлекеттендіруді күн тәртібінің нақты мәселесіне айналдырмады.

Анықтаманың үшінші бір нұсқасын алға тартқан профессор Э.Э.Шатшнайдердің пікірінше, «саясаттағы маңызды проблема – конфликтіні басқару. Мұндай сынаққа ешқандай режим шыдай алмайды. Конфликтіні басқару барлық саясатта, барлық басшылықта және барлық ұйымда бар. Барлық конфликтінің саяси ортада орны бар. Конфликтінің салдары өте маңызды, сондықтан кез келген режимнің жүйені қалыптастыруға әрекет жасамастан аман қалуы мүмкін емес». Олай болса саяси көшбасшылар мен ұйымдардың аман қалуына қауіп төндіретін проблемалардың немесе мәселелердің саяси аренаға шығуына жол бермеуі (яғни, күн тәртібі мәртебесіне жеткізбеуі) керек. Олар қарсыласқан проблемалардың түрі олардың қандай көшбасшы немесе ұйым екеніне байланысты. Мысалы, олар консерватив республикашылдар немесе

тәуелсіз комиссиялар болуы мүмкін. Олар кез келген жағдайда қандай да бір проблемаларды қарастырудан бас тартады. Яғни Шатшнайдердің пайымдауынша, «саяси ұйымның барлық түрінде конфликтінің кейбір түрлерін қолдап, басқаларын басуға қатысты біржақты ұстанымдары болады. Себебі ұйым – біржақты ұстанымның мобилизациялануы. Кейбір мәселелер саясаттың ішінде ұйымдастырылса, кейбіреулері саясаттан тыс ұйымдастырылады».[50]

Мемлекеттік саясатты қалыптастыру пәнін зерттеу барысында кейбір проблемалардың неліктен шешіліп, ал басқаларының назардан тыс қалатынын немесе айтылмайтынын білу маңызды. Еске сала кетейік, мемлекеттік саясатты үкіметтің не істейтіні ғана емес, сонымен бірге не істемейтіні де анықтайды. Лауазымды тұлғалар проблемаларын әдетте жете бағаламайтын ауылшаруашылығы саласындағы еңбек мигранттарының жағдайын қарастырайық. Неге лауазымды тұлғалар олардың проблемаларын назарға алмайды? Осы сұрақтың жауабы саяси процесте кімге не тиесілі және неге оған тиесілі деген сұраққа жауап бере ме? Еңбек мигранттарын елемеу мәселесінің шешім қабылдай алмау жағдайымен байланысы бар ма? Шешім қабылдаудағы сәтсіздік тұжырымын нақты сипаттау мүмкін болмаса да, оның саяси процесті талдау үшін пайдасы зор.



Күн тәртібіндегі проблема мәртебесінен айырылу

Күн тәртібіне дейін жеткен проблемалар күн тәртібінен түсіп қалуы да мүмкін. Проблемаға қатысты қандай да бір іс-әрекет жасамау, заң яки ереже қабылдамау жөнінде іс-қимыл немесе шешім қабылдануы мүмкін. Содан кейін саясаткерлер проблема шешілді деп назарын басқа мәселелерге аударуы мүмкін. Инженерлік әскери корпусының техникалық қызметін қажет ететін Миссисипи және Огайо өзендері секілді ішкі су жолдарын пайдаланушы коммерциялық компаниялар мен басқа да тұтынушылардан төлемақы алу мәселесі біраз уақыт көкейкесті мәселе болды.[51] Тұтынушы төлемдерін енгізетін заң қабылданғаннан кейін мәселе өзекті болудан қалды. Төлемдер әлі де алынады.

Тағы бір мысал – 1940–1973 жылдар аралығында болған әскер қатарына шақыру (жобасы). Вьетнам соғысы кезіндегі басқарудағы әділетсіздік жөніндегі маңызды әрі қарама-қайшы болған мәселеге 1973 жылы нүкте қойылып, оның орнына ерікті әскери қызмет пайда болды. 1980 жылы барлық ер адамдарға он сегіз жасқа толғанда Таңдамалы әскери қызмет жүйесінде тіркелуді талап ететін заң қабылданды. Ешкім әскер қатарына шақырылмады.

Үшінші мысал – тас карьерде, құю өндірісінде (металл құю өндірісі) және басқа да шаңды жерлерде жұмыс жасайтын жұмысшылардың тыныс алу жолдарын зақымдап, өлімге апаратын силикоз ауруы. Бұл мәселе XX ғасырдың алғашқы онжылдықтарында көп көтерілді. Бірақ Екінші дүниежүзілік соғыстан кейін силикоз «білімді бизнес қоғамдастықпен жұмыс істейтін медицина саласындағы зерттеушілері мен инженерлердің тиісті түрде шешуге болатын өткен шақтағы ауруы» ретінде анықталды.[52] Бұл шамадан тыс оптимистік деп бағаланды. Силикоз – «тозаңды кәсіп» жұмысшыларының денсаулығына елеулі әсері бар қауіп-қатер ретінде қалды.

Мәселелерді күн тәртібінен түсіретін факторлар – проблеманы тудырған жағдайлардың өзгеруі немесе жойылуы, жаңа және анағұрлым өзекті проблемалардың туындауы, адамдардың бұл жағдайға үйреніп (мысалы, құрылыс шуылы), бұдан былай оны проблема деп санамауы, құмар ойындарын мемлекеттік кіріс көзіне айналдыру секілді әлеуметтік немесе мәдени өзгерістер.

Саясаттанушы Энтони Даунстың пікірінше, «мәселеге назар аудару циклі» кейбір қоғамдық проблемалардың көпшілік назарынан тыс қалуына себеп болады.[53] Цикл ұзақтығына қарай бес кезеңнен тұрады:

1. Проблема көтерілгенге дейінгі кезең. Бұл проблема анықталған, бірақ әлі көпшіліктің назарына ілінбеген әлеуметтік жағдай болатын кезең. Бұл проблемамен кейбір мамандар және мүдделі топтар айналысуы мүмкін.
2. Дабыл қағу және эйфориялық ынта кезеңі. Қандай да бір себепке байланысты қоғам проблеманың бар екеніне көз жеткізіп, дабыл қаға бастайды. Қоғамда проблеманы тез арада шешуге деген ынта болады. Проблеманы шешудегі кедергінің «сыртқы фактор» екені айтылады. Сондықтан шешім қоғамда түбегейлі өзгерісті қажет етпеуі мүмкін.
3. Маңызды жетістікке жетудің шығындарын есептеу кезеңі. Қоғам проблеманы шешу үлкен шығын қажет ететінін аңғарады. Адамдар мәселенің бір бөлігі кептелісті тудыратын миллиондаған автомобиль сияқты көп адамға пайдалы ережелермен байланысты екенін түсінеді. Елдегі ең өзекті әлеуметтік проблемалар әдетте бір әлеуметтік топтың екіншісін қасақана немесе аңдаусыз қолдануымен байланысты.
4. Проблемаға деген қоғамдық қызығушылықтың біртіндеп азаю кезеңі. Проблеманы шешудің қиын әрі қымбат екенін түсінген сайын адамдардың көпшілігі үмітін жоғалтады, басқалары қауіптенеді, ал кейбіреулері жалығады. Проблемаға деген қызығушылықтың азаюымен қатар, басқа мәселе 2-кезеңге жетуі мүмкін.
5. Проблемадан кейінгі кезең. Бұл кезеңде мәселеге көп назар аударылмайды. Проблеманы шешуге жәрдемдесу үшін құрылған агенттіктер,

саясаттар мен бағдарламалар әдетте орнын сақтап, белгілі деңгейде оған ықпал жасайды. Оны қолдаушы қосалқы жүйе дамуы мүмкін.

Барлық негізгі проблемалар «мәселелерге назар аудару циклі» арқылы өтпейді. Олар белгілі бір дәрежеге дейін үш қасиетке ие болуы мүмкін: Біріншіден, олар кедейлік пен жұмыссыздық сияқты сандық тұрғыдан азшылыққа әсер етеді. Екіншіден, олар көпшілікке немесе ықпалды азшылыққа пайдалы әлеуметтік шараларды қамтиды. Осылайша қаладағы кедей халыққа көмектесетін тасымалдау жүйелері үшін жанармай салығын қолдануға салынған тыйымнан автокөлік иелері мен автокөлік жолдарының лоббистері пайда көреді. Үшіншіден, бұдан былай нәсілдік негіздегі тәртіпсіздіктерді немесе НАСА-ның ғарыш кемесін ұшыру сәттері секілді проблемалармен байланысты қызықты оқиғаларды теледидардан көрсетпейді. Ғарыш бағдарламасы, кедейлікпен күрес, ауылшаруашылығы бағдарламасы және еңбек қатынастарын басқару саясаты сияқты проблеманың барлығы осы циклдан өтті. Даунстың пікірінше, қоршаған ортаны қорғау мәселесінің тез арада күн тәртібінен түсуі екіталай, өйткені оны қолдаушылар үнемі жаңарып отырады. Уақыт оның пікірін растаған сияқты. «Есірткімен күрестің» жағдайы не болады? Ұлттық бюджет тапшылығын азайту мәселесі ше? Сайланған лауазымды тұлғалардың мерзімін шектеу мәселесі ше?



Күн тәртібін анықтау бойынша екі кейс-стади

Күн тәртібін анықтау процесін әрі қарай түсіну үшін ауқымы, мазмұны және қоғамдық әсері әртүрлі екі реттеуші проблеманың күн тәртібіне қалай енгенін қарастырайық. Біріншісі, қазіргі таңда жұмысшылардың аз ғана бөлігіне тікелей қатысы бар және көпшілікке беймәлім болуы мүмкін көмір шахтасының қауіпсіздігі туралы. Жыл сайын көмір шахтасындағы апаттан жүздеген жұмысшылар қаза тауып, ауыр жарақат алады. Шахтерлердің көбісі антракоз ауруынан зардап шегеді.[54] Екіншісі, 1970 жылдардың басынан бастап үкіметтің күн тәртібіндегі маңызды мәселе болған қоршаған ортаның ластануын бақылау туралы.

КЕЙС-СТАДИ

Көмір шахтасының қауіпсіздігі

Көмір өндіру ұзақ уақыт бойы апаттық оқиға мен өлім деңгейлерінің жоғары болуымен сипатталатын өте қауіпті кәсіп саласы болған. Көмір шахтасында болатын өлім-жітім көрсеткіші 1930–1940 жылдары орташа есеппен жылына 1000-нан асып кеткен. Екінші дүниежүзілік соғысқа

дейін елде көп өндірілетін жерасты (немесе шахталық) көмір шахталары терең, қараңғы, шаң және қауіпті болды. Кеншілерді қорғауға бағытталған реттеушілік іс-әрекеттерді алғаш рет XX ғасырдың басында штаттық үкіметтер жүзеге асырды.[55] Штаттық деңгейдегі реттеудің тиімсіздігіне наразы болған кеншілер мен олардың жақтастары федералды деңгейде реттеу механизмдерін қалыптастыруды талап етті. Ондаған жылдар бойғы күрестерден кейін Конгресте 1952 жылы «Көмір шахтасының қауіпсіздігі туралы» Заң (*Coal Mine Safety Act*) қабылданды.

Заңның орындалуы Ішкі істер министрлігінің Тау-кен ісі жөніндегі бюросына жүктелді (бұл агенттік 1996 жылы таратылған). Тау-кен өнеркәсібінің экономикалық әл-ауқатын жақсартуға да жауапты болған бюро шахта иелерінің мүдделеріне тым көп көңіл бөлді деп сынға алынды. Көмір шахталарында апаттар мен өлім-жітім жиі орын алды. Жиырма жыл ішінде өндіріс көлемін азайтпастан, қауіпсіздік жағдайын жақсартуға қажетті технологияның болғанына қарамастан, шахта қауіпсіздігін қамтамасыз ету саясатын күшейту үшін тиімді ештеңе жасалмады. Әрекетсіздіктің бір себебі – жерасты көмір өндірісінің Батыс Вирджиния мен Оңтүстік Иллинойс сияқты бірнеше штатта ғана шоғырлануы мен адамдардың көпшілігінің кеншілердің проблемаларынан бейхабар болуы. Сондай-ақ кәсіподақ көшбасшылары көбіне экономикалық мәселелермен айналысты.

Бірақ бұл жағдай 1968 жылы 20 қарашада Батыс Вирджиния штатының Фармингтон қаласындағы Біріккен көмір компаниясының №9 шахтасында орын алған жарылыстан кейін өзгерді. Жер астында қалған жетпіс тоғыз кеншінің барлығы құтқарушылар жеткенше көз жұмды. Ұлттық хабар агенттіктері жариялаған бұл қайғылы оқиға қоғамның назарын кеншілердің жағдайына ғана емес, оның ішінде, әсіресе жарылыстар мен басқа да апаттарға, антракоз ауруына, көмір шаңының салдарынан пайда болатын созылмалы және өлімге себеп болатын ауруларға аудартты. Қорғану құралдарын талап еткен кеншілер наразылық жиналыстарын өткізіп, стихиялық наразылық акцияларын ұйымдастырды. Сондай-ақ Батыс Вирджиния штатының Капитолиясында шерулер және басқа да іс-шаралар өтті. 1969 жылы наурызда Батыс Вирджиния штатының заң шығарушы органы антракоз ауруынан зардап шеккендерге өтемақы төлеуді қарастыратын заң қабылдады.

Кеншілер мен олардың жетекшілері ұлттық деңгейде де заң қабылдануын талап етті. Егер ешқандай іс-әрекет жасалмаған жағдайда кеншілердің жалпыұлттық наразылық шеруге шығатынын айтып, бірнеше рет қорқытты. Президент Никсон Конгреске көмір шахтасының қауіпсіздігі туралы заң жобасымен бірге арнайы хабарлама жолдау арқылы жауап берді. Заң жобасы президент Джонсон жарылысқа дейін бір жыл бұрын ұсынған жобадан әлдеқайда күшті болды. 1969 жылы қазанда шахта қауіпсіздігі туралы заң жобасын Сенат 73–0 дауыспен, ал бірнеше аптадан кейін

төменгі палата 389–4 дауыспен қабылдады. 1969 жылы Президент Никсон қол қойған «Көмір өндіру қауіпсіздігі және еңбекті қорғау туралы» Заң (*Mine Safety and Health Act*), кеншілер үшін денсаулық сақтау стандарттары мен күшті қауіпсіздік стандарттарын қарастырып, антракоз үшін өтемақы бағдарламасын бекітті. Тау-кен ісі жөніндегі бюросы денсаулық сақтау мен қауіпсіздік стандарттарын сақтауға жауапты ұйым ретінде жұмысын жалғастырды.[56]

Шахта қауіпсіздігі мәселесі жаңа заң қабылданса да, Конгрестің күн тәртібінен түспеді. Алайда бұрынғыдай маңызды болмай қалды. Конгрестің тиісті мүшелері Тау-кен ісі жөніндегі бюроның шахта қауіпсіздігі туралы заңын орындауын бақылауды жалғастырды. Себебі сектордың мүддесіне тым көп көңіл бөліп, қауіпсіздіктің сақталуынан гөрі, өндірісті көбірек қолдағаны және жалпы алғанда, заңның орындалмауы жөнінде сынның астында қалды. 1973 жылдың басында Конгреске Тау-кен ісі жөніндегі бюросынан шахта қауіпсіздігін сақтауға қатысты құзыреттіктерді алып тастауды қарастыратын бірнеше заң жобалары енгізілді. Алайда бұған қатысты шара қабылданғанға дейін Ішкі істер министрі кенеттен шахта қауіпсіздігін қамтамасыз ету жөніндегі бағдарламаны басқару үшін Тау-кен ісі жөніндегі бюродан бөлек, шахтада қауіпсіздік нормаларын сақтауды қамтамасыз ету жөніндегі басқарманы (MESA) құрды.[57] Бұл айла Конгрестің іс-әрекетін тоқтатуға бағытталды.

Көмір шахталарында апаттар мен өлім-жітімдердің жалғасуына байланысты Конгрестің кейбір мүшелері өздерінің наразылықтарын Тау-кен ісі жөніндегі бюросынан Шахтада қауіпсіздік нормаларын сақтауды қамтамасыз ету басқармасына бағыттады. Ішкі істер министрлігі денсаулықты қорғау мен қауіпсіздікті сақтау мәселесінде әлсіз деп саналды. 1977 жылы наразылықтар ең жоғары деңгейге жетіп, ал шахта қауіпсіздігі мәселесі Конгрестің күн тәртібіне қайта енді. Федералды «Көмір өндіру қауіпсіздігі және еңбекті қорғау туралы» Заңға (*Mine Safety and Health Act*) енгізілген түзетулер негізінде бұл бағдарлама үшін ең тиімді деп саналған Еңбекті қорғау министрлігі жанынан жаңа Көмір өндірісінде Қауіпсіздік және еңбекті қорғау басқармасы құрылып, шахтада қауіпсіздікті қорғау құзыреттілігі берілді. Денсаулық сақтау және қауіпсіздік стандарттарын әзірлеуді тездету және оларды бұзғаны үшін жаза қолдану мақсатында 1969 жылғы Заң да қайта қаралды. Металл және металл емес кен орындарындағы бақылау да осы басқарманың юрисдикциясына берілді. Кәсіподақтың мықты қолдауымен 1977 жылы қабылданған заңға көмір секторы қатты қарсылық білдірді.

Ешқашан қатаң түрде орындалмаған шахта қауіпсіздігі туралы заңнама Рейган әкімшілігі кезінде әлсіреді.[58] Бұрынғы көмір шахтасының операторы Көмір өндірісінде қауіпсіздік және еңбекті қорғау басқармасы басшылығына тағайындалып, жалпы алғанда көмір өнеркәсібінің ұсыныстарына сәйкес

келетін шахтадағы қауіпсіздік ережелеріне түзетулер енгізілді. Сондай-ақ президент әкімшілігі жұмысшылардың қауіпсіздігін қорғауды назарға ала отырып, шахта операторларының жүгін азайтуға мүмкіндік беретін заң жобасын ұсынды. Алайда бұған Конгресс ешқандай жауап бермеді.

1987 жылы шахтада апаттар мен қайтыс болғандардың саны көп болуы және көмір шахтасының қауіпсіздігі туралы сыни зерттеулер бойынша бұл мәселе тағы да Конгрестің күн тәртібіне енді. Конгрестің екі палатасының комитеттерінде де тыңдаулар өткізді. Сенаттың Еңбек және адам ресурстары жөніндегі комитеті алдыңғы тыңдауда куәгерлер заңның тиісті түрде орындалмайтынын айтып, көмір шахтасы қауіпсіздігін қамтамасыз ету бойынша барлық міндеттерді шешетін жаңа тәуелсіз агенттік құруды қолдады. Комитет төрағасы, Республикалық партияның мүшесі сенатор Оррин Хэтч (Юта штатынан) және Демократиялық партияның мүшесі сенатор Эдвард Кеннеди (Массачусетс штатынан) қауіпсіздік стандарттары мен заңды орындауды жеткілікті деңгейде атқармағаны үшін Көмір өндірісінде қауіпсіздік және еңбекті қорғау басқармасын сынға алды. Нәтижесінде ешқандай заң қабылданбады. Дегенмен Рейган әкімшілігі 100-ге жуық шахта инспекторларын жалдауға келісіп, немқұрайды операторларға қатысты қылмыстық жауапкершілікті азайтқан ереженің күшін жойды.[59]

Соңғы жылдары көмір шахтасында қаза болғандардың саны айтарлықтай төмендеді. Себебі елдің көп бөлігі жерүсті өндіру түріне көшкендіктен, жерасты шахталарында жұмыс істейтіндердің саны біршама азайған. Жерүсті өндірісі кеншілер үшін қауіпсіздеу болғанымен, қоршаған орта үшін қауіпті. Бұл мәселені президент Картер мен Конгресс 1977 жылы қабылданған «Жерүсті тау-кен жұмыстарын бақылау және қалпына келтіру туралы» Заң (*Surface Mining Control and Reclamation Act*) аясында шешуге тырысты.

Көмір өндірісінде қауіпсіздік және еңбекті қорғау басқармасын сынағандар Конгресте жаңа республикашыл көпшілік тудырған реттеуге қарсы ахуалды пайдаланып, 1995 жылы агенттік мәселесін тағы да күн тәртібіне енгізді. Шығыс Кентуккидегі Көмір өндірісінде қауіпсіздік және еңбекті қорғау басқармасының «ең қауіпті және ең соңғы мақсаты» болып саналатын көмір шахталарының иелері мен операторларының қолдауымен әуелі басқарманың инспекциялық және құқық қолдану құзыреті қысқарып, оның қызметін Еңбекті қорғау және денсаулық сақтау басқармасымен біріктіру арқылы жоюға бағытталған заң шығарылды.[60] Реформалық заңнама деп аталған бұл құжат Өкілдер Палатасының Білім және еңбек ресурстары жөніндегі комитетін ақтап алды. Конгресс осы мерзім ішінде одан басқа шара қолданған жоқ, содан кейін Конгрестің күн тәртібінен шығарылды.

Көмір шахтасының қауіпсіздік ережелерін сақтау Ақ үйдің бақылауымен өзгерді. Клинтон әкімшілігінде қауіпсіздік ережелерін күшейтуге күш салынса, ал Джордж В.Буш әкімшілігінде қауіпсіздік шаралары бәсеңдеді.

Көмір өндірісінде қауіпсіздік және еңбекті қорғау басқармасы бұрынғы көмір секторы атқарушы директорының басшылығымен кейбір ережелерді әлсіретуге көшті.

2006 жылдың басында көмір шахтасында орын алған бірнеше апат салдарынан көмір шахтасының қауіпсіздігі мәселесі ұлттық саяси күн тәртібіне енді. Бірнеше айдың ішінде Конгрестегі демократтар мен республикашылдар тау-кен секторының компаниялары мен шахта кәсіподақтары арасында өткен келіссөздер нәтижесінде «Тау-кен жұмыстарын жетілдіру және жаңа төтенше жағдайларда әрекет ету туралы» Заң (*Mining Improvement and New Emergency Response Act*) қабылданды. Кен компаниялары төтенше жағдайлардың алдын алудың жаңа жоспарларын әзірлеуге, жедел оттегімен қамтамасыз етуге, сымсыз, жерасты коммуникациялық жүйелерін орнатуға және сертификатталған құтқару топтарын дайындауға міндеттелді. Денсаулық пен қауіпсіздік ережелерін бұзғаны үшін қатаң жазалар қарастырылды.[61] Бірақ заң бұзушылықтар, апаттар мен өлім жағдайлары әлі жалғасуда.

Көмір шахтасының қауіпсіздігіне ұқсас басқа да көптеген «түсініксіз» қоғамдық проблемалармен байланысты, көзге көрінбейтін саясатқа қатысты хикаяларды жазуға болады. Батыс штаттарындағы жабайы жылқыларды қорғау, үндістердің денсаулығын сақтау қызметінің бағдарламасы, ұлттық несиелік одақтарды реттеу, Ауылшаруашылығы министрлігінің жануарларға зиян келтіруді бақылау бағдарламасы және қалдықтарды теңізге тастатпау секілді көпке танымал емес саясаттарын мысал ретінде атап айтуға болады. Оларды БАҚ беттерінен көру сирек кездеседі.

Қорытындылай келе, мұндай саясат пен оларға бағытталған мәселелер қазіргі үкімет жұмысының маңызды бөлігін құрайды. Олардың әрқайсысы – мәселенің өзектілігін арттырып отыратын қоғамның белгілі бір топтары үшін маңызды. Егер қоғамдық сананы ояту үшін қандай да бір жанжал немесе апат тәрізді әдеттен тыс оқиға орын алмаса, оларды саяси қосалқы жүйелер басқарады. Олар үшін Конгрестің аз ғана мүшелері немесе Ақ үйдің лауазымды тұлғалары аландауы мүмкін.

Енді көптеген азаматтар мен лауазымды тұлғалардың назарын аударған күрделі мәселені – қоршаған ортаның ластануы мен оны бақылауды қарастырайық.■

КЕЙС-СТАДИ

Қоршаған ортаның ластануын бақылау

Қоршаған ортаның ластануы Америка қоғамында ұзақ уақыттан бері дерт болып келді. Елдің ауасы, суы және топырағы қалдықтарды жою үшін тегін немесе қымбат емес құрал ретінде пайдаланылатын.

Алайда 1960 жылдарда ғана ластану қоғамдық проблема ретінде кеңінен қабылдана бастады. Фабриканың түтін мұржалары бір кездері экономикалық прогресті бейнелеген болса, қазіргі таңда олар бақылауды қажет ететін ауыр дерт ретінде қарастырылады. Ұлттық және штаттық деңгейдегі үкіметтер экономикалық дамудың мүдделеріне айтарлықтай қарсы болса да, қоршаған ортаны ластауды бақылау мен табиғатты қорғауға бағытталған көптеген заңдар қабылдады. Мәселе ауа, су, ауыз су, қауіпті қалдықтар, қышқыл жаңбыр, пестицидтер және қатты қалдықтарды қамтиды.

Ластауды бақылау проблемасының саяси күн тәртібінің маңызды мәселесіне айналуына бірнеше фактор ықпал етті. Басында ластанудың жағымсыз салдары туралы қоғамда хабардар бол деңгейін аттырған бірқатар оқиғалар болып өтті. Рейчел Карсонның 1962 жылы жарық көрген *«Үнсіз көктем»* (Silent Spring) атты еңбегі химиялық пестицидтерді жабайы табиғат пен адамдарға кеңінен қолданудың зиянды әсеріне назар аударты.[62] 1969 жылы Санта Барбара маңындағы Калифорния жағалауындағы қаншама шақырым жағажайларды ластаған мұнай ұңғымасының жарылысы БАҚ-та кеңінен көрініс тапты. 1970 жылы 22 сәуірде өткен бірінші Халықаралық Жер күні іс-шарасына жоғары оқу орындары мен басқа да жерлерден миллиондаған адам қатысты. Бұл қоғамның қоршаған ортаны қорғауға деген үлкен қызығушылығының көрінісі еді. Халықаралық Жер күні төмен деңгейде атап өтілуде.

Эколог Дж.Кларенс Дэйвистің пайымдауынша, ластануға назар аударудың негізінде Америка қоғамының әл-ауқаты жатыр. Ол былай дейді:

> Өндіріс пен Америка экономикасына тән ресурстарға деген қолжетімділіктің жаппай өсуі ластану проблемасына бірнеше жағынан әсер етеді. Өндірістің артуы нақты ластану деңгейінің күшею қарқындылығына ықпал етті. Өмір сүру стандартының артуы адамдардың бұл мәселеге алаңдаушылық білдіруіне негіз болды. Мемлекеттік және жеке ресурстардың жеткілікті болуы қоғамды проблеманы шешуге жеткілікті қаражат пен білікті кадрлармен қамтамасыз етті.[63]

Негізгі өмірлік қажеттіліктерін қамтамасыз етуге мәжбүр адамдардың ластану проблемасына жеткілікті уақыты мен ықыласы болмауы мүмкін. Дамушы елдерде проблемаға алаңдайтындар санаулы ғана. Сондай-ақ бұл көптеген тұрғындар үшін проблема ретінде қабылданбайды. Салыстырмалы түрде бақуатты қоғамда өмірдің қолайлы жағдайлары ластануды бақылау қажеттілігіне деген сенімнің артуына ықпал етеді. Демалыс үшін бос уақыттың көбірек болуы – көңіл көтеретін ресурстар мен эстетикалық ләззат алуға сұранысты арттырса, ал білім деңгейінің жоғары болуы адамдардың табиғатты ластаудың қауіптілігі мен қоршаған

ортаны қорғау қажеттілігін түсінуіне мүмкіндік береді. Ластануды бақылау – «орта таптың мәселесі» деген қалыптасқан пікірдің де өз шындығы бар. Себебі бұл – үкіметтің оң әрекет жасауға дайын болуына ықпал ететін сипаттамасының белгісі.

Ластану және оның салдары барлығына әсер етіп, оны тартымды қоғамдық мәселеге айналдыруға негіз болады. Ал ластануды бақылау да өз кезегінде, әркім үшін бір нәрсе жасайтын және оның саяси тартымдылығын арттыратын қызмет ретінде сипатталуы мүмкін. Ластануды бақылауды қолдайтын саясаткерлер өздерін «періште» және қоғамдық мүдденің қорғаушысы ретінде көрсетуі мүмкін. Көптеген бизнес топтар мен өндірушілер қоршаған ортаны қорғауға бағытталған қатаң бағдарламаларға қарсы болса да, мәселенің кең таралуы мен тартымдылығы себебімен қиын жағдайға тап болуда. Лас ауаны немесе лас суды қалайтын сияқты көрініп, басқалардың қолдауын алу мүмкін емес. Сондықтан қатаң бақылауға қарсы болғандар, керісінше, өз қарсылықтарын ластануды бақылауға жұмсалған шығындардың бизнесті жүргізу шығындарын көбейтіп, жұмыссыздықты немесе инфляцияны арттырады деген жанама түрдегі пікірлермен білдіруі керек. Мұндай абстрактілі аргументтер қоғамның тиімділігін төмендету үшін айтылады.

Қоршаған ортаны қорғау мәселесін саяси тартымды жасайтын тағы бір фактор – оның қоғамдық денсаулықпен тығыз байланысты болуы. Ластану – жағымсыз үдеріс. Қоршаған ортаға тасталатын химиялық заттар мен басқа да қалдықтар адам денсаулығына (және басқа тіршілік үшін) әртүрлі жағымсыз, дұрыс ұғынбаған жағдайда қорқынышты нәтижеге алып келетін негативті салдарын тигізеді. Жағдай – «Елдің барлығы жәннатқа кіргісі келеді, бірақ ешкімнің өлгісі келмейді» деген ескі әнді еске түсіреді.

Қорытындылай келе, ластануды бақылауға бағытталған үкіметтің әрекеті қосымша және мықтырақ әрекеттерді талап ететін динамиканы қалыптастырды. Дэйвис былай дейді:

> Мәселе үкіметтің тануымен жариялылық пен «құрметке» ие болады, ал қоғам проблеманы жеңілдету үшін бір нәрсе жасауға болатындығын біледі. Ластануды бақылауға арналған ресми агенттік құрылғаннан кейін бұл агенттік мәселені көпшіліктің және де басқа лауазымды тұлғалардың назарына жеткізетін үйлестіруші орталыққа айналады. Агенттік қызметкерлері проблемаға назар аударуға мүдделі. Бұл сәтті болған жағдайда жеке мүдделі топтар әрекет етуге шақырады және ластануға қатысты бір әрекет жасау үшін нақты мақсаттармен жаңа топтар құрылады. Бұл қоғамдық алаңдаушылық мемлекеттік агенттіктің позициясын күшейтеді. Осылайша ластану проблемасы тұрақты тәжірибеге айналып, қысым көрсету әрекеті шара қабылдау үшін тұрақты болады.[64]

Қырық жылдан астам уақыттан бері қоршаған ортаның ластануын бақылау проблемасы ұлттық жүйелік және үкіметтік бағдарламаларда маңызды орын алып келеді. Қышқыл жаңбыр (немесе тұндыру), стратосфералық озон қабатының сарқылуы, тұрақты даму және әлем халқының өсуі секілді көбінесе жаһандық сипаттағы жаңа экологиялық мәселелер туындауда. Шикі мұнайдың апатты мөлшерде төгілуі қоғам назарын қоршаған ортаға төнген қауіпке аударды. Біріншіден, Калифорния штатының Санта Барбара маңынан теңізге мұнай төгілді, содан кейін Аляска штатының Принс Уильям Саунд портына Exxon *Valdez* мұнай танкері орналастырылды, кейінірек Мичиганның Каламазу өзенінде мұнай төгілді. 2010 жылғы сәуірде барлық мұнай апаттарының «ең үлкені» орын алды. Мексика шығанағында жұмыс істейтін *Deepwater Horizon* платформасы жарылып, шамамен 4,9 млн баррель мұнай төгілді.

Халықаралық дипломатиялық іс-шаралар да қоршаған ортаға назар аударды. Мысалы, 1992 жылғы маусымда Рио-де-Жанейрода өткен Біріккен ұлттар ұйымының Қоршаған орта және даму жөніндегі конференциясы («Жер саммиті») және 1998 жылы климаттың өзгеруі (жаһандық жылыну) туралы Киото хаттамасының келіссөздерін көрсетуге болады. Климаттың өзгеруі жөніндегі Біріккен ұлттар ұйымының Үкіметаралық тобының мерзімді баяндамаларын да атап өткен жөн.

Осындай назар аударарлықтай оқиғалар қоршаған ортаны ластау мәселесінің АҚШ-тың барлық деңгейіндегі, сондай-ақ халықаралық аренаның саяси күн тәртібінде көптеген жыл бойы ойып тұрып орын алуына жәрдемдеседі.

Сондай-ақ экологиялық қозғалыстың әсері де назар аударуға тұрарлық. Жүздеген ұлттық, штаттық және жергілікті деңгейдегі ұйымдар, қоршаған ортаны және үкіметтің оған әсер ететін әрекеттері мен саясатын мұқият қадағалайды. Бір сарапшының пікірінше, «Қоршаған орта туы астында қызмет ететін көптеген топтар саны, күрделілік және саяси агрессивтілік тұрғысынан өсіп жатыр».[65] Олар жаңа экологиялық проблемаларды немесе назардан тыс қалған кейбір мәселелерді қайтадан күн тәртібіне енгізуге әрекет жасайды. Мысалы, 1978 жылы Конгресс денсаулыққа кері әсері үшін қорғасын негізіндегі интерьер бояуын сатуға тыйым салды. Дегенмен бұл әсіресе табысы төмен аудандардағы көптеген үйлер мен пәтерлердің қабырғаларында және ағаш бұйымдарда қолданылуда. Соңғы жылдары бұл бояу шаңын жұтып немесе қабыршағын жеген балалар арасында қорғасыннан уланудың себебі ретінде анықталды.[66] Бұл жағдайды түзету үшін шаралар қабылдауға үндеу жасалды.

Енді назарымызды саяси проблемаларды шешуге немесе жақсартуға бағытталған саяси ұсыныстарды тұжырымдау процесіне аударайық. ■



Саяси ұсыныстарды тұжырымдау

Саясатты тұжырымдау – қоғамдық проблемаларды шешу үшін тиісті және қолайлы ұсынылған іс-қимыл бағыттарын (көбінесе баламалар, ұсыныстар немесе нұсқалар деп аталады) дайындау. Саясаткерлер проблеманы шешуге қатысты бірнеше бәсекелес ұсыныстармен бетпе-бет келуі мүмкін немесе олар өз баламаларын дайындауға тура келеді. Саясатты тұжырымдау әрдайым заңда, атқарушы биліктің бұйрықтары немесе әкімшілік ережелерде көрініс таппайды. Саясаткерлер проблеманың шешілуі үшін ешқандай іс-шара қабылдамауы, оның орнына мәселелердің өздері шешілуіне мүмкіндік беру үшін оларды қараусыз қалдыруы мүмкін. Олар не істеу керектігі туралы келісімге келе алмауы да ықтимал. Мысалы, Рейган әкімшілігінің өкілдері мемлекеттік мердігерлерді жалдау кезінде оң әрекет ету туралы атқарушы өкімді қайта қарау туралы келісімге келе алмағандықтан қолданыстағы өкім өзгеріссіз қалды. Ол ұлттық саясатты айқындауды жалғастыруда. Қысқасын айтқанда, қоғамдық проблеманың саясаттың күн тәртібіне енуі оң шешім қабылданатынын немесе таяуда сондай шешім қабылданатынын білдірмейді. Елдің әл-ауқат жүйесін реформалау үшін 1988 жылы Конгресс қабылдаған «Отбасын қолдау туралы» Заңға (*Family Support Act*) дейін ондаған жылдар бойы шағымдар, ұсыныстар, зерттеулер және сәтсіз әрекеттер орын алды. «Отбасын қолдау туралы» Заң әл-ауқат реформасына деген сұранысты аз уақытқа ғана қанағаттандыра алды. 1996 жылы оның орнына «Жеке жауапкершілік және жұмысқа орналасу мүмкіндігі туралы» Заң (*Personal Responsibility and Work Opportunity Act*) қабылданды. Проблемадан хабардар болу үкіметтің оң әрекет жасауына кепіл болмайды, дегенмен бейхабарлық немесе қызығушылықтың болмауы әрекетсіздікке апарып соқтырады.

Судың ластануы, денсаулық сақтаудың апатты жағдайлары, корпоративтік қаржылық тәжірибе немесе телекоммуникацияны реттеу секілді проблемаларды шешудің немесе жеңілдетудің баламаларын әзірлеушілер әдетте бәрін басынан бастамауы қажет. Уақыт өте келе саяси идеялар көп мөлшерде әзірленді. Олардың кейбірі заңға айналды, ал көпшілігі заңға айналған жоқ. Алайда саясатты әзірлеушілердің мұндай проблемалардың қалай шешілетінін жиі сұрайтындары үшін олардың барлығы өзгертілген түрде болса да қолжетімді болуы ықтимал. Еліктеу (немесе ұқсауға тырысу) – саясатты тұжырымдаудың кең таралған формасы. Саяси ұсыныстар қолданыстағы саясатқа кезең-кезеңімен өзгертулер енгізуді көздейді. Түбегейлі инновациялық ұсыныстар өте сирек кездеседі. Сүлеймен патша айтқандай, жаңа болып көрінетін идеялардың көпшілігі жаңа емес (Екклесиаст 1:9).

Саясаткерлер саясат нәтижелі болуы үшін оларды тұжырымдау барысында өзгерістерге әсер ететін бірнеше факторды есте сақтауы керек. Біріншіден, ұсыныс техникалық тұрғыдан негізделген бе? Бұл проблеманың себептерін анықтауға бағытталған ба? Ұсыныс проблеманы қай деңгейде шешуі немесе жақсартуы мүмкін? Егер 2009 жылдағыдай құлдырау проблема болса, шығындар мен салықты азайту бағдарламалары экономиканы ынталандыруы мүмкін бе? Егер салықтар азайса, адамдар табыстарын жұмсай ма? Немесе экономиканы жандандыруға көп пайдасын тидірмейтін әрекеттер жасап, ақшаны үнемдей ме? Яки қарыздарын төлеу үшін қолдана ма?

Екіншіден, ұсыныстың бюджеттік шығындары орынды ма? Бұл көптеген реттеуші ұсыныстар үшін, оның ішінде тікелей мемлекеттік шығындар тұрғысынан аса алаңдайтын мәселе туғызбайды. Бірақ жекеменшік субъектілерге қойылатын талаптарды орындау шығындары туралы не деуге болады? Қазіргі уақытта медициналық сақтандырылмаған миллиондаған адамдарды қамтудың қымбатқа түсуі саясаткерлерді тығырыққа тірейді.

Үшіншіден, ұсынысты саяси тұрғыдан қабылдауға бола ма? Қабылдануы үшін ол заң шығарушылардан немесе мемлекеттік лауазымды тұлғалардан жеткілікті деңгейде қолдау таба ала ма? Егер қажетті немесе маңызды деп есептелсе, екі партияның да қолдауын таба ала ма? Қолдау табу үшін түрлі ережелердің қосылуы немесе жойылуына қатысты кепілдік берілуі мүмкін.

Төртіншіден, ұсыныс заңға айналған жағдайда қоғам оны қабылдай ма? Заңның кері әсері болғандар осы заңға бағына ма? Мысалы, Автокөлік жолдарының қауіпсіздігі ұлттық басқармасының жаңартылған ережесіне сәйкес, жүргізушінің қауіпсіздік белбеуі тартылмайынша, жаңа көліктердің қозғалтқышты іске қосуға кедергі келтіретін тұтану жүйесімен жабдықталуы талап етіледі. Бұл ереже қоғамда теріс реакция тудырды. Конгресс ереженің күшін жоятын заңды асығыстықпен қабылдады. Автокөлік қауіпсіздігі саясатына қатысты қоғамда пайда болған тағы бір идея басқарма назарын қауіпсіздік көпшігіне қарай аударды. Уақыт өте келе бұл идея көпшіліктің көңілінен шықты (және автокөлік секторының да). Қазіргі таңда қауіпсіздік көпшігі автокөліктерде стандартты жабдыққа айналды, ал көптеген адамдар қауіпсіздік белбеуін қолдана бастады.

Ұсыныстарды тұжырымдауға кім қатысады?

Саяси ұсыныстарды әзірлеу процесіне кім қатысатынын талқылауға келетін болсақ, ең алдымен АҚШ-тағы ұлттық деңгейдегі саясаткерлерге көңіл бөлеміз. XX–XXI ғасырларда президент президент әкімшілігіндегі көмекшілері және кеңесшілерімен бірге негізгі саяси ұсыныстарды әзірлеуде басты тұлға болды (Штаттық деңгейде әдетте бұл рөлді губернаторлар атқарады). Бұл ұсыныстардың қайнар көзі едәуір көп. Кейбіреулері президент әкімшілігінің органдарында пайда болған

болуы мүмкін. Бөлкім бюрократиялық құрылымдарда яки Конгресс пен Вашингтонда біраз уақыт талқылауда жүрген мәселелерді президенттің саралап алуымен пайда болуы мүмкін.

Конгресс мүшелері мен қоғам президенттің саяси ұсыныстарды Конгрестің қарауына ұсынуын күтеді. Бірнеше жыл бұрын президент Дуайт Эйзенхауэр қызметінің алғашқы жылында Конгреске заңнамалық бағдарламасын ұсынбағаны үшін тіпті өзінің партиясының мүшелерімен бірге көпшіліктің сынына ұшырады. Сондай-ақ Конгресс мүшелері атқарушы биліктің басшысы өз ұсыныстарын қамтитын заң жобасын таныстырады деп күтті. Конгресс мүшелері жай ғана жақсы идеяларды емес, «нақты мәселелерді» қарастыруды талап етеді. Комитет төрағасы Эйзенхауэрдің өкіліне «қалағаныңызды басынан жасаймыз деп күтпеңіз» – деді. «Олай істеуге болмайды, Сіз заң жобаларын дайындап келесіз, біз оларды қарастырамыз».[67] Дәйексөзден көрініп тұрғандай, Конгресс әрдайым президенттің ұсыныстарына сыпайылықпен қарамайды. Бірақ президенттің ұсыныстары Конгрестің күн тәртібін әзірлеуіне жәрдемдесіп, президенттің Конгресс мүшелеріне пайдалы болатын кейбір маңызды мәселелерге тоқталғанын көрсетеді.

ҮКІМЕТТІК АГЕНТТІКТЕР. Көптеген саяси ұсыныстарды әкімшілік департаменттер мен агенттіктерде жұмыс жасайтын әрі кадрлық, әрі тағайындалған лауазымды тұлғалар әзірлейді. Олар ауылшаруашылығы, денсаулық сақтау, әлеуметтік қорғау, құқық қорғау, сыртқы сауда және басқа салалардағы үкіметтік бағдарламалармен үнемі жұмыс жасай отырып, жаңа саяси проблемаларды немесе қолданыстағы заңдардағы кемшіліктерді біледі. Сондықтан ол проблемаларды шешу бойынша ұсыныстар әзірлейді. Содан кейін бұл жоспарлар атқарушы билікке беріледі және ол өз кезегінде президенттің саясаты мен бағдарламаларына сәйкес келсе, әрі қарай Конгреске жіберіледі. Агенттіктегі лауазымды тұлғалардың белгілі бір саяси салаларға мамандануына, сараптама жасау қабілеті мен үнемі қатысуына байланысты саясатты әзірлеуде техникалық жақсы мүмкіндігі бар.

Агенттіктің көптеген ұсыныстары қолданыстағы заңдарды өзгерту немесе күшейтуге бағытталған. Әдетте бұл ұсыныс беруші агенттіктің пайдасына қарай жасалады. Оларды әзірлеу кезінде кейбір іліктер, әлсіз тараптары немесе кемшіліктері анықталуы мүмкін. Салық мөлшерлерін төмендету үшін 1986 жылы қабылданған «Салық реформасы туралы» Заңның (*Tax Reform Act*) үлкен әрі күрделі бөлігінде көптеген техникалық қателіктері болған. Конгрестің бұл «түзетуші» заңнаманы қабылдауына екі жыл қажет болды. Нәтижесінде, 1988 жылы «Техникалық және басқа да салық салу туралы» Заң (*Technical and Miscellaneous Tax Act*) қабылданды. Кешігудің себебі техникалық қателерді түзетуге байланысты емес. Керісінше, жаңа

мазмұнды ережелерге қатысты келісімге келу кезінде проблемалар туындады. Өйткені кейбіреулері табысты көбейтуді, ал басқалары сенаторлар мен өкілдердің салық заңнамасына енгізгісі келген әртүрлі адамдарға, компаниялар мен топтарға салықтық жеңілдіктерді ұсынды. 1986 жылғы заңға түзету енгізу қажеттілігі олардың қосымша салықтық іс-әрекеттерді жүргізуіне заңнамалық механизм мен мүмкіндік берді.

ПРЕЗИДЕНТТІК ҰЙЫМДАР. Президент саясаттың нақты бағыттарын зерделеу және саяси ұсыныстарды әзірлеу үшін кейде «адхократия» деп те аталатын уақытша ұйымдар құруы мүмкін.[68] Олардың қатарына президенттік комиссиялар, жұмыс топтары, ведомствоаралық комиссиялар және басқа да механизмдер жатады. Дегенмен ведомствоаралық комитеттердің бір ерекшелігі бар. Олардың құрамына заң шығарушы және атқарушы биліктің лауазымды тұлғаларымен қатар, жеке азаматтар да кіре алады.

Президент Рейган құрған Президенттік жекешелендіру жөніндегі комиссия АҚШ-тың Пошта қызметі мен кейбір федералды түрмелердің әртүрлі қызметтерін жеке мердігерлерге беруді ұсынды. Комиссия, сондай-ақ әкімшіліктің кейбір мемлекеттік мұнай қорлары мен электр қуаты жөніндегі маркетингтік офистерді сатуға қатысты бұрынғы ұсыныстарын да қолдады. Осы типтегі консультативтік комиссиялар саяси ұсыныстарды әзірлеу үшін әдетте беделді мүшелерінің қолдауын немесе үкіметтің проблемаға қатысты алаңдаушылығын көрсету секілді әртүрлі формада қолданылады.

Алайда президенттік комиссиялар әрдайым өздерін тағайындаған басшылыққа ұнайтын саяси ұсыныстарды әзірлей бермейді. Мысалы, Рейган әкімшілігі Брейди комиссиясын 1987 жылғы 19 қазандағы қор биржасының құлдырауын зерттеп, болашақта қайталанудың алдын алу жөнінде ұсыныстар жасау мақсатында құрды. Президент әкімшілігін таңғалдырып, комиссия Федералды резервтік кеңесі ұйғарғандай, биржалық және фьючерстік нарықтағы сауда-саттық қызметін қатаң үкіметтік бақылауда ұстау қажеттігін мәлімдеді. Мұндай ұсыныстарды орынсыз деп тапқан президент әкімшілігі Брэди Комиссиясы мен басқа да ұсыныстарды қарау үшін әртүрлі қаржылық реттеуші органдардың мүшелерінен тұратын ведомствоаралық комиссия құрды. Консервативті әкімшілік өкілдерінен тұратын ведомствоаралық комиссия (ресми түрде Ақ үйдің Қаржы нарығы жөніндегі жұмыс тобы) кейіннен президенттің ұстанымына сәйкес келетін реттеу саясатына өзгерісті аз мөлшерде ғана енгізу қажеттігін айтты.[69] Экономикалық реттеу проблемалары тұрғысынан алғанда, әсіресе консерваторлар арасында, әрекеттің аздығы немесе мүлде болмауы көп жағдайда саясаттың таңдаулы үлгісі болып табылады.

Президент Линдон Джонсон заңнамалық ұсыныстарды әзірлеу үшін жұмыс тобын кеңінен пайдалана отырып, өзі билікте отырған кезінде мұндай

топтардың 100-ден астамын құрды.[70] Ол жекелеген көрнекті азаматтар мен әкімшіліктің жоғары лауазымды тұлғаларынан құралған мақсатты топтар жаңа саясат үшін ұсыныстар әзірлеуде ұлттық бюрократияға қарағанда анағұрлым жаңашыл және жасампаз болады деп сенді. Нәтижеге оның көңілі толды. Одан кейін 1970–1980 жылдары қызметке келген президенттер мақсатты топтарды аз пайдаланды. Бұл олардың саяси бейімділік тұрғысындағы белсенділігінің төмен екендігінен болса керек.

Президент пен заң шығарушы органның жетекшілері бірлесіп тағайындайтын және атқарушы билік өкілдері мен Конгресс мүшелерінен және бөлкім, жеке азаматтардан да тұратын комиссия – бөлек бір механизм. Мысалы, *Medicare* бағдарламасының болашағы жөніндегі Ұлттық партияаралық комиссия. 1997 жылы заңмен құрылған бұл комиссияның құрамына президент пен Конгрестің спикерлері таңдаған он жеті заң шығарушы мен денсаулық сақтау саласындағы сарапшылар кірді. Оның міндеті – *Medicare* бағдарламасының ұзақ мерзімді құрылымдық және қаржылық проблемалары секілді, Конгрестің шешімі қиын мәселелері бойынша ұсыныстар жасау. Комиссия ауқымды талқылаулар өткізді. 1999 жылғы наурызда комиссияның есеп беру мерзімі жақындаған кезде реформа туралы келісімге келе алмады. Ол үшін кем дегенде он бір мүшесінің мақұлдауы қажет еді. *Medicare* бағдарламасының көптеген проблемалары шешілмеген күйінде қалды.

Президент Барак Обаманың Жарлығымен Ұлттық қаржылық жауапкершілік және реформалар жөніндегі комиссия құрылды. Оның құрамына Конгрестің әр палатасынан үш демократ, үш республикашыл және президент тағайындаған алты азамат кірді. Оның міндеті – «бюджетті бастапқы теңгерімге келтіру және ұзақ мерзімді қаржылық болжамды жақсарту» бойынша ұсыныстар әзірлеу. Комиссия ауқымды баяндама дайындады, бірақ шешім қабылдау үшін өз мүшелерінің тиісті дауыстарын жинай алмады (толығырақ, «Бюджетті қалыптастыру және мемлекеттік саясат» атты 5-тарауды қараңыз).

ЗАҢ ШЫҒАРУШЫЛАР. Әкімшілік лауазымды тұлғалармен және мүдделі топтардың өкілдерімен байланыс арқылы, сондай-ақ өздерінің мүдделері мен қызметтері негізінде жүргізілген Конгрестік тыңдаулар мен зерттеулер барысында заң шығарушылар проблемалар бойынша әрекет етуге қатысты ұсыныстар алады және ұсынылған іс-қимыл бағыттарын әзірлейді. Конгресс мүшелерінің саясатты әзірлеу процесіне қатысу қабілеттілігі Өкілдер Палатасы мен Сенаттың жанындағы Заң шығару кеңесін және Конгрестің зерттеу қызметін құру (Конгресс кітапханасының бөлігі) арқылы күшейтілді. Конгрестің жекелеген мүшелері мен комитеттерінің кадрлық ресурстарының ұлғаюы да оң нәтиже берді. Шынымен де, заң жобаларын әзірлеудің көп бөлігін қажетті білімі бар Конгресс қызметкерлері атқарады.

Қоршаған ортаны қорғау, ауылшаруашылығы, әл-ауқат реформасы және энергияны үнемдеу секілді бірқатар салада Конгресс саясаттың көп бөлігін тұжырымдады. 1970 жылғы «Таза ауа туралы» Заң (*Clean Air Act*) да, 1990 жылғы «Таза ауа туралы» Заңға енгізілген өзгертулер (*Clean Air Act Amendments*) де негізінен түпкілікті заңнамалық өнім болды.[71] Олар айтарлықтай әртүрлі стильде әзірленген. Заңдар жинағындағы 1970 жылғы Заң қырық жеті беттен тұрады. Бұл заңға сәйкес, ауаның ластануын азайту мақсаттарын қоюға көп көңіл бөле отырып, бұған қол жеткізу үшін Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) мен индустрияға көбірек әрекет жасау еркіндігі берілді. Керісінше, бірнеше жүз парақтан тұратын 1990 жылғы «Таза ауа туралы» Заңға енгізілген өзгертулерге сәйкес, көптеген нақты талаптар, орындалу кестесі секілді ережелер орындалуы тиіс (әрекетті мәжбүрлеуге арналған қатаң ережелермен бекітілген). Мысалы, Заңда Қоршаған ортаны қорғау агенттігімен реттелуі тиіс экологиялық қауіпті 189 химиялық зат көрсетілген. Заңдағы егжей-тегжейлі ережелердің барлығы әкімшілік лауазымды тұлғалардың заңды орындауда қалауына қарай әрекет етуін шектеуге бағытталған. Бұл ішінара республикашылдар тағайындаған әкімшілер мен Конгрестегі демократиялық көпшілік тағайындаған федералды судьяларға деген сенімсіздікті көрсетеді. Сондай-ақ бұл Конгрестің неғұрлым егжей-тегжейлі заңнаманы қабылдауға және оны жүзеге асырудың «микроменеджменті» деп аталатын процеске қатысуға қабілеттілігі мен дайын екендігін білдіреді.

Заңнаманың көп бөлігін ауылшаруашылығы, экология, салық немесе саясаттың басқа салаларында тәжірибесі бар Конгресс қызметкерлері дайындайды. Олар заңнамадағы сөздерді немесе сөз тіркестерін таңдау, нақты ережелерді қосу және заңнама қабылданған жағдайда оны қолдаушылар қалайтындай іске асыру сияқты егжей-тегжейлі мәселелер бойынша алаңдайды. Төменгі палатаның және Сенаттың қызметкерлері де заң шығару мәселелері бойынша көптеген келіссөздер жүргізеді. Сондай-ақ Конгрестің әр палатасының жанында Заң шығарушы кеңес жұмыс істейді. Бұл құрылымдарға заң жобаларын әзірлеудегі техникалық жұмыстарды атқару, оның ішінде оны заңдар жинағына енгізу секілді қызметтер үшін ондаған адвокат-техниктер тартылған.[72]

МҮДДЕЛІ ТОПТАР. Саясатты тұжырымдауда мүдделі топтардың рөлі орасан зор, олар әдетте заң шығарушы органдарға заңнамаға қатысты нақты ұсыныстар береді. Олар сондай-ақ ұсынылған саясатты әзірлеу, өз мүддесіне сәйкес келетін кейбір өзгертулерді енгізу үшін атқарушы билік пен заң шығарушы лауазымды тұлғалармен жұмыс істей алады. Қоршаған орта, ауылшаруашылығы және пестицид өндірушілері 1988 жылы өзгертіліп қайта қабылданған «Федералды инсектицид, фунгицид және родибицид туралы» Заңын (*Federal*

Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act) қалыптастыруда негізгі ойыншылар болды. Заң халықты ауылшаруашылығы дақылдарында қолданылатын зиянды пестицидтерден қорғауға арналған. Тағы бір мысал ретінде бірнеше топтардан тұратын Израиль лоббистерін атап өтуге болады. Олар АҚШ-тың Израильге қаржылық көмегін қабылдату бойынша өте ықпалды болды.

Штаттық деңгейде мүдделі топтар заңнаманы тұжырымдауда, әсіресе күрделі және техникалық мәселелер бойынша үлкен рөл атқара алады. Себебі штаттық деңгейдегі заң шығарушыларға мұндай мәселелермен жеткілікті деңгейде айналысу үшін уақыт пен қызметкерлер жеткіліксіз. Иллинойс штатының заң шығарушы органы еңбек қатынастары туралы заңды кәсіподақ пен өнеркәсіп өкілдерімен келіскеннен кейін ғана қабылдағаны мәлім.[73] Осылайша жеке топтар әдеттегідей саясаттың нақты тұжырымдамашысы бола алады.

Проблеманы шешуге қатысты бір-бірімен бәсекелесетін ұсыныстар медициналық көмек жағдайындағы сияқты бірнеше саладан келуі мүмкін. Бұл салалар арасында ынтымақтастық та болуы ықтимал. Бұған қарсы тағы бір балама – өзіне қолайлы салаға жүгіну. Джордж В.Буш әкімшілігінің қызметкерлері 2001 жылы энергетикалық ұсыныстарды әзірлеу барысында экологиялық топтарға назар аудармай, мұнай саласының өкілдерімен жұмыс істеді. Бұл заң жобасының 2005 жылға дейін қабылданбауы күрделілігі мен туындаған дау-дамайға байланысты болуы ықтимал. Оның басты мәселесі ішкі электр қуатын өндіруді арттыру болды. Керісінше, Обама әкімшілігі қаржылық реттеуді қолға алған кезде Конгреске жіберілген заң жобасы әкімшіліктің ішінде дайындалды. Әрине, Конгресс заңды қабылдағанға дейін үлкен өзгерістер енгізді.

Сонымен бірге саясатты тұжырымдаушылар шетелдік болсын, яки отандық болсын, басқа үкіметтердің тәжірибелеріне сүйене отырып, саяси идеяларды қолдана алады. Жақсы ма, жаман ба, әйтеуір Америка штаттары кейде бір-біріне еліктейді. Обама әкімшілігінің өкілдері 2009 жылы Алапат рецессиямен күресу үшін ұсыныстар әзірлеу барысында Жапонияның 90-жылдардағы экономикалық құлдырау жағдайында не істегеніне назар аударды. Жапон саясаткерлері құлдырауға қарсы тұру үшін тиісті күшті шараларды қолданудан бас тартты және рецессия жалғаса берді.



Саясатты техникалық процесс ретінде тұжырымдау

Саясатты тұжырымдау процесі екі түрлі маңызды шараны қамтиды. Біріншісі – қандай да бір проблема туындаған кезде жалпы не істеу керектігін шешу. Алдыңғы мысалда атап өтілгендей, «медициналық сақтандырудың

ұлттық жүйесі қандай болуы керек?» деген сұрақ туындайды. Басқа жағдайларда «аборт жасатуға қандай шектеу қойылуы мүмкін?» немесе «ең төменгі жалақы деңгейі қандай болуы керек және ол кімдерді қамтуы керек?» деген сұрақтар туындауы ықтимал. Бұл сұрақтарға жауаптар жалпы қағидаттар немесе тұжырымдар түрінде болады. Осындай сұрақтар шешілгеннен кейін іс-әрекеттің екінші түрі пайда болады. Күшіне енген кезде келісілген қағидаттарды не мәлімдемелерді тиісті түрде жүзеге асыратын заңнамалық немесе әкімшілік ережелер әзірленуі қажет. Көбінесе жаңа заңдар қолданыстағы заңнамалармен үйлесуі тиіс. Бұл – техникалық және қарапайым болғанымен, өте маңызды міндет. Заң жобасының жазылу тәсілі мен ережелері басқарушылық және мемлекеттік саясаттың нақты мазмұнына айтарлықтай әсер етуі мүмкін. Жобалаудың нашарлығы салдарынан XX ғасырдың басында Канзас штатының заң шығарушы органы қабылдаған заң сияқты болуы мүмкін. Осыған сәйкес, мысалы, екі пойыз бір жолда кездескенде біреуі екіншісі өтіп кеткенге дейін жолдан шығуы керек (осы туралы ойланып көріңіз).

Кеңес үкіметі спутнигін ұшырғаннан кейін АҚШ-қа ғылыми және инженерлік білім беруде «орыстарды қуып жетуге» көмектесу үшін 1958 жылы қабылданған «Ұлттық қорғаныс саласында білім беру туралы» Заңын (*National Defense Education Act*) саясатты мұқият тұжырымдамаудың салдарына мысал ретінде көрсетуге болады. Бұл жағдай сонымен қатар қырғи-қабақ соғыс жылдарында коммунизм алдындағы қорқыныштың АҚШ-тағы саясат пен саясатты қалыптастыруға қалай әсер еткенін көрсетеді. Заңда магистратура стипендиясын алған студенттердің коммунист еместігін баяндауы қажеттігі немесе «адалдық туралы антқа» қол қоюды қажет ететін ережелер көптеген дау тудырды.

Либералдар студенттерден ант беруді талап етуді патриоттық сезімге нұқсан келтіреді деп сынап, қажет еместігін мәлімдеді. Олар үшін бұл өтемақы қажет ететін маңызды қоғамдық проблема болды. Консерваторлар адалдық антын, қаржылық көмекті коммунистерге (ол кезде АҚШ-қа ұнамайтын) берудің алдын алу үшін қажетті құрал деп санады, сондай-ақ кез келген адал американдықтың мұндай антқа қол қоюдан неліктен бас тартатынына таңғалды. Қысқасы, олар мұны проблема деп есептемеді. Кейбір университеттер ант беру талаптары сақталған жағдайда стипендиялық бағдарламаларға қатыспайтынын мәлімдеді. Стипендияға үміткер бірнеше магистранттар да ант беруден және ақшадан бас тартты. Ақыр соңында ант беру сөзі құлаққа жағымды әрі қолайлы «адалдықты растау» деп ауыстырылды. Символдық тілдің маңызы зор.

Ант беруге қатысты туындаған қайшылықтарға қарамастан, комитет отырыстарында да, заң жобасына қатысты өткен пікірталас кезінде де бұл мәселе талқыланған жоқ. Оның енгізілуін ешкім қолдамады. Олай болса,

ол қалай заңға енді? Бұл сұрақтың жауабы өте күрделі емес, бірақ ол көптеген мемлекеттік-саяси сұрақтарға жауап береді. Заңның мәтінін жасаған адам стипендияға қатысты кейбір ережелерді қолданыстағы заңнамадан көшіріп қоя салды. Сол ережелердің бірі (оны «дайын үлгі» деп атауға да болады) – адалдық туралы ант беру. Бұл ереже бұрынғы заңда дау туғызбады. Бірақ бұл 1958 жылғы заңға енгізілген кезде оған қатысты дау-дамай басталды. Бұл оқиғадан қорытынды шығаратын болсақ, заңға ереже енгізуден гөрі, кейінірек оны алып тастаған қиынырақ. Заң жобасын әзірлеушілер жаңа заңдарды жазу кезінде заңдар жинағына енген заңдардың ережелерін жиі пайдаланады.

Заңдар мен ережелерді жазу шеберлікпен жасалуы керек, өйткені осы заңдар немесе ережелер күшіне енген кезде адамдар заңнамалық ілікті табуға кірісіп, ереженің мағынасын өз пайдасына өзгертуге тырысады.

2008 жылғы «Экономиканы жедел тұрақтандыру туралы» Заң (*Emergency Economic Stabilization Act*) елдегі қаржылық дағдарысты жеңілдету үшін 700 млрд АҚШ долларына дейін шығын жасауға (немесе инвестициялауға) жол ашты. Ол ірі көлемде ақшаны қисынсыз инвестициялаған банктерден ипотекамен байланысты нашар активтерді сатып алу үшін «Проблемалы активтерді сатып алу бағдарламасын» (TARP) құрды. Қабылдау процесі барысында заңға «немесе басқа да қаржы құралдары» тіркесі де енгізілді. Солай болған соң, Қаржы министрлігі проблемалы активтерді сатып алудан банктерге қаражат беруге көшті (Капиталды сатып алу бағдарламасы), бұл өз кезегінде, Конгрестің көптеген мүшелерінің және басқалардың наразылығын тудыратын заңды өкілеттікке ие болды. Көптеген банктер жоспарланғандай несие беруден гөрі, өзіне жаңа капитал жинақтауды жөн санады.

Сөйлем мен ниеттің айқын болуы сонымен қатар заңдар мен ережелерді жағымсыз заң түсіндірмелерінен қорғауға және іске асыру міндеті жүктелгендерге нақты нұсқаулар беруге жәрдемдеседі. Қазіргі таңда Конгресс пен көптеген штаттық деңгейдегі заң шығарушы органдардың заңдарды жазуға көмектесетін заң жобаларын әзірлеу қызметтері бар. Олар сондай-ақ комитет қызметкерлерінің, бюрократтардың және мүдделі топ өкілдерінің сараптамалық қызметіне де жүгінеді.

Мағынасы немесе ниеті түсініксіз заңды түсіндіруге кіріскен судьялар әдетте тыңдаулар, комитеттің есептері және *Конгресс отырыстарының ресми жинағында* жазылған пікірталастар секілді заңның тарихын зерттеуге кіріседі. Көбінесе осы контекстік тәсіл – заңның мәнін түсінуге жәрдемдеседі. Конгресте кейде қажетті түсіндірулерді қолдау үшін заңнамалық тарих құруға тырысады. Мәлімдемелер мен әңгімелер осы мақсатта қолданылады. Америка лоббистері лигасы президентінің айтуынша, «заң жобасы көбінесе тым кең мағынада жазылады, ал Конгресс «біз ол кемшілікті

заңнамалық тарихпен жөндейміз» – дейді. Лоббистер терминологияны, фразаларды, идеяларды, тұжырымдамаларды жиі ұсынады».[74] Заңнама тарихын мұқият және скептицизммен оқу қажет.

АҚШ-тың Жоғарғы Сотының судьясы Антонин Скалияның жетекшілігіндегі консервативті судьялар, Конгрестің ниетін толық түсіну үшін заңнамалық тарихты қолдануға үлкен күмән келтіруде. Скалия судьяның міндеті заң тарихын оқу арқылы заң шығарушының ниетін ашуға тырысу емес, керісінше, заңның мәтінін түсіндіру екенін айтады.[75] Егер заңнамалық түсіндірмеге қатысты мәтіндік тәсіл қабылданса, бұл Конгрестің заң жобаларын дайындаушыларға ықпал етеді және олар заңды мұқият жасауға тырысады. Мұны Рональд Рейган мен Джордж Буш әкімшілігі тағайындаған консервативті судьялар қолдады.

Әрине, «Саясаткер және оның ортасы» деп аталатын екінші тараудан көргеніміздей, егер Конгресс сот түсіндірмесімен келіспесе, сот әрекетін заңның мәнін түсіндіретін заң шығару арқылы аттап өтуге болады. 1967–1990 жылдар аралығында Конгресс төменгі деңгейдегі сотқа қатысты кем дегенде 220, ал Жоғарғы Соттың шешімдерін өзгертетін немесе күшін жоятын 120 заң қабылдады.[76] Мұның бәрі соттарды заңнамалық процестің ажырамас бөлігіне айналдырады.

КЕЙС-СТАДИ

Саясатты тұжырымдау: «Пациенттерді қорғау және қолжетімді медицина туралы» Заң

Екінші дүниежүзілік соғыстан кейін ұлттық денсаулық сақтау мәселелері ұлттық саяси күн тәртібінде жиі пайда болды. Президент Гарри Труман «міндетті ұлттық медициналық сақтандыруды» ұсынды. Конгрестің кейбір мүшелері бұл мәселеге қатысты заң жобасын ұсынды. Бұл ұсыныстарды қателесіп «әлеуметтендірілген медицина» деп атаған сол кездің беделді Американдық медициналық қауымдастығы бұған қатаң қарсылық білдіріп, оның қабылдануына кедергі жасады. Сондай-ақ аурухана салу мен медициналық зерттеулерге федералды шығындар көбейту туралы ұсыныстар оңай қабылданып жатты.[77]

Джонсон әкімшілігі Конгреске *Medicare* (қарттар үшін) және *Medicaid* (табысы төмен адамдар үшін) бағдарламаларын құру үшін ұсыныс беріп, заң қабылдатты. Никсон мен Картер әкімшілігі денсаулық сақтау саласының ауқымын кеңейтуге бағытталған заңға қолдау көрсетті. Бұл мәселе бойынша белгілі саясаткер, сенатор Тед Кеннедидің (Массачусетс штатынан) пікірінше, әртүрлі іс-әрекеттерден нәтиже шықпады.

Ұлттық күн тәртібінде ерекше орын алған денсаулық сақтау реформасы 1992 жылғы президенттік науқан кезінде басты мәселе болды. Қызметке кіріскеннен кейін көп ұзамай Клинтон әкімшілігі Хиллари Родхэм Клинтонның жетекшілігінде Ұлттық денсаулық сақтау жүйесін реформалау бойынша жұмыс тобын құрды. Бірнеше айдың ішінде 500-ге жуық мемлекеттік және жекеменшік денсаулық сақтау саласы мамандарының көмегімен жұмыс тобы 1 300 беттен тұратын кешенді заң жобасын ұсынды. Заң жобасы – жұмыс беруші есебінен қызметкерлерді міндетті сақтандыру, медициналық сақтандыру сатып алу кооперативтері, тұтыну шығындарының лимиттері және темекіге салынатын салықтың ұлғаюы есебінен ішінара қаржыландыруды қамтыды.

Конгресс мүшелері де, жалпыға ортақ ұлттық медициналық сақтандыру секілді денсаулық сақтау реформасының басқа жоспарларын әзірлеп енгізді. Клинтон жоспарына әртүрлі медициналық ұйымдар, атап айтқанда, АҚШ-тың Медициналық сақтандыру қауымдастығы қатты қарсылық білдірді. Конгресс мүшелері ешқандай келісімге қол жеткізе алмады. Сонымен статус-кво тағы бір мәрте басым болды. Клинтон жоспары Конгресс талқылауына жете алмады.

1995 жылы президент Клинтон және республикашылдардың бақылауындағы жаңа Конгресс *Medicare* мен *Medicaid* бағдарламаларының құнын төмендетуге баса назар аударды. Бұл да нәтиже бермеді. Джордж В.Буштың әкімшілігі жалпы денсаулық сақтау реформасына онша қызығушылық танытпады. Ол рецепт бойынша берілетін дәрі-дәрмектің шектеулі төлемдерін қамтамасыз ететін *Medicare* бағдарламасының D атты бөлімін ұсынды.

2008 жылғы президенттік науқанда Барак Обама бастапқыда денсаулыққа қатысты мәселелерді жақсы білетіндігін көрсете алмады. Үгіт науқаны жалғасқан сайын білімі артып, сайлауда жеңіске жеткен кезінде ол денсаулық сақтаудың жалпы реформасын жүргізуге шешім қабылдады. Енді АҚШ-тың 2009 жылғы денсаулық сақтау саласындағы жағдайға шолу жасап көрейік.

Көптеген адамдар, әсіресе денсаулық сақтау реформасына қарсы шыққан республикашылдар мен консерваторлардың көпшілігі АҚШ-тың денсаулық сақтау жүйесін «әлемдегі ең үлкен жүйе» деп атайтын. Әрине, Америкадағы медициналық қызмет, әсіресе ақшасы көптер және/немесе премиум сыныпты медициналық сақтандыруы бар адамдар үшін өте жақсы. 46 миллионға жуық адамның медициналық сақтандыруы болмады, басқалары толығымен қамтылмады. АҚШ – жалпы медициналық сақтандырумен қамсыздандырылмаған жалғыз ғана индустриялық-демократиялық мемлекет еді.[78] Алайда АҚШ ішкі жалпы өнімінің 16 пайызын денсаулық сақтау саласына жұмсады, бұл басқа елдерге қарағанда әлдеқайда көп болды.

Сонымен қатар АҚШ денсаулық сақтауға қатысты рейтингтерде де жақсы нәтиже көрсете алмады. Өлімнен құтқару мүмкін болған жағдайлар бойынша 15, ал, салауатты өмір сүру ұзақтығы бойынша 24-орын алды. Мысалы, аз қаражат жамсағанына қарамастан, британдықтар мен канадалықтардың және француздардың денсаулық сақтау жүйесі бойынша рейтингі жоғары болды.

Жоғарыда атап өтілген жағдай денсаулық сақтау саласын жақсарту қажеттігін көрсетеді. Мұнда профессор Пол Старр «денсаулық сақтау саясатының тұзағы» деп атап өткендей, өзгерістерді қиындататын жағдайды қарастырамыз. Көптеген американдықтардың медициналық сақтандыруы болмаса да немесе қаржылық жағынан қорғалуы жеткіліксіз болса да, денсаулық сақтау жүйесін реформалауға қарсы болғандар жеткілікті. Старр былай дейді:

> Тұзақтың негізгі элементтері – нақты шығындарын пайда көретін адамдардан жасыратын жұмыс беруші қамтамасыз ететін сақтандыру жүйесі; Тиісті түрде ұйымдасқан және жұртшылықтың ықыласына кеңінен бөленіп және басқа талапкерлерден ерекшеленіп олжаға бөлендік деп ойлайтын қарттар мен ардагерлер сияқты топтарды қорғауға бағытталған мемлекеттік бағдарламалар; және өзгеріске қарсы тұратын мықты мүдделі топтарды қалыптастырып, денсаулық сақтау өнеркәсібін кеңейтіп, байытқан қаржыландыру жүйесі.[79]

Обама әкімшілігі мен Конгрестегі демократиялық көпшілік бұл тұзақтан түскен жоқ. Бірақ көпшілік қалайтын шектеулі заңдарды қабылдауына тура келді. Обама президент Клинтон сияқты Конгреске президенттің толық жоспарын ұсынудың орнына, мәселені егжей-тегжейлі қарастыруды Конгрестің еншісіне қалдырды. Ол сөйлеген сөздері мен мәлімдемелерінде денсаулық сақтау саласын реформалаудың бірқатар мақсаттарын белгіледі. Олар – медициналық сақтандыру мен медициналық қызметтерге қолжетімділікті кеңейту, жеке сақтандыру бизнестің «жаман жағдайларда» төлеуден бас тарту сияқты жағымсыз әрекеттерін тоқтату үшін реттеу механизмдерін енгізу, төлемдердің көлемін кеңейту үшін жаңа кірістерді арттыру және қолданыстағы бағдарламалардың шығындарын азайту, мемлекеттік және жекеменшік денсаулық сақтау шығындарының өсу қарқынын төмендету.[80]

Денсаулық сақтау саласына қатысты саясаттағы күрестің басында президент, президент әкімшілігінің қызметкерлері және Конгресс басшылары мәселенің шешімін табу үшін денсаулық сақтау ұйымдарының өкілдерімен кездесіп, келіссөздер жүргізді. Уақыт өте келе ортақ мәмілеге келді. Оның бірі – дәрі-дәрмек индустриясындағы лоббистік топ саналатын Американың Фармацевтикалық зерттеулер және өндірушілер қауымдастығы (PhRMA).

Қауымдастық мемлекеттік бағдарламалар шеңберінде дәрі-дәрмектерге 80 млрд АҚШ долларын үнемдеуге және реформаны қолдау үшін жарнамаларға демеушілік етуге келісті. Өз кезегінде, Үкімет бағасы арзан дәрі-дәрмектерді импорттауға тыйым салып, *Medicare* бойынша дәрі-дәрмектердің бағасы туралы келіссөздер жүргізбеуге кепілдік берді. Бұл дәрі-дәрмек сататын компаниялар үшін қымбатқа түсті. Ауруханалар қауымдастығы үкіметке он жылда 155 млрд АҚШ долларын үнемдеуге мүмкіндік беретін төлемдерді төмендетуге келісті. Ауруханалар шығындарды қатаң бақылаудан босатылып, кеңейтілген медициналық сақтандыру аясында қосымша табысты пайдаланатын еді.

Өкілдер палатасының жанындағы Энергетика және сауда, Әдістеме және қаражат пен Білім және еңбекті қорғау комитеттері – денсаулық сақтау саласындағы заңнама нұсқалары негізінде бірыңғай заң жобасын енгізіп мақұлдады. Заң жобасының ерекшеліктері ретінде ұлттық медициналық сақтандыру биржасы, мемлекеттік сақтандыру опционы, сақтандыруды сатып алуға жеке мандат, аз қамтамасыз етілген адамдарға субсидиялар беру және орта және ірі жұмыс берушілердің көпшілігінің сақтандыру төлемдерін ұсынуын қамтамасыз ету немесе айтарлықтай айыппұл төлеу секілді ережелерді көрсетуге болады.

Өкілдер палатасында 255 мүшеден тұратын Демократиялық көпшілікті – либералдар, ұстамдылар және консерваторлар құрады. Спикер Нэнси Пелоси барлық заңнамалық қабілеттерін қолданып, 218 мүшеден тұратын көпшілікпен келісімге келуге тырысты. Бір ғана дауыстан басқа (Луизиана штатынан), республикашылдар заңға көптеген сындар мен қарсылықтарын білдірді. Жазға таман Пелоси қажетті көпшілік санына бірнеше дауыспен жете алмады. Нәтижесінде, өкіл Барт Ступакпен (Мичиган штатынан) келіссөз жүргізуден басқа амалы жоқ екенін түсінді. Ступак денсаулық сақтау жүйесін реформалауды қолдаушы әрі аборт жасатуға қарсы адам болды. Ол заң жобасына абортқа қарсы ереже енгізуді қалады, әйтпесе өзі және басқа да демократтар қарсы дауыс беретінін алға тартты. Көптеген келіссөздер нәтижесіз аяқталғаннан кейін Пелоси Ступактың талабына көніп, аборт жасатуға қарсы ереже заң жобасына 240–194 дауыспен енгізілді (64 демократ пен 176 республикашыл). Содан кейін денсаулық сақтау саласындағы реформа туралы заң жобасы 220–215 дауыспен қабылданды, оның ішінде Демократиялық партияның 39 мүшесі Республикалық партияның мүшелерімен бірге қарсы дауыс берді. Енді Сенатты қарастырайық.

Сенатта денсаулық сақтау саласындағы реформалар туралы заң жобасын Денсаулық сақтау, білім, еңбек және зейнетақы комитеті (HELP) мен Қаржы комитеті қарады. Денсаулық сақтау, білім, еңбек және зейнетақы комитетіне заң жобасынан шілде айында шығып қалған науқас сенатор Тед Кеннедидің (Массачусетс штатынан) орнына сенатор Крис

Даун (Коннектикут штатынан) жетекшілік жасады. Қаржы комитетінің жетекшісі сенатор Макс Баукус (Монтана штатынан) екі партияның да қолдауына ие болатын заң жобасын жасағысы келді. Осы мақсатта ол, комитет ішінен өзінен басқа тағы екі демократ пен үш республикашылдан тұратын «Алтылықтың бандасы» деген атпен белгілі топ құрды. Сенаттың Демократиялық жетекшісі Гарри Рид (Невада штатынан) пен Ақ үйдің келісімімен бұл топ төрт ай бойы кездесулер мен келіссөздер жүргізді. Алайда олардың екі партияның да қолдауына ие болатын заң жобасын жасамайтындығы белгілі болды. Содан кейін Бокус тұрақты комитет процесін қолданып, заң жобасын ұсынуға шешім қабылдады. Бұл іске асты және бірнеше күн жүргізілген пікірталастар мен өзгертулерден кейін 14–9 дауыспен жарияланды. Заң жобасын қолдап тек республикашыл Олимпия Сноу ғана дауыс берді (Мэн штатынан). (Ақыр соңында ол да денсаулық сақтау реформасына қарсы дауыс берді). Республикашылдар заң жобасын әлсіретуге немесе жоюға бағытталған көптеген түзетулер ұсынды. Азшылық болғандықтан, олардың әрекеті нәтижесіз болды.

Көпшіліктің көшбасшысы Рейд өз партиясының түрлі сегменттеріне үндеу жолдау үшін екі комитеттің нұсқаларынан тұратын ортақ заң жобасын әзірледі. Өкілдер палатасы көпшілік ережесі бойынша жұмыс жасайды, бірақ Сенатта 60 дауыс қажет болды. 2009 жылғы шілдеде демократ Аль Франкеннің Сенат үшін Миннесотада өткен даулы сайлауда жеңіске жетті деген шешім қабылданғаннан кейін Рейд 60 дауысқа ие болды. Бұл дауыстардың ішінде демократтар фракциясына қосылған Вермонт штатынан Бернард Сандерс пен Коннектикут штатынан Джозеф Либерман секілді екі тәуелсіз сенатордың да дауыстары болды.

Пелосиге қарағанда Рейд бірде-бір дауыс жоғалтпайтын болғандықтан, жекелеген сенаторлардың, өздері қалаған жағдайда, артықшылықтар бойынша мәміле жасайтын күшті мүмкіндігі болды. Кейбіреулер сол мүмкіндігін пайдаланды. Луизиана штатының сенаторы Мэри Ландриенге 2005 жылы Катрина дауылының әсерін азайту үшін денсаулық сақтау саласын қаржыландыруға бағытталған «Луизиана сатып алуы» жобасы уәде етілді. Сенатор Бен Нельсонның дауысын жоғалтып алмау үшін Небраскаға қосымша *Medicaid* қаражатын жолдауға бағытталған «*Cornhusker Kickback*» жобасы қолданылды. Конгресте болатын келіссөздерде сирек кездесетін осындай мәмілелерді, әсіресе республикашылдар көбірек сынға алды.

Содан кейін кенеттен Джид Либерман қоғамдық нұсқаны (үкімет қаржыландыратын сақтандыру жоспары) қоспайтын және 55–64 жас аралығындағы адамдардың *Medicare*-ні сатып алуына рұқсат бермейтін заң жобасын Рейдтің қолдауымен өткізгісі келді. Кейбір либералдар *Medicare* нұсқасын сол кезде қатты өлсіреген қоғамдық нұсқаға балама ретінде таңдады.

60 дауыс алған Рейд, 18 желтоқсанда денсаулық сақтау саласындағы реформа туралы заң жобасын Сенаттың қарауына ұсынды. Келесі бірнеше күн ішінде республикашылдардың процеске кедергі жасауы салдарынан, тағы үш дауысқа қажеттілік туындады. Соңында, 24 желтоқсанда реформа заңы 60–39 дауыспен қабылданды. Кейбір ұсыныстары заң жобасына қосылмағанына қарамастан, демократтар өте риза болды.

Екінші іс-әрекет Өкілдер палатасының «Қолжетімді медициналық қызмет туралы» Заңға (*Affordable Care Act*) өзгерістер енгізген және Сенаттың заң жобасын жетілдірген (немесе толықтырған) келісімге келу туралы заң жобасын қабылдауға қатысты болды. Сенатор Бен Нельсон ар-ожданына жүгінетін болғандықтан, «*Cornhusker Kickback*» жобасы алынып тасталды. Республика партиясы ұсынған қырыққа жуық түзету қабылданбағаннан кейін, Сенат 56–43 дауыспен заң жобасын қабылдады. Содан кейін заң жобасын 220–207 дауыспен Өкілдер палатасынан өтті. Бірнеше күннен кейін президент Обама «Медициналық қызмет көрсету және білім беру шығындарын келісу туралы» Заңға (*Health Care and Education Reconciliation Act*) қол қойды.

«Қолжетімді медициналық қызмет туралы» Заңның қысқаша сипаттамасына тоқталмас бұрын, «Медициналық қызмет көрсету және білім беру шығындарын келісу туралы» Заңдағы «білім беруге» қатысты бірқатар түсініктеме берген жөн. Бұл заңмен федералды үкімет студенттерге жалғыз несие беруші ретінде бекітіліп, жеке несие берушілердің федералды несиелерінің кепілдіктері қолжетімсіз болды. Бұл үкіметке он жыл ішінде шамамен 61 млрд АҚШ долларын үнемдеуге мүмкіндік беріп, оның көп бөлігі Pell гранттары мен басқа білім беру бағдарламаларына жұмсалуы қажет еді. Тегін несиелер бұдан былай жеке кредит берушілерге берілмейтін болды.

Ал «Қолжетімді медицина туралы» Заңның қысқаша сипаттамасы мынандай.[81] Медициналық сақтандыруы жоқ адамдардың көпшілігі оны сатып алуға немесе салық санкцияларын төлеуге мәжбүр болды («жеке мандат»). Субсидиялар табысы төмен адамдарға көмектесу үшін қолжетімді болды. Штаттар сақтандыруды сатып алғысы келетіндерге көмектесу үшін медициналық сақтандыру биржаларын құруы керек еді. Жұмыс берушілердің медициналық жеңілдіктер ұсынуы қажетсіз еді, алайда олай істемегендердің көпшілігіне айыппұл салынады. Сақтандыру компаниялары бұрынғы шарттарды қамтудан бас тарта алмайды, қамтамасыз етуден бас тартып, жыл сайынғы немесе өмір бойы сақтандыруға шектеулер қоя алмайды. Балалар жиырма алтыға толғанға дейін ата-аналарының медициналық сақтандыруын қолданды. Медикейд бағдарламасы– федералды кедейлік деңгейінің 133 пайызынан төмен кірісі бар барлық адамдарды қамтитын болып кеңейтілді. Егер штат бағдарламаға қатысатын болса, федералды үкімет жалпы шығындарды үш жылдық мерзіммен және одан кейін 90 пайызға төлейді. «Қолжетімді медициналық қызмет

туралы» Заңның шығындары көбінесе табысы жоғары адамдарға салынатын салықтың және *Medicare* жеткізушілердің төлемдерінің азаюымен қамтамасыз етіледі. Конгрестің Бюджеттік жоспарлау басқармасының есебі бойынша бағдарламаның он жылдық құны 940 млрд АҚШ долларын құрайды. Тағы 138 млрд АҚШ доллары тапшылықты азайтуға бөлінеді (Заңның әртүрлі ережелердің күшіне ену мерзімі бірнеше жылға созылды).

2010 жылдың қаңтарында демалыс үзілісінен көп ұзамай күтпеген оқиға орын алды. Республикашыл Скотт Браун марқұм сенатор Тед Кеннедидің мерзімін аяқтау үшін Массачусетс штатындағы арнайы сайлауда жеңіске жетті. Бұл жағдай демократтардың қарсыластарды бұғаттау үшін қажетті алпыс дауысқа ие емес екендігін білдірді. Консерваторлар денсаулық сақтау саласындағы реформалар туралы заңды осымен бітті деп ойлады. Көптеген демократтар дүрбелеңге түсті. Денсаулық сақтау саласындағы реформаны құтқару үшін не істеу керек еді? Кейбіреулер қысқартылған заң жобасын қабылдау керек деді. Қалғандары республикашыл оппозицияны бәсеңдететін бірнеше шағын заң жобаларын қабылдауды қолдады.

Біраз талас-тартыстан кейін барлығы сабырға келді. Президент Обама мен Демократиялық партияның басшылығы жетістікке қол жеткізетіндеріне сенді. Президент реформаны жақтап, оған қарсы Республикашылдардың уәждерін жоққа шығара бастады. Сондай-ақ ол Сенат заңына ұқсас денсаулық сақтау саласын реформалаудың нақты жоспарын ұсынды. Ақ үй ұйымдастырған «екі партиялық денсаулық сақтау саласының саммитінде» республикашылдардың не қолдайтыны, не пайдалы идеялар бере алатыны белгілі болды. Кейбіреулері жай ғана «басынан бастағысы келді».

Содан кейін демократтар денсаулық сақтау реформасын қабылдау стратегиясын әзірледі. Нәтижесінде демократтар 2009 жылдың басында Конгрестің «Бюджет туралы» заңына сәйкес бюджетті салыстыру туралы шешім қабылдады. Бұл бюджеттік әрекетті көпшілік дауыспен қабылдауға мүмкіндік беріп, республикашыл оппозицияның ықтималдығын жойды (Республикашылдар бұл процедураны Джордж В.Буштың салық шегерімдерін қолдану үшін пайдаланды).

Өкілдер палатасы Сенаттың заң жобасын ешқандай өзгеріссіз қабылдайтыны туралы шешім шығарды. Осы сәтте өкіл Ступактың тағы бір «мүмкіндігі» пайда болды. Оның пікірінше, Сенаттың заң жобасында аборт жасатуға қарсы қатаң ереже болмады. Президент Обаманың Жарлығымен енгізілген «Хайд» түзетулері оның наразылығын басты. Содан кейін Өкілдер палатасы Сенаттың заң жобасын 219–212 дауыспен қабылдады. Осылайша «Қолжетімді медициналық қызмет және пациенттерді қорғау туралы» Заң президенттің қол қоюымен қолданысқа енді.

Ол қолданысқа енгізілгеннен кейін «Қолжетімді медицина туралы» Заңның төңірегіндегі күрес сот, штаттық үкімет пен әкімшілік аренаға дейін ауысты. АҚШ-тың Жоғарғы соты, *Тәуелсіз бизнес ұлттық федерациясының Себелюске қарсы ісі* бойынша, үкіметтің салық салу мен жалпы игілікке жұмсау күшіне негізделген шешімін 5–4 шешіммен заңды деп таныды.[82] Заңды іске асыру бойынша күрес жалғасуда.■



Қорытынды пікір

Проблеманы анықтау, күн тәртібін әзірлеу және саясатты қалыптастыру – мемлекеттік саясаттың қандай болатынына қатысты ресми шешімдерді қамтымағаны үшін саяси процестің алдын-ала болжау бөлімін құрайды. Дегенмен олар маңызды рөл атқарады, себебі олар қандай мәселелер қаралатындығын, қайсысы қосымша сараптамаға жіберілетінін және қайсысы қабылданбайтынын анықтауға жәрдемдеседі. Осылайша олар саяси қақтығыстарды қамтып, қосымша қақтығыстың шарттарын анықтауға көмектеседі. Э.Э.Шатшнайдер былай дейді:

> Саяси қақтығыс, бұл – қарсыластардың алдын-ала келісілген мәселелер бойынша әріптестер арасындағы пікірталасы емес. Шындығында, баламаларды анықтау биліктің жоғарғы құралы болып табылады... Саясатты белгілейтін адам елді басқарады, өйткені балама нұсқаларды анықтау – қақтығыстардың таңдауы, ал қақтығыстарды таңдау – билікті бөлістіреді.[83]

Шын мәнінде, саясатты қабылдауды саясатты тұжырымдаудан ажырата білу көп жағдайда қиын. Аналитикалық тұрғыдан алғанда, екеуі де саяси процестегі бір-бірінен бөлек функционалдық қызметтер. Алайда оларды «жеке адамдар әртүрлі уақытта және әртүрлі мекемелерде орындамауы қажет».[84] Көбінесе «Қолжетімді медициналық қызмет туралы» Заңға қатысты мысалда көрсетілгендей, іс-қимыл бағытын қалыптастыратын адамдар өздерінің ұсыныстарын қабылдатуға ықпал жасауға тырысады. Кейбір ережелер енгізіледі, басқалары алынып тасталады, сондай-ақ ұсынылған саясат үшін қолдау қалыптастыру мақсатында сөз бен сөз тіркестері мұқият таңдалады. Болашаққа көз жүгірте отырып, әзірлейтін адамдарға қабылданған саясатты әкімшілендіру кезінде орын алуы мүмкін жағдайлар да әсер етуі мүмкін. Саясат мақсатына жету үшін ықтимал реакциялар болжанып ескеріледі. Мұндай стратегиялық әрекеттер саясатты қалыптастыру процесінің әртүрлі кезеңдерін біріктіруге көмектеседі.



Әрі қарай зерттеу үшін

http://www.epi.org/

Экономикалық саясат институты – либералды ұйым ретінде экономикалық өсуді және экономикалық теңдікті қамтамасыз ететін мемлекеттік саясатты насихаттайды. Тұрмыс деңгейі, мемлекеттің экономикадағы рөлі, сыртқы сауда және қоғамдық пікірдің сипаты сияқты тақырыптар бойынша есептер ұсынылған.

http://www.heritage.org/

Мұра қоры – консервативті «зерттеу орталығы». Бұл веб-сайт 1997 жылдың мамыр айынан бастап ішкі және сыртқы саясатқа қатысты әртүрлі мәселелер бойынша жаңалықтарды ұсынады.

http://rollcall.com/

Конгреске бағытталған бұл сайттың «Саясат» деген сілтемесінде Конгресс мүшелері және басқа да мемлекеттік лауазымды тұлғалардың ұлттың көкейкесті мәселелеріне қатысты талқылаулары көрініс тапқан.

www.csg.org

Штаттық үкіметтер кеңесінің (CSG) ресми парақшасында мемлекеттік саясаттың қазіргі жағдайы туралы күн сайын ірі газеттерде басылған мақалалар жарияланады. Сондай-ақ өзге де мәселелерге назар аударуға мүмкіндік беретін басқа веб-сайттарға сілтемелер бар.



Өз біліміңді тексер

Тараудың тұжырымдамалары мен терминологиясын қарайтын оқулықтар, тараудың қысқаша мазмұны, кроссвордтар және глоссарий флэш-карталарына кіру үшін студенттік серіктестік веб-сайтына кіріңіз.

login.cengage.com



Ұсынылған әдебиеттер

Barbara J. Nelson, *Making an Issue of Child Abuse* (New York: Basic Books, 1984). Бұл АҚШ-тағы балаларға қатысты зорлық-зомбылықтың әлеуметтік қамсыздандырудың басты мәселесіне айналғандығы туралы терең талдау.

Bryan D. Jones және Frank M. Baumgartner, *The Politics of Attention* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2005). Бұл еңбекте үкімет проблемаларды шешудің басымдықтарын белгілейтін процестерге назар аударылған.

Frank R. Baumgartner және Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*. 2nd ed. (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2004). Саяси мәселелердің қалай көтеріліп, құлдырайтыны және оның саяси процеске тигізетін салдары туралы жүйелі, эмпирикалық сараптама.

John Gaventa, *Power and Powerlessness* (Urbana, IL: University of Illinois Press, 1980). Аппалачия алқабындағы саяси билікті зерттеген бұл еңбекте биліктің әртүрлі өлшемдеріне, соның ішінде шешім қабылдаудағы сәтсіздік жағдайына назар аударылған.

John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. (New York: HarperCollins, 1995). Күн тәртібін анықтауды зерттеген осы еңбекте проблемалардың, саяси бағдарламалардың және саясаттың жекелеген ағымдары кейде саясаттың күн тәртібін белгілеу үшін мүмкіндіктер тудыруға бірігеді деген тұжырым жасалады.

Paul Starr, *Remedy and Reaction: The Peculiar American Struggle Over Health Care Reform* (New Haven, CT: Yale University Press, 2011). Бұл кітаптың көптеген жақсы құндылықтарының – «Қолжетімді күтім туралы» Заңның қабылдануын егжей-тегжейлі түсіндіреді.

Roger W. Cobb және Charles D. Elder, *Participation in American Politics*, 2nd ed. (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1983). Бұл американдық саясаттағы күн тәртібін зерттеген басты зерттеулердің бірі.

Thomas A. Birkland, *Lessons of Disaster* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2006). Күн тәртібін әзірлеу және саясатты өзгерту үшін апаттар мен олардың салдарын зерттеу.

Сілтемелер

1. Janet A. Weiss, «The Power of Problem Definition: The Case of Government Paperwork,» *Policy Sciences*, Vol. 22 (January 1989), pp. 99–100.
2. Ibid.
3. *A Report of the Commission on Federal Paperwork: Final Summary Report* (Washington, DC: Government Printing Office, October 3, 1977), p. 5.
4. House Committee on Government Operations, Hearings on *Implementation of the Paperwork Reduction Act Amendments of 1983*, 98th Cong., 2nd Sess., April 1983, pp. 27–28.
5. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 53 (April 8, 1995), p. 1205.
6. *The New York Times*, July 13, 2009, p. A13.
7. Қараңыз, John Dewey, *The Public and Its Problems* (Denver, CO: Swallow, 1927), pp. 12, 15, және 16.
8. Саяси мәселелерді кеңінен талқылау үшін қараңыз: David A. Rochefort және Roger W. Cobb, eds., *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1994).
9. Jeffrey Toobin, «Casting Votes», *The New Yorker*, January 14, 2013, pp. 17–18.

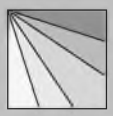
10. Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power* (Boston, MA: Little, Brown, 1979), p. 42.
11. George C. Edwards III және Ira Sharkansky, *The Policy Predicament* (San Francisco: W. H. Freeman, 1978), p. 90.
12. David G. Smith, «Pragmatism and the Group Theory of Politics», *American Political Science Review*, LVIII (September 1964), pp. 607–610.
13. Murray Edleman, *Constructing the Political Spectacle* (Chicago: IL: University of Chicago Press, 1988), Chap. 2.
14. Қараңыз, Barbara J. Nelson, *Making an Issue of Child Abuse* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1984); and Elizabeth Pleck, *Domestic Tyranny* (New York: Oxford University Press, 1987).
15. Robert A. Katzmann, *Institutional Disability* (Washington, DC: Brookings Institution, 1986).
16. General Accounting Office, *Homeless Mentally Ill: Problems and Options in Estimating Numbers and Trends* (Washington, DC: 1988).
17. Charles S. Bullock III және Charles M. Lamb, eds., *Implementation of Civil Rights Policy* (Monterey, CA: Brooks/Cole, 1984), Chaps. 2, 3.
18. James Q. Wilson, «How to Teach Better Values in Inner Cities», *Wall Street Journal*, May 18, 1992, p. A14.
19. Cf. Layne Hoppe, «Agenda-Setting Strategies: The Case of Pollution Problems». Unpublished paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association (September 1970).
20. Robert Eyestone, *From Social Issues to Public Policy* (New York: Wiley, 1978), p. 3.
21. George C. Edwards III, *Overreach: Leadership in the Obama Administration* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012), p. 67.
22. Roger W. Cobb және Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamic of Agenda-Building*, 2nd ed. (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1983), p. 85.
23. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. (New York: HarperCollins, 1995), p. 4.
24. Қараңыз: Jack L. Walker, «Setting the Agenda in the United States Senate: A Theory of Problem Selection», *British Journal of Political Science*, VII (October 1977), pp. 423–446.
25. *The New York Times*, February 20, 2002, p. B1.
26. Barbara Sinclair, *The Transformation of the U.S. Senate* (Baltimore, IL: Johns Hopkins University Press, 1989), p. 51.
27. Kingdon, op. cit., Chap. 4.
28. Ibid., p. 87.
29. Ibid., p. 165.
30. Күн тәртібін әзірлеудің тағы бір мысалы үшін қараңыз: Frank R. Baumgartner және Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1993).
31. David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951), p. 30.
32. Paul Light, *The President's Agenda, rev.* ed. (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1991), Chap. 3. The quotation is on p. 69.
33. George C. Edwards III және Andrew Barrett, «Presidential Agenda Setting in Congress», in Jon R. Bond and Richard Fleisher, eds., *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era* (Washington, DC: CQ Press, 2000), Chap. 6.
34. John B. Bader, *Taking the Initiative: Leadership Agendas in Congress and the «Contract with America»* (Washington, DC: Georgetown University Press, 1996), Chap. 1.
35. Walker, op. cit., p. 431.
36. Kingdon, op. cit., p. 204.
37. Beth M. Hensikin және Edward I. Sidlow, «The Supreme Court and the Congressional Agenda-Setting Process». Unpublished paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association (April 1989); және Roy B. Flemming, B. Dan Wood, және John

Bohte, «Policy Attention in a System of Separated Powers: An Inquiry into the Dynamics of American Agenda Setting». Unpublished paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association (April 1995).
38. Табиғи және өндірістік апаттардың салдары туралы қараңыз: Thomas A. Birkland, «Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting», *Journal of Public Policy.* Vol. 18 (January-April 1998), pp. 53–74.
39. Cf. Cobb and Elder, op. cit., p. 25.
40. Norman Orstein, National Public Radio.
41. *The New York Times*, April 18, 2013, pp. 1, 15.
42. Қараңыз: Michael Lipsky «Protest as a Political Resource», *American Political Science Review*, Vol. 67 (December 1968), pp. 1144–1158.
43. Бұл тақырып осы еңбекте талқыланады: W.A. Swanberg, *Citizen Hearst* (New York: Scribner's, 1961, pp. 79–169.)
44. Kingdon, op. cit., pp. 95–99.
45. Ibid., pp. 152–160. Жалпы қараңыз: James A. Stimson, *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and Swings*, 2nd ed. (Boulder, CO: Westview Press, 1999).
46. Joseph A. Page және Mary Winn O'Brien, *Bitter Wages* (New York: Grossman, 1973), Chap. 7.
47. Those who wish to pursue this topic further should consult the highly informative study by Cobb and Elder, op. cit.
48. This discussion owes much to Roger W. Cobb and Marc H. Ross, eds., *Cultural Strategies of Agenda Denial* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997), Chap. 2.
49. Peter Bachrach және Morton S. Baratz, *Power and Poverty* (New York: Oxford University Press, 1970), p. 44. See also John Gaventa, *Powerlessness: Quiescence and Change in an Appalachian Valley* (Urbana, IL: University of Illinois Press, 1980).
50. E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960), p. 71.
51. T. R. Reid, *Congressional Odyssey: The Saga of a Senate Bill* (San Francisco, CA: W. H. Freeman, 1980).
52. David Rosner және Gerald Markowitz, *Deadly Dust: Silicosis and the Politics of Occupational Disease in Twentieth-Century America* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991). Chapter VI is titled «Last Gasp: The Death of the Silicosis Issue.» The quotation is on p. 179.
53. Anthony Downs, «Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle,» *Public Interest*, XXXII (Summer 1972), pp. 38–50.
54. Duane Lockard, *Coal: A Memoir and Critique* (Charlottesville, VA: University Press of Virginia, 1998), Chap. 4.
55. William Graebner, *Coal Mining Safety in the Progressive Period* (Lexington, KY: University of Kentucky Press, 1976). Also, John Bartlow Martin, «The Beast in Centralia No. 5: A Mine Disaster No One Stopped», *Harpers Magazine* Vol. 196 (March 1948), pp. 193–220.
56. Daniel J. Curran, *Dead Laws for Dead Men: The Politics of Federal Coal Mine Health and Safety Legislation* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1993), Chap. 5.
57. *The New York Times*, May 8, 1973, p. 21.
58. Laurence E. Lynn Jr., *Managing Public Policy* (Boston, MA: Little, Brown, 1987), pp. 254–256.
59. *The New York Times*, March 12, 1987, p. 11; *Wall Street Journal*, June 1, 1987, pp. 1, 10.
60. David Maraniss және Michael Weisskopf, «OSHAs Enemies Find Themselves in High Places», *The Washington Post*, July 24, 1995, pp. A8–A9.
61. *CQ Almanac 2006* (Washington, DC: Congressional Quarterly, Inc., 2007), pp. 18-4-18-5.
62. Қараңыз, Phillip Shabecoff, *A Fierce Green Fire: The American Environmental Movement* (New York: HarperCollins, 1993), pp. 106–111.
63. J. Clarence Davies, *The Politics of Pollution*, 2nd ed. (Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill, 1975), p. 7. This discussion relies considerably on Davies.
64. Ibid., pp. 8–9.

65. Walter A. Rosenbaum, *Environmental Politics and Policy*, 5th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2005), p. 39.
66. Helen Epstein, «Lead Poisoning: The Ignored Scandal», *New York Review of Books*, Vol. XL (March 21, 2013), pp. 30–32. This is a review of Gerald Markowitz and David Rosner, *Lead Wars: The Politics of Science and the Fate of America's Children* (Berkeley, CA: University of California Press/Milbank Memorial Fund, 2013).
67. Quoted in Richard E. Neustadt, *Presidential Power* (New York: Wiley, 1960), p. 102.
68. Francis E. Rourke және Paul R. Schulman, «Adhocracy in Policy Development». Unpublished paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association (September 1988).
69. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 46 (February 6, 1988), pp. 243–245.
70. Emmette S. Redford және Richard T. McCulley *White House Operations: The Johnson Presidency* (Austin, TX: University of Texas Press, 1986), Chap. 5.
71. Richard E. Cohen, *Washington at Work: Backrooms and Clean Air*, 2nd ed. (Boston, MA: Allyn and Bacon, 1995), Chap. 11.
72. Robert Pear, «It Should Be Called the Grossman Health Care Bill», *The New York Times*, November 26, 1993, p. A20; and Cohen, op. cit.
73. Gilbert Y. Steiner және Samuel K. Gove, *Legislative Politics in Illinois* (Urbana, IL: University of Illinois Press, 1960), p. 52. Сондай-ақ Diane Blair, *Arkansas Politics and Government* (Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 1988), Chap. 9.
74. Quoted in *The New York Times*, November 18, 1991, p. C10.
75. Ескерту, «Why Learned Hand Would Never Consult Legislative History Today», *Harvard Law Review*, CV (April 1992), p. 1005.
76. Robert A. Katzman, *Courts and Congress* (Washington, DC: Brookings Institution, 1997), p. 57.
77. This case study draws mostly on *CQ Almanac 2010* (Washington, DC: CQ-Roll Call, 2011); Lawrence R. Jacobs және Theda Skocpol, *Health Care Reform and American Politics*, rev. ed. (New York: Oxford University Press, 2012); және Paul Starr, *Remedy and Reaction* (New York, CT: Yale University Press, 2011).
78. T.R. Reid, *The Healing of America* (New York: Penguin Press, 2009).
79. Starr, op. cit., p. 123.
80. Jacobs and Skocpol, op. cit., p. 88.
81. CQ Almanac, op. cit., pp. 9-6-9-13.
82. *National Federation of Independent Business v. Sebelius* (U.S. Supreme Court) 2012.
83. Schattschneider, op. cit., p. 68. Сондай-ақ қараңыз: Sarah B. Pralle, *Branching Out. Digging In: Environmental Advocacy and Agenda Setting* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2006).
84. Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Belmont, CA: Wadsworth, 1970), p. 53.

Төртінші тарау

Саяси шешім қабылдау



Саяси шешім кейбір ресми тұлғаның немесе органның артықшылық беріліп, балама ретінде ұсынылған саясатты қабылдау, өзгерту немесе қабылдамау әрекетін қамтиды. Заң қабылдау немесе жарлық шығару – мұның позитив формадағы көрінісі. «Мемлекеттік саясатты зерттеу» тарауында мемлекеттік саясаттың мазмұнына едәуір әсер ететін саяси шешім мен саясатты күнделікті қолдануға қатысты әдеттегі шешім арасындағы айырмашылықты еске түсірген абзал. Сондай-ақ саяси шешім – саяси процесс барысында қабылданған әдеттегі және әдеттегі емес шешімдердің шарықтау шегі.

Саяси шешім қабылдау кезінде кең ауқымды саяси баламалардың арасынан таңдау жасалмайды, керісінше, артықшылық беріліп, балама ретінде ұсынылған саясат бойынша шаралар қабылданды. Осы шараларды жақтаушылар балама ретінде ұсынылған саясат кемшіліктеріне қарамастан мақұлдады деп санайды. Саясатты тұжырымдау процесі шешім қабылдау кезеңіне жақындаған сайын кейбір ережелер қабылданбайды, кейбірі қабылданса, басқалары өзгертіліп айырмашылықтар азайтылады. Кейбір жағдайларда қорытынды саяси шешім тек формальды түрде қабылдағанға дейін мәміле жасалады. Басқа жағдайларда дауыстар саналып, қабылданған шешім жарияланғанға дейін мәселе күмән тудыруы мүмкін.

Саяси шешім қабылдау процесіне жеке тұлғалар мен ұйымдар да қатысатынына қарамастан, шешім қабылдау құзыреті мемлекеттік ресми тұлғаларға берілген. Олардың қатарына заң шығарушылар, атқарушы биліктің өкілдері мен соттар жатады. Шешім қабылдау процесі арқылы саяси бағдарламалар «мемлекеттік биліктің саясатына» айналады. Демократиялық елдерде саяси шешімдерді қабылдау міндеті халықтың мүддесін қорғайтын

заң шығарушы органмен анағұрлым тығыз байланысты. Заң шығарушы органдағы көпшілік халықтың басым бөлігінің мүддесіне өкілдік етеді дегенді жиі естиміз. Мұндай пайымдама демократиялық мемлекетте адамдар ең болмағанда өз өкілдері арқылы басқаруы керек деген ұғымға жетелейді. Заң шығарушы орган қабылдаған саяси шешімдер әдетте тиісті жолмен қабылданғаны үшін легитимді деп есептеліп, барлығы оған бағынады. Жалпы мемлекеттік лауазымды тұлғалардың іс-әрекет жасау бойынша заңды билігі болса және олардың іс-әрекеті қабылданған процедуралар мен ережелерге сәйкес келсе, олардың қабылдаған шешімдері легитимді деп қарастырылады.

Легитимділік ұғымына нақты анықтама беру қиын. Бұл заңдылық ұғымына да жатпайды. Дегенмен заңдылық ұғымы халықтың үкіметті мойындап, оның іс-әрекетінің заңдылығы немесе орындылығына сенуіне ықпал ете алады. Саясатты қалыптастыру процесінде бір нәрсенің қалай жасалғаны (яғни тиісті процедуралардың қолданылған-қолданылмағаны) мен жасалып біткені де легитимділікке әсер етеді. Үкіметтің кейбір әрекеттері, тіпті лауазымды тұлғалардың заңды немесе конституциялық өкілеттіктері шегінде болса да, легитимді деп қабылданбауы мүмкін. Себебі бұл әрекеттер көпшіліктің басым бөлігі қолайлы деп санайтын пікірден алшақ кетеді. Осылайша көп американдық Вьетнам соғысының легитимділігін ешқашан қабылдаған емес. Кейбір халықтар жеке өмірге қол сұқпау бойынша берілген конституциялық құқығының легитимділігін үкіметтің аборт жасатуға тыйым салу сияқты кейбір іс-әрекеттеріне қайшы деп қабылдамайды. Екінші жағынан, 1983 жылы Жоғарғы сот заңнамалық ветоны конституциялық емес деп санаса да, ол қажетті және тиімді, яғни Конгресс пен атқарушы биліктің легитимді шешімі ретінде қарастырыла береді. Заңға вето қою механизмдері 1983 жылдан бері жүздеген рет енгізілді.[1]

Конституцияға сәйкестік – легитимділік үшін әрдайым *міндетті шарт* емес. Легитимділік – қоғамдық қолдауды қалыптастыру және үкімет пен оның мақұлдаған саяси бағдарламаларын қабылдау кезіндегі маңызды фактор. Мемлекеттік лауазымды тұлғалар легитимділіктің осы маңызын білуі керек. Легитимділік әлсіреген кезде үкімет пен оның саясатының тиімділігі де азаяды.

Саяси және әлеуметтік ғылымдар саласындағы ғалымдар саяси шешім қабылдау туралы көптеген теориялық және эмпирикалық еңбек жазды. Бұл еңбектерде оқырман шешім қабылдау процесін қалай зерттеуге болады, шешім шын мәнінде қалай қабылданады, тіпті шешім дегеніміз не деген сұрақтар төңірегіндегі көптеген келіспеушіліктер мен қарама-қайшылықтардың бар екеніне куә болады. Бұл жерде осы қайшылықты мәселелерді шешуге ешқандай әрекет жасалмайды. Керісінше, оқырманға саяси шешім қабылдауға қатысты процесті түсінуге көмектесетін кейбір

тақырыптар талқыланады. Оның ішінде кейбір шешім қабылдау теориялары, критерийлері мен стильдері, Конгресте көпшілікті қалыптастыру (немесе шешім қабылдау) процесі және президенттік шешім қабылдау секілді тақырыптар бар.

Талқылауда көргеніміздей, саяси шешім қабылдаушыға көптеген күштер, қысымдар мен шектеулер әсер етуі мүмкін. Олар мұны әдетте таңдау жасауды жеңілдететін қалыптасқан кертартпа тәртіп пен процедураларды әзірлеу арқылы шешуге тырысады. Мұндай мінез-құлыққа екі мысал ретінде инкрементализмді және шешім қабылдау ережелерін көрсетуге болады. Алайда көптеген жағдайда дұрыс шешім қабылдаудың оңай жолы жоқ.



Шешім қабылдау теориялары

«Мемлекеттік саясатты зерттеу» тарауында аталып өткендей, шешім қабылдау балама саясаттың ішінен таңдау жасауды білдіреді. Шешім қабылдау процесінің линиялық бағдарламалау, ойын теориясы және Монте-Карло тәсілімен қоса, көптеген формальді және сандық модельдері бар. Олар көбінесе «шешім қабылдау теориясы» айдарымен топтастырылған. Шешім қабылдаудағы кейбір бейресми және рационал емес әдістерге хиромантия, дарт ату және тиын тастау жатады. Дегенмен бұл тәсілдердің ешқайсысы мұнда қарастырылмайды.

Адамдар сондай-ақ интуиция негізінде де шешім қабылдайды.[2] Президент Джордж В.Буш кейбір шешімдерді «ішкі инстинктке» сүйене отырып қабылдағанын айтты. Рационал емес процесс ретіндегі интуиция «болжамға», «жағдайды сезінуге» және басқа да импровизацияланған алғышарттарға сүйенеді. Мысалы, биліктегі әкімшілік лауазымды тұлғалар, айқын стандарттар мен ережелердің болмауына байланысты, көбінесе, интуицияға сүйеніп әрекет етуге тиіс. Интуициямен қабылданған пайымдар мен шешімдер кейде дұрыс, кейде қате, кейде тіпті өрескел болады. Бұл әрине, шешім қабылдаудың басқа формальді тәсілдеріне де қатысты.

Мұнда интеллектуалды іс-әрекеттер мен процедураға баса назар аударатын шешім қабылдаудың үш теориясы қарастырылады: рационал-кешенді теория, инкрементті теория және аралас шолу теориясы. Шешімдерді шын мәнінде жеке адамдар мен топтар қалай қабылдағанын сипаттай алатындықтан, бұлар – эмпирикалық теориялар. Шешімдерді *қалай қабылдау керектігі* жөніндегі көзқарастар – нормативті теориялар. Байқағанымыздай, шешім қабылдау теориялары мен зерттеулерде осы екі сипаттаманы бөліп көрсету оңай емес.

Рационал-кешенді теория

Рационал-кешенді теория – ең танымал шешім қабылдау теориясы. Бұл теория экономистердің радционал адамның қалай шешім қабылдау

керектігі туралы көзқарасына, сондай-ақ математиктердің, психологтардың және басқа да әлеуметтік ғылым саласындағы ғалымдардың дамытқан рационал шешім қабылдау теорияларына сүйенеді. Мұны рационал таңдау теориясымен шатастырмау керек. Рационал таңдау теориясы жеке мүдделері негізінде шешім қабылдаушылардың дедуктивті модельдерін әзірлеу үшін қолданылса, ал рационал-кешенді теория – мақсаттарға (мейлі жеке, мейлі ұйымның болсын) қол жеткізу мүмкіндігін арттыратын есепті рационал шешім қабылдауға қажетті процедураларды анықтайды.

Рационал-кешенді теория әдетте төмендегі элементтерді қамтиды:

1. Шешім қабылдаушы басқа проблемалардан ажыратуға болатын немесе кем дегенде, сол проблемалармен салыстырғанда тиімді ойлана алатын проблемамен бетпе-бет келеді.
2. Шешім қабылдаушыға бағыт беретін мақсаттар, құндылықтар немесе міндеттер белгілі және оларды маңыздылығына сәйкес нақтылауға және тізбектеуге болады.
3. Мәселені шешудің әртүрлі нұсқалары зерттеледі.
4. Әр баламаны таңдау кезінде пайда болатын нәтижелер (шығындар мен пайдалар, артықшылықтар мен кемшіліктер) зерттеледі.
5. Әрбір балама және оның салдары басқа баламалармен салыстырылады.
6. Шешім қабылдаушы өзінің мақсаттарына, құндылықтарына немесе міндеттеріне қол жеткізу мүмкіндігін барынша арттыратын баламаны және одан туындайтын нәтижені таңдайды.

Бұл процедураның нәтижесі – рационал шешім, яғни қойылған мақсатқа ең тиімді түрде қол жеткізетін шешім. Қысқасы, бұл оны оңтайландырады, сондай-ақ бұл ең тиімді шешім. Рационал шешім мемлекеттік саясатқа көлемді де, негізгі де, яки шектеулі де өзгерістерді енгізуі мүмкін.

Рационал-кешенді теория айтарлықтай сынға ұшырады. Профессор Чарльз Э.Линдбломның пайымдауынша, шешім қабылдаушылар әдетте нақты және айқын анықталған проблемаларға тап болмайды. Керісінше, олар алдымен шешім қабылдайтын проблемаларды анықтап, тұжырымдауы қажет. Мысалы, бағалар тез өсіп, адамдар «біз инфляция проблемасын шешуге тиіспіз» деген кезде қандай проблема бар? Беделді корпорациялар мен одақтар басқаратын реттелмелі баға ма? Инфляциялық психология ма? Осыларға ұқсас басқа да себептер ме? Ешкім инфляцияға қарсы тікелей соғыс жарияламайды. Оның орнына инфляцияның себептерін қарастыру керек, ал оларды анықтау қиын болуы мүмкін. Қысқаша айтқанда, проблеманы анықтау – шешім қабылдаушы үшін күрделі міндет.

Сынаушылардың тағы бір бөлігі рационал-кешенді теорияның шешім қабылдаушыға қоятын интеллектуалдық талаптарын шындыққа жанаспайды

деп санайды. Олардың пікірінше, шешім қабылдаушылар проблеманы шешу үшін баламалы шешімдер туралы жеткілікті ақпарат алады, олардың салдарын кейбір нақты дәлдікпен болжай алады және балама нұсқалардың шығын-пайда талдауын дұрыс салыстыра алады.

Инфляция проблемасын рационалды шешу үшін қажет ақпараттық және интеллектуалдық ресурстарға қас-қағым сәтте талдау жасау, уақыттың тығыздығы, ақпарат жинақтау мен болашақты болжау және есептеудің күрделілігі секілді кемшіліктердің рационалды әрекет жасауға кедергі келтіретінін көрсетеді. Экономистердің үнемі көрсеткеніндей, заманауи компьютерлер мен теңдеулерге толы күрделі экономикалық модельдерді пайдаланғанның өзінде де бұл проблемаларды толықтай жоя алмайды. Кейбіреулер сияқты, мүмкін болған балама нұсқалардың барлығын қарастыру қажеттігі туралы айтып, көптеген аргументтер келтірудің пайдасы шамалы ғана. Рационал-кешенді шешім қабылдаушының өзіне де ақылға сыймайтын және ойдан шығарылған баламаларды ескермеуге мүмкіндік берілген.

Рационал-кешенді теорияның құндылық аспектісіне де бірқатар сын айтылды. Шын мәнінде, мемлекеттік шешім қабылдаушы әдетте құндылықтар арасында келісімге жетуден гөрі, құндылықтар қақтығысы жағдайына тап болады. Ал қайшылықты құндылықтарды оңай салыстыруға немесе өлшеуге мүмкіндік бермейді. Сонымен бірге шешім қабылдаушы жеке құндылықтарын қоғамдық құндылықтармен шатастыруы да мүмкін. Сондай-ақ фактілер мен құндылықтарды оңай бөлуге болады деген рационалды болжам іс жүзінде қауқарсыз. Кейбіреулер су тасқынына қарсы тұру үшін бөгет салуға қолдау көрсетсе, ал басқалары эстетикалық және экологиялық себептерге байланысты судың өз жолымен ағып тұрғанын қалап, бұған қарсы тұруы мүмкін. «Фактілерге» жүгінудің өзі мұндай даулы мәселелерді шешпейді.

Тағы бір проблема – «орны толтырылмайтын шығын» мәселесі. Бұрын қабылданған шешімдер мен міндеттемелер, қолданыстағы саясат пен бағдарламаларға жасалған инвестициялар көптеген балама нұсқаларды қарауды қиындатуы немесе тоқтатуы мүмкін. Клинтон әкімшілігінің ұлттық денсаулық сақтау бағдарламасын әзірлеу процесі елде жұмыс берушілер қаржыландыратын медициналық сақтандыруға деген сенімнің арқасында шектелді. Обама әкімшілігі де солай болды. Мысалы, бір рет салынған әуежайды қаланың басқа жағына көшіру оңай емес. Егер жоба жартылай ғана салынып біткеннің өзінде де, әуежайды көшіруге жұмсалған ақшаны босқа «ысырап» етудің орнына, жобаны аяғына жеткізу үшін қысым жасалады.

Соңында рационал-кешенді модель бірыңғай шешім қабылдаушы бар деп санайды. Заң шығарушы органдар, көптеген басшылары бар ведомстволар, бірнеше мүшеден тұратын соттар немесе халықаралық қатынастардағы ұлт-мемлекеттер мұның орнын баса алмайды.

Инкрементті теория

Инкрементті теория – рационал-кешенді теорияның көптеген кемшіліктерін болжауға тырысып, мемлекеттік лауазымды тұлғалардың іс жүзінде шешім қабылдау тәсілін сипаттайтын шешім қабылдау теориясы.[3] Әрине, Конгресс мүшелерінің заңды қабылдау кезінде рационал-кешенді модельге ұқсас қандай да бір әдісті қоладанатынын дәлелдейтін мәліметтер аз. Инкрементті шешімдер, мысалы, қолданыстағы саясатта агенттік бюджетінің аз пайыздық өсімі немесе студенттік несие алу талаптарын біршама қатайту сияқты түбегейлі жоспарларды жүзеге асырудың орнына, шектеулі өзгерістер мен толықтыруларды енгізу тәжірибесі. Инкрементализмді (Линдблом оны «бытыраңқы инкрементализм» деп атайды) былайша тұжырымдауға болады:

1. Мақсаттарды немесе міндеттерді таңдау және бұл мақсаттарға қол жеткізу үшін қажетті әрекеттерді эмпирикалық талдау бір-бірінен ерекшеленбейді, керісінше, бір-бірімен тығыз байланысты.
2. Шешім қабылдаушы проблеманы шешу үшін қолданыстағы саясаттың тек бірте-бірте өзгеретін (яғни, шағын өзгерістер) нұсқаларының тек бірнешеуін ғана қарастырады.
3. Әр балама үшін шектеулі ғана «маңызды» салдары бағаланады.
4. Шешім қабылдаушылар тап болған проблема үнемі өзгеріп отырады. Инкрементализм проблеманы басқаруды жеңілдетуге көмектесетін соңғы мақсаттарға сансыз өзгертулер мен түзетулер енгізуге мүмкіндік береді.
5. Проблеманың тек қана бір немесе «дұрыс» шешімі жоқ. Шешімнің дұрыс екенін тексеру – бұл әртүрлі талдаушылардың келісілген мақсатқа жету үшін ең тиімді немесе ең үйлесімді құрал екендігіне келіспейақ шешімді қабылдауы.
6. Инкрементті шешім қабылдау болашақтағы негізгі әлеуметтік мақсаттарға жетудің орнына, қолданыстағы нақты әлеуметтік кемшіліктерді жақсартуға бағытталған.[4]

Линдбломның пайымдауынша, инкрементализм – шешім қабылдаудың АҚШ сияқты плюралистік қоғамдарға тән процедурасы. Шешім мен саясат – шешім қабылдау процесіне қатысқан көптеген қатысушылардың («тараптар») алыс-берісі мен өзара келісімінің нәтижесі. Инкрементализм әртүрлі топтар арасындағы даулы мәселелер бойынша тек үлкен немесе «бәрі немесе ешқайсысы» сипатындағы саяси мәселелерден гөрі, қолданыстағы бағдарламаларға шектеулі өзгерістер енгізу ғана болғаны үшін келісімге келу оңайырақ. Сондықтан бұл саяси тұрғыдан ойға қонымды. Шешім қабылдаушы өз әрекетінің болашақтағы салдарына қатысты белгісіздік

жағдайында әрекет еткендіктен, инкрементті шешімдер белгісіздік шығындары мен тәуекелді азайту тұрғысынан тиімді.

Инкрементализм реалистік болып саналады. Себебі ол шешім қабылдаушыларға қолданыстағы проблемалардың барлық балама шешімдерін жан-жақты талдауға қажетті уақыт, интеллект және басқа ресурстардың жетіспейтінін мойындайды. Сондай-ақ адамдар іс жүзінде прагматик, проблеманы шешу үшін ең жақсы жолды емес, одан да қарапайым «жұмыс істейтін нәрсені» іздейді. Қысқаша айтқанда, инкрементализм, өлшеулі, практикалық және қолайлы шешімдер қабылдау үшін шектеулі талдауды қолданады. Дегенмен инкрементті шешімдегі бірізділік мемлекеттік саясатқа түбегейлі өзгеріс әкелуі мүмкін. Көптеген инкрементті шешімдер, Конгрестің алғаш рет 1935 жылы қабылдаған Әлеуметтік қамсыздандыру бағдарламасын мүлдем басқа бағдарламаға айналдырды.

Инкрементализмге де әртүрлі сындар айтылды. Біріншісі – бұл тым консервативті болып, қолданымдағы тәртіпке көп бағдарланған. Демек бұл тиімді мемлекеттік саясатқа өте қажетті деп саналатын инновацияға кедергі келтіреді. Екіншісі – инкрементализм дағдарыс жағдайында (мысалы, АҚШ-тың Иракқа басып кіруі) немесе саясатта үлкен өзгерістер болған кезде (мысалы, 2001 жылы салық мөлшерлемесін азайту), шешім қабылдау міндеттерін шешуге арналған нұсқамалық қағидаттарды бермейді. Үшіншіден, инкрементализм өткен әрекеттер және қолданымдағы бағдарламалар мен олардағы шектеулі өзгерістерге байланысты дайын баламаларды іздеуге немесе пайдалануға кедергі келтіруі мүмкін. Төртіншіден, инкрементализм – оның кейбір жақтаушылары айтқандай, шешім қабылдауда теорияның қажеттілігін жоя алмайды. Саясаттағы өзгерістер (инкрементті шешімдер) кездейсоқ немесе еркін түрде жасалмаса, әрекетті бағыттау және ұсынылған өзгерістердің орындылығы мен ықтимал әсерін көрсету үшін кейбір теориялар қажет (себептілік, байланыстылық және т.б.).[5]

Инкрементализм мұндай ескертулерге қарамастан, көпшілік мақұлдаған көзқарасқа айналды. АҚШ-тағы саясатты қалыптастырудың инкрементті екендігіне қатысты пікірлер жиі кездеседі. Екінші дүниежүзілік соғыстан кейінгі отыз жылдағы ұлттық бюджетті қалыптастыру инкрементализмді нақтылы түрде көрсетуде («Бюджеттендіру және мемлекеттік саясат» тарауын қараңыз).

Джонсон әкімшілігі кезеңінде өріс алған шығын-пайданы талдау («Саясаттың әсері, оны бағалау және өзгерту» тарауын қараңыз), тәуекелдерді талдау және жоспарлау-бағдарламалау-бюджеттеу жүйесі (PPBS) сияқты аналитикалық әдістер, шешім қабылдау процесін инкрементализмнен алыстатып, рационал-кешенді модельге қарай өзгерту мақсат етілген. Бұл әдістердің әсері олар шығаратын ақпараттың дұрыс және бейтарап болуына және де шешім қабылдаушылардың оған сенім артуына байланысты.

Аралас шолу теориясы

Әлеуметтанушы Амитай Этционидің пікірінше, рационал-кешенді теорияның да, инкрементті теорияның да кемшіліктері бар. Мәселен, оның айтуынша, инкременттердің қабылдаған шешімдері қоғамдағы ең ықпалды және ұйымдасқан топтардың мүдделерін көрсетсе, ғаріптер мен саяси ұйымдастырылмағандардың мүдделері ескерілмейді. Мысалы, соғыс жариялау секілді ауқымды немесе фундаментальді шешімдер инкрементализмнің аясына кірмейді. Мөлшері жағынан шектеулі болғанымен, бұл фундаментальді шешімдер маңызды, сондай-ақ көптеген инкрементті шешімдердің қабылдануына мүмкіндік береді.[6]

Этциони «негізгі бағыттар мен... шешімдер қабылданғаннан кейін іске асыратын және фундаментальді шешімдерді дайындайтын инкрементті процестерді жоғары сапалы әрі фундаментальді саяси қалыптастыру процесін қамтамасыз ететін», фундаментальді және инкрементті шешімдерге негізделген шешім қабылдау әдісі ретінде аралас шолу теориясын ұсынады. Ол былай мысал келтіреді:

> Метеорологиялық жер серігін қолдана отырып, дүниежүзілік ауа райын бақылау жүйесін құрғалы жатырмыз делік. Рационалистік тәсіл жете бақылау жасай алатын камераларды қолдана отырып және бүкіл аспанды мүмкіндігінше жиі шолуды жоспарлау арқылы ауа райының жай-күйін егжей-тегжейлі зерттеуді талап етеді. Бұл егжей-тегжейлі әрі қымбатқа түсетін талдаудың жасалуына әкеліп, әрекет етуге қабілетімізді бұзуы ықтимал (мысалы, дауылға немесе құрғақ аудандарға жаңбыр әкелуі мүмкін бұлттардың қалыптасуы). Инкрементализм осыған ұқсас заңдылықтар өткен кезеңдерде дамыған аймақтарға және жақын маңдағы бірнеше аймақтарға назар аударар еді. Сондықтан ол өңіл бөлуге тұрарлық күтпеген жерден туындайтын аймақтардағы құбылыстарды назарға алмайды.
>
> Аралас шолу стратегиясы екі камераның көмегімен екі тәсілдің элементтерін қамтиды. Біріншісі – ашық аспанның барлық бөліктерін қамтитын, алайда егжей-тегжейлі емес кең бұрышты камера болса, ал екінші камера – бірінші камерада анықталған жерлерді тереңірек зерттеуді қажет етеді. Аралас шолу тәсілі тек егжей-тегжейлі зерттеу ғана проблемаларды анықтауы мүмкін аймақтарды бақылауынан жіберіп алса, инкрементализмнің бейтаныс аймақтарда елеулі проблемаларды байқамай қалу мүмкіндігі төмен.[7]

Аралас шолу теориясы шешім қабылдаушыға рационал-кешенді әрі инкрементті теорияларды қолдануға мүмкіндік береді, бірақ әртүрлі жағдайларда. Кейбір жағдайларда инкрементализмнің өзі жеткілікті; басқа жағдайларда болса, рационал-кешенді қағидат бойынша біршама мұқият тәсіл қажет. Аралас шолу теориясы, сондай-ақ шешім қабылдаушының әртүрлі мүмкіндіктерін де ескереді. Өз шешімдерін іске асыру үшін күштерді

жұмылдыру қабілеттілігі неғұрлым көп болса, соғұрлым нақты шолу жасауы мүмкін. Шолу жасаудың ауқымы неғұрлым көп қамтылса, шешім қабылдау процесі соғұрлым тиімді болады.

Профессорлар Дэвид Розенблюм мен Роберт Кравчуктың пайымдауынша, ұлттық үкімет кейде аралас шолу теориясына ұқсас тәсілді жиі қолданады. Экономикалық кеңесшілер кеңесі (CEA) ұлттық экономиканы талдайды, президентке сәтсіздіктер, сәтсіздік қаупі немесе проблемалар туралы ескертеді және экономикалық өсу мен тұрақтылық саясатын ұсынады. Осылайша Экономикалық кеңесшілер кеңесі жалпы экономикалық мәселелермен қатар, нақты проблемаларды да қарастырады. Тағы бір айта кететін жайт, агенттіктер қайда бет алып бара жатқанын нақты бағдарлау үшін бес немесе он жылдық бюджеттік болжамдар жасайды. Бұл болжамдар қосымша бюджеттендіруге байланысты әкімшілік «дрейфті» тексеру қызметін атқаруы мүмкін.[8] Сондықтан аралас шолу теориясы кемшіліктерді болдырмай және күшті жақтарды ескере отырып, инкрементализм мен рационализмді қолдануды біріктіру әрекеті.



Шешім қабылдаудың критерийлері

Шешім қабылдау процесі жеке немесе ұжымдық процесс ретінде зерттелуі мүмкін. Бірінші кезекте таңдау жасау кезінде жеке адам қолданатын критерийлерге назар аударылады. Екінші жағдайда нақты шешімдер қабылдау үшін көпшілікті құрайтын немесе басқа жолмен мақұлданатын процестерге назар аударылады. Әрине, жеке таңдау әдетте шешім қабылдауға қатысқандардың ішінен басқалары қалай жауап қайтаратынына байланысты жасалады.

Жеке тұлғаға саяси мәселеге қатысты қалай дауыс беру немесе оны қалай шешу бойынша шешім қабылдау кезінде әртүрлі фактор әсер етуі мүмкін. Таңдау жасау үшін бұл мәселелердің қайсысы өте маңызды екенін анықтау қиын. Мемлекеттік лауазымды тұлғалар өздерінің шешімдерін *Конгресс отырыстарының ресми жинағында* (*Congressional Record*) сайлау округтерінің ақпараттық бюллетеньдерде, үндеулерінде, баспасөз конференцияларында, соттың қорытындыларында, естеліктерде және басқа жерлерде жиі түсіндіріп тұрады. Таңдаудың нақты негіздері анықталмаған болса да, қабылданған шешімнің себептері шын мәнінде бақылауға алынған немесе көпшілік үшін қабылдарлық болуы мүмкін. Дегенмен мұқият бақылау мен талдау арқылы қандай жағдайда қандай факторлар әсер еткенін анықтауға болады. Бұл жерде саясатты таңдауға әсер етуі мүмкін бірқатар критерийлер қарастырылады. Ол критерийлерге құндылықтар, партияға қатыстылығы, сайлаушылардың мүдделері, қоғамдық пікір, құрмет және шешім қабылдау ережелері жатады. Келесі бөлімде қоғамдық мүдде ұғымы қарастырылады.

Құндылықтар

Шешім қабылдаушыларға кедергі келтіретін күрделі әлеуметтік және саяси күштерді қарастыру кезінде оларға ненің жақсы немесе жаман, ненің дұрыс немесе орынсыз екенін шешуге көмектесетін өз құндылықтарын (стандарттарды яки артықшылықтарды) ескермейміз. Көбінесе оларды анықтап, ажырату мүмкін емес. Алайда шешім қабылдаушылар да жай ғана басқалардың айтқанымен жүретіндердің қатарынан емес. Олардың құндылықтары немесе идеялары мінез-құлықты қалыптастыруда маңызды немесе тіпті анықтаушы болуы мүмкін. Кейбір шешім қабылдаушылар өздері ғана бағалайтын құндылықтарға сәйкес әрекет етсе де, сынға ұшырауы мүмкін. Шешім қабылдаушылардың мінез-құлқын анықтауға мүмкіндік беретін құндылықтардың бес санатына түсініктеме беріп өткен абзал: ұйымдық, кәсіби, жеке, саяси және идеологиялық.

ҰЙЫМДЫҚ ҚҰНДЫЛЫҚТАР. Шешім қабылдаушыларға, әсіресе бюрократтарға ұйымдық құндылықтар әсер етуі мүмкін. Кез келген агенттікте ұзақ уақыт мерзіммен жұмыс істейтіндер, мейлі ол Теннесси аңғары әкімшілігінде болсын, мейлі Әлеуметтік қамсыздандыру басқармасында болсын немесе Федералды сауда комиссиясында болсын, агенттіктің мақсаттары мен бағдарламаларының маңыздылығына сенетін болады. Сондай-ақ ұйымдар сыйақылар мен санкцияларды қолдана отырып, өз мүшелерін ұйымдық құндылықтарға сай әрекет етіп оны қабылдауға мәжбүр етуі мүмкін.[9] Демек, агенттіктің лауазымды тұлғалары алған шешімдерін, агенттіктің аман қалуын, бюджетін ұлғайтуды, бағдарламаларын жақсартуды немесе кеңейтуді яки сыртқы күштерге қарсы билігі мен өкілеттіктерін сақтау ниеті сияқты ой-пікірлерді көрсетуі мүмкін. Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің лауазымды тұлғалары Рейган әкімшілігінің агенттік бағдарламаларының орындалуын бәсеңдету әрекетіне қарсы тұра білді.

Ұйымдық құндылықтар кейде бәсекелес немесе бір-бірімен қиылысқан юрисдикцияларға ие агенттіктер арасындағы қайшылықтарға әкеледі. Инженерлік әскери корпус, Мелиорация бюросы және Табиғи ресурстарды қорғау қызметі (бұрынғы Топырақты қорғау қызметі) су ресурстары саласындағы саясат пен жобалар бойынша әртүрлі пікірде болды.[10] Мұндай «ықпал ету аймақтары» үшін күрестер мақтауға тұрарлық болмаса да, әртүрлі ұйымдық құндылықтардың көрінісі екені сөзсіз.

КӘСІБИ ҚҰНДЫЛЫҚТАР. Агенттік қызметкерлерінің кәсіби құндылықтары да маңызды болуы мүмкін. Мамандықтар проблемаларды қалай шешуге болатыны жөнінде ерекше баламалар әзірлеуге бейім. Кәсіби даярланған тұлғалар мұндай артықшылықтарды немесе құндылықтарды белгілі бір

кәсіптер басым болған ұйымдарға өздерімен бірге алып барады: бұған мысал ретінде, Автокөлік жолдарының қауіпсіздігі ұлттық басқармасындағы (NHTSA) инженерлер және Еңбекті қорғау және денсаулық сақтау басқармасындағы (OSHA) өндіріс гигиенасы жөніндегі сарапшыларды көрсетуге болады. Еңбекті қорғау және денсаулық сақтау басқармасының өнеркәсіптік қауіпсіздік пен денсаулық сақтау ережелері, жұмыс стандарттарына қарағанда, өндіріс гигиенасы сарапшыларының инженерлік немесе жобалау стандарттарына көбірек артықшылықтар береді. Жобалау стандарттары қауіптің алдын алу үшін белгілі бір жабдықтарды, желдету жүйелерін және қауіпсіздік құрылғыларын пайдалануды көрсетеді. Тиімділікті арттыру стандарттары, керісінше, денсаулыққа немесе қауіпсіздікке қатысты мақсаттар қояды, бірақ бұл мақсаттарға жету тәсілдерін компанияның қалауына қалдырады.

Нарықтық шешімдер мен тиімділікті қалайтын экономистер 1980 жылдардан бастап Федералды сауда комиссиясында үстемдік танытты. Олардың ықпалын агенттіктің бірнеше ірі компанияның бірігуіне және әділетсіз сауда әрекеттеріне қарсы шыққысы келмеуінен көруге болады. Өйткені компаниялардың бірігуі тиімділікке әсер етсе, ал әділетсіз сауда әрекеттері – жай ғана қарқынды бәсекенің бір түрі.[11]

ЖЕКЕ ҚҰНДЫЛЫҚТАР. Шешім қабылдаушылар сондай-ақ өздерінің жеке құндылықтарын басшылыққа ала отырып, жеке қаржылық әл-ауқатын, беделін немесе тарихи жағдайын қорғауға немесе жылжытуға әрекет етуі мүмкін. Лицензия немесе келісімшарт беру сияқты шешім қабылдау үшін пара алған саясаткердің жеке пайдасын ойлағаны анық. Екінші жағынан, «соғыстан жеңілген алғашқы президент» болмайтынын айтып, соған сәйкес әрекет ететін президент өзінің тарихта қалатын орны үшін алаңдағанда жеке құндылықтарының әсерін көруге болады.

Жеке құндылықтар маңызды, бірақ рационал-таңдау теоретиктері лауазымды тұлғалардың іс-әрекетін толығымен өз мүдделеріне негізделген деп түсіндіруге тырысқанда тым алыс сілтеуде. Мемлекеттік ғимараттардың орналасуы азаматтық құқықтарға қатысты саясаттан гөрі, жеке мүдделермен жақсы түсіндіріледі.

САЯСИ ҚҰНДЫЛЫҚТАР. *Қоғамдық идея* деп те атауға болатын саяси құндылықтар маңыздылығы тұрғысынан жете бағаланбайды.[12] Құндылықтарды талқылау да, цинизм де бізді шешім қабылдаушылар тек қана жеке, кәсіби немесе ұйымдық мүддені басшылыққа алады деген ойға жетелемеуі керек. Саясаткер мемлекеттік не қажет немесе моральдық тұрғыдан дұрыс, яғни қарапайым тілмен айтқанда, «орынды» деп санайтын мемлекеттік мүдде негізінде әрекет етуі мүмкін. Профессор Гари Оррен атап өткендей: «идеялар мен құндылықтардың тәуелсіз екені және олардың іс-әрекетті жеке мүддеге

сәйкес рационализациялайтыны туралы дәлел көп. Құндылықтар көбіне жеке тұлғаның өмірлік тәжірибесінен тәуелсіз пайда болып, саяси мінез-құлыққа ықпал етеді».[13]

Заң шығарушылар азаматтық құқықтар туралы заңға дауыс беруі мүмкін. Олардың дауыстары қандай да бір саяси қатер тудырса да, өздері оның моральдық тұрғыдан дұрыс және тең мүмкіндіктердің саяси мақсат екеніне сенеді. Жоғарғы соттың зерттеулері көрсеткендей, соттарға істерді қарау процесінде саяси құндылықтар ықпал етеді.[14] Әрине, азаматтар мен лауазымды тұлғалардың аборт жасату, көші-қон, жүйке жүйесі бұзылған адамдарға күтім жасау және басқа мәселелерге қатысты «дұрыс» деген мемлекеттік саясаттың қандай болуы керектігі жөніндегі пікірлері әртүрлі.

ИДЕОЛОГИЯЛЫҚ ҚҰНДЫЛЫҚТАР. Соңында идеологиялық құндылықтарға тоқталайық. Идеологиялар – бұл әлемнің қарапайым суретін ұсынатын және сенушілердің іс-әрекеті үшін бағыттаушы ретінде қызмет ететін дәйекті немесе логикалық байланысты құндылықтар мен нанымдар жиынтығы. Коммунистер үшін марксистік-лениндік идеология, кем дегенде, ішінара әлеуметтік-экономикалық өзгерістерге арналған рецептер жиынтығы ретінде қызмет етті. Кеңес өкіметі режимнің соңына қарай марксистік-лениндік идеологияның өндірісті ұлғайту үшін экономикалық ынталандыруды пайдалану секілді нанымдарынан ауытқып отырса да, осы идеология режимнің саясатын саяси әрекеттерді ұтымды және заңды ету құралы ретінде қызмет етті. XX–XXI ғасырларда ұлттың немесе халықтың автономияға ұмтылуы және өзіндік ерекшеліктерінің, қажеттіліктері мен проблемаларына деген терең сүйіспеншіліктің көрсеткіші ретіндегі *ұлтшылдық* – көптеген елдердің, әсіресе Азия, Африка және Таяу Шығыстың дамушы елдерінің іс-әрекеттерін қалыптастыратын негізгі фактор болды.

Рейган басқарған жылдарда консервативті идеология, әсіресе «консерватизм қозғалысы» деп аталатын оның шектен шыққан нұсқасы – Рейган әкімшілігінің көптеген мүшелерінің әрекеттеріне ықпал жасады. Индивидуализмге, минималды үкіметке және еркін нарыққа сенетін діндарлар дерегуляцияны, жекешелендіруді және мемлекеттік шығындарды қысқартуға қатты қолдау көрсетті. Консерватизм қозғалысы үшін бұл идеология олардың әрі қол шамы, әрі бақташысы болды. Кейбіреулерге, бірқатар заңнамалық мәселелер бойынша олардың қағидаларына қайшы келіп жеңіске жетуден гөрі, дұрыс болу – идеологияға адал болу маңызды болды. Америка мәдениетінің артықшылығы болса да, «прагматист» – олар үшін кемсіту тұрғысындағы атақ болды. Төменгі палатаның республикашыл бірнеше мүшесі ғана бұл идеологияны ұстанады.

Консерваторларға қазіргі либералдар (немесе прогресшілдер) қарсы шығуда. Олардың идеологиясы үкіметтің өкілеттіктерін кедейлердің,

жұмысшылардың, азшылықтардың және жалпы халықтың әлсіз топтарының мүдделеріне қызмет ету үшін белсенді пайдалануға шақырады.[15] Олар – азаматтық құқықтар мен бостандықтардың қорғаушылары, қоршаған ортаны қорғаушылар және тұтынушылардың мүдделерін жақтаушылар. «Қазіргі либерал идеологияның екі тірегі – реттеуші мемлекет пен әл-ауқат мемлекеті». Екінші жағынан, олар қырғиқабақ соғыстан кейінгі дәуірдегі ірі қорғаныс мекемесінің сақталуына күмәнмен қарайды. Өздерінің саяси артықшылықтарына либералдардың бұрынғыға қарағанда сенімі аз болғанымен, тұтастай алғанда, олар үкіметті адамның жағдайын жақсарту және эгалитарлық қоғамды дамыту үшін қолдана алатынына сенімді.

Белгілі бір идеологияның ережелеріне дәйекті немесе қатаң түрде сәйкес келетіндердің саны өте аз екенін ескеруіміз керек. Осылайша консерваторлар, әдетте минимал үкіметті жақтаса да, көбінесе жеке мінез-құлықты реттеуді қолдайды.

Саяси партияға мүшелік

Адалдық ұғымын партия басшылығының қысым жасауынан, идеологиялық міндеттемелер мен сайлаушылардың мүдделері сияқты басқа да факторлардан ажырату қиынға соқса да, партияға адалдық – Конгресс мүшелерінің көпшілігі үшін шешім қабылдаудың маңызды критерийі. Ал партияға мүшелік ұғымы – Конгресс мүшелерінің заңнамалық мәселелер бойынша қалай дауыс беретініне қатысты ең жақсы бірден-бір болжам. Егер біреу Конгресс мүшесінің партияға мүшелігін және партияның белгілі бір мәселе бойынша ұстанымын білсе және дауыстарға болжам жасау барысында сол партияға қатыстылығына сүйенсе, кез келген басқа көрсеткішті пайдалануға қарағанда, дұрыс болжам жасау мүмкіндігі артуы мүмкін. Соңғы жылдары орташа бір заң шығарушы партиясының көпшілік даусымен төрт жағдайдың шамамен үшеуіне дауыс берді.[16]

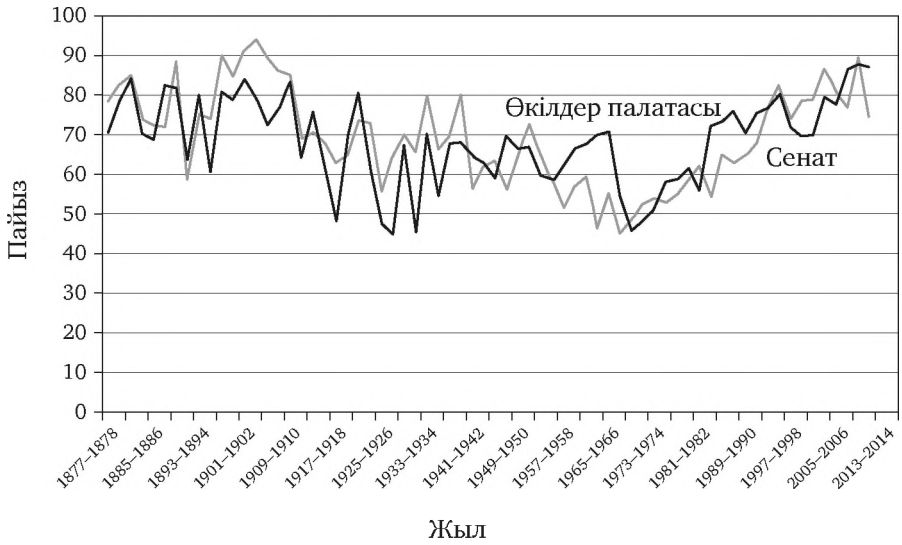
Бір партияның көпшілігінің даусы басқа партияның көпшілігінің даусына қарсы болатын партиялық бірлік (немесе партиялық бағыт) бойынша дауыс беру тәжірибесі де артуда. 1990 жылдары партиялық бағыт бойынша берілген дауыстар Өкілдер палатасында да, Сенатта да дауысқа салу кезінде жартысынан көбінде байқалды[17] (4.1-сызбаны қараңыз).

Республикашылдар мен консервативті оңтүстік демократтар арасында әлеуметтік әл-ауқат, еңбек және басқа да мәселелер бойынша құрылған одақ, яғни консервативті коалицияның бәсеңдеуі партиялық дауыс берудің артуына ықпал жасады. Оңтүстіктегі электоралдық өзгерістер, консервативті демократтардың көпшілігін республикашылдармен алмастыруға алып келді. Қалғандары, яғни көбінесе оңтүстіктегі қаранәсілді демократтар басқа демократ әріптестерімен бірге дауыс береді. Конгрестің екі палатасында да бірнеше «Көк иттер» немесе «ұстамды» демократ бар.

Республикашылдардың қатарында «либералдар» мен ұстамдылар қалмады.[18] Конгрестегі поляризацияланған партиялардың партия негізіндегі қақтығыстарға араласуға бейімділігі де арта түсті. Бұл соңғы жылдары Өкілдер палатасында өте айқын көрініс тапты.

4.1-сызба

Конгресте партиялық бағыт бойынша дауыс беру



Дереккөз: Jon R.Bond және Kevin B.Smith, *Analyzing American Democracy* (New York: Routledge, 2013), 260-б.

Бір партияның 90 пайызының немесе одан да көп бөлігінің басқа партияның 90 пайызына және одан да көп бөлігіне қарсы тұратын қатаң партиялық дауыс беру процесі, әдетте Өкілдер палатасында немесе Сенатта болсын, шағын пайыздық дауыс беру тізімі бойынша өтеді. Өкілдер палатасы дауыстарының шамамен 50 пайызы осы стандартқа сәйкес болған партиялық дауыс берудің бұл түрі XIX ғасырда МакКинли дәуірінде шыңына жетті.[19] Осындай дауыс беруге мүмкіндік берген қатаң партиялық көшбастшылық пен бақылау Конгресс мүшелері үшін де, қоғам үшін де тиімсіздігін көрсетіп, XX ғасырдың басында конгрестік реформалар арқылы жойылды.

Британдық Қауымдар Палатасы сияқты парламенттік жүйелерде қатаң партиялық бағыт бойынша дауыс беру тәжірибесі – күнделікті болатын жағдай. Қауымдар Палатасындағы дауыстардың көпшілігі «90 пайызға қарсы 90 пайыз» қатаң партиялық дауыс беру критерийіне сай келеді. Үкіметтің көптеген ұсынысы қажет деп саналмағандықтан, формалды дауысқа

салынбайды. Соңғы жылдары партияның ұстанымына қарсы дауыстар көбейгенімен, әдетте олардың саны бірнеше ғана және олар маңызды мәселелерге қатысты емес.[20]

Конгресте партияға адалдық проблемалық аймақтарға байланысты әртүрлі болды. Партиядағы конфликт көбінесе бизнесті реттеу, еңбек-басқару қатынастары, әлеуметтік қамтамасыз ету, салық салу, ауылшаруашылығы кірістерін қолдау сияқты мәселелер бойынша орын алады. Демократтар, мысалы, отбасылық демалыстар және бала күтімі секілді жаңа бағдарламаларды және қолданыстағы Medicare мен азық-түлік маркаларын қаржыландыруды ұлғайту немесе арттыру мәселелерін республикашылдарға қарағанда қолдауға бейім. Оның үстіне демократтар республикашылдарға қарағанда ауа мен судың ластануын бақылау ережелерін көбірек қолдады. Салықтың қысқартылуы, теңгерімді бюджеттер, әскери шығындар және «минималды үкімет» бастамалары – республикашылдардың басымдығы.

Алайда кейбір мәселелер бойынша партия ұстанымының айқын және тұрақты айырмашылығын бөліп көрсету қиынға соғады. Бұған мысал ретінде қоғамдық жұмыстар, ардагерлерге жеңілдіктер, медициналық зерттеулер және халықаралық сауда мәселелерін көрсетуге болады. Екі партияның да мүшелері осы уақытқа дейін өз штаттары мен аудандары үшін ерекше пайдасы бар жобаларға (ғылыми-зерттеу объектілері, мемлекеттік ғимараттар, дамбалар, автокөлік жолдарының «көрнекті» жобалары) қолдау көрсетті.

Партияға қатыстылық федералды соттардың шешімдеріне де әсер етеді. Республикашыл президенттер, әдетте консервативті республикашылдарды судья лауазымына тағайындайды, ал демократ президенттер болса, ұстамды либерал-демократтарға басымдық береді. Федералды судьялар лауазымға тағайындалғаннан кейін өздерінің партиялық көзқарастарынан толығымен айыға алмайды. Профессор Роберт А.Карп пен Клод К.Роуланд, 1933–1987 жылдары 1500-ден астам судьялар шығарған он мыңдаған федералды округтік соттардың пікірлерін зерделеу нәтижесінде демократ судьялар шешімдерінің 48 пайызын 39 пайызды құраған республикашыл заңгерлер шешімдерімен салыстырғанда либералды деп тапты. Демократ судьялардың еңбекті қолдайтын шешімдер қабылдағаны секілді, Азаматтық құқықтар мен бостандықтардың еңбек қатынастары, экономикалық реттеу тұрғысындағы істерде либералды ұстаным білдіруі көбірек кездесті.[21]

Сайлаушылардың мүдделері

Конгресте қандай да бір мәселе бойынша партиялық мүдделер мен штаттық немесе аудандық округтердегі сайлаушылардың мүдделері қайшылыққа тап болған кезде мүшелер «өз округтеріндегі сайлаушыларына дауыс беруі керек». Ақыр аяғында дәл жергілікті сайлаушылардың ғана мүшелерді

«жалдауда» немесе «босатуда» абсолюттік билігі бар. Сайлаушылардың мүдделерін ескере отырып, өкіл саяси сұрақтар бойынша дауыс беру кезінде нақты қабылданған нұсқауларды орындайтын делегат ретінде немесе олардың мүдделері үшін өзінің ең жақсы пікірін жүзеге асыратын сенім білдіруші ретінде әрекет ете алады.[22] Әрине, өкіл бұл екі стильді үйлестіруге тырысуы мүмкін, кейбір мәселелер бойынша делегат, ал кейбірі бойынша сенім білдіруші ретінде әрекет етіп, «саясаткер» бола алады.

Кейбір жағдайларда сайлаушылардың мүдделері едәуір айқын және қатаң сақталады, ал өкілдер тәуекелге барып, оларға қайшы келеді. Кезінде Конгрестің оңтүстік мүшелері өздерінің ақ нәсілді сайлаушыларының азаматтық-құқықтық заңнамаға қарсы екенін жақсы біле тұра, оны қабылдауға дауыс берген. Негізінен, жұмысшылар шоғырланған округтің заң шығарушысы да дәл солай, төменгі жалақы және жұмыс құқығы туралы заңдар жайлы сайлаушылардың мүдделеріне қатысты күмәнданбауы мүмкін.

Дегенмен өкілдерге көптеген мәселелерге қатысты өз сайлаушыларының не қалайтынын анықтау қиынға соғады. Электораттың дені көптеген мәселелерді біле бермейді. Өкілдер өз сайлау округтерінде қандай мәселе бар екенін білмесе, сайлаушылардың кімді қолдап дауыс беретінін қалай біледі? Сондықтан заң шығарушылар өздерінің құндылықтарына, партия көшбасшыларының немесе атқарушы биліктің ұсыныстары сияқты басқа да критерийлерге сүйене отырып шешім қабылдауы керек. Олардың сонымен қатар өз сайлаушыларының бірнешеуінің көзқарасын сұрауына немесе соған мүдделілердің бірқатарының пікірін тыңдауына болады.

Әкімшілер секілді, сайланбаған мемлекеттік лауазымды тұлғалар да өкіл ретінде әрекет ете алады. Агенттіктер де көбінесе мүдделі топтармен жақсы қарым-қатынаста болады және саясатты қалыптастыру мен басқаруда өздерінің мүдделерін білдіруге тырысады. Ауылшаруашылығы министрлігі әсіресе коммерциялық фермерлердің мүдделеріне қатты көңіл бөлсе, Федералды теңіз комиссиясы өзін ұлттық әкімшілік жүйеде халықаралық тасымалдау мүдделерінің өкілі ретінде қарастырды. Екі агенттіктің де шешімдері мен әрекеттері олардың клиенттерінің мүдделерін көрсетті. Кейбір сарапшылар қоғамдағы ерекше мүдделерге сайланған лауазымды тұлғалардан гөрі, шын мәнінде, әкімшілік органдар көбірек өкілдік жасауы мүмкін деген пікірде.[23] Бұл пайымның жарамдылығы қаншалықты негізді екеніне қарамастан, заң шығарушының шешім қабылдау кезінде өкілдік ету қажеттілігі немесе қалауы әсер ететін жалғыз лауазымды тұлға емес екені анық.

Қоғамдық пікір Қоғамдық пікір ұғымын лауазымды тұлғалар шешім қабылдауда ескеретін немесе назарға алатын саяси мәселелерге қатысты қоғамдық көзқарастар деп түсіндіруге болады.

Қоғамдық пікірді әртүрлі жолмен білдіруге болады – редакторға және мемлекеттік лауазымды тұлғаға жолданған хаттар, жиналыстар, демонстрациялар, редакциялық мақалалар, сайлау нәтижелері, заң шығарушылардың сайлаушылармен кездесуі, плебисциттер, радио ток-шоулар. Сондай-ақ қоғамдық пікір – қоғам мүшелерінің саяси мәселелер бойынша пікірін білу мақсатында жүргізілген сауалнама нәтижелерінің көмегімен анықталады. Қоғамдық сауалнама түрлерінің көбеюі мен күрделілігіне қарамастан, олардың да түрлі шектеулері бар. Айта кету керек, бұл сауалнамалар адамдардың пікірінің қамту дәрежесі туралы толық мәлімет бере алмайды. Кейде кейбір мәселелер бойынша қоғамдық пікірдің қамту дәрежесін өлшеу үшін шағын фокус-топтар қолданылады.

Сонымен бірге адамдардың көпшілігі сауалнамаларда өз пікірін білдіруге дайын болғанымен, әдетте олардың көзқарастарының негізінде қаншалықты ақпарат пен түсінік жатқаны белгісіз. Келесі мысалды қарастырайық. 1995 жылы Мэриленд университетінің зерттеу ұйымы жүргізген сауалнама нәтижесінде респонденттердің 75 пайызы ұлттық үкіметті шетелдік көмек бағдарламаларына тым көп ақша жұмсамайды деп санайтыны анықталды. Шетелдік көмекке республикалық бюджеттен қанша қаражат жұмсалды деген сұраққа жауап бергендердің орташа үлесі 15 пайызды, ал жалпы үлесі 18 пайызды құрады. Шын мәнінде, шетелдік көмек бюджеттің 1 пайызынан да аз болған (шамамен, 14 млрд АҚШ доллары). Шетелдік шығындар қанша болса «қисынды» және қанша болса «тым аз» болады деген сұрақтарға орташа жауап 5 және 3 пайызды құрады.[24] Сауалнамадан көрініп тұрғандай, жауап бергендер туралы ақпараттың жоқтығы «білмеймін» деген жауаптың стандартты болуы керектігін білдіреді. Шетелдік көмекке жұмсалатын шығындарды әсіре бағалау жағдайы әдеттегідей басым болуда.

Экономист Алан Блиндердің пікірінше, 2008 жылы Конгресс қабылдаған «Проблемалы активтерді сатып алу бағдарламасы» (TARP) «тарихымыздағы ең сәтті, бірақ толығымен түсінілмеген экономикалық саяси инновациялардың бірі болған». 2012 жылдың басында Пью орталығы жүргізген сауалнамада респонденттердің тек 39 пайызы ғана үкіметтің қаржылық дағдарыстың алдын-алу үшін несие беру бағдарламасына қатысты әрекетінің дұрыс екенін мойындаған. Елу екі пайызы мұнымен келіспеді. Сол кезде қанша ақша қайтарылды деген сұраққа тек 15 пайызы ғана «барлығы», яки «көп бөлігі» деп дұрыс жауап берген. 72 пайызы «бір бөлігі» немесе «ешқайсысы» деп жауап берді. «Проблемалы активтерді сатып алу бағдарламасына» қатысты жағымсыз пікір әлі де жалғасуда. Көпшілік ақшаның банктерге *берілгеніне* сенуде.[25]

Қоғамдық пікірге мемлекеттік лауазымды тұлғалар да медиа өкілдеріне берілетін ақпаратты мұқият бақылау арқылы ықпал ете алады. Мысалы, Рейган әкімшілігінің жауапты тұлғалары медиа арқылы халыққа ықпал ету

үшін президенттің көзқарасы мен саясатын «бүгінгі тақырып» деген форматта ұсынды. Оның үстіне «тарихи деректер билік басындағы лауазымды тұлғалардың көбінесе адамдарды жаңылыстыратынын және билік ақпаратты қатаң бақылайтын сыртқы істерде өтірік айтатынын көрсетеді... Бұл тенденция тек АҚШ-қа ғана тән емес».[26]

Қоғамдық пікір бойынша жүргізілетін сауалнамалардың шектеулі болуына қарамастан, олардың жиі жүргізілуі, жүйелі және қолжетімді болуы, сондай-ақ олар берген ақпараттың дәлдігі арқасында үлкен назар аудартты. Саясаттанушылар саяси мәселелер бойынша қоғамдық пікірдің қалыптасуын, мазмұнын және өзгеруін зерттеуге көп уақыт пен күш жұмсауда. Қоғамдық пікірдің үкіметтік процестегі рөлі неғұрлым философиялық тұрғыдан қарастырылады. Мақсатымыз – саясатты қалыптастырушылардың іс-әрекетіне қоғамдық пікірдің ықпалын білу. Саясатты қалыптастырушылардың таңдауы қоғамдық пікірмен қалыптасып анықталды ма? Қоғамдық пікір шешім қабылдау критерийі бола ала ма? Профессор В.О.Кейдің «қоғамдық пікірді дәл айту – бұл Қасиетті Рухты түсінумен бірдей міндет» дегеніндей, осындай сұрақтарға алдын-ала жауап берген жөн.[27]

Қоғамдық пікірдің саясатты қалыптастыруға қалай әсер ететінін анықтау үшін саясаттың кең бағытын қалыптастыратын шешімдер мен саясаттың нақты аспектілері бойынша қабылданатын күнделікті шешімдерді ажырата білу қажет. Қоғамдық пікір, бәлкім, екінші санаттағы шешімдер үшін маңызды критерий емес. Кейдің пайымдауынша, «Көп жағдайда заң шығарушы органдардың және өкілеттігі үлкен басқа билік органдарының саяси шешімдері көпшіліктің өте аз бөлігі ғана мәселеге қатысты ақпаратқа және шешімнің салдары туралы аз мағлұматқа ие болған жағдайларда қабылданады».[28] Заң шығарушыға, салық түзетулеріне немесе қоғамдық жұмыстар туралы заңға қалай дауыс беру туралы шешім қабылдау кезінде қоғамдық пікір ықпал жасамауы мүмкін. Әрине, ол мұндай дауыстарға қоғамның реакциясын болжауға тырысуы мүмкін. Дегенмен бұл тактика, жоғарыда айтылғандай, мәселеге қатысты қоғамның хабардар болмауына орай, заң шығарушыға іс-қимыл еркіндігін береді.

Әйтсе де мемлекеттік саясаттың жалпы шектері мен бағыты қоғамдық пікір арқылы қалыптасуы мүмкін. Қоғамдық пікірді ескере отырып, авиация саласын ұлттандыру, «Таза ауа туралы» Заңның *(Clean Air Act)* күшін жою немесе Әлеуметтік қамсыздандыру бағдарламасын айтарлықтай қысқарту сияқты әрекеттер біршама ерекшеленуде. Керісінше, лауазымды тұлғалар қоғамдық пікірдің 2001 жылғы білім беру реформасы мен 2013 жылғы қаруды бақылау сияқты салаларда қандай да бір саяси әрекетті талап ететіндігіне сенуі де мүмкін. Бұлар – Конгрестің егжей-тегжейлі шешім қабылдауына мүмкіндік беретін нақты талаптардан гөрі, жалпыланған талаптар.

Қоғамдық пікір сыртқы саясатта атқарушы биліктің лауазымды тұлғаларына іс-қимыл еркіндігін береді. Мысалы, АҚШ-тың 1960 жылдарда Вьетнамға жасаған әскери басқыншылығы осыны көрсетеді. Алайда қоғамның Вьетнам соғысына қарсылығының артуы президент Джонсонның 1968 жылы сайлауға екінші рет қатыспау және «соғысты тоқтатып, қызметтен кету» бойынша шешім қабылдауына ықпал етті.[29] Бірақ қоғамдық пікір Джордж Буш әкімшілігінің Ирак әскерін Кувейттен шығару науқанын қатты қолдады.[30]

Қоғамдық пікірдің кейде бірқатар тақырыптар бойынша іс-әрекеттерді құптайтын, бірақ талап етпейтін ерекшелігі бар. Жылдар бойы жүргізілген қоғамдық сауалнамалар американдықтардың басым көпшілігінің қару сатып алу үшін полицияның рұқсатын алу секілді, қаруды қатаң бақылауға қатысты заңдарын қолдайтындығын көрсетті.[31] Алайда Ұлттық атқыштар қауымдастығының жақсы қаржыландырылған оппозициясы себебімен қаруды шектейтін заңнамалар аз қабылданды. Мұндай жағдайларда мықты азшылық жеткілікті деңгейде белсенді емес көпшілікке қарағанда басымырақ болуы мүмкін. Бұл – демократия дилеммасының бірі ғана.

Қорытындылай келе, қоғамдық пікір қандай да бір мәселеге байланысты шешім қабылдау кезінде саясатты қалыптастырушыларға ықпал етуі мүмкін. Қоғамдық пікір мен сайланған лауазымды тұлғалардың іс-әрекеттері арасындағы байланыс демократиялық теорияның пайымдағанындай оңай емес. Профессор Ларри Бартелс айтқандай: «Іс жүзінде ... сайланған лауазымды тұлғалардың саяси мүмкіндіктері өте көп. Бұл жағдайға бір штаттан сайланған және бірдей сайлаушыларға «өкілдік ететін» демократ және республикашыл сенаторлардың әртүрлі саясат жүргізетін іс-әрекеттері айқын мысал бола алады».[32] Дегенмен бұл сайланған лауазымды тұлғалардың қоғамдық пікірді мүлдем елемеуі мүмкін дегенді білдірмейді. Бірақ қоғамдық пікірді анықтайтын зерттеулер де әрдайым айтарлықтай ықпал жасамайды.

Құрмет көрсету Лауазымды тұлғалар басқалардың пікіріне сүйене отырып шешім қабылдауы мүмкін. Бұл құрметке лайық болған «басқалары» – иерархиялық тұрғыдан басшы болуы да, болмауы да ықтимал. Әкімшілік шенеуніктері көбінесе бөлім басшыларының немесе жоғарыдағы басшылықтың нұсқауларына сәйкес шешім қабылдайды. Олардың, әсіресе басшылардың нұсқауларының мағынасы айқын болғанда осылайша әрекет етуін күтеміз. Әкімшілер де Конгресс мүшелерінің ұсыныстары мен пікірлерін ескеруі мүмкін. Мысалы, Ауылшаруашылығы министрлігінің лауазымды тұлғалары конгресмен Джейми Уиттеннен (Миссисипи штатынан) кеңес алып отырған. Уиттен 1949–1992 жылдар аралығында Өкілдер палатасы Ауылшаруашылығын қаржыландыру

жөніндегі қосалқы комитеті (республикашылдар палатаны басқарған 1953–1954 жылдарды қоспағанда), кейіннен барлық Қаржыландыру жөніндегі комитетті басқарды. Уиттенді Ауылшаруашылығы министрлігінің іс-әрекеттеріндегі позициясы мен қатты ықпалына орай, кейде «тұрақты Ауылшаруашылығы министрі» деп атайтын.[33] Бұл – классикалық мысал.

Конгресс мүшелеріне көбінесе өздерін қызықтырмайтын, өздерінің сайлаушыларына әсер етпейтін, аз мәліметке ие немесе өте күрделі мәселелер секілді проблемаларға дауыс беруге тура келеді. Мұндай мәселелер бойынша олар партияның көшбасшылары, комитет төрағалары немесе саясат сарапшылары секілді басқа да заң шығарушылардың кеңесіне жүгіне алады. Мұнда қызметкерлердің де ықпалы зор. Өз талдауы негізінде Конгресс мүшелері қалай дауыс беру туралы шешім қабылдай алмаса, шешім қабылдау процесінде өздері рационалды деп сенетін адамға жүгінеді. Саясаттанушы Дональд Р.Мэтьюздің пікірінше, саяси сарапшыларға деген шынайы құрметтен «өкілетті мүшелерге Өкілдер палатасынан гөрі, санаулы ғана институттар көп уәкілдік береді».[34]

Судьялар да құрметке негізделген шешімдер қабылдайды. Олар қандай да бір ережені түсіндіргенде, оны қолданғанда немесе оның Конституцияға сәйкестігін анықтағанда да, заң шығарушы органның ниетіне жүгінуі мүмкін.[35] Заң тілі әрдайым анық және түсінікті емес. Олар заң шығарушының «сауданы шектеу» немесе «барлық заңды құралдар» сияқты қолданған тіркестерінің ниетін анықтау барысында заңның шығу тарихына жүгіне алады. «Сот ұстамдылығы» теориясындағы қағидалардың бірі судьялардың «заңдардың Конституцияға сәйкестігін зерделеген кезінде мемлекеттік саясаттың дұрыс және бұрыс, жақсы және жаманға қатысты жеке ұстанымын қолдана алмайтынын» алға тартады.[36] Судьялар істерді шешуде осы қағидаға сәйкес әрекет етсе, бұл заң шығарушы органдардың шешіміне деген құрметті арттырады.

Шешім қабылдау ережелері

Шешім қабылдаушы тұлғалардың көбі фактілер мен қарым-қатынастарға ерекше көңіл бөліп, шешім қабылдауды жеңілдету және жүйелеу үшін практикалық ережелер мен нұсқаулықтарды жиі әзірлейді. Шешім қабылдау ережелерінің жиынтығы барлық шешім қабылдаушылар үшін бірдей емес, дегенмен кейбіреулері кеңінен қолданылуы мүмкін. Әр жағдайға қатысты қандай нұсқау принциптері жарайтыны эмпирикалық зерттеулерге байланысты. Тұжырымдаманы ашып көрсету үшін бірнеше мысалға көз жүгіртейік.

Сот жүйесі қаралған істер бойынша шешім шығару кезінде «*шешілген жерде тұру*» («*stare decisis*») ережесін қолданады. Осы шешім қабылдау ережесіне немесе принципіне сәйкес, қазіргі қаралып жатқан істер бұрынғы істер

бойынша берілген шешімдер сияқты шешімін табуы керек. Шешім қабылдауда басшылыққа алу үшін прецеденттерді пайдалану сот жүйесімен ғана шектелмейді. Жоғарғы лауазымды тұлғалар, әкімшілер мен заң шығарушылар да көбінесе прецеденттерге сүйене отырып шешім қабылдайды. Осы шешімнен зардап шегетін адамдар, егер бұл іс-әрекет статус-квоны сақтап қалатын болса, шешім қабылдаушыларды прецеденттерге сүйене отырып шешім қабылдауға көндіруге тырысады. Ал прецеденттерден зардап шеккендер болса, оларды қажетсіз және пайдасыз яки ескірген деп санауы мүмкін.

Монополияға қарсы салада заңдардың орындалуын жеңілдету үшін «*сол күйінде*» (*«per se»*) ережелері дайындалды. Бағаны белгілеу және нарықты бөлу сияқты белгілі бір экономикалық іс-шаралардың өзі де «Шерман заңын» (*Sherman Act*) *сол күйінде* сақтамау деп саналды. Егер тыйым салынған іс-әрекет жасалғаны анықталса, бұл заң бұзушылықты растау үшін жеткілікті және аталған әрекет үшін белгіленген бағаларды немесе басқа негіздемелерді зерттеуге ешқандай күш салынбайды. Осылайша «*сол күйінде*» ережелері монополияларға қарсы шешім қабылдауды жеңілдетіп, нақтылайды.

Конгрестің бірнеше комитеттерін зерттеген профессор Ричард Ф.Фенноның пікірінше, әр комитетте шешім қабылдау қызметін қалыптастыруға көмектесетін шешімге (стратегиялық алғышарттар) қатысты кейбір ережелер бар. Осылайша Өкілдер палатасының Қаржыландыру жөніндегі комитеті атқарушы биліктен тәуелсіздігін сақтауға тырысып, атқарушы бюджеттің сұраныстарын азайту керек деген «ережеге» бағынады және іс жүзінде көптеген сұраныстар азаюда. Фенноның пайымдауынша, Білім және еңбек комитетінің «саяси партиялық үшін жауапкершілікке тарту» деген ережесі бар. Яғни Республикалық партия мен Демократиялық партия арасындағы идеологиялық конфликт комитеттің іс-әрекетін көрсетеді.[37] Фенноның айтуынша, барлық комитеттердің шешім қабылдау ережелері бар, бірақ кейбіреуін басқаларына қарағанда оңай анықтауға болады және уақыт өте келе олар өзгеріп отырады.

Ғылым

Ғылым – қоршаған ортаны қорғау, денсаулық сақтау және жұмыс орындарындағы қауіпсіздік және денсаулықты сақтау мәселелері бойынша шешім қабылдау процесінде маңызды факторға айналды. Қоршаған ортаны қорғау агенттігі ауа мен су сапасының стандарттарын жасауда ғылыми ақпараттарды және академиялық дереккөздерді кеңінен қолданады.[38] АҚШ-тың Балық және жануарлар дүниесін қорғау қызметі 1973 жылғы «Құрып кету қаупі төнген түрлер туралы» Заң *(Endangered Species Act)* аясында, жойылып бара жатқан түрлердің тізбесі туралы шешім қабылдау кезінде «ең жақсы қолжетімді және коммерциялық мәліметтер» принципін басшылыққа алып әрекет етеді.

Осыдан жиырма жыл бұрын жетекші эколог-тарихшы Сэмюэл П.Хейс былай деп жазып кетті: «Мемлекеттік істердегі ғылым рөлінің әдеттегі бейнесі – риясыз, сондай-ақ объективті зерттеушілер мен ғалымдар мәлімет жинақтайды, уақыт өте келе бұл мәліметтерді басқалар қоғамдық мүдде үшін пайдалана алады».[39] Іс жүзінде ғалымдар арасында көптеген саяси мәселелер бойынша келіспеушіліктер бар. Ғалымдар дайындық кезіндегі институттық қатыстылық және жеке құндылықтардағы айырмашылықтарға байланысты бір мәлімет жиынтығы бойынша әртүрлі тұжырымдар жасай алады. Саясатты қалыптастырушылар болса, ғылымды дәлелді деп тапқаннан гөрі, өздерінің саяси артықшылықтарына сәйкес келгені үшін белгілі бір ғылыми көзқарас негізінде әрекет етуді жөн санайды.

Саяси шешімдердің көпшілігіне белгісіздік тән. Тиісті әдіснаманы қолдана отырып, әділ және объективті түрде жүргізілген ғылым белгісіздікті азайта алады. Алайда шешім қабылдауға негіз болатын сенімді мәліметтердің немесе ақпараттың жетіспеушілігі жиі кездеседі. Сонда шешім қабылдаушы не істеуі керек? Рейган әкімшілігі қышқыл жаңбыр проблемасын шешкен кезде қолданған әдіс – көбірек зерттеу жүргізу. Денсаулық сақтау стандартынан экономикалық мүдделеріне залал келетіндер бұл әрекет нақты немесе «бұлтартпас» дәлелдерге сүйене отырып қабылдануы қажет дейді.

Іс-әрекетке нұсқаулық ретінде сақтық принципіне сенім артуға болады. Бұл адам денсаулығына немесе қоршаған ортаға елеулі зиян келтіру қаупі бар жерде «толық ғылыми дәлдіктің болмауы қажетті іс-шараны қабылдауды кейінге қалдыруға негіз болмауы керек» дегенді білдіреді.[40] Сақтық принпипі саяси шешімге деген қажеттілікті жоймайды, бірақ ол оң әрекеттің ықтималдығын арттырады. Еуропалық саясатты қалыптастырушылар генетикалық түрлендірілген тамақ сияқты мәселелерде американдық әріптестерімен салыстырғанда оларды көбірек қолдануға бейім.

Сайланған және тағайындалған саяси мемлекеттік лауазымды тұлғалардың көпшілігі ғалым да емес, ғылыми сауаттылығы да жоғары емес. Олар ғылымды, ғылыми зерттеу әдістемесін немесе ғылым білімге қалай ықпал ететінін түсінбейді. Шешім қабылдау үшін ғылыми ақпаратты немесе мәліметтерді бағалау қажет болғанда олар мұны қалай жасайды? Олар «жақсы ғылымды» «жалған ғылымнан» қалай ажыратады? Олар ғылыми дәлелдерді қалай өлшейді? Қарама-қайшы ғылыми дәлелдерді ше? Оңай жауап беру қиын секілді.[41]



Қоғамдық мүдде

Үкіметтің негізгі міндеті – қоғамдық мүддеге қызмет ету немесе оны қолдау деп жиі айтылады. Заңдарда кейде органның іс-әрекетіне

бағыт беретін қоғамдық мүдде де қарастырылады. Мысалы, Федералдық байланыс комиссиясының қызметі хабар таратушыларды «қоғамдық мүдде, ыңғайлылық пен қажеттілік» үшін лицензиялауға бағытталған. Бұл бөлімде қоғамдық мүдде ұғымының өте қиын нормативті тұжырымдамасы және оның шешім қабылдау критерийі ретіндегі тиімділігі талқыланады.

Көпшіліктен: «Мемлекеттік саясат қоғамдық мүддеге сай жасалуы керек пе, әлде жеке мүддеге ме?» деп сұрасаңыз, әрине, олар «қоғамдық мүддеге» деп жауап берер еді. Профессор Чарльз Андерсонның пайымдағанындай, «ешкім: бұл – «мені және менің достарымды байытады» деген мақсатпен саяси ұсыныстарды орынды дей алмайды. Бұл дәлел қаншалықты жаңа болса да, ол қоғамдық әрекет үшін негіз бола алмайды.»[42]

Қоғамдық мүдде ұғымына анықтама беру кезінде қиындықтар туындайды. Бұл көпшіліктің мүддесі ме? Олай болса, көпшіліктің шын мәнінде қандай саясатты қалайтынын қалай анықтаймыз? Бұл – едәуір үлкен топ саналатын тұтынушылардың мүддесі ме? Бұл – адамдардың «нақты ойланып, рационалды әрекет ету» жағдайын қалағандары ма? *Қоғамдық мүддеге* қалай анықтама беруге болады?

Көптеген саясаттанушылармен бірге, қарапайым адамдардың дені ұғымның жалпыға бірдей қабылданған немесе объективті анықтамасын жасау, әсіресе мәні тұрғысынан ұсыну мүмкін еместігін айтады. Кейбіреулердің пікірінше, қоғамдық мүдде – саяси мәселелер бойынша саяси күрестің нәтижесі. Шын мәнінде, бұл күреске қатыспаған барлық топтар мен адамдардың күреске қатысуға тең мүмкіндігі болғанда онда қоғамдық мүдде ұғымы көбірек тартымды болар еді. Жеке тұлға қоғамдық мүдде ретінде табиғи ресурстарды жоюға мүмкіндік беретін көптеген әрекетсіздікті немесе салық заңнамасындағы іліктерді анықтауға мән бермейді (Бұл тұжырым «бір адамның пікірі екінші адамның пікірі сияқты жақсы» деген өте қарапайым пікірді ұстанатын адамдарды алаңдататын нормативтік көзқарасты көрсетеді.)

Кейде қоғамдық мүдде саясат қаншалықты ерекше болса да, ортақ мүддеге негізделген, демек көпшілікке тиімді миф ретінде бейнеленеді. Бұл айла-тәсіл жүйелілікпен орындалып іске асырылады (мысалы, қаскүнемдер кейде орынсыз іс-әрекетерін ақтау үшін туды жамылып алады немесе діни кітаптардан үзінділер оқиды). Сонымен қоса мемлекеттік саясат бойынша шешім қабылдаудың жалпы стандарты ретінде пайдалы болуы үшін тұжырымдаманың мазмұны толық болуы керек. Саясатты бағалау кезінде саясат мақсатының орындалып жатқанын ғана емес, сондай-ақ мақсаттардың орындалуға лайықтылығын да білуіміз керек. Соңғы сұраққа қатысты «мүддеме сәйкес келеді (немесе сәйкес келмейді)» дегеннен әлдеқайда жоғары стандарт қажет сияқты.

Енді қоғамдық мүдде ұғымын қалай анықтауға болады деген сұрақ туындайды. Профессор Эмметт С.Редфорд осының жауабын үш түрлі тәсілмен

түсіндіреді.[43] Біріншісі – ауылшаруашылығы, еңбек қатынастары, энергетика және көлік саласында қайшылықтарға толы топтық мүдделер арасындағы саясатты қарастыру. Кейбір жағдайларда бір топтың немесе басқа топтың тікелей мүдделері басым болып, қоғамдық мүдде ретінде қабылдануы мүмкін. Жеке мүдде мен қоғамдық мүдде әрқашан қарсы әрекет етуі керек деуге негіз жоқ. Медициналық көсіптің беделін түсіретін медициналық көзбояушылардың қызметін тоқтату – дәрігерлердің жеке мүддесі ретінде қабылданса, медицина саласында біліксіз қызметкерлердің болмауы да – қоғамдық мүддеге сәйкес болады (қарама-қарсы ұстанымды дәйектеу қиын болып көрінуі мүмкін).

Алайда жеке топ мүдделері арасындағы күрес барысында саясатты қалыптастыру кезінде ескерілуі керек мүдделері бар басқа топтардың жанама түрде араласқанын байқау мүмкін. Осы қоғамдық мүдделер ұйымдасқан топтарға қатысты болмаса да, шешім қабылдаушылардың назарына ілігіп, нәтижеге ықпал етуі мүмкін.

Жұмыспен қамту шарттары бойынша жұмысшы мен басшылық арасындағы қайшылықтан қоғамның өнеркәсіптік қолдауға және өмірлік маңызды тауарлар мен қызметтер ағынын бұзуға жол бермеуге мүдделі екенін айқын байқауға болады. Нәтижесінде еңбек дауларын шешудің бірнеше процедуралары қабылданды. Теміржол саласына қатысты дау туындағанда теміржол компаниялары мен кәсіподақтардың мүдделері де айқындалуы мүмкін.

Екінші тәсіл – кеңейтілген және үздіксіз ортақ мүдде сипатындағы қоғамдық мүдде. Әлемдік бейбітшілік, сапалы білім, таза ауа, инфляцияның алдын алу және жол қозғалысын бақылаудың тиісті жүйесі сияқты мәселелер бойынша адамдардың ортақ мүдделері бұған мысал бола алады. Мұнда қоғамдық мүдде қоғамдық қажеттілік ретінде пайда болады. Әсіресе ірі қалаларда, жаяу жүргіншілер мен көлік құралдарының қауіпсіз, ретті және ыңғайлы қозғалысын жеңілдететін жол қозғалысын басқару жүйесінің болуы қоғамдық мүддеге байланысты екені айқын. Бұл қажеттілікті қанағаттандыру үшін әртүрлі баламалы тәсілдердің болуы қоғамдық мүддені қанағаттандырудың да бірнеше жолын табуға болатындығын білдіреді. Сондай-ақ бұл тұжырымдама мағынаға ие болуы үшін сол көшедегі көлік ағынының біржақты немесе екіжақты болуы керектігі секілді дәл көрсетудің қажеті жоқ. Тұжырымдама пайдалы болуы үшін маңызды емес сұрақтарға жауап беруі міндетті емес.

Қоғамдық мүддені ортақ мүдде деп айтудан түсініксіз ешнәрсе жоқ. Мысалы, бидай өсірушілер бидайдың қымбаттауына немесе балық аулаушылар тиісті сақтау бағдарламасына мүдделі екенін айтар болсақ, мұндай қызығушылыққа үлкен мән береміз. Қоғамдық мүдде тек кең ауқымымен ерекшеленеді. Мүдденің қоғамдық мүддеге айналуы үшін ауқымының

қаншалықты кең болатындығын дәл анықтау мүмкін емес. Шын мәнінде, аз ғана мүдде бәріне ортақ бола алады. Әлемдік мемлекет идеясын қолдаушы ұлт-мемлекеттің сақталып қалуына қарсы шығуы мүмкін; тіпті бұрынғы уақытта Батыста ұрыларды жазалауға қарсы пікір айтатындарды табуға болатын еді. Саяси өмір мен академиялық қызметтің көптеген салаларындағы сияқты, қоғамдық мүдденің бар-жоғын анықтауға сапалы пайымдама қажет. Оларды мүмкіндігінше мұқият және қатаң іске асыру керек.[44]

Қоғамдық мүддені айқындаудың үшінші тәсіліне – мүдделерді білдіру және теңдестіру үшін ұйымдастыру мен процедураларға деген қажеттілікті зерттеу, мәселелерді шешу, саясатты қалыптастыруда ымыраға келу және мемлекеттік саясатты күшіне енгізу жатады. Қысқасы, қоғам әділетті, ретті және тиімді үкіметке мүдделі. Мұнда басты назар саясаттың мазмұнына емес, процеске аударылады. Белгілі саяси шолушы Уолтер Липпман бұл туралы бірнеше жыл бұрын былай жазған:

> Қоғам *заңдарға емес, заңға*; заңның мазмұнына емес, әдісіне; белгілі бір келісімшартқа емес, келісімшарттың қасиетіне; әдет-ғұрыпқа емес, әдет-ғұрыпқа негізделген түсінікке қызығушылық танытады. Осының негізінде адамдар өзінің белсенді ісінде ортақ келісімге келеді. Қоғамды адамдар өзгеріс жасай алу үшін олардың мінез-құлқын анықтап, болжайтын жарамды ереже қызықтырады.[45]

Қоғам қаншалықты жекелеген заңдарға және заңның өзіне қызығушылық танытса да, Липпман ойға қонымды процестердің қажет екенін айтады. Процедуралардың қалай жасалғаны көбінесе олардың легитимділігіне деген халық көзқарасына әсер етеді.

Қоғамдық мүдде – әр алуан және құбылмалы ұғым, сондықтан оны әртүрлі тәсілдерді қолдана отырып зерттеу керек. Қоғамдық мүдде шешім қабылдаушылардың іс-әрекетіне қатысты нақты ақпарат бере алмаса да, оны жай миф деп атауға болмайды. Ол тар мағынадағы мүдделермен шектелмейді, кең немесе әмбебап мағынадағы мүдделерге назар аударады. Ол сондай-ақ саясатты әзірлеу және бағалау кезінде ескерілмеуі мүмкін жүйеленбеген және айқындалмаған мүдделерге назар аударады. Сонымен қатар қоғамдық мүдде – әділдік пен мүмкіндік теңдігі сияқты барлығы ұмтылатын идеал.



Шешім қабылдау стилі

Кез келген саяси шешімнің басым көпшілігін, мейлі Конгресте болсын, мейлі Мичиган штатының заң шығарушы органында болсын, Окленд қалалық кеңесінде яки Дания Корольдігінің Фолкетингінде (Парламент) болсын, көп жағдайда саны бойынша көпшілікті құрайтын коалициялар

қабылдайды. Тіпті заң шығарушы органда бір саяси партияның үстемдігі болса да, партиядағы фракциялар коалиция құруы мүмкін.

Көптеген атқарушы сипаттағы шешімдерді қабылдау саны бойынша көпшілікті құрауды қажет етпейді. Дегенмен шешімнің орындалуы мен қадағалануына қол жеткізу үшін басқалардың қолдауы (немесе келісімі) қажет. Президент Линдон Джонсон іс-әрекеттер бойынша ортақ келісімге келу ісі тұрғысынан танымал болды. Ол көп жағдайда ешкімнің келісімін алмай шешім қабылдауына болатын еді, бірақ бұлай жасамады. Президенттер бойынша зерттеу жүргізген ғалым Ричард Э.Нойштадт былай дейді: «Маңызды шешімдерді қабылдаушы болып көрінетін етік киген президенттің (*Presidents-in-boots*) шын мәнінде шешім қабылдау үшін білек сыбанып, министрлердің, конгресмендердің немесе сенаторлардың келісімін алуға тырысатын бөтеңке киген президент (*Presidents-in-sneakers*) екені көзге көрінбейді.»[46] Президент Джон Ф.Кеннеди де кейде саяси ұсыныстары мен сын-ескертпелерін айтқан достарына: «Жарайды, мен сізбен келісемін, бірақ мұны үкімет қабылдайтынына күмәнданамын», – деп айтатын еді.[47] Бұл пікірлер президент шешімінің коалициялық түрде қабылданатынын білдіреді. Егер президент шешім қабылдауда жетістікке жетуді қаласа, басқаларды өзімен бірге жүруге көндіруі керек.

Коалиция құру барлық демократиялық заң шығарушы органдарда қажет болса да, бұл көппартиялық заң шығарушы билікте ерекше байқалады. Бұл талап Дания Корольдігінің Фолкетингі (Парламент) мысалында жақсы сипатталған. Дания Фолкетингіндегі 179 орынды 9 немесе 10 партияның өкілі өзара бөліседі және ешбір партия басым көпшілік орынды ала алмайды. Данияның премьер-министрі қызметіне кірісу үшін көпшілік коалициясын құрайтын бірнеше партияға жүгінеді. Көпшілік коалициясы партиялармен келіссөз жүргізу және мәмілеге келу арқылы жасақталады. Премьер-министр қызметіне кіріскеннен кейін, саяси іс-әрекеттер жасау барысында коалицияны ыдыратып алмау қажет екенін ескеруі керек. Олай болмаған жағдайда ол басым көпшіліктің қолдауы мен билігінен айырылып қалады.

2013 жылы қаңтарда Израильдегі жалпы ұлттық сайлауға он төрт саяси партия қатысып, біреуінен басқасы түгел 120 орыннан тұратын Кнессетте (парламент) орын алды. Екі ең үлкен жеңімпаз – Ликуд-Бейтейну партиясы 31 орынға және Еш Атид партиясы 19 орынға қол жеткізді.[48] Ликудтың көшбасшысы әрі қазіргі премьер-министр Бенджамин Нетаньяху үкімет коалициясын құруы керек еді. Бірнеше аптадан кейін Нетаньяху 68 мүшеден тұратын коалиция құра алды. Оның жиырма екі мүшесі Министрлер кабинетіне кірді. Ультра-православ партиялары өздерінің наразылығына қарамастан коалициядан шығарылды. Жаңа коалиция ішкі саясатқа елеулі өзгерістер енгізеді деп күтілсе де, Таяу Шығыстағы бейбітшілік процесінде аса жетістікке жете қоймады.[49] Коалицияны біріктіру қиынға соғады.

Бұл бөлімде жеке шешім қабылдаудан әлеуметтік немесе ұжымдық процесс ретінде шешім қабылдау процесіне баса назар аударылады. Сондықтан ұжымдық шешім қабылдаудың үш стилін қарастырамыз: келіссөздер, көндіру және бұйрық беру. Әрқайсысы келісімге келуге және басқаларды орындауға итермелеуге мәжбүр етеді. Осы стильді пайдаланып шешім қабылдаушылар алдыңғы бөлімде қарастырылған шешім қабылдау критерийлеріне сүйенеді.

Мәмілелесу

Мәмілелесу – американдық саяси жүйеде шешім қабылдаудың ең көп кездесетін стилі. *Мәмілелесу* – билік немесе басқарушылық лауазымындағы екі немесе одан да көп адамның барлық қатысушылар үшін қолайлы, бірақ міндетті емес іс-әрекет бағытын қалыптастыру үшін ең болмағанда ішінара қарама-қайшы мақсаттарды реттейтін процесс. Қысқаша айтқанда, мәмілелесу екі тарапқа да қолайлы нәтижеге қол жеткізу мақсатындағы келісімге келу, алыс-берістер мен ымыраға келуді білдіреді. Бұл көбінесе жұмыс шарттарына қатысты кәсіподақ басшылары мен басқарушылары, сондай-ақ жайма базарларда орын алатын ұжымдық мәмілелесу ретінде көрініс табады. Мәмілелесу үшін мәмілегерлер келіссөз жүргізуге дайын болуы керек және оларда басқаларға қажетті нәрсе (яғни, ресурстары) болуы шарт.

АҚШ қоғамында мәміле жасау шешім қабылдауда басым әдіске айналуы үшін екі фактордың ерекше маңызы бар. Оның біріншісі – кәсіподақтар, бизнес ұйымдары, кәсіптік бірлестіктер, фермерлік ұйымдар, экологиялық топтар, спортшылардың клубтары және азаматтық-құқықтық топтар секілді жартылай автономды топтардың көп болуы немесе әлеуметтік плюрализм. Бұл топтар жартылай автономды болғанымен, олар өзара тәуелді және «қорғаныс пен артықшылық үшін бір-бірімен келіссөздер жүргізуі керек».[50] Екінші фактор болса, көптеген мемлекеттік лауазымды тұлғалар мен шешім қабылдау жағдайы арасында саяси билікті бөлістіретін федерализм, биліктің бөлінуі, екі палаталы заң шығарушы органдар және заң шығарушы комитеттер сияқты конституциялық тәжірибелердің бар болуы. Ұлттық деңгейдегі негізгі саяси шешімдер көбінесе биліктің барлық тармақтарының бекітуін, сондай-ақ штаттық немесе жергілікті деңгейдегі басқару органдары мен тиісті жеке топтардың мақұлдауын талап етеді. Бұл қоғамдық білім беру және қоршаған ортаны ластауды бақылауға қатысты, қолданыстағы көптеген федералды саясатқа қатысты.

Мәмілелесу ашық немесе жасырын түрде жасалуы мүмкін. Егер ол ашық түрде жасалған жағдайда мәмілегерлер (топ жетекшілері, партияның лауазымды тұлғалары, комитет төрағалары, министрлер, атқарушы билік өкілдері және т.б.) түсінбеушіліктің ықтималдығын азайту мақсатында өздерінің келісімдерін (мәмілелерін) нақты айтады. АҚШ Конституциясы

1787 жылы Филадельфия конгресінде өткен ірі және шағын штаттар, Солтүстік пен Оңтүстік және басқа да мүдделер арасындағы ашық мәмілелесудің нәтижесінде пайда болды. 1990 жылы президент Джордж Буш пен Демократиялық партияның Конгрестегі басшылығы арасында ашық түрде мәміле жасалды. Нәтижесінде, президент бюджет тапшылығын азайту мақсатында Демократиялық партияның шығындарды азайту жөніндегі келісімін алу үшін салықты арттыруға келісті. Халықаралық саясатта келісімшарттар айқын келіссөздерге мысал бола алады. Ұлттық мүдде идеясы кең танылғандықтан, мәмілелесу – халықаралық аренада кеңінен қолданылады. Мәмілелесу ішкі саясатта қаншалықты қажет және кеңінен таралған болса да, көбіне «қоғамдық мүдде» ұғымымен үйлесімсіз яки жалпақ тілмен айтқанда, «саудаласу» ретінде қарастырылады.

Алайда мәмілелесу көбінесе жасырын түрде де жасалуы мүмкін. Жасырын мәмілелесу жағдайында мәмілегерлер арасындағы келісімшарттары көбінесе ашық емес немесе екіұшты болады және «болашақтағы қолдау» яки «тиімді бөлу» сияқты тіркестерде көрініс табуы мүмкін. Мұндай мәмілелесу бір Конгресс мүшесі «болашақтағы ынтымақтастық үшін» басқаның заң жобасын қолдауға келісетін Конгресте жиі болады. Сондай-ақ өзара түсініспеушілікті азайту немесе жою үшін бағдарламаларды басқару міндеттері бір-біріне сәйкес келетін агенттіктердің әкімшілері арасында түсіну немесе «джентельмендік келісім» бойынша келіссөз жүргізілуі мүмкін. Кейде жасырын мәмілелесу түсініксіз болғандықтан, нақты келісімге қол жеткізілгені белгісіз болып қала береді. Конгресте заң шығарушылармен жұмысты баяулатуға немесе жеделдетуге бағытталған, сондай-ақ заңнаманың мазмұнына қатысты процедуралық әрекеттер бойынша мәмілелесу жиі жасалады.

Мәмілелесудің кең таралған үш формасы бар – логроллинг, бір жақты төлем және ымыраға келу. Логроллинг – мәселеге немқұрайды қарайтын немесе аз қызығушылық танытатындардың қолдауын алу әдісі, әдетте екі түрлі мәселе бойынша тікелей өзара қолдау арқылы жүзеге асады. Бұл – мәмілелесудің қарапайым түрі. Өйткені күн тәртібіндегі әрбір мәселеге барлық шешім қабылдаушылар бірдей қызығушылық танытпайды. Логроллингке мысал ретінде өзен, кемежай және су тасқынына қарсы түрлі жобаларды қаржыландыруды көздейтін өзендер мен порттар туралы заң жобасын көрсетуге болады. Конгресс мүшелері, негізінен, өздері сайланған округтеріндегі жобаларға алаңдайды. Сондықтан өз округтерінде жобаны енгізгісі келетіндер, шын мәнінде, басқа мүшелердің барлығының округтері үшін ұсынылған жобаларды қолдауға келіседі. Логроллинг әдетте жасырын болады.[51]

Бір жақты төлем – шешім қабылдауға тікелей қатысы жоқ немесе оның негізгі ережелеріне тікелей қатысы болмаса да, басқа себептермен

бағаланатын қолдаушыларға немесе коалиция мүшелеріне берілетін сыйақы. Заң шығарушы көшбасшылар заңнаманы қолдауды қамтамасыз ету үшін комитеттерде тағайындаулар, кеңсе кеңістігін бөлісу, үгіт-насихаттық көмек және мүшелердің заң жобаларын қолдау секілді тәсілдерді қолдана алады.

1986 жылғы салық реформасы туралы заңнаманы қарау кезінде Бюджет жөніндегі комитеттің төрағасы Дан Ростенковски Өкілдер палатасынан қолдау алу үшін «өтпелі ережелерді» қолданды.[52] Бұл ережелер түрлі салық төлеушілер үшін қолданыстағы салық заңнамасы мен жаңа салық заңнамасы арасындағы өтпелі кезеңді жеңілдетуі керек еді. Алайда өтпелі кезеңдегі ережелер де дауыстарды жеңу немесе растау үшін ұсынылатын заңнамалық қызметке айналады. Заң шығарушылардың сайланған штаттары немесе округтеріндегі компаниялар мен басқаларға миллиондаған долларлық салықтық жеңілдіктер беретіндіктен, олар өте жоғары бағаланады. Сенаттың Қаржы комитетінің төрағасы да салық реформасы туралы ұсынысты қолдау үшін келіссөздердің осы түрін пайдаланды. Жалпы алғанда, «Салық реформасы туралы» Заңға (*Tax Reform Act*) енгізілген 340 өтпелі ережеге сәйкес, бес жыл ішінде жоғалған кірістердің болжанған жалпы құны 10,6 млрд АҚШ долларын құрады.[53]

Ымыраға келу – әдетте азды-көпті бір мәселеге бағытталған ашық мәмілелесуге жатады. Бұл жағдайда мәмілегерлер барлық талаптары орындалмаса да, тым болмағанда жартысына қол жеткізуді абзал санайды және ымыраға келу үшін әр тарап өзінің бір нәрсесінен бас тартып, келісімге келеді. Бұл тәсіл мәмілегерлердің бастапқы ұстанымдарында ешқандай өзгерісті қажет етпейтін логроллингтен ерекшеленеді. Бұған мысал айтар болсақ, Луизиана территориясында құлдықты сақтап қалу мәселесі бойынша Солтүстік пен Оңтүстік арасындағы қақтығысты уақытша реттейтін 1820 жылғы Миссури келісімі. Солтүстік өзінің аумағында құлдыққа тыйым салуды талап етсе, Оңтүстік оған қарсы болды. Нәтижесінде, солтүстіктен 36° 30' градус ендіктегі Миссуриден басқа аумақтарда құлдыққа тыйым салынады деген шешімге қол жеткізілді.

1964 жылғы «Азаматтық құқықтар туралы» Заң (*Civil Rights Act*) да күшті заңнаманы қолдайтындар мен әсіресе қоғамдық тұрғын үй, жұмысқа орналасуда теңдік және соттың орындалуына қатысты ережелер бойынша заңдардың күшін бәсеңдетуді немесе жоюды қалайтындар арасында көптеген ымыраларға қол жеткізілді. Заң аясында Жұмыспен қамту теңдігі жөніндегі федералды комиссиясы (ЕЕОС), кемсітушілік істерін қолданыстағы штаттық деңгейдегі жұмыспен қамту теңдігі жөніндегі агенттіктерінің әрекет етуге мүмкіндігі болған кезде ғана шеше алады. Ал Жұмыспен қамту теңдігі жөніндегі комиссия елді мекендердегі жағдайларды қарау үшін тек ерікті құралдарды ғана қолдана алады. Бұл шектеулі күш қолдана алатын атқарушы орган заңнамаға қарсы консервативті оппозицияны бәсеңдету

мақсатында қабылданды. Бюджет секілді, ақшаға қатысты мәселелер ымыраға келудің ең оңай жолы боса керек, себебі олардың айырмашылықтарын бөліп көрсету қиын емес.

Сендіру

Сендіру – фактілерді, мәліметтерді және ақпараттарды жинақтау; дәлелдерді шеберлікпен құрастыру және басқа адамды өзінің ұстанымының даналығы немесе дұрыстығына иландыру үшін ақыл мен логиканы қолдану.[54] Мәмілегерлерден айырмашылығы – сендірушілер ұстанымын өзгертпестен өздеріне ұнайтын нәрсеге қолдау алуға тырысады. Бұл міндетке басқаларды өзінің ұстанымының құндылығына яки орнықтылығына немесе қабылдаған жағдайда оларға немесе олардың сайлаушыларына берілетін артықшылықтарға сендіру кіреді. Қысқасы, сендірушілер басқаларды өздерімен бірге жүруге немесе қолдау білдіруге мәжбүр етуге тырысады. Сендірудің тиімді құралы – нақты ақпарат, ақылға қонымды түсінік пен логика және тиімді аргумент. Ал айла-шарғы жасау, алдау, кемсіту және қорқыту тәсілдері бұған жатпайды. Бұл тәсілдер – сендіру емес, мәжбүрлеу. Бірақ олар кейде қалағанын алу үшін қолданылады.

Президент Гарри С.Труман бір кездері былай деп айтып кеткен екен: «Мен күні бойы осында адамдарды сендірместен өздері түсінуі керек нәрселерді жасауға сендіруге тырысамын... Президенттің барлық өкілеттігі осы».[55] Мысалы, президенттің Конгресс басшыларымен өтетін кездесулері көбінесе сессиялар тәрізді, ол жерде президенттік бағдарламалар мен басымдықтар түсіндіріледі, Конгресс мүшелері мен олардың сайлаушылары үшін пайдасы талқыланады және де Конгресс жетекшілерінің қолдауы үшін өтініштер жасалады. Әкімшілік лауазымды тұлғалармен өтетін кездесулер президенттің артықшылықтарын түсіндіру және олардың сенімін алу үшін қолданылады. «Президент өз ұсыныстарын қатысушылармен тікелей сөйлесу арқылы жасаған кезде неғұрлым сенімді болады».[56] Әрине, президенттің де мәміле жасауға және бұйрық беруге мүмкіндігі мол.

Сендіру әдісі үкіметтік процесте кең таралған. Жоғарғы сотта істерді талқылайтын адвокаттар да бір мәселеге деген көзқарасын жазбаша хаттар және ауызша дәлелдер арқылы білдіріп қана қоймай, сонымен бірге өзінің ұстанымының дұрыстығына көптеген судьяларды сендіруге тырысады. Олардың сұрақтары мен түсініктемелері оң немесе теріс жауаптар және қарсылас адвокаттарға нұсқау береді.

Конгресс аясында партия көшбасшыларының қатардағы мүшелерге: «Бұл мәселе бойынша партияңыз сіздің қолдауыңызға мұқтаж; Сіз бізді қолдай алмайсыз ба? деген үндеулері де стилі мен мазмұны жағынан сендіру тәсіліне жатады. Осы және басқа да көптеген жағдайларда шешім

қабылдаушының немесе олардың шешімдеріне әсер еткісі келетіндердің, жағдайға байланысты, не бұйрық беру қабілеті жоқ немесе мәмілелесудің орынсыздығын яки аз ғана пайдасы бар екенін біледі. Олай болса, сендіру – олардың үміт арта алатын баламасы.

Бұйрық беру

Мәмілелесу серіктестердің өзара әрекеттесуін қамтиды, ал бұйрық беру – жоғары лауазымды адам мен бағынышты адам арасындағы иерархиялық қатынастар. Бұйрық беру – жоғары лауазымды адамдардың өз құзыретіне кіретін адамдар үшін міндетті шешімдерді қабылдауға қабілеттілігі. Олар санкцияларды сыйақы немесе айыппұл түрінде де қолдана алады, дегенмен әдетте санкциялар өз шешімдерін күшейту үшін жаза ретінде де қарастырылады. Осылайша жоғары деңгейлі басшының шешімін адал қабылдап, орындайтын бағынышты адам тиісті дәрежеде мойындалумен марапатталып, қызметте жоғарылауы мүмкін, ал келісуден бас тартқан адам жұмыстан шығарылуы немесе лауазымы төмендетілуі мүмкін. Президент Клинтонның «Рейган – Буш нормативті актілерді қайта қарау бағдарламасының» орнын басатын жарлық шығаруға қатысты шешімі шын мәнінде бұйрық болды.

Әкімшілік және бюджеттік басқарма Конгреске жіберілгенге дейін агенттіктердің қаражат бөлу туралы сұраныстарын мақұлдаған, қабылдамаған немесе өзгерткен кезде бұйрық беру тәртібін қолданады. Сондайақ жалпы алғанда, бұйрық беру – ірі иерархиялық қасиетіне байланысты, демократиялық қоғамнан гөрі, диктаторлық режимдегі немесе азаматтық ұйымнан гөрі, әскери ұйымдағы шешім қабылдау процесін сипаттайды. Бұйрық беру – Африка мен Оңтүстік-Шығыс Азиядағы көптеген дамушы елдерде шешім қабылдаудың негізгі стилі.

Іс жүзінде келіссөздер, көндіру және бұйрық беру, шешім қабылдау жағдайларында жиі бірге жүреді. Президент көптеген шешімдерді біржақты шешуге өкілетті болса да, қоластындағылармен ашық келіссөздер жүргізе алады, олардың жағдайын біршама өзгертеді және қолдауға ие болу үшін олардың ұсыныстарын қабылдай алады.[57]

Агенттіктердегі бағынушылар көбінесе бұйрық беру секілді қатынастарды келіссөз жасау қатынастарына айналдыруға тырысады. Конгрестің айтарлықтай қолдауына ие болған агенттіктер басшысының бұйрығымен емес, келіссөздер жүргізу мүмкіндігіне ие болуы мүмкін. Ластануды бақылау жөніндегі агенттік ластаушы заттардың шығарындылары стандарттарын орнатуға және орындауға уәкілетті күшке ие болуы мүмкін. Алайда орнату кезінде ол стандарттардың оңайырақ орындалуын қамтамасыз ету үшін ықтимал әсер етушілермен келіссөздер жүргізе алады. Президенттің және губернаторлардың да заң жобаларында қолдауға ие болу үшін жүргізген іс-әрекеттері – әдетте көндіру мен келіссөздің үйлесімі.

Қорытындылай келе, келіссөз жүргізу – американдық саяси процесте шешім қабылдаудың ең көп тараған түрі екенін айтқан жөн. Көндіру мен бұйрық беру тәсілі, «құндылықтар туралы әмбебап келісімдермен және биліктің неғұрлым тығыз интеграцияланған жүйесімен белгіленген қоғамға жақсы сәйкес келеді».[58] Келесі бөлімнен көретініміздей, келіссөздер процесі Конгресс мысалында жақсы сипатталған.

Конгресте көпшілікті қалыптастыру

Конгресте негізгі заңнаманы қабылдау үшін көбінесе мәмілелесудің нәтижесінде пайда болатын сан бойынша көпшілікті қалыптастыру қажет. Конгрестегі көпшілік кәсіподақ реформасы сияқты мәселе бойынша іс-қимыл жасау қажеттілігімен келіссе де, олар сол іс-қимылдың қандай түрде болуы жөнінде келісімге келе алмауы ықтимал, сондықтан оларға мәмілелесу қажет болуы мүмкін.

Конгрестің саясатты қалыптастырудағы өте маңызды саясисипаттамасы – саяси билікті орталықсыздандыру. Бұл жағдайға үш фактор ықпал етеді. Біріншісі – Конгрестегі саяси партиялар қауқарсыз болып келеді, өйткені партия жетекшілерінің партия мүшелерін бақылау және тәртіпке салу мүмкіндігі шектеулі. Фракция лидерлері секілді Конгрестің көшбасшылары, партия мүшелерінің партиялық саясат ұсыныстарын қолдауын қамтамасыз етудің түрлі құралдарына ие Британия Қауымдар Палатасындағы мықты партия жетекшілері секілді, өз партиясының мүшелерін тәртіпке салуға немесе жазалауға қатысты санкциялық құзыреті шектеулі. Партия басшылығы қатардағы партия мүшелеріне ықпал жасау үшін комитеттік тағайындаулар, кеңседегі кабинеттерді беру, ережелерді пайдалану және сендіру қабілеті секілді, биліктің бірқатар бөлігін ғана пайдалана алады. Партия басшылығына қарсы шыққан мүшелер бұл әрекеті үшін кейде жазаланбайды және шын мәнінде мұндай тәуелсіздікті көп адам қолдай бермейді.

Екіншісі – географиялық өкілдік жүйесі мен орталықтандырылмаған сайлау Конгрестегі билікті орталықсыздандыруға ықпал етеді. Палата мен Сенат мүшелерін өздерінің сайлау округтерінде сайлаушылар тағайындайды, сондықтан олар сайланғаны үшін ұлттық партия ұйымдарына немесе Конгрестегі партия жетекшілеріне міндетті емес. Ақыр аяғында Конгресс мүшелерін жұмысқа жалдап, жұмыстан босататын – олардың сайлаушылары. Сондықтан олар Конгрестегі орнынан айырылып қалғысы келмесе кейбір маңызды мәселелер бойынша өз сайлаушыларының алдында есеп беруі керек. Кейде сайлау округтеріндегі сайлаушылардың маңызды деген мүдделеріне партия бағдарламалары кері әсерін тигізуі мүмкін. Конгресте жалпы қабылданған көзқарасқа сәйкес, партия мен сайлаушы мүддесі қайшылыққа түскен кезде мүшелер өз сайлаушыларына

дауыс беруі керек, себебі олардың қайта сайлануы соған байланысты болуы мүмкін.

Конгрестегі билікті орталықсыздандыруға ықпал ететін үшінші фактор – комитеттер жүйесі. Ауылшаруашылығы, қаржы бөлу, энергетика және табиғи ресурстар, халықаралық қатынастар және адами ресурстар сияқты салалар бойынша заң шығаруға құзыреті бар Өкілдер палатасының жиырма және Сенаттың он алты тұрақты комитеті жұмыс істейді. Дәстүр бойынша бұл комитеттер Конгресте заңнамалық жұмыстардың көп бөлігін атқарды. Палатада немесе Сенатта талқылап шешім қабылдауға дейінгі барлық дерлік заң жобаларын қарау үшін тиісті тұрақты комитеттерге жіберіледі. Тұрақты комитеттердің өздеріне жіберілген заң жобаларын тоқтату, өзгерту немесе есеп беру үшін үлкен құзыреті бар. Сондықтан комитеттерге жіберілген заң жобаларының көп бөлігі басқа еш жерде талқыланбайды.

1970 жылдарға дейін лауазымдарын қызметтік өтіліне байланысты алған комитет төрағаларының өз комитеттерінің жұмысына қатысты үлкен өкілеттіктері болды. Көбінесе «барондар» деп те аталатын комитет төрағалары комитет қызметкерлерін тағайындады, отырыстарды, күн тәртібін жоспарлап, төрағалық жасады, куәгерлерді таңдады және қашан дауысқа салу керектігі жөнінде шешім қабылдады. Олар көпжылдық тәжірибелерінің арқасында өз комитеттерінің құзыретіндегі саяси мәселелер бойынша көп мәліметке ие болды. Өз құзыретіне кіретін көптеген мүдделер болғандықтан, төрағалар қайшылықты немесе әртүрлі мүдделер арасында ымыраға келу үшін делдал ретінде әрекет ете алды.

Алайда 1970 жылдардағы реформалар комитет төрағаларының өкілеттілігін қысқартып, комитеттің ұйымдастырылуы мен жұмысына өзгерістер енгізді. Көптеген комитеттердің юрисдикциясы бірқатар қосалқы комитеттерге бөлініп берілді. Өкілдер палатасы «Құқықтар туралы» Билль жөніндегі қосалқы комитеті, қосалқы комитеттерге негізгі комитеттерден едәуір тәуелсіз әрекет етуге ықпал жасады. Бұл заң шығарушылық жұмыс пен билікті айтарлықтай орталықтандырып, бөлшектеді. Кейбіреулер мұны «қосалқы комитеттің үкіметі» деп атады. 1995 жылы Республикашылдар Өкілдер палатасында көпшілік болғаннан кейін енгізілген өзгерістер нәтижесінде комитет төрағаларының кейбір өкілеттіктері қалпына келтіріліп, қосалқы комитеттердің тәуелсіздігі шектелді. Екінші жағынан, қазіргі таңда Өкілдер палатасы комитеттерінің төрағаларын таңдау барысында қызметтік өтілі жиі ескерілмейді. Дегенмен Сенаттағы демократтар комитет төрағаларын сайлауда қызметтік өтіліне баса назар аударуда.

Қазіргі уақытта қосалқы комитеттердің саны Өкілдер палатасында сексен сегізге, ал Сенатта алпыс сегізге жетті. Олар көптеген комитеттер үшін заңнамалық жұмыстарды атқарады және де мүшелердің қалауына қарай,

саяси сараптаманы мамандандыруға және дамытуға қосымша мүмкіндіктер береді.

Палата мен Сенат комитеттері әдетте заңнамалардың ағымын бақылайтын қақпашылар ретінде әрекет етеді. «Олар ұсынатын заң жобалары, негізінен, әр палатаның не жөнінде және қандай нысанда пікірталас жүргізетінін анықтайды».[59] Сондай-ақ комитет жүйесі заң шығару процесіне қатысқысы келетін мүдделі топтарға, әкімшілік лауазымды тұлғаларға және басқа да тұлғаларға қолжетімді нүктелерді арттырады.

Заңнамалық процедуралардың күрделілігімен бірге, Конгрестегі билікті орталықсыздандыру маңызды заңдарды қабылдау үшін әдетте көпшілік дауыс жинауды қажет етеді. Заң жобасы бірнеше шешім қабылдау кезеңдерінен өтуі керек (оларды кедергілер деп те атайды).[60] Қысқаша айтқанда, Өкілдер палатасында бұлардың қатарында қосалқы комитет, комитет, Регламент жөніндегі комитет және пленарлық сессия болса, Сенатта да қосалқы комитет, комитет және пленарлық сессия бар. Заң жобасын екі палата да әртүрлі нұсқада қабылдады деп есептейік, бұл жағдайда, оны екі палатаның да мақұлдауы үшін келістіруші комитет ымыраға келген нұсқасын келісуі керек (алайда соңғы жылдары екі палатада келісімге қол жеткізу үшін басқа да балама әдістер жиі қолданыла бастады). Егер президент оны мақұлдайтын болса, заң жобасы заңға айналады, ал егер оған вето қойса, онда заң жобасы әр палатаның үштен екі дауысымен ғана заңға айналады. Осылайша он немесе он екінші сатысында заң жобасы көпшіліктің мақұлдауын қажет етеді. Егер осы кезеңдердің кез келгенінде көпшіліктің қолдауына ие бола алмаса, онда ол осы жерден тоқтатылады. Заң жобасының мақұлдануының өзі оның қабылдануына кепіл бола алмайды. Керісінше, қолдаушыларының келесі кезеңде саны жағынан көпшілікті құрауына тура келеді.

Конституция кейбір мәселелер бойынша басым көпшіліктің даусын қажет етеді. Сенаттың келісімшарттарды мақұлдауы және Конституцияға түзетулер ұсынуы үшін екі палатада да көпшіліктің үштен екі бөлігі қажет. Бұған дейін президенттік вето құқығын алып тастау үшін көпшіліктің талап етілетін үштен екі даусына тоқтаған болатын. 1789 жылдан 2012 жылға дейін президенттер вето қойған 2 567 заң жобасының тек 109-ы ғана күшіне енді. Конгресс Джордж Буштың қырық алты ветосының біреуін, Билл Клинтонның екі, Джордж В.Бушты төрт және Барак Обаманың екі ветосының күшін жойды. Әдетте вето қойылған заң жобаларынан вето кері алынбайды.

Сенаттағы заң жобасы бойынша пікірталас, әдетте (бір сенатордың іс-қимылға кедергі келтіруге мүмкіндік беретін) бірауыздан қабылданған келісіммен немесе пікірталасты тоқтату (cloture) арқылы аяқталуы мүмкін.[61] Қазір тоқтату ережесі (cloture rule) пікірталасты (немесе олардың нәтижелеріне) он алты сенатор қол қойған және барлық Сенаттың

(алпыс сенатордың) бестен үш бөлігі мақұлдаған ұсыныспен тоқтатуға мүмкіндік береді. Пікірталасты бірауыздан келісіммен аяқтауға Заң жобасына қарсы шыққан бір сенатордың кедергі келтіруі мүмкін болғандықтан, тоқтату ережесі – заң жобасынан бас тартудың тағы басқа бір әдісі болып саналады.

Конгресс соңғы онжылдықта өз ішінде қатты бөлінгендіктен Сенаттағы қарсылықтар күрт өсті. Заң жобасын 110-Конгресте (2007–2008) 112 рет пікірталасты тоқтату әрекеті немесе дауыс беру жағдайы, ал 111-Конгресте (2009–2010) 137 және 112-Конгресте де (2011–2012) 115 рет пікірталасты тоқтатуға бағытталған дауыс беру әрекеті болды. Маңызды жобалардың ешқайсысы Конгрестегі қарсылықтардан тыс қалмады. Маңызды заң жобаларын мақұлдау үшін алпыс дауыс қажет болды. Көпшілік ережесі Сенаттағы азшылық ережесінің туындауына себеп болды.[62]

Бұған қарсы шыққан кейбір демократтар реформа жасауға үндеу тастады. Бір ұсынысқа сәйкес, обструкцияға тыйым салу керектігі айтылды. Тағы бір ұсыныста обструкцияға қатысы барлар Сенат отырысына қатысып, заң жобасын жедел тоқтату туралы сөйлеуі керек еді (бұл талап етілмеді, сондай-ақ олар қырық бір дауысқа ие екенін көрсетуі де қажет емес еді).

2013 жылдың қаңтарында Сенат көшбасшылары сын мен өзгерістерге көрсетілген қысымға қарсы, кішігірім ымыраласу жөнінде келісімге келді. Егер Республикашылдарға екі түзетуді ұсынуға рұқсат етілсе, заң жобасын талқылауда обструкция жасалмайды деп келісілді (бұл тек 2013–2014 жылдар үшін ғана жарамды). Басқа да өзгертулер федералды округ судьялары мен төменгі деңгейдегі атқарушы билік лауазымдарына тағайындауларды мақұлдау сияқты дауыс беру процесі сәтті өткеннен кейін ғана заңнамалық әрекетті жеделдетуге бағытталды. Флибустьерлер (Конгресте проблеманың шешілуіне кедергі келтірушілер – *Ред.*) заңнаманың қабылдануы мен тағайындаулардың мақұлдануын күтті. Қысқасы, флибустьерлер әлі де бар еді және ықпалын жоғалтпаған еді. Азшылық болса үстемдігін жалғастыра берді.[63]

Шынында да даулы заңнама үшін Конгрестің заң шығару процесінде шешім қабылдау кезеңдерінің немесе орындарының көптігі көптеген топтар мен мүдделердің араласуына мүмкіндік береді. Бір кезеңде ықпал ете алмағандар кейінгі кезеңде ықпал етуі мүмкін. Сондықтан шешім қабылдау процесінде бір топтың немесе мүдденің басым болуы екіталай. Дегенмен заң шығару процесінің күрделілігі заңнаманың қабылдануын бұғаттағысы келетіндерге артықшылық беретіндігі үшін консервативті әсері бар. Көптеген топтың заңдардың қабылдануынан гөрі, оны болдырмауға немесе ол мүмкін болмаған жағдайда өзгертулерді аз ғана мөлшерде жасауға мүдделі екенін ұмытпаған жөн. Олар мақсатына жету үшін процестің бір кезеңінде көпшіліктің немесе тек басым заң шығарушының қолдауын алуы

қажет. Бұл жерде процедура салдарының бейтарап еместігін көрсететін жалпылама тұжырым бар.

Тіпті көпшілік жағдайдағы Демократиялық партия болған кезде де Конгрестің негізгі заңдарын қабылдау үшін көп мәмілелесу қажет болады. Түрлі шешім қабылдау жағдайын бақылайтын немесе көпшілікті қалыптастыру үшін дауыстары қажет болғандар заң жобасын мақұлдаудың шарты ретінде оны өзгертуді немесе өздерінің мүддесіне қажетті кейбір мәселелер бойынша болашақта қолдауды талап етуі мүмкін. Келіссөздер тек көптеген шешім қабылдау жағдайларын ғана емес, сондай-ақ заң шығарушылардың өздері шешуі қажет көптеген мәселелерге тиісті қызығушылық танытпағаны үшін де процесті жеңілдетеді. Әрине, өздерін қатты қызықтыратын мәселелерге қарағанда мұндай мәселелер бойынша келіссөздер жүргізу оңайырақ. Мұнда Конгрестегі келіссөздерге әрі қарай кеңінен тоқталу қажет емес сияқты.



Президент деңгейіндегі шешім қабылдау процесі

Президентті заң шығару процесінің ажырамас бөлігі әрі өз алдына саясатты қабылдаушы ретінде қарастыруға болады. Сыртқы саясаттағы саяси шешімдердің көбі – президенттің Конституциялық өкілеттіктеріне және Конгрестегі билік өкілдіктеріне негізделген іс-әрекеттері мен шешімдерінің нәтижесі. Шетелдік үкіметтерді мойындау және олармен ресми дипломатиялық қатынастар орнату бойынша шешім де президенттің құзыретіне кіреді. Мысалы, Никсон және Картер әкімшіліктері Қытай Халық Республикасын мойындап, ресми дипломатиялық қатынастар орнатқанда осы құзыретін қолданды. Президент Сенаттың мақұлдауы арқылы АҚШ-тың атынан басқа мемлекеттермен келісімшарттар жасайды. Бұл жерде «шынымен де президент шешім қабылдай ма?» деген күмәнді сұрақ туындауы мүмкін.

Келісімшарттармен бірдей заңдық күші бар және сыртқы қатынастардағы келісімшарттардан гөрі жиі қолданылатын президенттік келісімдер жағдайында, еш күмән жоқ, шешімді президент қабылдайды. Президенттік келісімдер соғысты тоқтату, басқа елдерде әскери базалар құру немесе кеңейтумен бірге, АҚШ пен шетелдік мемлекеттерде шабуылдаушы қаруларға шектеу қою үшін қолданылды. Олар сондай-ақ тарифтерді төмендету және кедендік реттеуді күшейту тәрізді жиі кездесетін мақсаттар үшін қолданылады.[64]

Жарты ғасырдан астам уақыт ішінде халықаралық сауда саясаты Конгрестің өкілеттігіне негізделе келе, ең алдымен, президенттік

іс-қимылдың құрылымы болды, өйткені Конституция Конгреске «шетелдік мемлекеттермен сауданы» бақылауды жүзеге асыру құқығын берген. 1930 жылғы «Тарифтер туралы Смут-Хоули» Заңы (*Smoot-Hawley Tariff*) кезінде Конгресс тарифтерді ең жоғарғы рекордтық деңгейге дейін көтерді. Бұл проблемалық салада Конгресс үстем болды. Өзгеріс «Жаңа бағыт» және 1934 жылғы «Екі жақты сауда келісімдері туралы» Заңның (*Reciprocal Trade Agreements Act*) күшіне енуімен басталды.[65] Бұл заң президентке басқа елдермен тарифтер мен басқа да сауда кедергілерін (мысалы, импорт квоталарын) төмендету туралы келісім жасауға мүмкіндік берді. Содан бері президенттің бастамасы мен шешімдерінің арқасында АҚШ еркін саудаға бет бұрды. Ұлы тоқыраудан кейінгі президенттердің барлығы саудадағы кедергілерді азайтуды жақтады. Қазіргі таңда АҚШ тарифтері орта есеппен импорттық өнім құнының 5 пайызынан аз бөлігін ғана құрайды.

Ішкі мәселелер бойынша Конгресс дискрециялық өкілеттіктерді президентке немесе оның басқаруындағы және бақылауындағы агенттіктерге жиі-жиі береді. Президенттер ішкі саясатты әзірлеу үшін Конституцияда аталмағанымен, айрықша президенттік құзыретке айналған Жарлықтарды да қолданады.[66] Қарулы қызметтерді бөлшектеу, адалдық және қауіпсіздік бағдарламаларын құру, үкіметтік мердігерлерден оң әрекеттерді талап ету, үкіметтік құжаттарды жіктеп, оны қорғау, сондай-ақ агенттіктің заң шығарушылық қызметіне президенттік бақылауды қамтамасыз ету жөнінде Жарлықтар шықты. Президенттер Джонсон мен Картер инфляциямен күресу үшін ерікті жалақы мен бағаны бақылау жүйесін құруға қатысты Жарлықтарды қолданды. Конституцияда немесе басқа да арнайы заңдарда оларға мұндай әрекет жасауға рұқсат берілмеген. Екінші жағынан, олардың бұлай істеуіне ешқандай заң тыйым салмады. Конституцияға сәйкес, президенттік биліктің кең құзыретін қолдана отырып, олар оны қажетті деп санаған жағдайда пайдаланды.

Президент деңгейіндегі шешім қабылдау процесін қалыптастыратын және шектейтін кейбір факторларды қарастыра отырып, тек президенттік шешім қабылдау процесіне қатысты пайдалы түсінікке қол жеткізіп қана қоймай, сондай-ақ шешім қабылдауды институционалдық процесс ретінде қарастыруға мүмкіндік аламыз. Көптеген атқарушы агенттіктер, Ақ үйдің көмекшілері және басқа кеңесшілер (ресми, әрі бейресми лауазымды тұлғалар да) президенттің міндеттерін орындауға көмектеседі. Алайда төменнен берілген ұсыныстыны мақұлдаса да немесе өз бетінше шешім қабылдаса да, ол бұл орайдағы жауапкершілікті өз мойнына алады.

Президент деңгейіндегі шешім қабылдау процесін қалыптастыруға және шектеуге бірнеше фактор ықпал етеді.[67] Біріншісі – рұқсат ету, яғни оның заңдылық аспектісі. Президенттің Конституцияға, заңдарға және сот шешімдеріне сәйкес әрекет етуі қажет. Нақты конституциялық немесе заңды

негіздердің болмауы Конгрестің 1973 жылдың жазындағы Никсон әкімшілігінің Камбоджаны бомбалау саясатын сынға алуына және Әкімшіліктің 1973 жылғы 15 тамыздан кейін Конгрестің мақұлдауынсыз бомбалауды тоқтату туралы келісіміне әкелді. Джордж В.Буш әкімшілігі іс-әрекеттерін негіздеу мақсатында президенттік билікті қалыпты шектерден асыра пайдаланатын «унитарлы үкімет» теориясын әзірледі. Көпшілік оны күмәнмен қабылдады.

Рұқсат етудің тағы басқа аспектісі – қабылдану. Сыртқы саяси шешімдердің тиімділігі көбінесе басқа елдердің қабылдағанына байланысты, ал Президент Рейганның Энергетика министрлігін жою туралы ұсынысы сияқты ішкі саяси шешімдері Конгрестің атқарушы биліктің лауазымды тұлғалары мен агенттіктерінің немесе қоғамның қабылдағанына байланысты болуы мүмкін.

Екінші фактор – ресурстардың қолжетімділігі. Президенттің ресурстары, мейлі ол ақша, персонал, қамқорлық, уақыт немесе сенім болса да, қалаған нәрсесінің барлығын істеуге оның мүмкіндігі жоқ. Қорғанысқа бөлінетін қаражат білім алуға немесе медициналық зерттеулерге берілмейді. Президент түсімді азайту мүмкіндігі болмаса да, бірнеше рет халықтан оның іс-әрекетіне қолдау білдіруді сұрауы мүмкін. Сыртқы саяси мәселелерге арналған уақыт ішкі мәселелерді шешуге жұмсалмайды. Уақытын тиімді пайдалануды бақылауда ұстаса да, мысалы, ішкі істерге қарағанда, сыртқы мәселелерге көбірек уақыт бөлетіні тәрізді, президенттің өзі қалаған нәрселерінің барлығымен айналысуға уақыты жетпейді.[68] Сенімді болмау (немесе «сенімсіздік» жағдайы) да президенттер Джонсон мен Никсонның мысалындағы секілді, президентті шектеуі мүмкін.

Үшінші фактор – әрекет етуге қажетті жеткілікті уақыттың болуы. 1962 жылғы тарихи кубалық зымыран дағдарысы немесе 1990 жылы Ирактың Кувейтке шабуыл жасауы яки 2001 жылғы 11 қыркүйектегі террорлық шабуыл сияқты сыртқы саяси дағдарыс, жедел талқылауды және фактілерді жинауды емес, шұғыл әрекет етуді қажет етуі мүмкін.[69] Әр ақпан сайын президенттің Конгреске жылдық бюджетті ұсыну қажеттілігі немесе президенттің вето (қалталы ветоны қоспағанда) қойғысы келсе Конгрестің қабылдаған заң жобасын он күн ішінде мақұлдау секілді конституциялық қажеттілік тәрізді ішкі саяси шешімдер «мәжбүрлі» де болуы мүмкін (егер заң жобасы президентке сессияның соңғы он күнінде немесе Конгресс жабылғаннан кейінге жіберіліп және президент қол қоймаса, оған автоматты түрде вето қойылады). Ақ үйдің бұрынғы көмекшісі Теодор С.Соренсен бұған қатысты былай деп айтқан болатын:

> Әрекет ету уақыты мен күту уақыты бар. Президент шұғыл әрекет жасамай, мәселенің ғайып болғанын немесе өздігінен шешілетінін, фактілердің

> өзі ойлағаннан өзгеше немесе ұлттың жағдайы өзгергенін түсінуі мүмкін. Көп күттірмей, ол сол сәттегі жағдайды пайдаланады немесе көбінесе әскери және басқа да маневрлар үшін қажет болатын тосынсый элементін сақтап қала алады.[70]

Президент Рейган қызметке кіріскен алғашқы айларында салықты қысқарту және ішкі шығындарды азайту туралы экономикалық бағдарлама қабылдануын қамтамасыз ету мақсатында тез және батыл әрекет еткен кезінде уақыттың маңыздылығын көрсетті. Осылайша ол әдетте жаңа әкімшіліктің алғашқы күндерінде көрініс табатын саяси қолдауды қолдана алды. Уақыт өте келе бұл қолдау азайып, президенттің саяси өмірі қиындай түседі.

Профессор Пол Лайттың пайымдауынша, президенттер тиімділіктің артуы мен ықпал жасаудың төмендеу циклдерінен өтеді. Президенттер мерзімі бойынша алған мәліметі мен тәжірибесі кеңейіп, персоналы өздерінің міндеттерін атқару барысында көбірек мәліметке ие болып, біліктілігі артқан сайын тиімді бола бастайды. Қысқасы, оқу процесі іске асады. Сонымен бірге президенттік ықпал да бәсеңдейді. Президенттер әдетте Конгрестегі аралық партиялық мандаттарын жоғалтады және көпшілік оның жұмысынан кемшілік көргендіктен қоғамдық пікірге арналған сауалнамаларда олардың жағдайы төмендейді. Сондай-ақ ірі бастамаларды іске қосу үшін уақыт та азаяды, ал қызметкерлердің күші мен шығармашылық креативтілігі бәсеңдейді. Бұл екі цикл президенттік дилемманы тудырады. Ықпал жасаудың төмендеу циклі президенттің тез арада күн тәртібі бойынша әрекетке көшуіне түрткі болады, ал тиімділіктің артуы циклі ұстамдылықты қажет етеді. Лайттың пікірінше, «егер президенттік мерзім ішінде циклдар үйлескен бір жағдай орын алса, онда екінші кезеңнің алғашқы сәттерінде болады».[71] Бірақ бұл президенттің екінші мерзімге сайлану-сайланбауына да байланысты.

Президент деңгейіндегі шешімдерді қалыптастыратын төртінші фактор – президенттердің алғашқы міндеттемелері. Бұл міндеттемелер жеке сипатта болуы мүмкін. Сайлау науқанындағы уәделер немесе бұрынғы шешімдер бұған мысал. Үйлесімділікке тым көп көңіл бөлінгенімен, Президент сенімділік пен саяси қолдауды сақтап қалу үшін алдау немесе ауытқудан да аулақ болуы керек. Джимми Картер 1977 жылы экономиканы ынталандыру үшін салықтық жеңілдік бағдарламасын ұсынып, бірнеше айдан кейін экономикалық жағдайға байланысты бас тартқаны үшін (лайық болмаған) абырой-беделіне нұқсан келтірді. 1980 жылы президенттік сайлау науқанында Рональд Рейган Білім министрлігін жоюға уәде берді. Ол уәдесін орындамады, алайда абыройына нұқсан келмеді. Халыққа президенттің әрекеттерінен гөрі, айтқан сөздері көбірек әсер етті. Джордж Буш 1988 жылғы сайлау науқанында «Айтқан сөзімнен түсініңіз. Ешқандай

жаңа салық жоқ» деп асығыстықпен берген уәдесін бұзып, 1990 жылы салықтың өсуін қолдағанда көптеген консервативті жақтастары наразылықтарын білдіріп, үлкен саяси қолайсыздық тудырды.

Міндеттемелер сондай-ақ дәстүрлер мен қағидаттар түрінде де болуы мүмкін. Мысалы, АҚШ өзінің шарттық міндеттемелерін орындайды және шабуыл жасалған жағдайда ғана әскери әрекетке қатысады деген ұстаным қалыптасқан. Куба зымырандық дағдарысы кезінде және кеңестік зымыран алаңдарында ескертусіз жасалған әуе соққысын Кеннеди әкімшілігі «қарсы бағыттағы Перл-Харбор» ретінде жоққа шығарды. Оның орнына Кубаның әскери теңіз блокадасын таңдады. Американың сыртқы саясатынан «алғашқы соққы» стратегиясы алынып тасталған. Айрықша жағдай Джордж В.Буш әкімшілігінің Иракқа қарсы «алдын-ала ескерту» арқылы соғыс жариялау жөніндегі шешімі болды.

Соңында қолжетімді ақпарат та президенттің шешіміне қатты ықпал етуі мүмкін. Президент көптеген ақпарат көздерімен, оның ішінде ресми және бейресми, ашық және құпия мәліметтермен қамтылған. Кейде оны әсіресе ішкі саясат мәселелері бойынша сөздермен, қағаздармен және қарама-қайшы ұсыныстармен үйіп тастауы мүмкін. Дегенмен президент қолында әсіресе сыртқы байланыстарға қатысты қолжетімді ақпарат болса да, кейде ақпараттың жетіспеушілігіне тап болуы да мүмкін. Косовода сербиялық күштердің бомбалануы, ядролық сынақтардың қайта басталуы немесе стратегиялық қорғаныс бастамасына («Жұлдыздар соғысы») қатысты ықтимал ұлттық және халықаралық реакциялар туралы сенімді ақпараттар, болашақта не болатынын алдын-ала болжау қажеттілігінен жеткіліксіз болуы мүмкін. Джордж Буш әкімшілігі Иракқа қарсы соғысқа дәйексіз ақпараттың негізінде барған (дегенмен олар білген секілді). Болашақты болжау қиын, бірақ бұл алтыншы түйсік мүшесі бар адамдарға қатысты емес.

Ішкі саясаттағы шешімдерде де көбінесе айтарлықтай белгісіздіктер бар. Бұл экономикалық тұрақтылық саясаты қаралып жатқан кезде айқын көрінуі мүмкін. Табыс салығын азайту инвестиция мен экономикалық өсуге ықпал ете ме? Инфляцияға ықпал ететін инфляциялық психологияны бұзу үшін экономикаға қаншалықты шектеу қою керек? Барлық ұсыныстар жасалған кезде президент таңдау жасаған балама ұсыныстардың қажетті нәтиже беретіні бойынша таңдау жасауы қажет. Белгісіздік сондай-ақ кейбір мәселелер бойынша іс-әрекеттің тоқтап қалуына және әрекетсіздікке де ықпал етуі мүмкін. Не істеу керектігіне немесе іс-әрекеттің нәтижесіне қатысты күдік туындаған кезде проблеманың өздігінен шешілетін-шешілмейтінін немесе мән-жайды «анықтау» (яғни жағдайлар мен баламаларға қатысты ақпарат жинауға көбірек уақыт беру) үшін шешім қабылдау процесі тоқтатылуы мүмкін. Кейде ештеңе істемеу де дұрыс саясат болуы мүмкін. Екінші жағынан, әрекетсіздік нәтижесінде, мысалы,

2008–2009 жылдардағыдай, экономикалық жағдай соншалықты нашарлауы да ықтимал.

Президентке саясатты қалыптастырудың көшбасшысы ретінде, оның заңды өкілеттігі қаншалықты басым болса да, көптеген саяси қысымдар мен шектеулер ықпал етеді. Заңды билік өздігінен тиімді әрекет етуге мүмкіндік бермейді. Сондықтан президенттер бұйрық бере алмағандықтан көндіру тәсіліне сүйенуі мүмкін. Олар әрекетке мәжбүрлей алмағандықтан келіссөздер жүргізеді. Көптеген мәселелер бойынша шешім қабылдағаннан кейін олар жиі айнымалы қоғамның немесе скептикалық Вашингтон қауымдастығының қолдауына жүгінуі керек. «Үстем директор емес, күресуші делдал – бұл жалпы алғанда президенттік шешім қабылдау процесіне сәйкес келетін сипаттама».[72]

КЕЙС-СТАДИ

Саяси шешім қабылдау: тұтынушының банкротқа ұшырауы

Бұл кейсте дауысқа салынып бекітілген саясаттың қабылдануындағы кейбір қиындықтар көрсетіледі. Негізінен, символдық сипаттағы қосалқы сұрақтар процесті қиындатуы мүмкін.

Конституция Конгреске «бүкіл АҚШ аумағы бойынша банкроттық туралы бірыңғай заңдарды жасауға» өкілеттік береді. Конгресс бұл мүмкіндігін 1898 жылы «Банкроттық туралы» Ұлттық Заңды (*National Bankruptcy Act*) қабылдағанға дейін пайдаланбады. Бұл заң кредиторларды немесе борышкерлерді мерзім-мерзіммен қолдауға бағытталатын күштердің әрекеттеріне сәйкес өзгертілді. 1978 жылы саяси маятник борышкерлер жағына ауып кетті. 1994 жылғы «Банкроттықты реформалау туралы» Заң банкроттық кодексіне бірқатар өзгерістер енгізді және Банкроттықты қайта қарау жөніндегі ұлттық комиссияны тағайындау қарастырылып, оған тағы да өзгертулердің қажеттілігін анықтау өкілеттігі берілді.

Бұл кейсте зерделенетін жеке банкроттық ісі туралы өтініш білдіргендер оны банкроттық іс жөніндегі сот келісімімен банкроттық заңнамасының 7-тарауына немесе 13-тарауына сәйкес жасай алады. 7-тарауға сәйкес, жеке тұлға өзінің барлық активтерін сатуға міндетті (жұмыс құралдары мен үй жиһазынан басқа). Содан кейін алынған қаражат несие карталарын шығарушы компаниялар мен ауруханалар сияқты кепілдендірілмеген несие арасында бөлінеді. Автокөліктер мен үйлерге қатысты кепілдендірілген несие бөлек қарастырылады. Керісінше, неғұрлым қатаң 13-тарауға сәйкес, борышкер қарызын қайта құрылымдап, үш жылдан бес жылға дейінгі мерзімде мүмкіндігінше қарызының көп бөлігін өтеу жоспарын жасауы қажет.

Егер борышкер осылай істей алатын болса, несие берушілер 13-тараудың процедураларына сәйкес, ақшаның көп бөлігін өндіріп алады.

1980 жылдардың басынан бастап, банкроттық туралы жалпы өтініштердің 95 пайызынан астамын құрайтын жеке өтінімдер едәуір артты (4.1-кестені қараңыз). Оның себебін түсіндіре алатын сенімді дәлелдер жоқ. Несие картасымен сауда жасау американдықтар өмірінің бір бөлігіне айналып, несие карталарын пайдалану айтарлықтай артқаны даусыз. Федералды резервтік кеңестің зерттеуіне сәйкес, 1970 жылы американдықтардың тек 15 пайызы ғана Visa және MasterCard сияқты несие карталарына ие болды. 1983 жылы халықтың 43 пайызы, 1998 жылы 68 пайызы карталарды пайдаланды.[73] Күткендей, тұтынушылық қарыз күрт өсіп кетті.

Көпшіліктің пікірінше, ажырасу, жұмысынан айырылу және қатты ауырып қалу секілді жеке дағдарыстар, көптеген адамның қарызын төлей алмай, банкрот болғаны туралы өтініш беруіне түрткі болады. Басқа да пікірлердің арасында заңдастырылған құмар ойындарының салдары, қоғамда банкроттықты әлеуметтік тұрғыдан қабылдау деңгейінің артуы (немесе әлеуметтік стигманың төмендеуі), көптеген шағын, тәуелсіз бизнестің сәтсіздігі, банкроттық ісі бойынша адвокаттардың клиенттерді шақыру үшін жүргізген агрессивті жарнамалары секілді көзқарастар болды. Кейбіреулері кінәнің бір бөлігін несие карталарын тіпті несие тарихы жоқ колледж студенттеріне де ысырапқорлықпен таратқан кредиторлардың өздеріне жүктеді.

4.1-кесте

Банкроттық туралы жеке өтініштер, 1980–2012

1980	287 570
1985	341 233
1990	718 107
1995	874 107
1996	1 125 006
1997	1 260 118
1998	1 398 182
1999	1 281 581
2000	1 217 972
2001	1 452 030
2002	1 539 111
2003	1 625 208
2004	1 563 145
2005	2 039 214

2006	597 265
2007	822 590
2008	1 064 927
2009	1 412 838
2010	1 536 799
2011	1 362 847
2012 (шамамен)	1 300 000

Дереккөз: АҚШ Банкроттықты зерттеу институты.

Банкроттықты қайта қарау жөніндегі ұлттық комиссияның 1999 жылғы қорытынды есебінде көрсетілгендей, тұтынушылық банкроттықтың өсуінің себебі «банкроттық жүйесінің артықшылығын пайдалануға деген қызығушылықтың кенеттен туындауынан емес, [тұтынушылардың] қарыздың құрылымын өзгерту функциясына байланысты болуы мүмкін». Комиссияның пайымдауынша, 1977 жылдан 1997 жылға дейінгі мерзімде тұтынушылық қарыз 700 пайызға өскен. Комиссия кредиторлардың да, әрі борышкерлердің де арасында теріс пайдаланушылықты бұғаттау үшін банкроттық заңнамасына көптеген шектеулер енгізуді ұсынды.[74]

Комиссияның есебіне қарамастан, кредитор топтар Конгресті банкроттық заңнамаға елеулі өзгерістер енгізуге мәжбүрлеу үшін қызу науқан бастады.[75] Олар ең алдымен көптеген адамды 7-тараудан гөрі, 13-тарауға сәйкес, өтініш беруге мәжбүрлейтін «мұқтаждықты тексеру» ережесін енгізуді талап етті. Көпшілігі Ұлттық тұтынушы банкроттық коалициясына мүше банктер, несие карталарын шығарушы компаниялар, бөлшек саудагерлер және басқа да несие берушілер Конгресс мүшелерін қызу қолпаштады. Науқанға арналған жарналар екі партияға да көп мөлшерде құйылып, алты жылдың ішінде жүздеген млн долларға жетті.[76] Банкроттықты реформалауды, сондай-ақ банкроттықтың шығындарын зерттеуді қолдаған қоғамдық пікірді көрсететін сауалнамалар жүргізілді. Газет беттерінде «бүгінгі күнгі банкроттықтың рекордтық мөлшері әр американдық отбасы үшін жылына 400 АҚШ долларын құрайды» деген күмәнді жарнамалар да жарияланды. Мұның бәрінің ықтимал салдары ретінде банкроттық реформа проблемасы Конгрестің күн тәртібіндегі басты мәселеге айналды. Оны екі партиядан да республикашылдар мен демократтардың айтарлықтай көп бөлігі қолдады.

Тұтынушы банкроттығына қатысты заңнамалық күрес 1997 жылы басталды. Заңнамаға Өкілдер палатасынан өкіл Джордж Гекас (Пенсильвания штатынан) және Сенаттан Чарльз Грассли (Айова штатынан) мен Ричард Дурбин (Иллинойс штатынан) демеушілік етті. Екі заң жобасы да адамдардың 7-тарауға сәйкес банкроттық туралы өтініш беруін қиындатуға бағытталған болатын.

Дегенмен осы мақсатта қолданылатын «мұқтаждықты тексеру» ережесі төменгі палатаның заң жобасында қатаң болды. Сенаттың заң жобасы тұтынушыларды көбірек қорғауға бағытталды. Мысалы, несие карталарын шығарушы компаниялар ай сайынғы есепте қарыз алушыға ай сайын төменгі төлем жасалғанда қалған борышты төлеу үшін қанша уақыт қалғанын қажет ететіндігі туралы ереже енгізілді.[77]

Өкілдер палатасы 1998 жылғы маусымда өзінің заң жобасын 118-ге қарсы 306 дауыспен қабылдап, бірінші болып әрекет жасады. Сексен төрт демократ мақұлдап дауыс берген заң жобасына бірде-бір республикашыл қарсы дауыс берген жоқ. Одан кейін қыркүйекте Сенат 1 дауысқа қарсы 97 дауыспен заң жобасын қабылдады. Оны тұтынушылар құқығын қорғау ережелеріне байланысты көптеген демократтар да қолдады. Екі заң жобасындағы келіспеушіліктерді шешу үшін жиналған келістіруші комитетінде Клинтон әкімшілігі заң жобасы қарыз алушыларға тым ауыр болса вето қоятынын білдірсе де, тұтынушылар құқығын қорғайтын ережелердің көп бөлігін ымыраға келу нұсқасынан алып тастауда республикашылдар басым болды. Келістіруші комитеттің әрекетіне байланысты сенатор Дурбин заң жобасына қарсы шықты.

Өкілдер палатасы келістіруші комитеттің есебін 125-ке қарсы 300 дауыспен мақұлдады. Демократтардың қарсылығы мен сессияның соңында болған қысымға байланысты Сенат келістіруші комитеттің есебіне дауыс берген жоқ. Республикашылдар бұл шараны Конгрестен өтіп жатқан бюджеттен қаражат бөлу жөніндегі заң жобасына қосуды ұсынды. Бұл амал-айла іске аспады, өйткені Клинтон әкімшілігі несие берушілер қабылдамайтын мұқтаждықты тексеру ережесіне өзгеріс енгізуді талап етті.[78]

Тұтынушы банкроттығы төңірегіндегі күрес 106-Конгресте (1999–2000) қайта жанданды. Өкілдер палатасының Заң комитеті алдыңғы заң жобасына ұқсас банкроттық туралы заң жобасын тез арада жария етті. Тұтынушыларға ыңғайлы кейбір өзгертулер енгізілгеннен кейін заң жобасы 1999 жылы 5 мамырда 108 дауысқа қарсы 338 дауыспен Өкілдер палатасында қабылданды. Мысалы, несие карточкаларын шығаратын компаниялар бастапқы төмен пайыздық мөлшерлемелердің қашан бітетінін, содан кейін қандай жоғары пайыздық мөлшерлеме қолданылатынын көрсетуі керек. Сенаттың Заң комитеті де 14 сәуірде 4 дауысқа қарсы 14 дауыспен банкроттық туралы заң жобасын мақұлдағанын білдірді. Екі партияның да қолдауына несие карталарын шығаратын компанияларының ақпаратты ашу секілді кейбір мәселелер шешілмеген күйінде қол жеткізілді. Заң жобасы ең төменгі жалақы мөлшерін ұлғайту секілді бірқатар түзетулер ұсынылған кезде үлкен проблемаға тап болды. Сенат 2000 жылғы ақпанда ғана банкроттық туралы заң жобасын мақұлдап, кейіннен 14 дауысқа қарсы 83 дауыспен оңай қабылдады. Алайда заң жобасында ең төменгі жалақы

мөлшерін үш жыл бойына сағатына 6,15 АҚШ долларына дейін көтеріп, негізінен, шағын бизнес үшін 18,4 млрд АҚШ долларын құрайтын салықта жеңілдіктер жасауды көздеді. Бұған Ақ үй қарсы болды.[79] Өкілдер палатасының заң жобасына қарағанда Сенаттың заң жобасының банкроттық туралы өтініш берушілерге енгізілген шектеулері аз ғана болды.

Уақыт өте келе, Сенат көшбасшылары ең төменгі жалақы мөлшері мен салық ережелерін банкроттық туралы заң жобасынан ажырата алды. Содан кейін олар төменгі палатамен келісімге келу жолдарын қарастырды. Шумер өзгертулері мен толықтырулары және борышкердің жылжымайтын мүлкіне тыйым салудан қорғайтын заңнамалық талап шешімін таппаған мәселе еді.

Сенаттың заң жобасына сенатор Чарльз Шумер ұсынған өзгертуге сәйкес, аборт жасаушы клиникалардағы наразылық білдірушілерге өздеріне салынған айыппұл мен басқа да қаржылық өтемақыларды төлемеу үшін банкроттық өтінішін жасауға тыйым салынды. Республикашылдар аборт жасауға наразыларды бөлуді әділетсіздік деп санады. Депутат Генри Хайд кез келген жерде «қасақана және зиянды» зорлық-зомбылық әрекеттері үшін сотталған әрбір адам осы әрекеттерінің салдарынан туындаған қарызды өтеу үшін банкроттық құқықты пайдалана алмайтыны туралы түзетуге өзгерту енгізуді ұсынды. Бұл ереже Республикашыл партияның басшылығына ұнағанымен, оны жүзеге асыру тым қиын болады деп санаған көптеген демократтар қарсы шықты. Оған сондай-ақ президент Билл Клинтон да қарсы болды.

Банкроттық заңындағы жылжымайтын мүлікке құқықты қорғау ережесі, көптеген борышкерлерге меншікті капиталын несие берушілерден қорғауға мүмкіндік береді. Лимиттерді штаттар белгілейді және көптеген жағдайда бұл 40 000 АҚШ долларынан нөлге дейін өзгереді. Алайда Флорида, Айова, Канзас, Оңтүстік Дакота және Техас сияқты бес штатта ешқандай лимит жоқ. Осының салдарынан Техас пен Флорида штаттары – дәулетті банкроттыққа өтініш беретін дәулеттілер үшін жәннатқа айналды (қалған үш штатқа көшуге ниет білдірушілер аз болды). Мысал ретінде киноактер Берт Рейнольдске байланысты жағдайды көрсетуге болады. Ол Флоридадағы 2,5 млн АҚШ доллары көлеміндегі жекежайға меншік құқығын сақтай отырып, 8 млн АҚШ доллары шамасындағы қарызы үшін банкроттыққа өтініш беру құқығын пайдаланды. Келістіруші комитет банкроттыққа өтініш бергеннен кейінгі екі жыл ішінде сатып алынған үйлерге ғана қолдану шартымен, жылжымайтын мүлікке құқықты қорғау лимитін 100 000 АҚШ доллары деп белгіледі. Президентпен қоса көпшілік мұны заңдағы ілік деп санап, ешқандай шартсыз шектеу енгізу қажет екендігін алға тартты.

Өкілдер палатасы Келістіруші комитеттің есебін 12 қазанда дауысқа салу арқылы қабылдады. Келістіруші комитет есебінің қарсыластары

тактикасын кейінге қалдырғандықтан, Сенаттағы республикашыл көшбасшылар сессияның 7 желтоқсанда аяқталуына дейін дауыс бере алмады. Бұл 28 дауысқа қарсы 70 дауыспен мақұлданды. 2000 жылғы «Банкроттықты реформалау туралы» деп аталатын заңнамаға Конгресс жабылғаннан кейін президент Клинтон вето қойды. Клинтон Шумер өзгертулерінің заңға енгізілмегені және жылжымайтын мүлікке құқықты қорғау ережесі аз қамтамасыз етілген отбасыларға тым көп қысым жасайтынын көрсетіп, заң жобасына қарсылық білдірді.

Тұтынушылардың банкроттығы төңірегіндегі күрестің үшінші кезеңі 2001 жылдың қаңтарында басталды. Президент Джордж В.Буштың заң жобасына қол қою туралы берген уәдесінен кейін жағдай банкроттық мәселесін қайта қарауды жақтаушылар үшін жағымды болып көрінді. Президент Клинтон вето қойған заңға ұқсас заң жобалары Өкілдер палатасы мен Сенаттың қарауына енгізілді. Оларға енгізілген «мұқтаждықты тексеру» ережесіне сәйкес, банкроттыққа өтініш білдіретіндер бес немесе одан аз жыл ішінде қарызының 25 пайызын төлейтін табысы немесе 10 000 АҚШ доллары болса, 13-тарауды қолдануы керек. Алайда штаттық орташа кірістен аз табысы бар борышкерлер бұл ережеден босатылып, 7-тарауға сәйкес өтініш бере алады.

Өкілдер палатасының Заң комитеті заң жобасына енгізілген өзгертулерді бұғаттау мақсатында әрекет жасағаннан кейін, оны 8 дауысқа қарсы 19 дауыспен мақұлдады. 1 наурызда демократтардың борышкерлерге ыңғайлы түзетулері қабылданбағаннан кейін төменгі палата 108 дауысқа қарсы 306 дауыспен заң жобасын қабылдады. Сенаттың Заң комитетінде Республикашылдар демократтармен мәмілелерді тоқтату арқылы талқылауды жылдамдатуға тырысты. Шумер түзетулеріне қатысты мәмілеге келді. Енді аборт жасауға наразылық білдірушілерді атап өтудің орнына, федералды қылмыс ретінде аборт жасайтын клиникаларға кедергі келтіретін 1994 жылғы «Клиникаларға қолжетімділік еркіндігі туралы» Заңға (*Freedom of Access to Clinics Act*) сілтеме жасады.

Банкроттық туралы заң жобасы Сенаттың талқылауына наурыздың басында келіп түсті. Республикашыл көшбасшылар Сенат сессияның жабылуы үшін 19 дауысқа қарсы 80 дауыс бергеннен кейін, 15 дауысқа қарсы 83 дауыспен қабылданған заң жобасына енгізілген барлық түзетулерді жеңе алды. Екі палатаның да республикашыл көшбасшылары Келістіруші комитетке бармауға үміттенген еді. Төменгі палатаның республикашыл көшбасшылары Шумер түзетуінің керексіз екендігін мәлімдеді. Аборт жасаушыларға қарсы болған төменгі палата республикашылдар бұл ережені Келістіруші комитеттен алып тастауға тырысады деп күткен еді. Алайда бұл демократтардың бүкіл заң жобасына деген қарсылығын күшейтеді. Тағы бір маңызды мәселе – Сенаттың заң жобасындағы сатып алынғанда банкроттықтан қорғауға болатын үй үшін 125 000 АҚШ доллары мөлшерінде

шектеу қоятын түзету еді. Бұған Флорида мен Техас заң шығарушылары қатты қарсы болды.[80] Мұнда таңғаларлық нәрсе жоқ.

Банкроттық туралы заң жобасының келістіруші комитетке көшуі оның мүшелеріне байланысты Сенаттың келіспеуіне орай кейінге қалдырылды. Сенаттағы партиялар 50-де 50 болып екіге бөлінді. Демократтар келістіруші комитеттің барлық орындарының тең бөлінуін талап етті. Республикашылдар демократтарға қарағанда кем дегенде бір орын көбірек алуға құқылы екендігін айтты. Бұл айқас маусым айында сенатор Джеймс Джеффордстың Республикалық партиядан шығуына байланысты, демократтар Сенатты қолға алған кезде бұзылды. Банкроттық туралы заң жобасын қолдаушы демократиялық көшбасшы сенатор Том Дэшл заң жобасының қабылдануына уәде етті.

Келістіруші комитеттің кездесуі 12 қыркүйекке жоспарланды. Алайда бұл кездесу 11 қыркүйектегі лаңкестік әрекеттерге байланысты тоқтатылды. Содан кейін экономика дағдарысқа ұшырап, Конгрестің кейбір мүшелері, әсіресе демократтар, борышкерлерді құлдыратуға деген құлшыныстарын жоғалтты.[81] Сондықтан 14 қарашаға дейін келістіруші комитет жиналмағандықтан, нақты келіссөздер жүргізілмеді. Содан кейін төменгі палата мен Сенаттың Заң комитеттерінің қызметкерлері палаталар арасындағы келіспеушіліктерді шешуге кірісті. Екі тарап та екі жылдық мерзім және Шумер өзгертулері мен түзетулерін мақұлдаған төменгі палатаның борышкердің жылжымайтын мүлкіне тыйым салудан қорғайтын заңнамалық ережесін қолдауға дайын еместігін көрсетті.

2002 жылдың сәуірінде төменгі палата мен Сенаттың келіссөз жүргізушілері жылжымайтын мүлікке құқықты қорғау мәселесін түбегейлі шеше алды. Егер банкроттық туралы өтініш бергенге дейін қырық айдан аз уақыт бұрын меншік сатып алынған болса, несие берушілерден 125 000 АҚШ долларынан аспайтын меншік капиталы ғана қорғалуы мүмкін деген шешім қабылданды. Enron корпорациясының құлдырауына байланысты, ауыр қылмыстар мен құнды қағаздар бойынша алаяқтық әрекеттері үшін сотталған адамдарға мерзім шектелді.

Бірақ аборт жасату мәселесі Сенат демократтары және төменгі палата Республикашылдары қолдаған сенатор Шумер мен өкіл Гайдтың келісімге келе алмауы салдарынан шешімін таппады. Әрқайсысы «тек аборт клиникаларына қатысты қасақана жасалған қылмыстық әрекеттерді шектейтін аборт жасатуға арналған ымыралы ережелерді ғана ұсынды. Бірақ олар қамтылатын қылмыстың тұжырымдамасы мен құрамына қатысты келісе алмады».[82] Келістіруші комитеттің мамыр айының соңына жоспарланған отырысы мәселені шеше алмастан кейінге шегерілді. Үміттер ақталмай қалады деп қорыққан қаржылық мүдделердің жаңа қысымына қарамастан, лажсыз жағдай жазға дейін жалғасты.

Ақыры, шілденің аяғында Шумер мен Гайд келісімге келді. Заң жобасынан «репродуктивті денсаулық сақтау қызметтерін» деген сөйлем алып тасталып, орнына аборт жасайтын клиникаларға наразылық білдірушілерді банкроттық туралы заңға жүгіне алмайтын сөйлем қолданылды. Банкроттықты реформалау туралы заң жобасын қабылдау қажет екені түсінікті болды.

Алайда абортқа қарсы наразылық білдірушілерге жасалған ымыралық ережені Өкілдер палатасындағы сексен жеті республикашылдардан құралған абортқа қарсы блок қабылданған жоқ. Олар Өкілдер палатасындағы демократтармен бірлесіп, заң жобасына қарсы шықты. Нәтижесінде 172 депутат қолдап, 243 депутат қарсы дауыс берді. Сенаттың Демократиялық басшылығы аборт жасатуға қарсы ережені қамтымайтын заң жобасын қарастырудан бас тартты.[83] Банкроттық мәселесін қайта қарау басқа проблемаға байланысты тағы бір рет мақұлданбады.

Банкроттық төңірегіндегі күрестің төртінші кезеңі 108-Конгресс кезінде өтті (2003–2004). 2003 жылдың басында 113-ке қарсы 315 дауыспен төменгі палата аборт жасатуға қарсы ереже енгізілмеген, банкроттық реформа туралы заң жобасын қабылдады. Сенатор Шумер бұл ережені Сенаттың заң жобасына енгізуге тырысатындығын мәлімдеді. Банкроттық реформаны жақтаушылар Сенатты бақылауға алған республикашылдармен бірге бұл әрекетке тосқауыл қоюға болады деп үміттенді.[84] Бірақ үміт ақталмады.

2004 жылы қаңтарда Сенаттың іс-әрекетін ынталандыру мақсатында Өкілдер палатасы жеке банкроттық реформа туралы заң жобасын Сенат қабылдаған заң жобасына қосты. Сенат қабылдаған заң жобасында тек фермерлерді банкроттықтан қорғау мәселесі қарастырылды және бұл бойынша конференция өткізу талап етілді.[85] Бұл амал сәтсіз аяқталып, банкроттық туралы заң жобасы Сенаттың Заң комитетінде қалды. Осылайша 108-Конгресс тағы да іскер және қаржылық топтардың көңілінен шықпай, банкроттық туралы заң жобасын қабылдамады.

Банкроттық төңірегіндегі күрестің бесінші кезеңі 109-Конгресте тез арада басталды (2005–2006). Заңнаманың перспективасын 2004 жылғы Конгресс сайлауы нәтижесінде Сенаттағы елу бес адамнан тұратын республикашыл көпшілік жақсартты. Сенаттың Заң комитеті ақпан айында банкроттық туралы заң жобасын жария етті. Бұл қазіргі таңда «Банкроттықты теріс пайдаланудың алдын алу және тұтынушылардың құқығын қорғау туралы» Заң *(Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act)* деп аталады. Ол наурызда Сенаттың отырысында қаралды. Заң жобасының егде жастағы адамдарға және апатты медициналық шығындарға ұшырағандарға ықпалын жеңілдететін демократиялық түзетулер, аборт жасауға наразылық білдірушілерге қатысты Шумер түзетуіндегі өзгерту секілді,

46 дауысқа қарсы 53 партиялық дауыспен қабылданды. Содан кейін Сенат заң жобасын қабылдауға кепілдік беретін пікірсайысты шұғыл түрде тоқтату үшін 31 дауысқа қарсы 69 дауыспен отырысты жедел тоқтатуға дауыс берді.[86] Қорытынды дауыс беру кезінде 25-і қолдап, 74-і қарсы дауыс берді.

Өкілдер палатасындағы республикашылдардың басшылығының стратегиясы – Сенаттың заң жобасын түзетусіз қабылдап, келістіруші комитетін құру қажеттілігін жоққа шығару болды.[87] Сөйтіп заң жобасы Заң комитетінен еш өзгеріссіз шығарылды және жабық ереже бойынша Өкілдер палатасының отырысында кейбір демократтардың көңілінен шықпаса да талқыланды. 126-ға қарсы 302 дауыспен қабылданған заң жобасына, бірде бір Республикашыл дауыс берген жоқ. Президент Джордж В.Буш: «қаржылық жүйемізді күшейтіп, жақсартамыз» деп, бұл заңға сәуір айының ортасында қол қойды.

«Банкроттықты теріс пайдаланудың алдын алу және тұтынушылардың құқығын қорғау туралы» Заңға енгізілген «мұқтаждықты тексеру» ережесіне сәйкес, штаттың орташа табысынан көп табатын және тамақ, киімкешек және басқа да қажеттіліктер секілді рұқсат етілген шығындарды қоспағанда бес жыл бойынша кемінде 6000 АҚШ долларын төлей алатындардың банкроттық жөніндегі өтініштері 7-тарау бойынша емес, 13-тарау бойынша берілуі тиіс.[88] Жылжымайтын мүлікке құқықты қорғау ережесінің лимиті өтінім берілгеннен кейін қырық ай ішінде сатып алынған мүлік үшін 125 000 АҚШ долларымен шектелді. Осы лимиттен басқа, дәулетті өтініш берушілер де активтерін қорғау үшін Техас пен Флорида штатында ірі нысандарды сатып ала алады. Байларға пайда әкелетін тағы бір құқықтық ілік – банкроттық процестерден босатылған адамдарға «активтерді қорғау қорларын» құруға мүмкіндік береді.

Басқа ережелерге сәйкес, алимент, балаларды қолдау және студенттік қарыздар секілді банкроттық процеске жатпайтын кейбір қарыздар кері қайтарылады; өтініш бергенге дейін көптеген адамдардан несиелік кеңес алуды талап ету; банкроттық туралы қайталама өтінімдерді болдырмауға тырысу; құжаттарды рәсімдеу үшін ақы мен талаптарды көтеру және несие карталарын шығаратын компаниялардан несиені өтеу әдістері туралы көбірек ақпарат беруді талап ету көзделген.

Тоғыз жылдық күрестен кейін корпоративтік қаржылық мүдделер тұтынушылардың мүдделерінен басым болды. Ақшалай несие берушілердің пайдасы арта береді, ал борышкерлер үшін өмір қиындайды.[89]

Қаржылық қиындықтарға тап болған адамдардың жаңа заң күшіне енгенге дейін жеңілдік алуға тырысуына байланысты, банкроттық үшін жасалған жеке өтініштердің саны 2005 жылы күрт өсті (4.1-кестені қараңыз). Содан кейін 2008 жылы тұрғын үй нарығынан туындаған қаржы дағдарысының басталуы салдарынан өтініштердің саны төмендеді. Дегенмен жаңа

заңға қолдау білдіргендер бұдан бұрын-соңды болмаған нәтижелерге қол жеткізгендіктен пайда көрді. Әрине, банкроттық туралы заңнаманың басқа бөлімдеріне сәйкес, корпорациялардың да жағдайы жақсарды. ■

КЕЙС-СТАДИ

Саяси шешім қабылдау: «Отбасында темекі шегудің алдын алу және темекіні бақылау туралы» Заң

Темекі АҚШ-тың оңтүстік-шығысында XVII ғасырдың басынан бастап өсіріліп келді. Темекі өнімдерін көптеп шығарумен, сондай-ақ анағұрлым танымал темекілердің жаппай сатылымымен ерекшеленетін заманауи темекі өндірісі XIX ғасырдың екінші жартысында дамыды. Бұл темекі өндіруші штаттардың экономикалық әл-ауқаты үшін өте маңызды секторға айналды.[90]

Темекінің тамақ немесе талшық сияқты құндылығы жоқ. Оны қолдану зиян және темекі – ауыр сырқаттарға себепкер болып, тәуелділік тудыратын өнім. Бірақ ол көңіл көтеру мақсатында кеңінен қолданылды. Ескі өлең шумақтарында айтылғандай: «біреуі темекіні шайнайды, екіншісі шегеді, ал үшіншісі иіскейді». Алайда бұл темекі өсірушілер үшін маңызды табыс көзі болса, темекі компаниялары үшін жоғары кірісті өнім болды.

XX ғасырда медициналық зерттеулер темекі шегу мен аурудың арасында позитивті байланыс орната бастады.[91] Темекі саласындағы саясатты реттейтін ішкі саяси жүйеде үстемдік еткен темекі компаниялары мен олардың жақтаушылары темекі саласындағы реттеу әрекеттерін тойтарып отырды. Олардың қатарына 1933 жылы Конгресс ұсынған бағаны қолдау бағдарламасын пайдаланып келген темекі өсірушілер де қосылды.

Алайда 1964 жылы темекі саясатына үлкен өзгеріс әкелген оқиға болды. 1964 жылғы қаңтарда АҚШ-тың Денсаулық сақтау министрі Темекі шегу және денсаулықты сақтау мәселелері жөніндегі консультативтік кеңестің есебін жариялады. Түйіндей келе, Консультативтік кеңес темекі шегу мен қатерлі ісік және басқа аурулардың арасында тығыз байланыстың бар екенін анықтады.

Денсаулық сақтау министрі комитетінің баяндамасы негізінде темекі өнеркәсібі саласына қарсы науқан басталып, ол қазіргі таңда да жалғасып жатыр.[92] 1965 жылы Конгресс «Темекіні таңбалау және жарнамалау туралы» Заң (*Cigarette Labeling and Advertising Act*) қабылдап, темекі қораптарына оның денсаулыққа зиян екені туралы ескерту жазуды талап етті. Ол төрт жыл ішінде бұл саладағы басқа реттеуші шараларға тыйым салды. Конгресс содан кейін 1970 жылы радио мен теледидардағы темекі

жарнамасына тыйым салды. Темекіге көптеген шектеулер қойыла бастады. Коммерциялық әуе рейстерінде, қоғамдық орындарда, мектептерде және басқа да жерлерде темекі шегуге тыйым салынды.

1994 жылы Тамақ өнімдері және дәрі-дәрмек басқармасының (FDA) комиссары Дэвид Кесслер никотиннің тәуелділік туғызатын әсеріне байланысты, темекі тұтынуды реттеуге ниет білдірді. Екі жылдан кейін Тамақ өнімдері және дәрі-дәрмек басқармасы он сегіз жасқа толмағандарға темекі сатуға, сондай-ақ түрлі жарнамалау, таңбалау, промоушн және іс-шаралар демеушілігіне тыйым салатын реттеуші ережелер шығарды. Ірі темекі компаниялары Тамақ өнімдері және дәрі-дәрмек басқармасының реттеуші ережелеріне қарсы федералды сотқа дереу шағым түсірді. 2000 жылы АҚШ-тың Жоғарғы соты «Тамақ өнімдері, дәрі-дәрмек және косметикалық өнімдер туралы» Заңға (*Food, Drug, and Cosmetic Act*) сәйкес, Тамақ өнімдері және дәрі-дәрмек басқармасының мұндай ережелерді шығаруға құзыреті жоқ деп шешті.[93]

Қоғамдық денсаулықты қорғаушылар мен темекіге қарсы белсенділердің осы бағытта жүргізген науқаны уақыт өте келе өз жемісін берді. Темекі шегушілердің саны азайып, темекіге деген сұраныс төмендеді. Темекі өсірушілер өздерінің экономикалық болашағына алаңдай бастады. Темекінің қарсыластары фермерлерді темекі сататын компаниялардан алшақтатуға мүмкіндік алды. Келісім жасалды. Темекі бағасын қолдау бағдарламасы Тамақ өнімдері және дәрі-дәрмек басқармасының темекіні тұтынуды реттеу бағдарламасымен ұштастырылды. Сенат 2004 жылдың шілдесінде 15 дауысқа қарсы 78 дауыспен қабылданған салық жеңілдіктері туралы заң жобасына сатып алу мен реттеу бағдарламасын қосты. Әрдайым корпоративті мүдделерге алаңдаушылық білдіретін Өкілдер палатасындағы республикашылдар келісімге келуден бас тартты. Реттеуші бағдарлама заң жобасынан шығарылды; сатып алу күшіне енді. Нәтижесінде, темекі өндіруші шаруалардың саны едәуір қысқарып, олардың саяси ықпалы азайды.

Араға бірнеше жыл салып, демократтар 2007 жылы төменгі палатада бақылауды қолға алғаннан кейін темекіге қарсы күресті күшейтті. Қазіргі таңда темекіні қауіпті өнім емес немесе темекі бизнесін көпшілік алдында қорғалмайды дегендердің саны көп болмаса да, компаниялардың мүдделерін қорғауға дайындар (көбіне республикашылдар) бар. Төменгі палатаның Энергетика және сауда жөніндегі комитеті мақұлдаған реттеуші заң жобасын Өкілдер палатасы 2008 жылы шілдеде 102 дауысқа қарсы 362 дауыспен қабылдады. Сенатта Денсаулық сақтау, білім, еңбек және зейнетақы комитеті (HELP) де мақұлдады, бірақ 2008 жылдың соңында Конгресс жабылғанға дейін талқыланбады. Буш әкімшілігі ветомен қорқытты. Бірақ Филип Морристен (ең ірі компания) басқа темекі өндіруші компаниялар

қатты қарсылық білдірді, ал сенаторы Ричард Бурр бастаған қарсыластар ешқандай іс-қимыл жасаған жоқ.[94]

2009 жыл басталғанда демократтар Конгрестің екі палатасын да, Ақ үйдегі билікті де қолға алды. Жылдың басында Өкілдер палатасының Энергетика және сауда комитеті, Бақылау және үкіметтік реформа жөніндегі комитет Тамақ өнімдері және дәрі-дәрмек басқармасына темекі сатылымы мен жарнаманы, сондай-ақ никотин деңгейін реттеуге немесе төмендетуге (бірақ никотинге тыйым салмауға) және темекі компаниялары-нан өз өнімдерінің зиянды әсерін азайтуды талап етуге мүмкіндік беретін заң жобасын мақұлдады. Бағдарлама құнының көп бөлігін темекі өнімдерін пайдаланушылар төлейтін болды.[95]

Сәуірде Өкілдер палатасы 112-ге қарсы 298 дауыспен заң жобасын қабылдады. Ал республикашылдардың нұсқасы 142-ге қарсы 284 дауыспен қабылданбады. Бұған сәйкес, темекі тұтынуды реттеу өкілеттігі Тамақ өнімдері және дәрі-дәрмек басқармасына емес, Денсаулық сақтау және әлеуметтік қызмет министрлігіне қарасты Темекінің зиянды әсерлерін азайту жөніндегі орталыққа беру көзделген еді. Сондай-ақ жарнаманы шектеместен, мәселені зерттеуді қамтамасыз етер еді. Басқа түзетулер де қабылданбады.[96]

Кезектегі іс-әрекет Сенаттың Денсаулық сақтау, білім, еңбек және зейнетақы комитетінде орын алып, темекіге қарсы күрес туралы өзгертілген заң жобасы 8 дауысқа қарсы 15 дауыспен қабылданды. Негізгі өзгертулер 9 дауысқа қарсы 13 дауыспен қабылданбады. Темекіні бақылауға қарсы болған сенатор Бюр қолдаған бұл заң жобасына сәйкес, тәуелсіз агенттік ретінде жұмыс жасайтын Темекіні тұтынуды реттеу бойынша Федералдық кеңес құрылуы керек еді. Сондай-ақ бұған сәйкес, «түтінсіз темекі» сияқты қауіптілігі төмендетілген өнімдердің нарыққа оңай кіруіне мүмкіндік берілетін еді. Екінші жағынан, бұл маркетингтік және жарнамалық шектеулерді енгізіп, темекі өнімдерінің ингредиенттерін ашып жазуды көздеді.[97] Енді тіпті темекіні жақтаушылар да біршама реттеу қажет екенін мойындады.

Сенатта заң жобасын талқылау екі аптаға созылды, себебі заң жобасының қарсыластары оңайлықпен берілмеді. «Темекінің зиянын түсіндіру жөніндегі тәуелсіз білім беру орталығын» құру секілді темекі саласын реттеу ережелерін әлсіретуге қатысты ұсынылған әртүрлі түзетулер қабылданбады. Сенаттағы көпшіліктің жетекшісі Гарри Рейд заң жобасын қабылдау үшін дауысқа салудың үш әдісін, яғни заңды талқыға шығару, өзгертулер енгізу және заң жобасының өзіне қатысты пікірталасты шектеуді пайдалынды. Қорытынды дауыс берудің нәтижесінде 79-ы қолдап, 17-сі қарсы дауыс берді.[98] Келесі күні (12 маусымда) Өкілдер палатасы Сенаттың заң жобасын 97 дауысқа қарсы 307 дауыспен мақұлдады. Анда-санда өзі де темекі шегетін президент Обама темекі компаниялары мен темекіге қарсы

белсенділер арасындағы жиырма жылдық заңнамалық күресті аяқтап, заңға қол қойды.

Енді «Отбасында темекі шегудің алдын алу және темекіні бақылау туралы» Заңның (*Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*) мазмұнына қысқаша тоқталайық. Заңды іске асыру үшін Тамақ өнімдері және дәрі-дәрмек басқармасы жанынан Темекі өнімдері орталығы құрылды. Қоғамдық денсаулықты сақтау мақсатында темекі өнімдерін сатуды, таратуды, жарнамалауды, өндіруді және темекі өнімдерін тұтынуды реттеу үшін Тамақ өнімдері және дәрі-дәрмек басқармасына кең өкілеттіктер берілді. Басқарма никотин деңгейін реттеп, зиянды ингредиенттерді жою үшін өнім стандарттарын белгілей алады. Алайда басқарма никотинге немесе темекі өнімдеріне мүлдем тыйым сала алмайды. Темекі қораптары мен жарнамаларға ескерту белгілерін қосу қажет етілді. Сонымен қатар «жеңіл», «жұмсақ» немесе «никотині төмен» деген сияқты терминдер бұдан былай тауарды таңбалауда немесе жарнамалауда қолданылмайды. Темекіні жастарға неғұрлым тартымды ететін шоколад, жүзім, апельсин немесе шие сияқты хош иістендіргіштер темекі өнімдерінде қолданылмайды. Дегенмен Конгрестің қара нәсілді фракциясының талабы бойынша ментол қалдырылды. Қара нәсілді темекі шегушілердің едәуір бөлігі ментол темекісін ұнататын сияқты. Бұл заңнаманы іске асыруға бағытталған қаржыландырудың көп бөлігі темекі өнімдерін өндірушіден және импорттаушыдан алынатын пайдаланғаны үшін төлемақы арқылы қамтамасыз етіледі.[99]

Заң шығарушы аренада жеңіліске ұшыраған темекі компаниялары (Филип Морристен басқа) американдық саяси процесс пен дауқұмарлық сипатындағы саяси мәдениетті ескере отырып, сотқа жүгінді. Темекі қораптарындағы көзге түсетін және графикалық ескертулер талабы Бірінші түзетумен қорғалған коммерциялық сөз бостандығын бұзады деп сын тағылды. Бұл пайымдаманы 2011 жылғы қарашада Колумбия округінің Аппеляциялық соты қолдады. Бұған дейін тағы бір апелляциялық сот Заңның конституциялылығын қолдады. Бұл мәселеге АҚШ-тың Жоғарғы соты нүкте қоятын секілді.[100] Пайдалы қызметтен пайда көретіндер оңайлықпен беріле қоймайтыны анық. ■



Әрі қарай зерттеу үшін

http://www.gallup.com

Gallup ұйымының веб-сайтында президенттің мақұлдауы, экономиканың жағдайы және қазіргі уақытта елге әсер ететін әртүрлі саяси мәселелерге қатысты қоғамдық пікірді зерттеу нәтижелері бар.

Өз біліміңді тексер

Тараудың тұжырымдамалары мен терминологиясын қарайтын оқулықтар, тараудың қысқаша мазмұны, кроссвордтар және глоссарий флэш-карталарына кіру үшін студенттік серіктестік веб-сайтына кіріңіз.

login.cengage.com

Ұсынылған әдебиеттер

Barbara Sinclair, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, 2nd ed. (Washington, DC: CQ Press, 2000). Бұл кітапта заңнамалық процестің жалпы оқулық моделінен ерекшеленетінін көрсету үшін жалпы талдау және кейстік зерттеулер қолданылады.

Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (New York: Norton, 1998). Оңай оқылатын, теориялық тұрғыдан түсінікті тілмен жазылған бұл кітапта саяси процестегі мақсаттар, проблемалар мен шешімдер қарастырылады.

Diana Evans, *Greasing the Wheels* (New York: Cambridge University Press, 2004). Эванс, резервтік жобаларды пайдалана отырып, Конгресте коалиция құрудың талдауын ұсынуда.

Graham T.Allison және Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed. (New York: Longman, 1999). Жақын арада болған қолжетімді дәлелдерге негізделген бұл басылымда рационал актор, ұйымдық процесс және үкіметтік саясат тұрғысынан шешім қабылдау процесіне талдау жасалады.

Michael T.Hayes, *Incrementalism and Public Policy* (New York: Longman, 1992). Бұл еңбекте инкрементализмнің негізі ретінде саясатты қалыптастырудың бірнеше негізгі модельдері қарастырылады. Инкрементті емес саяси өзгерістер де қолға алынған.

Сілтемелер

1. Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 4th ed., revised (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997), pp. 152–159.
2. David H.Rosenblum және James D.Carrol, ред., *Toward Constitutional Competence: A Casebook for Administrators* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1990), pp2 54–56.
3. Инкрементализмнің жетекші жақтаушысы – әлбетте Чарльз Линдблом. Қараңыз: «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, XIX (1959), pp. 79–88; *The Intelligence of Democracy* (New York: Macmillan, 1964); *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs,

NJ: Prentice-Hall, 1964); және David Braybrook, The Strategy of Decision (New York: Free Press, 1960.)
4. Бұл пайымдама, негізінен, Линдбломға негілделген. Қараңыз: «The Science of Muddling Through», op. cit. and *The Intelligence of Democracy*, op. cit., pp. 144–148. Сондай-ақ қараңыз, Charles E.Linblom, «Still Muddling, Not Yet Through», *Public Administration Review*, XLIX (November-December 1979), pp. 517–526.
5. Michael T.Hayes, *Incrementalism and Public Policy* (New York: Longman, 1992), Chap. 2.
6. Amitai Etzioni, «Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making», *Public Administration Review*, XXVII (December 1967), pp. 385–392.
7. Ibid., p. 389.
8. Бұл параграф Дэвид С.Розенблум және Роберт С.Кравчуктің еңбегіне негізделген. Қараңыз: *Public Administration*, 5th ed. (New York: McGraw-Hill, 2002), p. 369.
9. Герберт Кауфманның классикалық зерттеуі. Herbert Kaufman, *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1960).
10. Daniel McCool, *Command of the Waters* (Berkeley, CA: University of California Press, 1987).
11. Marc Allen Eisner, Jeff Worsham, және Evan J.Ringquist, *Contemporary Regulatory Policy* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000), Chap. 4.
12. Robert B.Reich, ред., *The Power of Public Ideas* (Cambridge, MA: Ballinger, 1988).
13. Gary R.Orren, «Beyond Self-Interest», ibid., p. 24.
14. Lee Epstein және Jack Knight, *The Choices Justice Make* (Washington, DC: CQ Press, 1998).
15. Бұл параграф Чарльз Фундерберг пен Роберт Дж.Тобабеннің еңбектеріне негізделген. Қараңыз: Charles Funderburk және Robert G.Thobaben, *Political Ideologies: Left, Center, Right*, 2nd ed. (New York: HarperCollins, 1994), Chap. 5. The quotation is on p. 113.
16. Roger H.Davidson және Walter J.Oleszek, *Congress and Its Member*, 8th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2002), pp. 274–277.
17. Harold W.Stanley және Richard G. Niemi, *Vital Statistics on American Politics, 1999–2000* (Washington, DC: CQ Press, 2000), p. 211.
18. Davidson және Oleszek, op. cit., pp. 275–276.
19. David W.Brady, «Congressional Leadership and Party Voting in the McKinley Era: A Comparison to the Modern House», *Midwest Journal of Political Science*, XVI (August 1972), pp. 439–441.
20. Richard Rose, *Do Parties Make a Difference?* 2nd ed. (Chatham, NJ: Chatham House, 1984), pp. 74–91 және Edward Crowe, «Consensus and Structure in Legislative Norms: Party Discipline in the House of Commons», *Journal of Politics*, XLV (August 1983), pp. 907–931.
21. C.K. Rowland және Robert A.Carp, *Politics and Judgement in Federal Courts* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1996), Chap. 2.
22. Өкілдік ету тұжырымдамасын талқылау үшін қараңыз: John C.Wahlke et al., *The Legislative System* (New York: Wiley, 1962), Chap. 12; және Leroy N.Reiselbach, *Congressional Politics*, 2nd ed. (Boulder, CO: Westview Press, 1995), Chap. 17.
23. Қараңыз, мысалы, Peter Woll, *American Bureaucracy*, 2nd ed. (New York: Norton, 1977).
24. Michael Kinsley, «The Intellectual Free Lunch», *The New Yorker*, Vol. 71 (February 6, 1995), p. 4. Сондай-ақ қараңыз: Richard Morin, «Tuned Out, Turned Off: Millions of Americans Know Little About How Their Government Works», *Washington Post Weekly Edition*, February 5–11, 1996, pp. 6–7.
25. Alan S.Blinder, *After the Music Stopped: The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead* (New York: Penguin Press, 2013), pp. 128 and Chap. 7. Блайндер, Федеральді резервтік кеңесі төрағасының бұрынғы орынбасары.
26. Benjamin I.Page және Robert Y.Shapiro, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preference* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1992), p. 394.
27. V. O. Key Jr., *Public Opinion and American Democracy* (New York: Knopf, 1961,) p. 14.
28. Ibid., pp. 81–90.

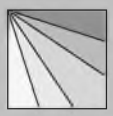
29. Cf. John E.Mueller, «Trends in Popular Support for the Wars in Korea and Vietnam», *American Political Science Review*, LXV (June 1971), pp. 358–375.
30. Thomas Patterson, *The American Democracy*, 3rd ed. (New York: McGraw-Hill, 1996), pp. 147–148.
31. Cf. Robert J.Spitzer, *The Politics of Gun Control* (Chatman, NJ: Chatham House, 1995), p. 118.
32. Larry M.Bartels, *Unequal Democracy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008), p. 3.
33. Nick Kotz, *Let Them Eat Promises: The Politics of Hunger in America* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1969).
34. Donald R.Matthews және James A.Stimson, «The Decision-Making Approach to the Study of Legislative Behavior». Unpublished paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association (September 1969), p. 19.
35. Robert H.Salisbury, *Governing America: Public Choice and Political Action* (New York: Appleton-Century-Crofts, 1973), p. 237. 13-бөлімде шешім қабылдау процесінің өте пайдалы әдісі талқыланады.
36. Robert A.Carp және Ronald Stidham, *The Federal Courts* (Washington, Dc: Congressional Quarterly Press, 1985), p. 57.
37. Richard F.Fenno Jr., *Congressmen in Committees* (Boston, MA: Little, Brown, 1973), pp. 48–75.
38. Mark R.Powell, *Science at EPA: Information in the Regulatory Process* (Washington, DC: Resources for the Future, 1999), Chap. 2.
39. Samuel P.Hays, *Beauty, Health, and Permanence* (New York: Cambridge University Press, 1987), p. 331.
40. Robert F.Durant, Daniel J.Fiorino, және Rosemary O'Leary eds., *Environmental Governance Reconsidered* (Cambridge, MA: MIT Press, 2004), Chap. 3.
41. Қараңыз: Michelle Morone және Timothy W.Lohner, *Sound Science, Junk Science: Environmental and Health Science and the Decisionmaking Process* (Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2002). Сондай-ақ қараңыз Chris Mooney, *The Republican War on Science* (New York: Basic Books, 2005).
42. Charles W.Anderson, «The Place of Principles in Policy Analysis», *American Political Science Review*, LXXIII (September 1979), p. 718.
43. Emmette S.Redford, *Ideal and Practice in Public Administration* (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1957), Chap. 5.
44. Cf. Robert E.Goodin, «Institutionalizing the Public Interest: The Defense of Deadlock and Beyond», *American Political Science Review*, XC (June 1996), pp. 331–343. Сондай-ақ қараңыз Clarke E.Cochran, «Political Science and the Public Interest», *Journal of Politics*, XXXVI (May 1974), pp. 327–355.
45. Walter Lippmann, *The Phantom Public* (New York: Harcourt, Brace, 1925), p. 105. Cf. Frank J.Sorauf, «The Public Interest Reconsidered», *Journal of Politics*, XIX (November 1957), pp. 616–639.
46. Richard E.Neustadt, «White House and Whitehall», *The Public Interest* (Winter 1966), pp. 55–69.
47. Роджер Гилсманның еңбегінде көрсетілгендей. Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs* (New York: Harper & Row, 1971), p. 1.
48. *The Economist*, January 26, 2013, pp. 43–44.
49. *The New York Times*, March 15, 2013, p. A9.
50. Robert A.Dahl және Charles E Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare* (New York: Harper & Row, 1953), p. 328. 12 және 13-тарауларда американдық саясаттағы келіссөздерді тереңінен талқылайды.
51. Lewis A.Froman Jr., *People and Politics* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1962), pp. 56–57.

52. Jeffrey H.Birnbaum және Alan S.Murray, *Showdown at Gucci Gulch* (New York: Random House, 1987), pp. 146, 240–243.
53. *The New York Times*, September 20, 1986, p. 24.
54. Peter Burnell және Andrew Reeve, «Persuasion as a Political Concept», *British Journal of Political Studies*, XIV (October 1984), pp. 393–410.
55. Ричард Е.Нойштадтың еңбегінде көрсетілгендей. Қараңыз: Richard E.Neustadt, *Presidential Power* (New York: Wiley, 1960), pp. 9–10.
56. Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, DC: Brookings Institution, 1974), p. 282.
57. Neustadt, op. cit., Chap. 3.
58. Dan Nimmo және Thomas D.Ungs, *American Political Patterns*, 2nd ed. (Boston, MA: Little, Brown, 1969), p. 367.
59. Davidson және Oleszek, op. cit., p. 228.
60. Конгрестегі процедуралар туралы талқылауды Уолтер Дж. Олесзактың еңбегінен көруге болады. Walter J.Oleszak, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 5th ed. (Washington, DC: Brookings Institution, 2001), Chaps. 5–8.
61. Қараңыз: Sarah A.Binder және Steven S.Smith, *Politics or Principle: Filibustering in the United States Senate* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997) және Gregory Koger, *Filibustering: A Political History of Obstruction in the House and Senate* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2010).
62. Thomas E.Mann және Norman J.Ornstein, *It's Even Worse than It Looks* (New York: Basic Books, 2012), pp. 84–98.
63. Ezra Klein, «Let's Talk», *The New Yorker*, January 28, 2013, pp. 24 ff; *The New York Times*, January 24, 2013, p. 16A; and January 28, 2013, p. 18A.
64. Norman C.Thomas, Joseph A.Pika, және Richard A.Watson, *The Politics of the Presidency*, 3rd ed. (Washington, DC: CQ Press, 1993), pp. 258–262. Сондай-ақ қараңыз, General Accounting Office, *National Security: The Use of Presidential Directives to Make and Implement U.S. Policy* (Washington, DC: USGAO, December 1988).
65. Douglas Irwin, *From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements*.
66. Kenneth R. Meyer, *With the Stroke of a Pen, Executive Orders and Presidential Power* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001). Cf. Ruth P. Morgan, *The President and Civil Rights: Policy-Making by Executive Order* (New York: St. Martin's, 1970).
67. Бұл талқылауда Теодор С. Соренсеннің еңбегі пайдаланылды. Қараңыз: Theodore C. Sorensen, *Decision-Making in the White House* (New York: Columbia University Press, 1963). Соренсен, Президент Джон Кеннедидің арнайы кеңесшісі қызметін атқарды.
68. Cf. George Reedy, *The Twilight of the Presidency*, 2nd ed. (New York: New American Library, 1987).
69. Қараңыз: Graham Allisons, *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston, MA: Little, Brown, 1971).
70. Sorensen, op. cit., p. 29.
71. Paul C. Light, *The President's Agenda*, 3rd ed. (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999), pp. 36–38, 60.
72. George C. Edwards III және Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership: Politics and Policy-Making*, 5th ed. (New York: St. Martin's, 1999), p. 246.
73. *Wall Street Journal*, May 22, 2001, p. 1.
74. *Final Report*, National Bankruptcy Review Commission (Washington, DC: October 20, 1997), Chap. 1.
75. *Wall Street Journal*, June 17, 1998, pp. 1, 9; Donald L.Bartlett және James B.Steele, «Soaked by Congress», *Time*, May 15, 2000, pp. 64–75.
76. *Wall Street Journal*, May 8, 2002, p. A4.
77. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 58 (October 10, 1998), p. 2746.

78. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 58 (November 14, 1998), p. 3099.
79. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 60 (February 5, 2000), p. 243.
80. *Wall Street Journal*, March 16, 2001, p. A3.
81. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 61 (November 17, 2001), p. 2743.
82. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 60 (May 18, 2002), p. 1310.
83. *Wall Street Journal*, November 15, 2002, p. 1.
84. *The New York Times*, March 20, 2003, p. A24.
85. *CQ Weekly*, Vol. 62 (January 31, 2004), p. 297.
86. *The New York Times*, March 9, 2005, p. 1, және *Wall Street Journal*, March 8, 2005, p. 2.
87. *The New York Times*, April 15, 2005, p. 14; *Wall Street Journal*, April 5, 2005, p. 4.
88. Michael R. Crittenden, «Bankruptcy Bull Leaves Senate, Unscathed», *CQ Weekly*, Vol. 63 (March 14, 2005), pp. 652–653.
89. *Wall Street Journal*, April 4, 2005, p. 1. Сондай-ақ Paul Krugman, «The Debt-Peonage Society», *The New York Times*, March 8, 2005, p. A23.
90. *The Oxford Companion to United States History*, ed. Paul S.Boyer (New York: Oxford University Press, 2001), pp. 779–780.
91. A. Lee Fritschler және Catherine E. Rudder, *Smoking and Politics*, 6th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2011), Chap. 2.
92. Martha A.Derthick, *Up in Smoke*, 3rd ed. (Washington, DC: CQ Press, 2012).
93. *Food and Drug Administration v. Brown S. Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120 (2000).
94. *CQ Weekly*, Vol. 66 (April 7, 2008), pp. 886–887.
95. *CQ Weekly*, Vol 67 (March 23, 2009), p. 678.
96. *CQ Weekly*, Vol 67 (April 6, 2009), p. 780.
97. *CQ Weekly*, Vol. 67 (June 15, 2009), pp. 1378–1379.
98. *CQ Almanac 2009* (Washington, DC: CQ Roll Call Group, 2010), pp. 174–176.
99. Ibid. Сондай-ақ Roseann B. Termini, «The Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act and Public Health», *Pennsylvania Bar Association Quarterly* (October 2010), pp. 147–162.
100. http://en.wikipedia.org/wiki/Family_Smoking_Prevention_and_Tobacco_Control_Act.

Бесінші тарау

Бюджетті қалыптастыру және мемлекеттік саясат



1920 жылдарға дейін АҚШ-тың ұлттық бюджетті қалыптастыру қызметі орталықтандырылмаған және жүйесіз болды. Министрліктер мен агенттіктер жылдық бюджеттік өтінімдерін өздері дайындады. Содан кейін бұл өтінімдер Қаржы министрлігімен сметалық кітапқа өзгеріссіз жинақталып, Конгрестің қарауына және қабылдауына жіберілді. Әдетте президент агенттіктердің бюджеттік өтінімдеріне қолданысқа енгізілгенге дейін де, одан кейін де мүлдем араласпайтын. Бұл жүйесіз әрі бытыраңқы бюджет қалыптастыру процесі ыңғайлы болды. Себебі ұлттық үкіметтің шектеулі ғана агенттіктері мен бағдарламаларын қаржыландыруға қаражат жеткілікті деңгейде болды. Шын мәнінде, XIX ғасырдың соңғы онжылдықтарындағы үкіметтің негізгі қаржы проблемасы жоғары протекционистік тарифтер есебінен алынған барлық кірістерді әрі қарай негіздеу үшін жұмсауға байланысты болды.

Ғасырлар өте келе бұл жайсыз жағдай сейілді. Прогрессивизм дәуірінде ұлттық үкіметтің қызмет көрсету аясының кеңеюуі ұлттық кірістер жүйесіне қатты қысым жасады. Бірінші дүниежүзілік соғыс кезінде үкімет шығындарының деңгейі күрт өсіп, соғыс әрекеті тоқтағаннан кейін соғысқа дейінгі деңгейден жоғары болып қала берді. Жағдайдың өзгеруі бюджетті реформалау қажеттілігін туғызды. Қаржы сметасы тиісті түзету шарасы ретінде қарастырылды. Ал Үкіметтегі атқарушы биліктің басшысы бюджетті қалыптасу үшін жауап беретін болды.

Бірнеше жылдық зерттеулерден, есептерден, талқылаулар мен саяси күрестерден кейін Конгресс атқарушы бюджетті қалыптастыратын заңнама қабылдады, бірақ президент Вудро Вилсон оған вето қойды. Келесі жылы ол қайтадан мақұлданып, президент Уоррен Дж.Хардингтің

қолымен 1921 жылғы «Бюджет және бухгалтерлік есеп туралы» Заң (*Budget and Accounting Act*) ретінде қабылданды. Атқарушы бюджет қалыптасты. Бұған екі түрлі көздерден қолдау көрсетілді. Консерваторлар мен бизнесмендер (шамасы, көптеген кездейсоқтық болған секілді) оны штаттарды қысқарту немесе үкіметтік шығындарды азайту құралы ретінде қолдады. Демократтар, либералдар және реформаторлар атқарушы бюджетті шығыстардың белгілі бір деңгейіне көбірек қол жеткізу және үкіметтің тиімділігін арттыру тәсілі ретінде қарастырды.

«Бюджет және бухгалтерлік есеп туралы» Заң Президентке жыл сайын бюджетті әзірлеп, Конгрестің бекітуіне ұсынуға өкілеттік берді. Агенттіктерге, арнайы талап етілмейінше, қаржыландыру өтінімдерін тікелей Конгреске ұсынуға тыйым салынды (1970 жылдары Никсон әкімшілігіне наразы болған Конгресс, бірнеше агенттікке бюджеттік өтінімдерін Конгресс пен атқарушы билікке бір мезгілде жіберуге мүмкіндік беретін заң қабылдады).[1] Президентке бюджетті дайындауға көмектесу үшін Бюджет бюросы (қазіргі кездегі Әкімшілік және бюджет басқармасы), ал шығыстардың аудитін жүргізу үшін Бюджетті бақылау басқармасы құрылды. Нәтижесінде әр министрлік пен агенттікке бюджет мәселелері жөніндегі қызметкерді тағайындау міндеттелді. Сондай-ақ реформа Өкілдер Палатасында да бөлек жүргізілді. Бұған сәйкес, қаржыландыру жөніндегі заң жобаларына қатысты бұрын бірнеше комитеттер арасында бөлінген өкілеттіктер бір қаржы комитетіне біріктірілді. Бұл тәжірибе Сенатта бұрыннан қолданылып келді. Жалпы алғанда, бұл реформалар неғұрлым орталықтандырылған бюджет жүйесін құру үшін жасалды.

Осы тараудағы талқылаудың үш мақсаты бар. Біріншіден, бюджет және бюджеттік шешімдердің мемлекеттік саясатқа қалай әсер ететіндігі талқыланады. Бюджеттеу, бұл – мемлекеттік саясаттың бағытын, қарқындылығы мен әсерін қалыптастырудың құралы мен мүмкіндігі. Агенттіктің бюджеттері кеңейтілуі, қысқаруы немесе тіпті «алынып тасталуы» да мүмкін. Көптеген саяси мәселелер бюджеттік процесте қарастырылып, әзірленеді. Екіншіден, ұлттық бюджеттік процестің құрылымы мен қызметі – оның қатысушылары, процедуралары мен тәжірибелері қарастырылады. Бұл бюджеттік шешімдер қалай қабылданатынын және оларға ненің әсер ететінін анықтауға мүмкіндік береді. Үшіншіден, бюджет дефицитін бақылау және 1998–2001 жылдар аралығында уақытша сәтті болған ұлттық бюджет теңгерімі бойынша саяси күрес талқыланады. Сондай-ақ мемлекеттік қарыз мәселесі де қарастырылады. Кейбіреулер мұны *макро деңгейде бюджетті қалыптастыру* деп атайды. Соңғы жылдары бұл өте маңызды және негізгі саяси, бір жағынан, символдық, бірақ экономика үшін өте маңызды мәселеге айналды.



Бюджет және мемлекеттік саясат

Саясат немесе бағдарлама заңмен бекітілгеннен кейін де оның жақтаушылары дамыл таппайды. Енді олар бекітілген саясаттың немесе бағдарламаның мақсаттарына қол жеткізуге кепілдік беретін қаржыландыруға және осы қаржыландырудың жалғасуына күш салуы керек. Керісінше, бұл саясатқа қарсылардың қаржыландыруды қысқарту немесе тоқтату арқылы жыл сайын оны өзгертуге, нұқсан келтіруге немесе тіпті жоюға мүмкіндігі бар. Олай болса, заңнама қабылданғаннан кейін саясатқа қатысты саяси күрес қаржы бөлу процесінде басқа аренада қайта басталуы мүмкін. Белгілі бір саясатты немесе бағдарламаны жақтаушылар осы аренада қиын жағдайға түсіп қалмауы үшін қырағы болуы керек.

Ақша жұмсамай жүзеге асырылатын мемлекеттік саясат өте сирек кездеседі. Қаржыландыру кем дегенде қызметкерлерге, кеңсе бөлмесіне, құрал-жабдыққа, іссапарға және басқа да операциялық шығындарға қажет болады. Монополияға қарсы саясаттың, тұтыну өнімдерінің қауіпсіздігі, банк секторын реттеу, өнеркәсіптік қауіпсіздік және басқа да реттеуші бағдарламалардың қаталдығы мен тиімділігі, оларды қаржыландыру деңгейіне байланысты. Құқықтану профессоры Томас МакГаритидің пайымдауынша, «іскер топтар реттеуші жеңілдікке жетудің ең жақсы әдісі қорғаныс режимін сақтай отырып, агенттіктердің бюджетін қысқарту екенін әлдеқашан түсінген».

Заңсыз иммиграцияны бақылау, ұлттық саябақтарды күтіп ұстау, медициналық зерттеулер жүргізу, ұлттық қорғаныс және Салық қызметінің (IRS) салықтарды жинауы секілді кейбір қызметтерге қаржыландыру деңгейі айтарлықтай әсер етеді. Мысалы, Салық қызметіне қаржыландыруды ұлғайтумен қазынаға төленбеген жүздеген млрд доллар салықты жинауға болады. Бюджет дефицитін азайту шарасы ретінде Салық қызметін қаржыландыруды неге жақсартпасқа?

Жүздеген мың жұмыс орындарының қауіпсіздігі мен денсаулығын сақтауды қамтамасыз етуге заңды өкілеттігі бар Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасы (OSHA) мысал бола алады. Алайда әрі кетсе тек он жылда бір рет жұмыс орындарын тексеруге мүмкіндік беретін инспекторларды жалдау үшін ғана қаржыландырылады. 1991 жылы Солтүстік Каролина штатындағы тамақ өңдеу зауытындағы өрттен жиырма бес жұмысшы қаза тапты. Ғимаратта өрт сөндіру жабдықтары болмаған, ал өртке қарсы есіктер іштен ашылмады. Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасы оны ешқашан тексермеген. 2013 жылы сәуірде Техастың Вест қаласында химиялық зауыттың жарылуы салдарынан кемінде он төрт адам көз жұмып, көптеген адам жарақат алды. Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасы оны да 1985 жылдан бері тексермеген.

Әлеуметтік қамсыздандыру, *Medicare, Medicaid* және жұмыссыздық өтемақысы сияқты көптеген маңызды бағдарламалар, негізінен, трансферттік төлемдермен байланысты. Яғни үлкен көлемдегі қаражат ең алдымен салық төлеушілерден үкіметке, содан кейін жеке экономикада тауар мен қызметке жұмсайтын тиісті бенефициарларға аударылады. Ақша, сондайақ шаруалардың кірістерін қолдау, автокөлік жолдары, Ұлттық жолаушылар теміржол компаниясы (АМТРАК), мемлекеттік тұрғын үй, медициналық зерттеу және *Pell Grant* бағдарламаларында да маңызды рөл атқарады. Мысалы, тұрғын үй көмегін ала алатын кірісі төмен адамдардың үлесі осы мақсатқа бөлінген қаражаттың көлеміне байланысты.

Қолайсыз бюджет тұрғысындағы әрекеттердің саясатқа тигізетін зиянына мысал ретінде шуылмен күресті көрсетуге болады. 1972 жылы Конгресс «шу арқылы ластануға» қатысты шағымдарға байланысты «Шуды бақылау туралы» Заң (*Noise Control Act*) қабылдады. Заңға сәйкес, Қоршаған ортаны қорғау агенттігіне өнеркәсіптік және коммерциялық көліктер мен өнімдерден (мысалы, ауа компрессорлары мен бұрғылау балғасы) шығатын, адам денсаулығына кері әсер ететін шуды төмендететін стандарттар белгілеуге және қолдануға өкілеттік берілді.[2] Бұл әрекетті жүзеге асыру үшін Қоршаған ортаны қорғау агенттігі жанынан Шуды бақылау және азайту басқармасы (ONAC) құрылды. Осыдан кейінгі бірнеше жыл ішінде Шуды бақылау және азайту басқармасы стандарттарды жариялады және шуды зерттеуді үйлестіріп, ақпарат таратты. Алайда 1970 жылдардың соңында басқарманың қоқыс тасушы машиналардан шығатын шуды азайту жөніндегі талпыныстарының саяси салдары жағымсыз болды.

1981 жылы Рейган әкімшілігі Қоршаған ортаны қорғау агенттігі басшылығымен және өз кезегінде Конгреспен келісу нәтижесінде Шуылмен күрес жөніндегі басқарманы қаржыландыруды тоқтату туралы шешім қабылдады. Ықпалды саяси одақтастары болмаған басқарманың әрекет ету мерзімі аяқталды. Содан бері Қоршаған ортаны қорғау агенттігі «Шуды бақылау туралы» Заңды жүзеге асыру үшін ешқандай шара қолданбады. Себебі агенттіктің көптеген басқа бағдарламаларын жүзеге асыру үшін ресурстар қажет болды.[3] Жергілікті билік кейде бұл мәселенің шешімін табуға тырысса да, Америка шулы қоғам болып қала беруде.

Қалай болғанда да, қаржыландырылмаған саясат түкке жарамсыз. Сондықтан Конгресс сол кездегі антикоммунистік фобияның көрінісі болған «қырғи-қабақ соғыстың» зиянды әрекетін бақылау бағдарламасын ол сүйенген заңнаманы бұзу арқылы емес, оның жүзеге асырылуына қажетті қаржыландыруды тоқтату арқылы жойды. Бағдарламаны жүргізген Нұқсан келтіруші іс-әрекеттерді бақылау кеңесі ешқашан нұқсан келтіруші тұлғаларды немесе ұйымдарды (мысалы, Коммунистік партияны) тіркей алмаса да, бағдарлама жиырма жылдан астам уақыт бойы кейбір консерваторлар

үшін символдық тұрғыдан жайлы болса, басқа бірқатар адамдар үшін жұмыс көзі болды.

2002 жылы ауылшаруашылығы саласындағы мүдделі топтар, ет өнімдерін, жемістер, көкөністер мен жаңғақтарды және теңіз өнімдерін таңбалау үшін тауарда шығарылған елді белгілеуді (COOL) енгізді. Тұтынушыларды қорғаудан гөрі, американдық өнімдерді сатуды ынталандыру мақсатымен енгізілген бұл бағдарлама ақпарат берілген жағдайда тұтынушылар шетелдік өнімдерге қарағанда отандық өнімді жиі таңдайды деген саяси түсінікке сүйенеді. Қарсыластар оның іске асырылуын 2009 жылға дейін қаржыландыруды бөлу жөніндегі заңнамалар арқылы бұғаттай алды.[4]

Тағы бір мысалды қарастырайық. Адам тағамы, үй жануарларының азығы немесе басқа да мақсаттар үшін жылқы союға қатысты дау-дамай ұзақ уақытқа созылды. Кейбір еуропалықтар жылқы етінің дәмін татты, бірақ американдықтар үшін жылқы – тағам емес, үй жануары. 2007 жылы «Ауылшаруашылығын қаржыландыру туралы» Заңға (*Agricultural Appropriations Act*) сәйкес, АҚШ-тың Ауылшаруашылығы министрлігіне (USDA) жылқы сойып жатқан зауыттарда тексеру жүргізуге қаражат бөлінбеді. Зауыттар тексеру жүргізілмесе жұмыс істей алмайды. Жылқыны қорғаушылар жеңіске жеткен сияқты көрінді. Алайда 2011 жылы тексеру жүргізілмей қойды. Көп адамның жылқы союға қатысты дау-дамайдан хабары болмаса да, бұл мәселе қайта жалғасты.

Дегенмен ақша үнемі шешуші фактор бола бермейді. Мемлекеттік саясаттың бірқатарына қаражат аз жұмсалады немесе мүлдем жұмсалмайды яки оны жұмсауға мүлдем тыйым салынуы мүмкін. Ұрық ұлпасын зерттеу, адамды клондау, мемлекеттік мектептерде ғибадат жасау және кейбір қоныс аударатын құстарды ұстау сияқты әрекеттерге шектеу қоятын тыйым салуға қатысты саясаттар кейде үлкен саяси қарама-қайшылықтар тудырды. Бұл жерде Конгресс «бір штат басқа штатта жасалған биржыныстық некені заңды деп мойындауға міндетті емес» деп мәлімдеген 1996 жылғы «Некені қорғау туралы» Заңға да ақшаның қатысы жоқ.

Бұл кітапта талқыланған соғыс кезіндегі өкілеттіктер туралы резолюция, отбасылық және денсаулық жағдайына байланысты демалыстар, жеке банкроттық секілді бірқатар саясатқа бюджеттендіру әрекеті көп әсер етпейді. Осы және осыған ұқсас басқа да саясаттарға бюджетті қарастыру процесінде көп көңіл бөлінбеуі мүмкін. Олар әдетте басқа саясат алаңдарында қарастырылады.

Соңғы онжылдықта ұлттық бюджеттің көлемі едәуір өсіп, күрделене түсті. 1960 жылы федералды шығындар 92,2 млрд АҚШ долларын құрады. 1964 жылы Линдон Джонсон президент болып сайланғанда бюджетті 100 млрд АҚШ долларынан төмен деңгейде ұстауға тырысты. 2012 жылға қарай ол 3 трлн АҚШ долларынан асып кетті. Тіпті инфляцияны ескергенде

де, бюджет төрт есеге ұлғайды. Осы онжылдықтарда жаңа саясаттар мен бағдарламалар қабылданып, қолданыстағы бағдарламалардың көлемі ұлғайтылды. Мысалы, 1960 жылы *Medicare* және *Medicaid* бағдарламалары болмады; көп адам, әсіресе жұмысшылар зейнет жасына жетпестен қайтыс болғандықтан, Әлеуметтік қамсыздандыру шығындары да аз болды.

Шығындардың өсуіне, негізінен, бірқатар саяси бағыт әсер етеді: ұлттық қорғаныс, әлеуметтік және кепілдікті табыс, медициналық қызмет көрсету және мемлекеттік қарыз бойынша пайыздар. 5.1-кестеде 1950 жылдан 2010 жылға дейінгі бірнеше функционалды (немесе саяси) бағыттар бойынша шығындар құрылымы көрсетілген. Ол мұқият қарауға тұрарлық. Шығындар мен өсудің негізгі бағыттары туралы егжей-тегжейлі ақпарат берумен бірге, кестеде саясаттың өзгеруіне байланысты шығындар құрылымы қалай өзгеретіні көрсетілген. 1970 жылдардағы табиғи ресурстар шығындарының өсуі экологиялық алаңдаушылық саясаты мен қоршаған ортаны қорғау саясатының кеңеюін көрсетеді. Сондай-ақ 1970 жылдары орын алған энергетикалық дағдарыстар да, энергетиканы дамыту бағдарламаларына көп шығын әкелді. Содан кейін энергиямен, әсіресе мұнаймен қамтамасыз етуге алаңдаушылық 1980 жылдары бәсеңдегенде Рейган әкімшілігі жеке нарыққа көбірек сенім артты, ал энергия шығыны едәуір қысқарды. 1966 жылы күшіне енген *Medicare*-ге арналған шығындар бағдарламаны қатты қолдауға, бағдарламаның критерийлеріне сәйкес келетіндер санының көбеюіне және медициналық шығындардың тез өсуіне байланысты күрт артты.

Сондай-ақ 5.1-кестеде ұлттық қорғаныс, кірістерді қамтамасыз ету, Әлеуметтік қамсыздандыру, *Medicare* және мемлекеттік қарыз бойынша сыйақы төлеу секілді мемлекеттік қызметтердің кішігірім жиынтығы жалпы шығындардың төрттен үшін құрайтындығы көрсетілген. Бұл іс-шаралардың көпшілігі тікелей шығындар (келесі талқылауды қараңыз), саяси қолдауы бар немесе төленуі міндетті мемлекеттік қарыз бойынша пайыздық төлемдермен байланысты. Ұлттық бюджеттің бұл құрылымдық ерекшелігі мемлекеттік шығындарды азайтуды қалайтындар үшін үлкен кедергі келтіреді.

1960 жылдарға дейін мемлекеттік шығындардың көп бөлігі жұмыс істеп тұрған мемлекеттік органдар мен бағдарламалардың тікелей шығындарын қамтыды. Салық төлеушінің қаражаты, негізінен, мемлекеттік қызметкерлердің жалақысын төлеуге, көлік пен құрал-жабдықтарды сатып алуға, жалға алу және ғимаратты ұстауға, кеткен тағы басқа да шығындарды жабуға пайдаланылды. Сол себепті бюджет бойынша шешімдер көпшілікке жанама түрде әсер етті. Сауда министрлігіне бөлінетін қаржы ұлғайтылса да немесе шетелдік көмек бағдарламасы үшін қысқартылса да, бұл Де-Мойн, Детройт, Дейтон және Диксондағы адамдардың өміріне аз әсер етті.

5.1-кесте

Таңдалған функциялары мен таңдалған жылдарға арналған Ұлттық үкіметтің шығыстары, 1950–2010, млрд АҚШ долларымен

	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010*
Ұлттық қорғаныс	13,7	48,1	81,7	86,5	134,0	252,8	299,3	272,1	294,4	495,3	693,5
Кірістерді қамтамасыз ету†	4,1	7,4	15,7	51,2	32,1	129,0	147,3	223,8	253,7	345,9	622,2
Әлеуметтік қамсыздандыру	0,8	11,6	30,3	64,7	118,6	188,6	248,6	335,9	409,4	523,3	683,4
Medicare	–	–	5,9	12,9	23,1	65,8	98,1	159,9	197,1	298,6	369,1
Ауылшаруашылығы	2,1	2,6	5,2	3,1	8,9	25,6	12,0	9,7	36,5	26,6	17,8
Табиғи ресурстар	1,3	1,6	3,1	7,4	13,9	13,6	17,1	21,9	25,0	28,0	41,6
Энергетика	0,3	0,5	1,0	2,9	10,2	5,6	2,4	4,9	– 0,8	0,4	14,9
Ардагерлерге берілетін жәрдемақы	8,8	5,4	8,7	16,6	21,2	26,3	29,1	37,9	47,1	70,2	108,4
Қарыз бойынша таза пайыздар	4,8	7,0	14,4	23,3	52,6	129,5	184,2	232,1	222,9	183,9	220,4
Басқалары‡	9,7	8,0	29,7	64,7	176,3	109,6	213,7	217,8	303,9	500,0	685,8
Жалпы	45,6	92,2	195,7	332,3	590,9	946,4	1 251,8	1 515,9	1 789,2	2 472,2	3 457,1

* Шамамен.

† Кірістерді қамтамасыз етуге мемлекеттік көмек, азық-түлік маркалары, теміржол және федералды қызметкерлердің зейнетақысы және жұмыссыздық бойынша өтемақы кіреді.

‡ «Басқаларына», халықаралық қатынастар, ғылым, ғарыш, көлік, білім беру, сауда, қоғамдастықтың дамуы, сот, денсаулық сақтау және жалпы үкімет кіреді.

Дереккөз: Budget of the United States Government, Fiscal Year 2014, Historical Tables (Washington, DC: Government Printing Office, 2008), 3.2-кесте.

Бұдан былай мемлекеттік шығындардың сипаты өзгерді. Қазіргі таңда бюджеттің көп бөлігі зейнеткерлерді, ардагерлерді, шаруаларды, мұқтаждарды, облигация ұстаушыларды және басқа да өтініш берушілерді тікелей қолдауға жұмсалады. Сондай-ақ көптеген корпорациялар мен қауымдастықтар өздерінің тұрақты өркендеуі үшін қорғаныс шығындарына (немесе келісімшартқа) сүйене бастады. Суық соғыс аяқталғаннан кейінгі бірнеше жыл ішінде қорғаныс шығындарының жоспарланған және нақты қысқаруы көптеген корпоративті кеңселер мен қоғамдастықтарда үрей тудырды. Ол әлі жалғасуда.

Бюджет құрылымындағы бұл өзгерістер ұлттық саясаттың басымдықтарындағы өзгерістерді көрсетеді. Сондай-ақ олардың бюджет процесі саясатына ықпалы бар. Мемлекеттік бағдарламалар тікелей әсер ететін адамдар өздерінің пайдасын қорғау және көбейту үшін ұйымдасып, бюджет процесінің негізгі қатысушыларына айналды. Бұл бюджеттік шешімдерді қабылдауды неғұрлым саясиландырып қиындата түсті. Мысалы, миллиондаған мүшесі мен жүздеген қызметкері бар AARP (бұрынғы АҚШ Зейнеткерлер қауымдастығы), әлеуметтік қамсыздандыру мен медициналық қызметке берілетін жәрдемақыны қысқартуға қарсылық білдіріп келеді. Тіпті триллион долларлық бюджет болғанда да барлық қажеттіліктерді қанағаттандыруға ақша жетпейді. Саяси процестің кез келген саласындағыдай әлеуметтік-экономикалық мәртебесі жоғары және жақсы ұйымдасқандардың жағдайы кедей немесе нашар ұйымдасқандардың жағдайына қарағанда жақсы болады.

Бюджет үкіметтің қамтылған қаржылық жыл үшін жүргізген саясатының жалпы жиынтығына жақсы шолу жасайды. Бюджетте жеке және үкіметтік (ұлттық) шығындар арасындағы теңгерім, азаматтық және әскери шығындар арасындағы теңгерім, медициналық зерттеулер (оның ішінде ЖИТС-ке қатысты зерттеулер) жеделдетіле ме әлде баяулай ма, жалпы әлауқат шығындары, сондай-ақ нақты әлеуметтік бағдарламаларға жұмсалатын шығындар кеңейе ме, әлде келісімшарт жасала ма, жер үсті немесе жолақты тау-кен жұмыстарын реттеу жоспарланған ба және қоршаған ортаны қорғауға қаншалықты көңіл бөлінді деген саяси мәселелердің жауабын табуға болады. Мұның себебі позитивтік құқық аясындағы бюджеттік процесс – бәсекелес әлеуметтік құндылықтар арасында таңдау жасау және олардың мақсаттарына жету үшін ресурстар бөлу құралы. Бюджет жай ғана қаржылық есеп емес, ол сондай-ақ саясатты қалыптастыру процесі. Ақша мәселесіне қатысты қақтығыстар әдетте саяси қайшылықтар болып саналады.

Бюджеттік процесс сонымен бірге президент пен Конгреске үкіметтің түрлі саясаттары мен бағдарламаларын мезгіл-мезгіл қарап отыруға, тиімділігін бағалауға және оларды бақару тәсілдерін анықтауға мүмкіндік

береді. Әр саясат пен бағдарлама жыл сайын егжей-тегжейлі қарастырылмайды, бірақ бірнеше жыл ішінде барлығы болмаса да көпшілігі, мұқият тексеріледі. Осылайша бюджеттік процесс саясаттың орындалуына президенттік және конгрестік ықпал жасауға және бақылау жүргізуге үздіксіз мүмкіндік береді. Артықшылық берілген агенттіктер мен бағдарламалар дамуы мүмкін; ал ақшаны ысырап етіп, азаматтарға зиян келтіріп және қате саясат жүргізгендердің қаржылары қысқарып, шектелуі мүмкін.

Ұлттық өнер қорының (NEA) жағдайына назар аударайық. Конгрестің ішіндегі және тысындағы көптеген консерваторлар, өнерді қолдауға тиісті яки қажетті ұлттық іс-әрекет еместігін алға тартып, қорға қызығушылық танытпаған. 1989 жылы Конгрестің консерваторлары жандандырылды. Себебі Ұлттық өнер қоры жарым-жартылай қаржыландыратын ұйым олар порнографиялық деп санаған екі өнер көрмесіне демеушілік жасады (жақсы өнер, белгілі болғандай, оңай анықталмайды). Олар Ұлттық өнер қорын қаржыландыруды «тоқтатуға» шақырды. Клинтон әкімшілігі мен Конгресс қолдаушыларының көмегімен Қор аман қалды, бірақ оған бөлінетін қаржыландыру қатты қысқартылды. Бірнеше жыл бойы қорды жыл сайын шамамен 100 млн АҚШ доллары көлеміндегі қаржыландыру бірқалыпты болып қала берді. Жақында ғана қорды қаржыландыру қалпына келе бастады. Консервативті шабуылдың агенттік үшін маңызды салдары болды.

Белгілі жыл ішінде қабылданған бюджеттік шешімдердің көпшілігі агенттік қаражатының шекті ұлғаюына немесе азаюына байланысты инкрементті сипатта болса да, бұл шектеу олардың маңыздылығын төмендетпейді. Бұл – агенттіктің немесе бағдарламаның жұмысын жалғастыра береді дегенді білдіреді. Бұдан басқа, бірнеше жыл ішінде агенттік қаражатының инкрементті ұлғаюы, оның бюджетін едәуір арттыруы мүмкін.



Фискалдық саясат

Бюджет үкіметтің қызметі мен саясатын қаржыландырудан басқа, инфляцияның немесе құлдыраудың алдын алуға көмектесетін экономиканы тұрақтандыру құралы ретінде де қолданылады.[5] Фискалдық саясат – үкіметтің салық салу және шығындар бойынша өкілеттіктерін мақсатты пайдалануды бюджет дефицитін немесе профицитін туындату арқылы экономиканы ынталандыруы немесе тежеуі үшін қолданылады. Қысқаша, Кейнстің экономикалық теориясына сәйкес, бюджет дефициті немесе үлкен бюджет дефициті, адамдарға және бизнеске көбірек ақша беру арқылы экономикадағы тауарлар мен қызметтерге жалпы сұранысты арттырып, экономиканы ынталандырады. Керісінше, бюджет профициті немесе аз мөлшерлі бюджет дефициті экономикадан ақшаны шығарады, осылайша

тауарлар мен қызметтерге деген жалпы сұранысты азайтып, экономикаға шектеулер енгізеді.

1960–1970 жылдары президент әкімшілігі фискалдық саясатқа үлкен сенім артып, экономиканы тұрақтандыруға тырысты. Алайда 1980–1990 жылдардағы үкіметтің жыл сайынғы үлкен бюджет дефициті, сондай-ақ салыққа қарсы ұстанымдар салық салу және шығындар мөлшерлемесіндегі көптеген өзгерістерді болдырмау арқылы фискалдық саясатты «бейтараптандырды».[6] Бірақ кейбіреулер дефицит экономиканы тұрақты ынталандырады деп сендірді. Қайсы түсініктеме дәл болса да, бюджеттік жағдай экономиканы тұрақтандыру міндетін Федералды резервтік кеңеске және экономиканың жұмысына әсер ету үшін пайыздық мөлшерлемелер мен ақша массасын басқаруға сүйенетін ақша-кредит саясатына жүктеді. Федералды резервтік кеңес инфляциямен күресуге ерекше назар аударды. Консерваторлар ақша-несие саясатын қолдайды. Себебі олар бұл саясат экономикаға қатты араласпайды және үкіметке үлес қоспайды деп санайды.

Дискрециялық фискалдық саясат 2007 жылы желтоқсанда басталған қауіпті құлдыраумен күресу үшін қайта қолға алынды. Пайыздық мөлшерлемелер едәуір төмендетілсе де, Федералды резервтік кеңес бақылауындағы ақша-несие саясатының жеткіліксіз екені дәлелденді. Екі партияның да Конгрестегі көшбасшылары мен Буш әкімшілігінің өкілдері тез арада жиналып, 2008 жылы ақпанда «Экономиканы қалпына келтіру туралы» Заң (*Economic Stimulus Act*) қабылдады. Экономиканы «жандандыру» мақсатында және инвестицияларды ынталандыру үшін төменгі және орташа табысы бар адамдарға біржолғы салық жеңілдіктері мен бизнеске салық жеңілдіктері ретінде 180 млрд АҚШ доллары қарастырылды. Ақшаның көп бөлігі салық жеңілдіктеріне жұмсалды.[7] Сенаттың демократтары жұмыссыздарға жәрдемақыларды қаржыландыру және жаңартылатын энергия көздері саласындағы бастамаларды ынталандыру сияқты шараларды қамтыған кеңейтілген заң жобасын қолдады.

Белгілі болғандай, экономиканы қалпына келтіру жоспары күтілген нәтиже берген жоқ. Зерттеулер көрсеткендей, қайтарылған ақшаның көп бөлігі үнемделген немесе бұрыннан бар қарыздарды төлеуге пайдаланылған.[8] Обама әкімшілігі 2009 жылы 20 қаңтарда қызметке кіріскен кезде құлдырау одан бетер күшейді. Экономика Ұлы депрессиядан кейінгі ең үлкен дағдарысқа ұшырады. Жұмыссыздық наурызда 8,5 пайызға, қыркүйекте 9,8 пайызға, ақырында 10 пайызға жетті.

Президент Барак Обаманың негізгі экономиканы қалпына келтіру туралы заң жобасына жедел әрекет ету туралы үндеуіне жауап бере отырып, Демократиялық бақылаудағы Конгресс бірнеше апта ішінде «Американың экономикасын қалпына келтіру және қайта инвестициялау туралы» Заңын

(*American Recovery and Reinvestment Act*) қабылдады (Заңнама бойынша жұмыс инаугурациядан бірнеше апта бұрын басталған болатын). Президент екі партияның да қолдауы үшін үндеу тастағанымен, бұл заңнамаға Сенатта тек үш республикашыл ғана дауыс беріп, ал Өкілдер палатасында президенттің өтінішіне қарамастан, бірде-бір республикашыл дауыс бермеді.

Ауқымды әрі күрделі сипаты бар «Американың экономикасын қалпына келтіру және қайта инвестициялау туралы» Заңы, шығындарды 575 млрд АҚШ долларына ұлғайтып, 212 млрд АҚШ долларына тең салықтық жеңілдіктер мен шегерімдерді қарастырды.[9] Бірқатар демократтар пен либерал саясаткерлер «құлдырап бара жатқан экономиканы тиісті деңгейде қалпына келтіру үшін едәуір көп қаражат қажет» деп мәлімдеді. Республикашылдар мұны тым ауқымды, ысырапшыл, тіпті «социалистік» саясат деп атады.

«Американың экономикасын қалпына келтіру және қайта инвестициялау туралы» Заңы аясына инфрақұрылым, қоғамдық білім беру, көлік, мемлекеттік тұрғын үй, жұмыссыздық бойынша жәрдемақы, энергия тиімділігі мен зерттеулер, штаттарға қаржылық көмек тәрізді шығыстарды қамтитын бағдарламалар кірді. Тез арада басталуы мүмкін іс-шараларға (немесе кейде «іске асырылуға дайын» деп аталатын), олардың саны аз болса да көп мән берілді. Салық жеңілдіктерінің көп бөлігі жеке тұлғаларға тиесілі болды, дегенмен республикашыларды жұбандыру үшін кейбір салық жеңілдіктері бизнесмендерге де бұйырды.[10]

«Американың экономикасын қалпына келтіру және қайта инвестициялау туралы» Заңның әсеріне қатысты қайшылықтар жалғасып жатыр. Оны бағалау немесе таразылау қиын. Бірақ республикашылдардың «бұл заң ешқандай жұмыс орнын ашуға көмектеспеді» деген мәлімдемесі шындыққа жанаспайды. Жұмыс орындары құрылды. Егер «Американың экономикасын қалпына келтіру және қайта инвестициялау туралы» Заңы болмаса, Ұлы құлдырау одан да бетер ушығып кетер еді.[11]



Ұлттық бюджеттік процесс

Ұлттық бюджеттік процесті, сондай-ақ штаттық және жергілікті деңгейдегі бюджеттік процестерді де белгілі төрт кезеңге бөлуге болады: дайындау, бекіту, орындау және аудит. Заңсыздықтың, ысыраптың немесе теріс пайдалану белгілерінің шығынын тексеруді жүргізетін Есеп палатасы және Бас инспектордың басқармалары көптеген министрліктер мен агенттіктерде бар. Олар мұнда талқыланбайды.

Ақпан айында Конгреске жіберілуі тиіс президент бюджеті (2013 жылы сәуір айының басына дейін келіп түспеді) бірыңғай қаржы жылын қамтыды. 2013 жылы 1 қазаннан бастап 2014 жылы 30 қыркүйекке дейін

созылатын бюджеттік жыл, 2014 қаржы жылы деп аталады. 5.2-кестеде ұлттық бюджет процесі мазмұндалып, 2014 қаржы жылының (идеал) уақыт тізбегі көрсетілген. Бюджетті дайындау басталғаннан кейін қаржы жылының соңына дейін шамамен отыз ай өтеді. Бұл қаржылық жоспарлау мен шешім қабылдаудағы белгісіздікке себепкер болады.

5.2-кесте

Ұлттық бюджет процесіндегі негізгі кезеңдер

Президенттің 2014 қаржы жылына арналған бюджетін қалыптастыру	Агенттіктер қаражат сұраныстарын әзірлейді, сондай-ақ оларды Әкімшілік және бюджет жөніндегі басқармаға жібереді. Президент бюджетке қатысты мәселелер бойынша түпкілікті шешім қабылдайды.	Ақпан–желтоқсан 2012
Бюджетті дайындау және өткізу	Бюджет құжаттары дайындалып, Конгреске жіберіледі.	Желтоқсан 2012–Ақпан 2013
Бюджетке қатысты Конгрестің әрекеті	Конгресс президенттің бюджетін қарайды, бюджеттің қаулысын әзірлейді және шығындар мен кірістер туралы заң жобаларын бекітеді.	Наурыз–қыркүйек 2013
Қаржы жылының басталуы	Агенттіктің лауазымды тұлғалары бюджетті заңға сәйкес орындайды.	1 қазан 2013
Бюджеттің атқарылуы		1 қазан 2013 – 30 қыркүйек 2014
Аудит		Фискалдық жыл аяқталғанға дейін және кейін

Дерекқөз: Әкімшілік және бюджет жөніндегі басқармасы.

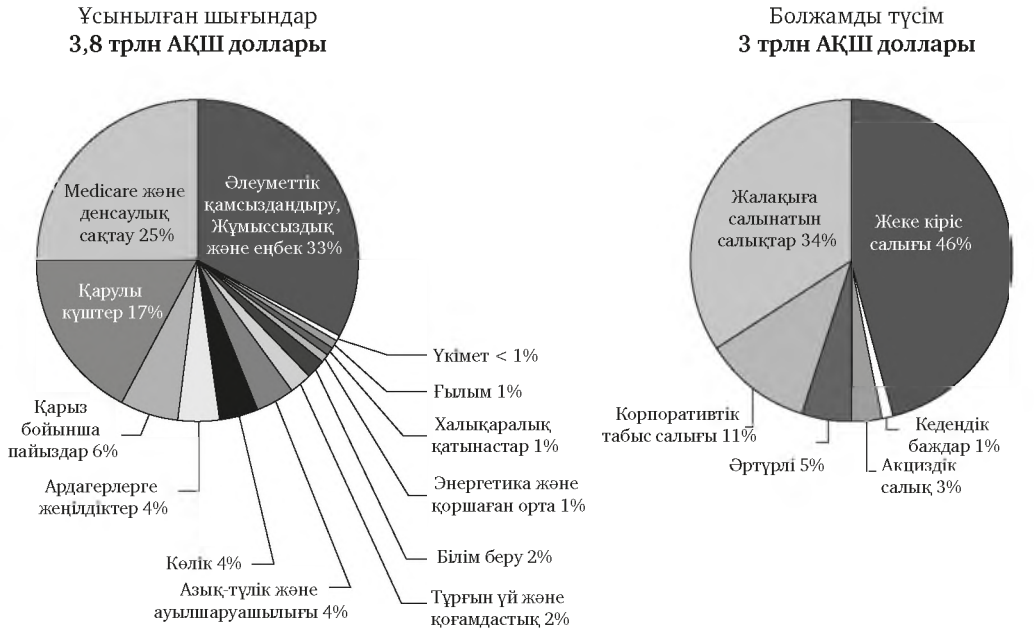
Бюджет, сондай-ақ қаржы жылынан (мысалы, 2014) кейінгі тоғыз жылды қамтиды. Оларды «мерзімі өткен жылдар» деп атайды. Бұл тәжірибе бюджеттік шешімдердің ұзақ мерзімдік әсері туралы ақпаратты жеткізуге арналған. Алға жылжыған сайын бұл болжамдар анықталуы мүмкін. 2014 қаржы жылына арналған бюджетті 5.1-сызбадан көруге болады.

Атқарушы биліктің бюджетті әзірлеуі

1921 жылғы «Бюджет және бухгалтерлік есеп туралы» Заңда белгіленген атқарушы биліктің бюджеттік жүйесіне сәйкес, (Конгресс және Жоғарғы соттан басқа) агенттіктер өздерінің бюджеттік өтініштерін Конгреске жіберместен бұрын, бірыңғай жан-жақты қамтылған бюджеттік құжатпен президенттің бекітуіне жіберуге міндетті. Бюджет бюросына «болжамдарды жинауға, салыстыруға, қайта қарауға, азайтуға немесе көбейтуге» өкілеттік берілді. Бюджет бюросының алғашқы жылдардағы басты міндеті агенттіктердің шығынын азайту және үкімет жұмысының тиімділігі мен үнемділігін қамтамасыз ету болды. Бұл бағдарға Әкімшілік және бюджет жөніндегі басқарма да жүгініп келеді.

5.1-сызба

2014 қаржы жылына арналған бюджет



Дереккөз: nationalpriorities.org/analysis/2013/president-obamas-fiscal-year-2014-budget/

Атқарушы биліктің ұлттық бюджетті дайындау процесі оны ақпанда Конгреске жібергенге дейін тоғыз ай бұрын басталады. Бюджетті әзірлеуге қатысты күнделікті жұмыстың көп бөлігін Әкімшілік және бюджеттік басқарма және атқарушы министрліктер мен агенттіктер атқарады. Президенттің директивалары негізінде әрекет ететін Әкімшілік және бюджеттік басқарма министрліктер мен агенттіктерге өздерінің бюджеттік

сұраныстарын жинақтауға көмектесу үшін нұсқаулықтар, саяси ұсыныстар және алдын-ала бюджет сметасын ұсынады. Бюджеттік шешімдер тікелей және ерекше әсер ететін және әдетте олардың бағдарламаларының құндылығы мен қажеттілігіне сенетін агенттіктер артқан шығындарды (қаржыландыруды) жақтауы керек. Олар президенттің саясаты мен бағдарламаларына сәйкес, Әкімшілік және бюджет жөніндегі басқарманың бюджетті көбейтуі немесе азайтуы үшін қайта қарауды талап етеді.

Президенттің «саясаты мен бағдарламасын» нақты анықтау мүмкін емес болғандықтан, Әкімшілік және бюджеттік басқарма соларға сәйкес келетіндерді анықтауда еркін әрекет етеді. Әкімшілік және бюджеттік басқарма шешімдерінен зардап шеккен агенттіктер көбінесе басқарманың ұстанымын қолдайтын президентке шағымдануға тырысуы мүмкін. Кейбір президенттер (мысалы, Ричард М.Никсон) Әкімшілік және бюджеттік басқарма шешімдеріне шағымдарды қабылдамай, басқармаға агенттіктерге бөлінетін қаражат жөніндегі қорытынды шешім қабылдауға мүмкіндік берді.

Әдетте президенттер бюджетті әзірлеумен егжей-тегжейлі айналыспайды. Президент Билл Клинтон ғана бюджетті әзірлеумен егжей-тегжейлі айналысты. Бұл туралы бюджет сарапшысы Аллен Шик былай дейді:

> Әр бюджетте Клинтонның қолтаңбасы бар: ол бюджеттік саясатты жасауға белсенді түрде қатысты, даулы мәселелерден жақсы хабардар болды және федералды бағдарламалармен егжей-тегжейлі танысты. . . Ол үкіметтің құрамы мен бағытына, салық заңнамасының құрамына және саяси бастамалардың формасына қатысты шешімдер қабылдады. Ол бюджеттің қыр-сырын игеруге, талқылауға және Әкімшілік және бюджеттік басқарма қарап болғаннан кейін орын алған мәселелерді шешу үшін министрлермен кездесуге уақыт тапты.[12]

Рейган билігінің алғашқы жылдарында «жоғарыдан-төменге» қарай жылжитын бюджеттік процесс, Қорғаныс министрлігін қоспағанда, дәстүрлі («төменнен-жоғарыға») бюджеттік үлгімен іске асты. Бюджеттің негізгі шешімдерін қабылдау міндеті іс жүзінде президентке, Әкімшілік және бюджеттік басқарма басшысы мен министрліктер, агенттіктер секілді тағы басқа да құрылымдарға жүктелді. Бұл дәйектілік бұрынғы төменнен-жоғарыға процесіне сәйкес, министрліктер мен агенттіктердің бюджетке ықпалының әлсіз екенін білдіреді. Алайда уақыт өте келе, атқарушы биліктің орталықтандырылуы және басқарудың жоғарыдан-төменге қарай процесі жұмыс істеуі және қолайлы болуы үшін идеологиялық бірлік әкімшілікте бәсеңдеді. Содан кейін бюджеттік процесс агенттіктер өздерінің бюджеттік сұраныстарының мөлшері мен мазмұнына көбірек әсер ететін дәстүрлі «төменнен-жоғарыға» бюджеттік үлгісіне көшті. Келесі президент әкімшілігі Рейган әкімшілігінің бюджеттік бақылау үлгісін қайталай ала ма, жоқ па оны айту қиын.[13]

Конгреске жіберілген бюджет президенттің шешімдері мен басымдықтарының жалпы мөлшерін, экономикаға ықтимал әсерін, мемлекеттік саясаттағы негізгі бағыттарын, сондай-ақ негізгі агенттіктер мен бағдарламалар арасында қаражаттың бөлінуі сияқты мәселелерді көрсетеді. 1967 жылы Линдон Джонсон Вьетнам соғысына да, өзінің Ұлы қоғамы үшін әлеуметтік қамсыздандыру бағдарламаларына да шығындарды арттырғысы келді. Екінші жағынан, Рональд Рейган әртүрлі әл-ауқат пен тұрмыстық бағдарламаларға аз қаражат жұмсауды және ұлттық қорғанысқа көбірек қаржы бөлуді қалады. Президент Джордж Буштың билікке келген алғашқы жылындағы бюджеттік басымдықтары түсініксіз болды. Президенттікке үміткер ретінде ол шығындарды «тиісті түрде тоқтатуды», жаңа салықтардың болмауын және бюджет дефицитін азайтуды қолдады. Бұл мақсаттар сайлау науқаны үшін жеткілікті болғанмен, нақты басымдықтарға сәйкес келмеді. Қызметте болған кезде ол соларды айқындай алмады.

Әкесінен айырмашылығы, президент Джордж В.Буш ешқашан салықтан бас тартқан емес – ол әрдайым салықты төмендетуді қолдайтын. Алайда ол шығындар жөнінде де көп ойланбады және өзі ұсынғаннан әлдеқайда көп шығындарды қарастыратын заң жобаларына қол қойды. Екінші мерзімінің соңына қарай ол шығындардың өсуіне қарсы тұрды; егжей-тегжейін талап етті, дегенмен ол оның құзыретінен тыс болды.[14]

Президент пен Конгрестің бюджеттік шешімдер қабылдаудағы дискрециялық өкілеттіктері шектеулі. Себебі ұлттық шығындардың үштен екісі тікелей немесе міндетті сипатта және жыл сайынғы қаржыландыруға тәуелді емес. Тікелей шығындардың көп бөлігін Әлеуметтік қамсыздандыру, *Medicare*, *Medicaid*, азық-түлік маркалары, федералды зейнетақылар, ардагерлердің зейнетақысы, Кепілдендірілген студенттік несиелер, ауылшаруашылығы кірістерін қолдау төлемдері және штаттарға берілетін көптеген көмектер сияқты әлеуметтік бағдарламалар құрайды. Мемлекеттік қарыз бойынша пайыздық төлемдер – заңмен бекітілмесе де, міндетті. Әлеуметтік бағдарламалар критерийлерге сәйкес келетіндердің барлығының заңда көрсетілген формула негізінде төлемдер алуға заңды түрде құқылы болғаны үшін солай болып табылады. Тікелей шығыстар әлеуметтік болсын немесе басқа жолмен болсын, міндетті төлемдерді білдіріп, міндеттемелерді өзгертуге немесе жоюға заңнамаға өзгерістер енгізілген жағдайда ғана рұқсат етіледі.

Әлеуметтік бағдарламалар әдетте тұрақты, мерзімсіз қаржы бөлу арқылы қаржыландырылады, яғни жалпы сомасы қанша болса да, жәрдемақы алуға және өтініш беруге құқылы барлық адамдарға төлемақы төлеуге рұқсат етіледі. Бір таңғаларлығы, мысалы, *Medicaid* жәрдемақысына құқығы бар кейбір адамдар оны сұрамайды.

Көптеген әлеуметтік бағдарламалар алушылардың нақты сатып алу қабілеттілігін қолдау үшін тұтыну бағасының индексімен белгіленеді. Демек инфляция кезеңінде осы бағдарламаларға жасалған шығындар да автоматты түрде артады. Индекстеудің көп бөлігі 1970 жылдардың басында, яғни инфляция төмен болған кезде орындалды, сондықтан автоматты өсім төмен болды. Инфляция күшейген сайын өсу ұлғайып, бағдарламалар үшін шығындар деңгейінің артуына ықпал етті. Ол құрылған кезде кейде «автоматтандырылған үкімет» деп те аталатын индекстеу әдісі – саясаткерлердің ықпалы жоқ шешімдері үшін кінәланбау мақсатында қолдана алатын әдіс болды.[14] Әлеуметтік бағдарламалардың бенефициарлары индекстеу әдісін сақтап қалу үшін мықты саяси қолдауды жұмылдыра алды. Осылайша индекстеу әдісі – президент пен Конгреске шығыстарды бақылауға немесе бюджеттің басымдықтарын өзгертуге кедергі келтіретін нәрсенің бірі.

Дискрециялық жіктелген ұлттық шығыстардың үштен бір бөлігі ұлттық қауіпсіздік саласына жұмсалады. Кеңес Одағының ыдырауына және қырғи-қабақ соғыстың аяқталуына қарамастан, бұл саяси мәселе ретінде елеулі өзгеріске ұшырамады.[15] Қорғаныс министрлігінің лауазымды тұлғалары мен олардың Конгрестегі одақтастары және корпорациялары, әскери қызметкерлер мен қару-жарақты сатып алуды қысқарту, әскери дайындықты нашарлатып, егер қажет болған жағдайда қарулы күштердің бір уақытта екі ірі әскери операцияны жүргізуге қабілеттілігін әлсіретеді деп сендірді. Сондай-ақ әскери шығындардағы қысқарулар, қорғаныс мердігерлері мен әскери қондырғылар орналасқан елді мекендердің экономикалық әл-ауқатына кері әсерін тигізеді деген алаңдаушылық та болды. Бірінші кезеңде қорғаныс шығыстарын қысқарту бойынша жетістікке толық жетпеген Клинтон әкімшілігі бағытын өзгертіп, екінші кезеңде әскери шығындарды көбейтуге ұмтылды. 11 қыркүйектегі террорлық шабуыл қорғаныс саласындағы шығындардың едәуір өсуіне ықпал етті (5.1-кестені қараңыз). Ауғанстан мен Ирактa соғысты бастау туралы шешімдер де қорғаныс саласындағы шығындардың артуына әкелді.

Мұның бәрі үкімет шығындарын азайту бойынша қысым жасалғанда, жалпы шығынның алтыдан бір бөлігін құрайтын ішкі дискрециялық шығындар негізгі нысанаға айналуы мүмкін дегенді білдіреді. Бұл қаражат құқық қорғау, білім беру, реттеу, әлеуметтік қамтамасыз ету, тұрғын үй, табиғи-ресурстар, ауылшаруашылығы және басқа бағдарламаларға, қысқаша айтқанда, үкімет атқаратын жұмыстың көп бөлігіне жұмсалады. Бұл салалардағы шығындар дефицитті азайту мақсатында үкіметтің шығындарын азайту үшін жасалған қысымға байланысты 1990 жылдардан бастап қатты қысқарды.

Әңгімені жалғастырмас бұрын осы жерде атап өтетін жайт бар. Кейбір жағдайларды қоспағанда (азық-түлік талоны бағдарламасы соның біреуі),

бұл бөлімде келтірілген тек дискрециялық шығындар бағдарламасы ғана бюджеттен қаражат бөлу процесінен өтеді. Егер негізделген заңдар өзгертілмесе, барлық міндеттемелерді жеткілікті деңгейде орындау үшін міндетті немесе әлеуметтік бағдарламалар үшін қаржыландыру автоматты түрде қамтамасыз етіледі.

Конгрестің үкімет шығындарын мақұлдауы

Конституцияның 1-бабында «қазынадан заңмен бөлінген қаражаттан басқа қандай да бір ақша алынбайды» делінген. Бұл жердегі заңмен бөлінген дегені Конгресс бекіткен қаржыландыруды бөлу жөніндегі заңнаманы білдіреді. Мемлекеттік саясат пен бағдарламаларды қаржыландыру әдетте екі кезеңде жүзеге асырылады. Біріншісі, саясатты немесе бағдарламаны (мысалы, «Таза су туралы» Заң) анықтайтын және оны қолдауға қаражат бөлетін негізгі заңнама қабылдануы керек. Екіншісі, саясат немесе бағдарлама үшін қаражат бөлу туралы заңнаманы қабылдау арқылы қолжетімді қаражат болуы керек. Өкілдер палатасында 1833 жылдан бері «заңда бұрын мақұлданбаған қандай да бір шығындар үшін жобада ешқандай қаржыландыру көрсетілмейді немесе оған өзгеріс енгізілмейді» деген ереже бар (бұл ереже Конгрестің басқа ережелері сияқты кейде қабылданбайды).

Мақұлдау туралы заңнамамен негізгі немесе заң шығарушы комитеттер (мысалы, Ауылшаруашылығы комитеті, Сауда комитеті және Қарулы күштер комитеті) айналысады, ал қаражат бөлу туралы заңнама Өкілдер Палатасы және Сенаттың Қаржы бөлу комитеттерінің құзыретіне кіреді. Қаржыландыруға рұқсат етілген бағдарламалар кейде қаржыландырылмайды немесе рұқсат етілген деңгейден төмен деңгейде қаржыландырылады. Шетелдік көмек бағдарламасы көп жағдайда бекітілген деңгейден төмен қаржыландырылады. Конгрестегі әртүрлі комитеттер, мүшелер және процестерден әр түрлі саяси нәтижелер туындауы мүмкін.

Кейде заң шығарушы комитеттер қаржы бөлу жөніндегі комитеттер мен кедергілерді айналып өту үшін «бюджеттік қаражат бөлу туралы заңнамалық шешімдерді айналып өту арқылы жүзеге асырылатын үкіметтік шығындар» тәсіліне жүгінеді. Үкіметтік шығындар тәсілі агенттікке қазынадан қарыз ақша алуға өкілеттік беруі мүмкін. Немесе бұл агенттікке тауарлар мен қызметтерді сатып алу туралы келісім-шарт жасауға рұқсат етуі ықтимал. Кейіннен қарыздарды немесе шарттарды жабу үшін қаражат бөлінуі керек болады. Немесе үкімет өз міндеттемелерінен бас тартуы мүмкін, дегенмен бұл екіталай. Төлемдерге қатысты шығындар да үкіметтік шығындар категориясына жатады. Өкілдер Палатасының Қаржыландыру жөніндегі комитеті, әсіресе үкіметтік шығындар тәсіліне қарсы болды. Себебі олар комитеттің агенттік шығындарына қатысты өкілеттілігін азайтады.

Конгреске бірнеше жүз беттен тұратын құжат ретінде енетін президенттің бюджет жоспары қаржыландыру жөніндегі он екі заң жобасына бөлінеді (мысалы, қорғаныс, энергетика және су ресурстарын дамыту, ішкі істер және тиісті агенттіктер, шетелдік іс-әрекеттер үшін; 5.3-кестені қараңыз). Содан кейін олар төменгі палатаның Қаржыландыру жөніндегі комитетіне жіберіледі, ол белгіленген тәжірибеге сәйкес, бюджеттік шешімдер қабылдайды. Он екі қосалқы комитет тыңдаулар өткізеді. Онда агенттіктің лауазымды тұлғалары және басқалары өздерінің бюджеттік өтінімдерін түсіндіріп қорғайды, ал басқа жағынан бюджет туралы егжей-тегжейлі заңнамалық жұмыстарды орындайды. Конгресс мүшелері агенттіктер мен олардың бағдарламаларын қарау кезінде келесі тақырыптар бойынша ақпарат сұрай алады:[16]

1. Агенттік немесе бағдарламаның құрылу себебі. Агенттік немесе бағдарлама қажет пе? Оны өзгерту керек пе әлде сол күйінде қалуы керек пе? Тиімсіз агенттіктер немесе бағдарламалар «жойылу керек» деп айту оңай. Олардан тікелей пайда көретін, бірақ қолдаушысы жоқ агенттіктер немесе бағдарламалар сирек кездеседі.
2. Мақсаттары. Агенттіктің немесе бағдарламаның мақсаты қандай? Ол дұрыс мақсат па? Үкіметтің мақсаттарына сай ма? Мақсат көп әрі қарама-қайшылықты болған кезде не шешіледі? Немесе түсініксіз бе?
3. Нәтижелері. Бағдарлама нені көздейді? Одан күтілген немесе күтілмеген қандай қоғамдық өзгерістер (нәтижелер) туындайды? Агенттік «Мемлекеттік органдардың қызметі және оның нәтижелері туралы» Заңға сәйкес, нәтиже бере ала ма? («Саясаттың әсері, бағалау және өзгерту» тарауын қараңыз). Агенттіктің немесе бағдарламаның жұмысына шағымдар бар ма?
4. Шығындар бабының өзгеруі. Агенттік неліктен қызметкерлерге, жабдықтарға немесе басқа мәселелерге көбірек қаражат талап етеді? Жыртқыш жануарларды бақылау немесе әуе жолдарының қауіпсіздігі сияқты бағдарламаны жүзеге асыру неге сонша қымбатқа түседі? Ұсынылған жаңа бағдарламаның шығындары қандай болады? Қаржыландыруды ұлғайтқан жағдайда агенттік немесе бағдарлама қандай нәтиже бере алады?

Өкілдер Палатасының отырысында көбіне агенттік бағдарламасын қаржыландыру деңгейіндегі өзгерістерді қамтитын төртінші тармақ қарастырылады. Бұл бағдарламаның қажет немесе қажет еместігін яки бағдарлама неге қол жеткізгенін немесе қол жеткізе алатынын шешкеннен гөрі оңайырақ әрі анық. Мүшелердің жағдайы агенттіктің қаржылық аспектілерін қарастырған кезде жайлы болып көрінеді. Сондай-ақ олар агенттіктің

қызметі мен шығыстардың өз сайлаушыларына қалай әсер ететініне қызығушылық танытады.

5.3-кесте

Қаржы бөлу бойынша жыл сайынғы заң жобалары

© Cengage learning

Ауылшаруашылығы
Сауда – әділет – ғылым
Энергия – су
Қаржылық қызметтер
Ішкі қауіпсіздік
Жер қойнауы – қоршаған орта
Еңбек – денсаулық сақтау және әлеуметтік қызмет – білім беру
Заң шығару
Әскери құрылыс – Ардагерлер жөніндегі басқарма
Ұлттық қорғаныс
Мемлекеттік департамент – шетелдік операциялар
Көлік – тұрғын үй және қала құрылысы

Қаржыландыру жөніндегі комитет қосалқы комитеттердің ұсыныстарын әдетте аз өзгеріспен толықтай қабылдайды. Өз кезегінде оның ұсыныстарын да Өкілдер Палатасы бірнеше өзгертулермен бекітеді. Бұл модельдің нәтижесінде қаржыландыруға қатысты егжей-тегжейлі шешімдерді өздері айналысатын бағдарламадағы қатты қызығушылық танытатын Өкілдер Палатасының шағын топтары қарайды.

Өкілдер Палатасы қабылдаған қаржыландыру жөніндегі заң жобалары жіберілетін Сенаттың Қаржыландыру жөніндегі комитеті бюджет өтінімдерін төменгі палата сияқты қарқынды түрде қарастырмайды. Керісінше, Сенаттың Қаржыландыру жөніндегі комитеті «дау-дамайлы мәселелерге» баса назар аударуға тырысады және Өкілдер палатасындағы бюджеттік өтінімдері азайған агенттіктер бюджеттік қысқартулардың кем дегенде бір бөлігін қалпына келтіруді сұраған өтініштерін қарайтын апелляциялық орган ретінде қызмет етеді. Сенат мұндай өтініштерге көбіне оң жауап береді.

Тиісті қосалқы комитеттердің мүшелерінен құралған келістіруші комитеттер Сенат пен Өкілдер Палатасының қаржыландыру жөніндегі заң жобалары нұсқаларындағы айырмашылықтарды шешу үшін қолданылады. Бұл жағдайда жанжалдарды шешу көбінесе екі заң жобасының арасындағы «айырмашылықтарды бөлуді» қамтиды. Аборт жасату, мектептегі ғибадат немесе қаруды бақылау сияқты әлеуметтік мәселелерге қарағанда ақша мәселесін шешу оңайырақ. Екіншісі әртүрлілікті бөлу мен ымыраға келу қиынға соғатын «моральдық» таңдауларды қамтиды. Өкілдер Палатасы

мүшелерінің жақсы маманданған, ақпаратқа қанық және уақыты көп болуына байланысты әдетте қаржыландыруға қатысты отырыстарда Сенатқа қарағанда жақсы жұмыс істейді.[17]

Бюджет процесі, сондай-ақ заң шығарушыларға өздігінен қабылданбайтын заңнаманы қаржыландыру бойынша заң жобаларына қосып жіберу арқылы қабылдауға мүмкіндік береді. Мысалы, 2000 жылы бір лоббист Өкіл Джо Анн Эмерсонды 712 беттен тұратын «Деректердің сапасы туралы» Заңды (*Data Quality Act*) қаржыландыруға қатысты заң жобасына бірнеше параграф қосуға көндірді. Мұның не екенін басқа ешкім түсінбеді.[17] «Деректердің сапасы туралы» Заң жоспар бойынша, негізінен, реттеуші құқықтық актілер шығаруды қиындату және кедергі жасау үшін қолданылды. Саясатты қалыптастыру кейде жасырын түрде жүреді.

БЮДЖЕТ БОЙЫНША ШЕШІМ ҚАБЫЛДАУ. 1950–1960 жылдар бюджеттік инкрементализмнің кемелденген кезі болды.[18] Экономикалық өсу жыл сайын үкіметке көбірек кіріс алуға мүмкіндік берді; тиісінше, көптеген агенттіктер өтініш берді, ал президент әдеттегідей келесі жылдың бағдарламаларын қаржыландыруды ұлғайтуды ұсынды. Инкрементті бюджеттеу кезінде агенттіктің ағымдағы жылға арналған бюджеті оның «негізі» болды; қызметін ұлғайту немесе кеңейту үшін пайдаланылатын және мемлекеттің қосымша түсімдеріндегі «әділ үлесті» көрсететін келесі жылға арналған қосымша қаражат «инкрементті» еді. Агенттіктің бюджеттік өтінімдеріне конгрестік сараптама жүргізу инкрементке негізделген нәтиже көбінесе Конгрестің шешімі агенттікке биылғы жылға қарағанда көбірек қаражат бөлу жөнінде болды, бірақ президенттің келесі жылға қатысты ұсынысына қарағанда азырақ болуы тиіс. Бұл Конгресс мүшелеріне мемлекеттік бағдарламаларды қаржыландыруды ұлғайтумен бірге шығындарды тоқтатқанын немесе қысқартқанын мәлімдеуге мүмкіндік берді.

Инкрементті бюджеттеуді жақтаушылар оны бюджеттеудің сәтті процесі ретінде сипаттады. Себебі ол бюджет мәселелеріне қатысты қайшылықты азайтты, ақпарат пен жоспарлау қажеттілігін азайту арқылы бюджеттік шешім қабылдауды жеңілдетті және бюджетті тұрақтандыруға және болжауға мүмкіндік берді. Инкрементализмді сынаушылардың пікірінше, ол тек мемлекеттік қызметкерлер ғана қатысатын жағдайға байланысты рационал шешім қабылдау мен өзгеріске кедергі келтіріп, бюджеттік акторлар арасындағы билік пен ықпалдың айырмашылықтарын тиісті түрде мойындамады.[19]

Инкрементализм құқықтың кеңеюіне қатысты болған болса да, біраз уақыт ішінде бюджетті қысқарту іс-әрекеттің сипатын өзгерткені үшін көбінесе бюджет бойынша шешім қабылдау процесін сипаттай бастады. Агенттіктер мен бағдарламаларды қысқартуға арналған бюджеттік

жоспарлау немесе бюджет саласындағы сарапшы Аллен Шик атап өткен *декрементализм* жағдайы өз ішіндегі қайта бөлу әсеріне байланысты конфликт тудырды.[20] Бюджеттен бір агенттікке көбірек қаржы бөлу басқа агентікке қаржыны аз бөлу дегенді білдірді. Агенттіктің лауазымды тұлғалары шығындарды аз мөлшерде болса да қысқарта алатындығына қуанатын. 1995 жылы Өкілдер Палатасында республикашылдардан құралған көпшілік бірқатар агенттіктердің бюджетін едәуір қысқартуға және ұлттық үкіметтің құрамын азайту мақсатында көп агенттікті таратуға тырысты. Өкілдер Палатасындағы, Сенаттағы немесе атқарушы биліктегі агентіктті жақтаушылар бұл әрекетті тоқтатты немесе бәсеңдетті.

Мейлі инкрементті болсын, мейлі декрементті болсын, бюджеттің көптеген өзгерістері шектеулі немесе көлемі бойынша шамалы ғана болып қала береді. Саяси қолдауы мықты агенттіктер мен бағдарламалардың қаржыландыру процесіндегі жағдайы әлі де жақсы. Бюджеттік шешім қабылдауды, жүйелі немесе жан-жақты талдау негізінде емес, шектеулі талдауға негізделген деп сипаттауға болады. Инкрементализм бір сөзбен айтқанда, әлі де жақсы жұмыс істейді.

Базалық бюджетті қалыптастыру, инкрементализммен салыстыруға болмаса да, бюджет бойынша шешім қабылдаудың маңызды аспектісіне айналды. Негізінде, базалық бюджетті қалыптастыру, инфляцияның және халықтың өсуі, жұмыссыздық деңгейі және бағдарламаға сәйкес жеңілдік алуға құқығы бар адамдардың талап ету деңгейі секілді бақыланбайтын өзгерістерді ескере отырып, ағымдағы саясаттың болашақтағы бюджеттің салдарын болжауды қамтиды.[21] Жаңа заңнамаға немесе президенттің іс-әрекеттеріне байланысты шығыстардың өзгеруі базалық болжамдардан алынып тасталады. Қысқаша айтқанда, базалық болжам – күтілген инфляция деңгейі, халықтың нысаналы топтарының өсуі, ағымдағы саясаттың нақты болашақ шығындары сияқты бірқатар болжамдар негізінде жасалған жоба. Мұны келесі жылға, келесі бес жылға немесе басқа кезеңге арнап жасауға болады. Онда шын мәнінде жорамал сандар көрсетіледі.

Бюджеттеудің базалық көрсеткіші, сондай-ақ қолданыстағы салық бағдарламалары бойынша болашақ кірістердің есебін жасауға мүмкіндік береді. Бұл болжамдар экономикалық өсу қарқынына, жұмыспен қамту деңгейіне және басқа да экономикалық өзгерістерге қатысты болады. Шығындарды болжау секілді, кірістерді болжау да олар негізделген болжамдар іспетті дәл және нақты жасалады. Болжамдарды өзгерту арқылы лауазымды тұлғалар болашақтағы кірістер мен шығыстардың деңгейін көбейте немесе төмендете алады.

Базалық бюджеттеу саясатты қалыптастырушылардың болашақ кірістер мен шығындар деңгейін және саясаттағы өзгерістердің оларға әсерін бағалау әдісі ретінде пайдаланылса да оны айтарлықтай емес мақсаттар

үшін де қолдануға болады. Мысалы, оны белгілі бір бюджеттік шешімді қалауына қарай азайту немесе ұлғайту ретінде көрсете білу үшін де пайдалануға болады. Мәселен, Рейган әкімшілігінің 1982 жылғы әйгілі бюджетіндегі ішкі шығындардың 35 млрд АҚШ долларына қысқарғанын алайық. Инфляцияны көрсетпейтін қолданыстағы заң жобасына сәйкес, бұл сома 10 млрд АҚШ долларына бағаланған. Аллен Шик үлкен сандарды таңдаудың себебін былай түсіндіреді:

> Бірнеше жыл бұрын қолданыстағы саяси [базалық] тұжырымдаманы алдын ала белгіленген және экспансиялық деп түсінген республикашылдар, 1981 жылы оны неліктен қабылдады және Конгрестің демократтары қысқартулар өлшемінің осы әдісімен неге келісті? Қарапайым, бірақ жеткілікті жауап – Республикашылдар жарияланған жинақ көлемін арттырғысы келсе, ал демократтар нақты қысқартулардың көрінгеннен аз болғанын қалады... Базалық әдіс республикашылдарға көбірек жинақ талап етуге, ал демократтарға көптеген бағдарламаларды үнемдеуге мүмкіндік берді. Қиын таңдауларға тап болған саясаткерлер үшін бұл жақсы үйлесім болды.[22]

Айла-тәсіл мен символдық әрекеттер – бюджет процесінің жүйелі құрамдас бөлігі.

ПРЕЗИДЕНТТІҢ ІС-ӘРЕКЕТІ. Конгрестегі процесс аяқталғаннан кейін қаржыландыру жөніндегі заң жобалары президенттің мақұлдауына жіберіледі. Бұл заң жобалары бір кездері «вето қойылмаған» деп сипатталса да, үкімет жұмысының жалғасуы рұқсат етілген қаражатқа байланысты болғандықтан, кейінгі президенттер бұл көзқарасты жоққа шығарды. Атқарушы билік, бюджетті бұзу, бюджет инфляциясы немесе қисынсыз мақсаттарға бағытталған қаржыландыру деп қарастырған бірнеше заң жобасын қабылдамай қойды. Содан кейін Конгресс президенттің қарсылықтарын қанағаттандыру үшін қаржыландыру жөніндегі заң жобасын қайта жасауы керек немесе ветоның күшін жоюға тырысуы керек.

Сондай-ақ президенттер вето құқығын Конгрестің қарауындағы қаржыландыруға қатысты заң жобасына қарсы қолданатынын білдіру арқылы пайдалана алады. Бұл қатер Конгрестің заң жобасын президенттің мақсаттарына сәйкес келтіруге, әсіресе Конгресс басшылығы ветоны жоюға дауыстар жеткіліксіз болады деп санаса, вето қоймауға мәжбүр етуі мүмкін. Бұл – шын мәнінде, ағымдағы әрекетке әсер ету мақсатында болашақтағы іс-қимыл мүмкіндігін қолданатын стратегиялық келіссөздердің бір түрі.

Мемлекеттегі губернаторлардың көбінде вето құқығы бұрыннан бар. Бұл заң жобасының көп бөлігін мақұлдау кезінде шығындар жөніндегі заң жобасының жекелеген баптарын қабылдамауға немесе азайтуға мүмкіндік

береді және губернаторлардың қаржыландыру бойынша заң шығарушы билікке қатысты өкілеттіктерін арттырады. Ал президент бюджетке қатысты заң жобасын толығымен қабылдауға немесе қабылдамауға мәжбүр болады. Демек заң жобасына енгізілген, өз штаттары мен аудандары үшін ерекше пайдасы бар жобалар немесе президентке қажетсіз басқа мәселелер бойынша ережелер, егер ол мақұлдауға мәжбүр болса, заң жобасымен бірге өтіп кетуі мүмкін.

Президенттердің көпшілігі заң жобасының тармақтарына вето құқығын беруді ұсынды. Мысалы, президент Рональд Рейган егер Конгресс оған заң жобасының «тармақтарына вето құқығын» берсе, шығыны көп жобаларды қабылдамау арқылы бюджетті теңестіретінін жиі айтатын. Конгрестегі демократиялық көпшілік бұл ұсынысқа көп қызығушылық танытпады. Тарихи тұрғыдан алғанда, Конгресс өзінің билігін қызғанышпен қорғады; себебі заң жобасының тармақтарына берілетін вето құқығы Конгрестің бюджеттік өкілеттіктерін атқарушы билікке ауыстырып, үлкен өзгеріске жол беруі мүмкін.

Алайда 1996 жылы Конгрестегі республикашыл көпшілік, бірқатар демократтармен қосылып, «Шығын бабы бойынша вето құқығы туралы» Заң (*Line-Item Veto Act*) қабылдады. Олар мұны көпшіліктің қолдауына ие болған мәселелер бойынша үкіметтің шығындарын бақылауға және бюджетті теңестіруге көмектесетін құрал ретінде көрді.[23] Заң 1997 жылға дейін күшіне енбейді деген шарт қойылды. Республикашылдардың көпшілігі ол кезге дейін президент Билл Клинтон қызметінен кетеді деп ойлады. Болжамдары қате болды.

«Шығын бабы бойынша вето құқығы туралы» Заң президентке комитет есептерінде немесе шығындар туралы ілеспе құжаттарда сипатталған тұтас сомалар секілді дискрециялық шығындардың жекелеген тармақтарын, сондай-ақ жаңа немесе кеңейтілген әлеуметтік жәрдемақы бағдарламалары мен 100 немесе одан аз бенефициарға қатысты салық ережелерін жоюға құқық берді. Заң жобасына қол қойылғаннан кейін белгілі бір баптарды алып тастауға президентке бес күн берілді. Президенттің Конгреске арнаулы жолдауында тізімделген мұндай тарауларға Конгресс президенттің күшін жою туралы «мақұлдамайтын заң» қабылдамайынша, автоматты түрде вето қойылды. Бұл заң жобасына президент вето қойды, өз кезегінде оның күшін жою үшін әр палатаның үштен екісінің даусы қажет еді. Бұл күрделі процедура кейде *толық күшін жою* деп те аталды.

Заң жобасының тармақтарына вето қою құқығының қарсыластары оны өз штаттары мен аудандары үшін ерекше пайдасы бар жобаларды бөлу құралы ретінде немесе президенттің бағдарламаларын қолдауға немесе заң жобаларын қабылдамауға қысым жасайтын құрал ретінде қолдануға болады деп аландады.[24] Белгілі болғандай, президент Клинтон вето құқығын

тармақтарға шектеулі түрде ғана қолданды. Ол тармақтарға вето қойған кезде Конгрестегі екі партияның да мүшелері гуілдеп кетті. 1997 жылы оның әскери құрылыс жөніндегі заң жобасындағы отыз сегіз жобаға жасалған ветоның күші жойылды.

Тармақтарға вето қою құқығын Конституцияға сай келмейді деп шағымданған кейбір тараптар бұған тез арада қарсылық білдірді. Жедел түрде АҚШ Жоғарғы сотына жеткен бұл іс, 1998 жылы маусымда 3 дауысқа қарсы 6 дауыспен қабылданбады.[25] Сотқа «Егер «Шығын бабы бойынша вето құқығы туралы» Заң жарамды болғанда онда бұл президентке Өкілдер Палатасы қабылдамаған немесе президентке қол қоюға ұсынылған заңнан басқа заң шығаруға мүмкіндік беретін еді», – деді судья Джон Пол Стивенс. «Егер президент «заңға айналуы мүмкін» қорытынды мәтіннің түпнұсқасын анықтауда маңызды рөл атқаратын жаңа процедура болса, мұндай өзгеріс заңға ғана емес, Конституцияға ... енгізілген түзетулерге негізделуі керек».

Қысқа уақыттың ішінде тармақтарға вето қою құқығы үкіметтің шығындарына көп әсер ете қойған жоқ. Сот шешімін еңсеруге бағытталған әрекеттер ешқандай нәтиже берген жоқ.

Ерекше жағдайлардағы 3 немесе 4 пайызбен артуын немесе төмендеуін қоспағанда Конгрестің қаржы жылында бөлген қаражатының жалпы мөлшері президенттің ұсынымынан айтарлықтай ауытқымайды. Мысалы, 1995 қаржы жылы үшін президент Клинтон сұраған шығындардың көлемі 1 537 млрд АҚШ долларын құрады. Ал Конгресс 1 540,7 млрд АҚШ долларын бөлді. Алайда кейбір агенттіктер мен бағдарламалар үшін Конгрестегі іс-қимыл президенттің өтініштерінен айтарлықтай өзгеше болуы мүмкін. Бұл саясаттың басымдықтарындағы айырмашылықтарды көрсетеді. Мысалы, 2002 жылы Буш әкімшілігі терроризмге қарсы бағдарламаларға қосымша 20 млрд АҚШ долларын бөлуді сұрады. Бұл орайда, 7,4 млрд АҚШ доллары қорғаныс бағдарламаларына, 7,1 млрд АҚШ доллары Нью-Йорк пен басқа штаттарда апатты жоюға және 5,5 млрд АҚШ доллары ішкі қауіпсіздікті қамтамасыз етуге бөлінді. Көп мөлшерде ақша бөлу әрекеті сәтсіз болған соң, Сенаттың демократтары Буштың өтінішін өзгертті. Қабылданған Заңға сәйкес, бөлінген қаражат қорғаныс үшін 3,5 млрд АҚШ доллары, табиғи апаттарды жоюға 8,2 млрд АҚШ доллары және ішкі қауіпсіздік үшін 8,3 млрд АҚШ долларын құрады.

Қаржыландыру жөніндегі заң жобасына қатысты, президенттің бекітуімен қоса барлық іс-шараларды 1 қазанда қаржы жылы басталғанға дейін аяқтау жоспарланады. Алайда заң жобаларының кейбірін немесе барлығын осы күні қарастыру жағдайы өте жиі кездеседі. Мысалы, 2008 жылдың 1 қазанында 2009 қаржы жылы үшін тек қаржыландыру жөніндегі үш заң жобасы ғана қабылданды. 2012 жылы Конгресс 2013 қаржы кезеңінің

басталуына дейін қаржыландыру жөніндегі заң жобасының ешбірін қабылдамай тастады.

Мұндай әрекетсіздік жағдайында қаржылай қамтамасыз етілмеген агенттіктер мен бағдарламалардың жабылуын болдырмау үшін уақытша резолюция қажет болады. Тұрақты ережелер көптеген жылдар бойы қолданылып келді. Уақытша резоляция – бірнеше агенттіктерді немесе бағдарламаларды қамтуы немесе жиынтық пропорцияларды алуы мүмкін яки бірнеше немесе барлық қаржыландыру жөніндегі заң жобаларын қамтуы ықтимал. Өкілдер Палатасы ережелеріне сәйкес, уақытша резолюциялар, жүйелі қаржыландыру заң жобасы ретінде саналмайды. Сондықтан заңмен бекітілмеген қаржыландырулар, негізгі заңнамалар, өз штаттары мен аудандары үшін ерекше пайдасы бар жобалар секілді кез келген қаржыландыру тоқтап қалуы мүмкін. Агенттіктер мен бағдарламаларға уақытша резоляциялармен рұқсат етілген шығындар әдетте алдыңғы қаржы жылының деңгейінен немесе президенттің бюджеттік ұсынымынан төмен болады.

Конгресс көбінесе қаржы жылының басталуына дейін барлық қаржыландыру жөніндегі заң жобаларын қабылдаған жоқ. Бұл өтпеген заң жобалары содан кейін үлкен жиынтық заң жобалармен біріктірілуі мүмкін. Осылайша 2009 қаржы жылына арналған қаржыландыру жөніндегі заң жобаларының тоғызы 1 100 парақтық жиынтық заң жобасымен біріктірілді. Қаржы жылы басталғаннан кейін шамамен бес ай өткен соң 2009 жылдың наурыз айында күшіне енді. Бұл тәжірибе қаржыландыру жөніндегі заң жобалары бөлек қабылдануы керек деген стандарттан ерекшеленеді. Сондай-ақ бұл мүшелердің көпшілігінің неге дауыс беретіндігінен жеткілікті хабардар болмауына себепкер болады. Жиынтық заң жобалары көбінесе заң шығару процесінде өздігінен әрекет ете алмайтын заң шығарушыларға арналған құрал ретінде қызмет етеді. Оларды кейде таңбамен ерекшелеп қояды; 2009 жылы 8 000-нан астам жиынтық заң жобасы болды. Содан бері Конгресс түзетулер енгізді.

Енді бюджетті қалыптастырудың кейбір техникалық аспектілерін қарастырған жөн. «Қаржыландыру туралы» заңға сәйкес, агенттіктерге қаражат жұмсауға немесе несие алуға қатысты міндеттемелер қабылдауға (немесе жасауға) мүмкіндік беретін бюджеттік өкілеттік берілген. Ақша іс жүзінде жаратылған болса, ол жұмсалған қаражат деп аталады. Ақшаны жұмсай алуы үшін агенттіктің бюджет өкілеттігі болуы керек. Конгресс президенттің бюджеттік сұраныстарын қарастырып, олар бойынша жұмыс жасағанда, басты назар бюджеттік өкілеттікке (мысалы, бюджеттен қаржы бөлу) аударылады. Бюджет тапшылығы мен профицитін талқылау, дегенмен шығыстармен (немесе нақты төленген ақшамен) байланысты. Сондай-ақ агенттік өзіне белгілі бір қаржы жылында төлеуге міндеттенген қаражат, алушыға келесі жылы немесе одан кейін ғана аударылуы мүмкін.

Қорғаныс министрлігінің көптеген қару-жарақ жүйесін сатып алуы мердігерлерге бірнеше жыл ішінде төленуі мүмкін. Қаражаттың көптеген бөлігі тек ағымдағы бюджеттік жылға арналған. Егер ақша міндетті болмаса, агенттік оны жоғалтады. Осылайша «қыркүйек айында сатып алулар» жүреді. Сондай-ақ бюджеттік өкілеттік көп жылдық немесе белгісіз уақыт кезеңі үшін жақсы болуы мүмкін («жылы көрсетілмей» бөлінген қаражат). Сондықтан белгілі қаржы жылындағы шығындар жыл аяқталғанға дейін нақты белгілі бола алмайды.

Жұмсалатын қаражат пен шығындар арасындағы байланыс 5.2-сызбада көрсетілген. Мысалы, белгіленген 2014 қаржы жылында жұмсалған қаражат сол жылдың бюджетінен де, алдыңғы жылдың бюджеттерінен де алынады (пайдаланылмаған өкілеттік түрінде). Сондай-ақ 2014 қаржы жылы үшін бөлінген қаражаттың бір бөлігі кейінгі жылдары ғана жұмсалды. Шығындар мақұлданғаннан кейін ақша жұмсауға қатысты қысым күшейе түседі. Егер мемлекеттік шығыстарды шектеу қажет болса, онда ақша жұмсау құбырына кірмес бұрын бюджеттік процестегі қаржыландыру (немесе рұқсат беру) сатысында әрекет ету қажет, бірақ соның өзінде де бұл саяси тұрғыдан қиындау болады.

5.2-сызба

Бюджет өкілеттілігінің 2014 жылы жұмсалатын қаражатпен байланысы (млрд доллар)



Дереккөз: Budget of the United States Government, Fiscal Year 2014, Analytical Perspectives (Washington, DC: Government Printing Office, 2013), p. 130.

КОНГРЕСТЕГІ БЮДЖЕТТІК ПРОЦЕСС. Екінші дүниежүзілік соғыстан кейінгі бірнеше жыл бойы бюджеттік процесс қайтадан біршама бөлшектеліп, ретсіз болды. Бюджеттен қаржы бөлу мен кірістерді әртүрлі комитеттер мен процестер бөлек қарастырды. Қаржы жылындағы бюджет профициті немесе тапшылығы «кездейсоқ жағдайлардан» құралды. Ол бөлек қарастырылған барлық қаржыландыру жөніндегі заң жобалары қабылданған, жинақталған және қолда бар табыстармен салыстырылған кезде ғана анықталды. Бұл жағдайға қанағаттанбау үкімет шығыстарының тез өсуіне және бюджеттің тапшылығына байланысты алаңдаушылық, сондай-ақ бюджеттің фискалдық-саяси салдарларына Конгрестің назарын аудару секілді себептермен 1974 жылы «Конгресс деңгейінде бюджетті бақылау және төркілеу туралы» Заң *(Congressional Budget and Impoundment Control Act)* қабылданды.[26]

Заңның бюджеттік реформасы туралы ережелерінде Конгресте бюджеттік шешімдер қабылданған орталықтандырылмаған процесті үйлестіру үшін Конгрестегі бюджеттік процесс қарастырылды. Бұл процедура бюджетке кіретін функционалды бағыттар (мысалы, ауылшаруашылығы, халықаралық қатынастар және көлік) арасында жалпы кірістер мен шығыстардың деңгейін және басымдықтарды (шығындар шегін) белгілеуді қамтиды. Өкілдер Палатасы мен Сенатта екі палатаның да мақұлдауымен осы міндеттерді шешу үшін жаңа бюджеттік комитеттер құрылды. Бюджеттік комитеттердің жұмысына көмектесу және Конгресті бюджеттік деректер мен зерттеулермен қамтамасыз ету үшін Конгрестің Бюджеттік басқармасы (CBO) құрылды. Конгрестің Бюджеттік басқармасы, әдетте бюджеттік бағалау мен экономикалық болжамдар жасау бойынша Әкімшілік және бюджеттік басқармасына қарағанда мұқият жұмыс жасады.

Президенттің бюджеттік ұсынысын және Конгрестің Бюджеттік басқармасы мен басқа да Конгресс комитеттерінің ақпараттарына сүйене отырып жасалған талдау негізінде бюджеттік комитеттер бюджеттің барлық деңгейлерін, шығыстарын, кірістерін және бюджет профицитін немесе дефицитін белгілейтін келісілген бюджет резолюциясын шығарады.[27] Сондай-ақ бюджеттік резолюцияда функционалды бағыттардың әрқайсысы үшін шығындар шегі көрсетіледі. Оны 15 сәуірге дейін тапсыру керек болғанымен, бұл сирек орындалады және президенттің мақұлдауын қажет етпейді. Содан кейін қаржыландыру жөніндегі комитеттер бюджеттік резолюциямен қарастырылған саясат аясында агенттіктердің бюджеттік сұраныстарын тексеріп, бағалайды (5.4-кестені қараңыз). Кей жылдары Конгресс Өкілдер Палатасы мен Сенаттың және демократтар мен республикашылдар арасындағы айырмашылықтар себебімен бюджеттік резолюцияларды қабылдай алмады.

Бюджеттің шешімінде кірістер мен шығындар лимиттерінің нақты орындалуын қамтамасыз ету үшін келісу жөніндегі заңнама да кейіннен

көптеген жылдар ішінде қабылданады. Келісу процесінде салық салу және заң шығару комитеттері қолданыстағы салық заңнамасына және әлеуметтік бағдарламаларына өзгерістер енгізуді ұсынады (әдетте кірістерді көбейту немесе шығындарды көрсетілген мөлшерде азайту үшін). Ұсынылған бұл өзгертулерді бюджеттік комитеттер жинақты келісу заң жобасына қосады, оны екі палата да қабылдайды. Оның бюджеттік резолюциядан айырмашылығы, президенттің қол қоюымен заңнама күшіне енеді. Өзгерген саясат пен бағдарламаларға тұрақты өзгерістер енгізетін келісу әдісі заңмен бекітілген шығындарды азайтуға, салықты ұлғайтуға, дискрециялық бағдарламаларды өзгертуге және мемлекеттік активтерді сатуға пайдаланылды.[28]

Келісу процесін алғаш рет 1980 жылы Картер әкімшілігі 1981 қаржы жылы үшін бюджет дефицитін сәл ғана азайтқан кезінде қолданды. Келесі жылы Рейган әкімшілігі мен Конгрестегі республикалық басшылық базалық шығындарды 35 млрд АҚШ долларына азайту үшін келісу әдісін қолданды. Бұл қазіргі кезге дейін қолданылған келісу әдісінің ең ауқымдысы болып саналады.

5.4-кесте

Конгрестегі бюджетті қабылдау процесі

Ақпан 15 наурыз	Президенттік бюджет Конгреске айдың бірінші дүйсенбісінде жіберіледі.
	Тұрақты комитеттер бюджет сметаларын Өкілдер Палатасы мен Сенаттың бюджеттік комитеттеріне жібереді.
1 сәуір 15 сәуір	Бюджеттік комитеттер бюджеттік резолюцияларды Өкілдер Палатасы мен Сенатқа ұсынады.
	Конгресс бір мезгілде кірістерді, бюджеттік өкілеттіктер мен шығындарды анықтайтын резолюция қабылдайды.
Мамыр – шілде Шілде – қыркүйек	Өкілдер Палатасы қаржыландыру жөніндегі заң жобасына қатысты әрекеттерді аяқтайды.
	Сенат қаржыландыру жөніндегі заң жобалары бойынша әрекет етеді; келістіруші комитеттері келіспеушіліктерді шешеді; қаржыландыру туралы заң күшіне енеді.
Қыркүйек 1 қазан	Қажет болған жағдайда келісу туралы заңнамалар қабылданады.
	Қаржы жылы басталады, егер барлық қаржыландыру туралы заң жобалары қабылданбаған болса, уақытша резолюциялар қабылданады.

© Cengage learning

Бақылаушылар жаңа бюджет процесі Конгрестің бюджет жөніндегі шешімінің сапасын жақсартты деген пікірге келісетін сияқты. Конгреске әрі көбірек, әрі сапалы бюджет туралы ақпарат қолжетімді болды. Бюджеттік шешімдер толығымен қаралып, талқыланады, ал Конгресс мүшелері бюджеттің жалпы аспектілерін назарға алуға мәжбүр. Бюджеттік шешімдер қабылдау процесі жаңа процедуралар мен бюджеттік комитеттердің қатысуымен күрделене түсті. Кейде бюджеттік комитеттер мен қаржыландыру және салық жөніндегі комитеттері арасында келіспеушіліктер орын алады. Бір кездері «Қазынаның қамқоршысы» ретінде танымал болған Өкілдер Палатасының Қаржыландыру жөніндегі комитеті мен оның қосалқы комитеттері өз мүшелерінің сүйікті агенттіктері мен бағдарламаларын көбірек қорғауға бейімделді. Комитет мінез-құлқындағы бұл өзгеріс жүйелер теориясының тұжырымдамасының бірін тағы бір рет дәлелдейді. Атап айтқанда, жүйенің бір бөлігіндегі өзгеріс жүйенің басқа жеріндегі өзгеріске ұласады.

Бюджеттің атқарылуы

Бөлінген міндеттемелер және қаражатты нақты жұмсау (немесе шығындар) әртүрлі министрліктер мен агенттіктерге жүктеледі. Қаражатты жұмсау үшін олар алдымен өзгертулер мен түзетулер енгізілген 1905 жылғы «Тапшылыққа қарсы тұру туралы» Заңда (*Antideficiency Act*) рұқсат етілген Әкімшілік және бюджеттік басқармадан қаражаттың бөлінуін қамтамасыз етуі керек. Қаражат бөлу – «бөлінетін қаражатты және басқа бюджеттік ресурстарды» (мысалы, қарыз алу құқығы) агенттіктер арасында «қолда бар ресурстарды тиімді пайдалануды қамтамасыз ету және қосымша қаржы бөлу қажеттілігін болдырмау үшін уақыт кезеңдері бойынша [әдетте тоқсан сайын] және қызмет түрі бойынша бөлу».[29] Әкімшілік және бюджеттік басқарма, сондай-ақ агенттіктерді төтенше жағдайлар үшін қаражат бөлуге немесе жұмыс тиімділігі жоғары болғанда қаражат жұмсамауға бағыттауы мүмкін. Өзгертілген қажеттіліктер агенттіктің мақсаттарын орындауды шектеместен үнемдеуге мүмкіндік береді.

Лауазымды тұлғалардың қаражат жұмсауына және мақсаттарға жетуіне қатысты дискрециялық өкілеттеріне қаржыландыру жөніндегі заңнамаларға енгізілген тұжырымдар да айтарлықтай әсер етеді. Атқарушы биліктің лауазымды тұлғалары қаражатты жұмсау немесе бағдарламалар арасында қаражатты ауыстыруға (қайта бағдарламалау) шешім қабылдауда өкілеттіктердің көп болғанын жөн көреді. Конгресс кейде агенттіктерге агенттіктердің қызметтерін реттейтін заңнамалар шеңберінде шығындарды жұмсауда кең көлемде еркіндік беретін «біржолғы» немесе өте кең көлемде қаражат бөледі.

5.3-сызбада Жануарлар мен өсімдіктерді санитарлық бақылау инспекциясына (APHIS) қатысты 2010 жылғы «Ауылшаруашылығын қаржыландыру туралы» Заңның *(Agriculture Appropriation Act)* бөлімі көрсетілген. Бұған сәйкес, әртүрлі бағдарламаларға жұмсауға болатын ақша мөлшері көрсетілген кейбір шектеулер мен шарттар белгіленіп, Ауылшаруашылығы министрлігінің басқа бағдарламаларынан қаражат аударуға рұқсат етілген. Ақшаның бір бөлігі жұмсалғанға дейін агенттіктің құзыретіне қалдырылған. Қаражат «жылы көрсетілмей» бөлінген. Агенттік сонымен бірге кейбір қызметтері үшін ақы жинауға және оларды жұмсалғанға дейін сақтауға құқылы. Президенттің бюджетінде Жануарлар мен өсімдіктерді санитарлық бақылау инспекциясының бағдарламалары мен қызметі туралы толығырақ ақпарат берілген.

5.3-сызба

Жануарлар мен өсімдіктерді санитарлық бақылау инспекциясына бюджеттен бөлінген қаражат, 2010 қаржы жылы

123 STAT. 2097

№111–80 МЕМЛЕКЕТТІК ЗАҢЫ, 21 ҚАЗАН, 2009

ЖАНУАРЛАР МЕН ӨСІМДІКТЕРДІ САНИТАРЛЫҚ БАҚЫЛАУ ИНСПЕКЦИЯСЫ ЕҢБЕКАҚЫ МЕН ШЫҒЫНДАР

(ҚАРАЖАТ ТРАНСФЕРЛЕРІМЕН ҚОСА)

Жануарлар мен өсімдіктерді санитарлық бақылау инспекциясының қажетті шығындары үшін, оның ішінде өкілдік шығындардың төлемдері үшін 30 000 АҚШ долларына дейін және 1980 жылғы (22 USC 4085) «Шетелдік қызмет туралы» Заңға (*Foreign Service Act*) сәйкес, шығындар 904 953 000 АҚШ доллары, оның ішінде 24 410 000 АҚШ доллары осы Заңға ілесетін менеджерлердің өтінішіндегі «Конгрестік мақсаттағы жобалар» деп аталатын кестеде көрсетілген мақсаттар үшін, оның ішінде, 2 058 000 АҚШ доллары жәндіктердің тарауын, өсімдіктер мен жануарлар ауруларын бақылау және төтенше жағдайларда зиянкес жануарлар мен құстарды бақылау үшін; оның ішінде 23 390 000 АҚШ доллары мақта зиянкестерімен күрес бағдарламасына шығындарды бөлу немесе активті жою аймақтары үшін қарыздарды жабу үшін жұмсалады; оның ішінде 5 300 000 АҚШ доллары Жануарларды бірдейлендірудің ұлттық бағдарламасы үшін; оның ішінде 60 248 000 АҚШ доллары құс тұмауының алдын-алуға және оны бақылауға жұмсалады және жұмсалғанға дейін қолжетімді болады: *мынадай шартпен бөлінген,* Бұл қаражат төтенше жағдайларды, ақпараттық технологиялардың инфрақұрылымын, жеміс шыбындарын, өсіп келе жатқан өсімдік зиянкестерін, мақта зиянкестерін, шегіртке мен мормон крикет бағдарламаларын, қара өрік бағдарламасын, Ұлттық ветеринарлық қорларды, Жануарларды бірдейлендірудің ұлттық

жүйесін қамтамасыз етуге арналған қаражат, 1 500 000 АҚШ долларына дейін қышытпа бағдарламасының төлемдері үшін, 1 000 000 АҚШ долларына дейін жабайы табиғатты қорғау әдістерін әзірлеу үшін, 1 500 000 АҚШ долларына дейін авиациялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету үшін жабайы табиғатты қорғау бағдарламасы үшін және ет шыбыны бағдарламасының 25 пайызына дейінгі қаражат шығындалғанға дейін қолжетімді болады: *Сондай-ақ шартпен енгізілді*, ағымдағы қаржы жылы үшін штаттар кем дегенде 40 пайыз сәйкестігін талап етпеген жағдайда, бруцеллезді жою бағдарламасын әзірлеу немесе басқару үшін ешқандай қаражат пайдаланылмайды: *Сондай-ақ шартпен енгізілді*, бөлінген бұл қаражаттың әуе кемелерін пайдалану және техникалық қызмет көрсету және төрттен аспайтын сатып алуға, олардың екеуі тек ауыстыру үшін қолжетімді: *Сондай-ақ шартпен енгізілді*. Елдің ауылшаруашылығы өндірісінің кез келген саласына қауіп төндіретін төтенше жағдайлар кезінде, Министр министрліктің агенттіктері мен корпорацияларына қолжетімді басқа қаражаттан немесе қорлардан аударым жасай алады, жұқпалы ауруларды және жануарлардың, құстардың немесе өсімдіктердің зиянкестерін тоқтату немесе жою яки «Жануарлар денсаулығын сақтау туралы» Заңның (7 U.S.C. 8310 және 8316) (*Animal Health Protection Act*) 10411 және 10417-бөлімдеріне және «Өсімдіктерді қорғау туралы» Заңның (7 USC 8310 және 8316) (*Plant Protection Act*) 431 және 442-бөлімдеріне сәйкес шығындары үшін қол жетімді болуы мүмкін сомаларды аудара алады. Жануарлардың, құс еттерінің немесе өсімдіктердің жұқпалы ауруларын немесе зиянкестерін жою жағдайларында, сондай-ақ «Жануарлар денсаулығын сақтау туралы» Заңның 10411 және 10417-бөлімдеріне және 431 және 442-бөлімдерге сәйкес шығындар сияқты төтенше жағдайларда өсімдікті қорғау туралы Заңның 442-сі (7 USC 7751 және 7772) және алдыңғы қаржы жылында осы тәріздес төтенше мақсаттарға аударылған қаражаттың жұмсалмаған қалдықтары осындай аударылған сомалармен біріктірілуі тиіс. *Сондай-ақ шартпен енгізілді*, осы келісімшарт бойынша бөлінген қаражат заңға (7 USC 2250) сәйкес, жалға алынған ғимаратты жөндеу және өзгерту үшін қолжетімді, бірақ егер өзгеше мақсат көзделмесе, қаржы жылындағы кез келген ғимаратты қайта өзгерту құны ғимараттың ағымдағы ауыстыру құнының 10%-ынан аспауы керек.

2010 қаржы жылында агенттікке штаттардан, басқа саяси қосалқы бөлімшелерден, ұлттық және халықаралық ұйымдардан, шетелдік үкіметтерден немесе жеке тұлғалардан сұралған техникалық көмекке, тауарларға немесе қызметтерге жалпы шығындарды өтеу үшін алымдарды жинауға өкілеттік берілген. Егер қандай да бір ұйымның мұндай төлемдер үшін жауапкершілігі агенттік ұсынған техникалық көмекке, тауарларға немесе қызметтерге негізделген жағдайда мұндай төлемдер осы секілді көмекке, тауарларға немесе қызметтерге бюджеттен қаражат бөлінбей, жұмсалмайынша, қолжетімді болатындай етіп осы шотқа аударылады.

Соңғы жылдары республикашылдардың басшылығымен Конгресс, қаржыландыру жөніндегі заңнамаларға жиі шектеулер енгізді немесе енгізуге тырысты. Мұндай ережелер жағымсыз сипатта жазылған, яғни «осы Заңда қарастырылған қаражаттың ешқайсысы [белгілі бір мақсатқа] пайдаланылмайды». Бұл ережелер іс жүзінде шығындарды шектеу жолымен саясатты белгілейді. Шектеу ережесінің мысалы ретінде Гайд түзетуін (бұрынғы өкілі Генри Хайдтың атымен аталады, Иллинойс штатынан) айтуға болады. Онда: «Осы заңға сәйкес бөлінген қаражаттың қандай да бір бөлігі федералды орган мен лауазымды тұлға хабардар болған жағдайларды есептемегенде, аборт жасатуға жұмсалмайды... Мұндай процедура ананың өмірін сақтау үшін немесе жүктіліктің зорлау немесе инцест әрекеті салдарынан пайда болғанда қажет». Бұл ереже қаржыландыру жөніндегі бірнеше заңға енгізілген.[30]

Қаржыландыру жөніндегі заң жобаларымен бірге жүретін комитет пен қосалқы комитеттің есептері Конгресс мүшелерінің қаражатты қалай жұмсау керектігін анықтау және саясатын қалыптастыруға көмектесу үшін қолданылады. Келесі мысал, Өкілдер Палатасы Қаржыландыру комитетінің Ауылшаруашылық министрлігі жанындағы Тамақ өнімдерінің қауіпсіздігі және инспекциялық қызметін (FSIS) жыл сайынғы қаржыландыру туралы есебінен алынған. Тамақ өнімдерінің қауіпсіздігі және инспекциялық қызметі, ет пен құс шаруашылығы өнімдерінің қауіпсіз, таза және дұрыс таңбалануын қамтамасыз ету үшін ет және құс шаруашылығы салаларын реттеуге жауапты.

> Комитет тұтынушы сенімін қамтамасыз ететін таза, қауіпсіз, сапалы ет өнімдерін өндіруді қолдау үшін Патогенді төмендету, қауіпті талдау және сыни бақылау жүйелерін (HACCP) реттеуші реформа процесін қажет деп санайды. Комитет тамақ өнімдерінің қауіпсіздігін жақсартуға мүмкіндік беретін реттеуші ережелерді уақтылы орындау міндетінің іске асырылуы, ғылыми тұрғыдан негізделген ережелерді әзірлеуге байланысты екеніне сенеді. Осыған байланысты Комитет министрлікке «Мега-Рег» деп аталатын Патогенді төмендету, қауіпті талдау және сыни бақылау жүйелерін (HACCP) келісілген шешім қабылдау процедурасына өзгертуді талап ететін тұжырымдаманы енгізді. Комитет министрлікке осы заңнамалық қызмет және осыған қатысты нормативтік-құқықтық актілер аясында қаралатын мәселелерге қатысты процедураны жүргізуге мүмкіндік беретін кіріс ресурстарының сапасын ескере отырып, тамақ өнімдерінің қауіпсіздігі бойынша тиімді ережелерді әзірлейді деп үміттенеді. Сондай-ақ Комитет министрлікке ет пен құс етіне қатысты жаңартылған реттеуші ережелерді орындауда айтарлықтай кідірістер болмас үшін осы ережені тез арада әзірлеуді тапсырады. Атап айтқанда, министрлік келісілген стандарттарды әзірлеу процесін бастау үшін жедел шаралар қабылдайды және ол құрылғаннан бастап тоғыз ай ішінде стандарттарды әзірлеу жөніндегі комитеттен есеп сұрайды деп күтілуде.[31]

1990 жылғы «Келіссөз процесі туралы» Заңға (*Negotiated Rulemaking Act*) сәйкес, Комитетке келіссөздер арқылы ережелерді әзірлеуге өкілеттік берілген. Мұнда ет өнеркәсібі топтарына ет пен құс туралы жаңа реттеуші ережелердің мазмұнына араласып, жұмсартуға көбірек мүмкіндік беру көзделген. Бактериялық инфекцияны азайту үшін жасалған жаңа ережелер ет өнімдерін өндіру саласына қатты әсер етпеді. Тұтынушы топтары үміттенгендей, олар ғылыми емес әдіске қарағанда жақсырақ болды. Сондай-ақ жаңа ережелер қатаң түрде орындалуы да мүмкін.

Теміржол мұражайы, қаражидекті зерттеу бағдарламасы, шошқа көңінің иісін азайту бойынша зерттеулер немесе тас жолдардың құрылысы сияқты өз штаттары мен аудандары үшін ерекше пайдасы бар жобаларды қаржыландыру да Комитеттің есептерінде жиі көрініс тапты. Мұнда комитетті қаржыландырудың белгіленген мақсаттарға пайдаланылатынына үміттенеді, күтеді немесе бағыттайды деп айтуға болады. Комитет пен қосалқы комитеттің есептері агенттіктер үшін заңды күші болмаса да, лауазымды тұлғалар оларды елемеуі мүмкін емес. Конгресс мүшелері кейіннен комитеттің нұсқауларын елемегендерді жауапқа тарта алады.

Президенттің бөлінген қаражатты жұмсамау тәжірибесі Конгресте жиі пікірталас тудырады.[32] Қаражатты алып қоюдың бірінші оқиғасы Миссисипи өзенінде жұмыс жасау үшін екі қайыққа қаражат жинаған президент Томас Джефферсон болды. 1803 жылы Луизианаңы сатып алуы және француздардың Жаңа әлемнен кетуіне орай, оларға бұдан былай қажеттілік болмады. Содан бері президенттер бюджеттік немесе саяси себептермен келіспеу мақсатында қаражаттың шығындалуын болдырмау өкілеттіктерін қолданып келді. Президенттер Трумэн мен Эйзенхауэр сұрамаған әскери бағдарламаларға қаражат жұмсаудан бас тартты. Президент Линдон Джонсон инфляциямен күресу үшін миллиардтаған доллар ұстап қалды, дегенмен оның көп бөлігі кейін қайтарылды. 1970 жылдарға дейін бөлінген қаражатты жұмсамау тәжірибесі әдетте таңдамалы және шектеулі негізде жүргізілді, алайда кейбір наразылықтар Конгресте орын алып көрініс тапқанымен, үлкен қақтығыстар болмады.

Алайда президент Никсонның бөлінген қаражатты жұмсамау жөніндегі шешімі өткір саяси шиеленіс тудырып, бұл мәселе ұлттық саяси күн тәртібіндегі басымдықты мәселелердің біріне айналды. 1972 жылы қайта сайланғаннан кейін, ол «бюрократия мен үкіметті өз қолына алу үшін» әкімшілік стратегияны қолдануға шешім қабылдады. Бұл стратегияның бір бағыты, судың ластануын бақылау, қоғамдық тасымалдау, азық-түлік маркалары, медициналық зерттеулер, қаланы жаңарту, ауылшаруашылық бағдарламалары және автокөлік жол құрылысына бөлінетін қаражатты тәркілеуді көздеді. Мұндай көлемдегі тәркілеу бұрын-соңды болмаған еді.[33]

«Ұқыпсыз» шығындардың инфляциялық салдарын болдырмау қажеттілігі және осындай шараларды қабылдау үшін Конституцияға сәйкес тұрақты және болжанған атқарушы биліктің болуы секілді көптеген негіздемелер ұсынылды. Алайда әртүрлі жағдайларда президенттің бөлінген қаражатты жұмсамауы, президент әкімшілігі мақұлдамаған және Конгресс бекіткен бағдарламаларын азайту немесе жою үшін қолданылғаны белгілі болды. Бөлінген қаражаттың барлығының дерлік жұмсалмауы кері әсер еткен тараптар наразылық білдіріп, федералды соттар оларды заңсыз деп таныды.[34]

Никсонның әрекеттеріне ызаланған Конгресс 1974 жылғы бюджет туралы заңдағы бөлінген қаражатты жұмсамау жөніндегі шешімге қатысты бірқатар бақылау енгізді. Бұл заңға сәйкес, атқарушы билік Конгресс палаталарының кез келгені бекітпейінше, шығындарды қажетті қаржы жылындағы белгілі бір уақытқа дейін қалдыруы немесе ұзартуы мүмкін. Керісінше, бюджеттік өкілеттіктердің күшін жоятын және сол арқылы қаражаттың жұмсалуын тоқтататын атқарушы органдардың қаражаттан бас тарту жөніндегі хабарлама жасалған күннен бастап 45 күн ішінде екі палатаның да күшін жою туралы заң қабылдаған жағдайда ғана күшіне енеді. Шын мәнінде, кейінге қалдыруды күшін жоюдан ажырату оңай емес. Жалпы алғанда бөлінген қаражатты жұмсамаудың жаңа процедуралары Конгреске шығындарды бөлуге көбірек өкілеттік берді (атқарушы билікке азырақ) және қаржыландыру жөніндегі заңнама бойынша, агенттіктерге бөлінген қаражатты жұмсау жөнінде көбірек өкілеттік берді.

Көші-қон мәселесіне қатысты 1983 жылғы *Иммиграция және натурализация қызметінің Чадхаға қарсы ісі* бойынша,[35] Жоғарғы сот заңнамалық ветоны қолдануды конституциялық емес деп жариялады. Заңнамалық вето – Конгреске немесе оның комитетіне атқарушы органдар мен лауазымды тұлғалардың «заң жобасы қабылданғанға дейін президенттің мақұлдауына немесе вето қоюына ұсынылуы керек» деген конституциялық ережені бұза отырып, шығыстарды кейінге қалдыру сияқты ережелерді немесе іс-әрекеттерді мақұлдамауға мүмкіндік берді. Олай болса, бұл шешім президент шығындарды кейінге қалдыруға әлі де қатыса алады дегенді білдіре ме, дегенмен Конгресс, егер қаласа, бұл әрекеттерге вето қоя алмай ма? Президент Рейган тұрғын үйге және табысы аз адамдарға көмек ретінде 5,1 млрд АҚШ долларын жұмсауды кейінге қалдыру туралы шешім қабылдаған кезде бұл мәселе пайда болды. Бұл әрекет тез арада соттарда қаралды. 1986 жылы мамырда федералды аудандық соты кейіннен апелляциялық соттың шешімімен президенттің 1974 жылғы бюджет заңнамасына сәйкес бөлінген қаражатты кейінге қалдыруға өкілеттігі жоқ деп шешті. Екі сот та Конгрестің өзіне заңнамалық вето берілмей, президентке кейінге қалдыруға өкілеттік берілмейді деген пікірде. Осылайша заңнамалық вето жойылған кезде президенттің саяси немесе бағдарламалық болжамдарға

негізделген кейінге қалдыру жөніндегі өкілеттіктері де сәтсіздікке ұшырады. «Тапшылыққа қарсы тұру туралы» Заңда сәйкес, бұрынғыдай кейінге қалдыруға рұқсат етіледі. Олар шартты жағдайларды қарастырады немесе операциялардың тиімділігі мен талаптарының өзгеруі нәтижесінде мүмкін болатын үнемдеуді ескереді.[36]

Кейінге қалдыру төңірегіндегі дауда аталған мәселе тұтастай алғанда бюджеттік процеске қатысты: президенттің дискрециялық өкілеттіктері мен Конгрестік бақылау арасындағы тепе-теңдік қандай? Келіспеушілік туындаған жағдайда кімнің шешімі басым болуы керек? Бұл сұрақтарға жауап беруде тек басқарушылық мәселелерге байланысты болса оңайырақ болар еді. Көріп отырғанымыздай, бюджет – бұл бюджеттік шешімдерді әлдеқайда мазмұнды ететін сипаттағы маңызды саяси құндылықтар мен басымдықтарды көрсететін саяси құжат.

Атап айтқанда, экономистер бюджет тапшылығының маңыздылығымен және оның экономикаға әсерімен келіспейді. Алайда тарихи тұрғыдан алғанда, теңгерімді федералды бюджеттің қажет екендігіне сенім әлі де басым. Теңгерімді бюджет «ұтымды басқарудың» бейнесі, үкіметті тежеу көзі ретінде және үкіметтің шығындарын болашақ ұрпаққа қалдыруға жол бермеу деп саналады. Үкімет қаражаты болмаса отбасы сияқты мәңгі өмір сүре алмайды деген түсінік бар. Конституцияға сәйкес, американдық штаттардың барлығы дерлік жыл сайын теңгерімді бюджетті талап етеді. Мемлекеттік лауазымды тұлғалардың көпшілігі теңгерімді бюджеттің мақсатына ерте ме, кеш пе, тиісінше баға беру керек деп санайды. Бюджетті теңестіру мәселесі Ақ үйдің бюджетті теңгере алмағаны үшін сын айтылған кезде жиі саяси мәселеге айналды.

КЕЙС-СТАДИ

Бюджет теңгерімі үшін күрес

АҚШ-тың ұлттық қарызы – бұл бюджет профицитін шегергенде жылдық бюджет тапшылығының жиынтығы (соңғы жарты ғасырда сирек кездеседі). 1830 жылдардың ортасындағы қысқа кезеңді қоспағанда, елдің әрдайым ұлттық қарызы болды.[37] 1960–1970 жылдары бюджет тапшылығы әдетте бір санды болды, сондықтан мемлекеттік қарызға көп әсер етпеді.

Өзгеріс 1980 жылдары Рейган әкімшілігімен бірге келді. Мемлекеттік кірістер әкімшіліктің алғашқы жылдарындағы құлдырау және Рейган қабылдаған ұсыным экономикасына сәйкес салықтардағы үлкен қысқартулар себебімен азайды. Ұсыным экономикасы теориясына сәйкес, салықты төмендету адамдарды жұмыс істеуге, үнемдеуге және инвестициялауға ынталандырады, ал төменгі салық мөлшерлері «өздеріне төленеді». Бұл нәтиже бермеді.

Ұлттық қорғаныс пен әлеуметтік бағдарламаларға кететін шығын өсті. Табыс азайды. Нәтиже – жылына 200 миллиардтан астам АҚШ доллары. Көбі бұған алаңдаушылық білдірді, кейбіреулер бюджеттен «қан кетіп жатыр» деді. Рейган әкімшілігі басқарған кезде ұлттық бюджет рекордтық көрсеткішпен он сегіз есе өсті (5.5-кестені қараңыз).

Бұл параграфта тапшылықты және мемлекеттік қарызды бақылауға алу саясатын әзірлеу мен іске асырудың кейбір аспектілері қарастырылады. Бұл күрделі оқиға, бірақ өмір көбіне қарапайым болмайды.

Конгресс 1985 жылы желтоқсанда «Теңгерімді бюджет және бюджет тапшылығын бақылаудың төтенше шаралары туралы» Заң (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*) қабылдады (Грэм-Рудман-Холлингс заңы ретінде белгілі). 1980 жылдардың басындағы бюджеттің үлкен көлемдегі тапшылыққа қатысты қоғамдық және конгрестік алаңдаушылық оның қабылдануына негіз болды. Конгресс мүшелері (әсіресе демократтар) мен Рейган әкімшілігі арасындағы әскери және әлеуметтік қамсыздандыру шығындары, сондай-ақ салықты ұлғайту мәселелеріне қатысты қатты айырмашылықтар болғандықтан, әдеттегі бюджеттік процедуралар арқылы тапшылықты азайту әрекеті сәтсіз болды.

Грэм-Рудман-Холлингс (GRH) ұсынысы 1985 жылы қыркүйек айының соңында Сенатта мемлекеттік қарызды ұлғайтуға рұқсат беретін заң жобасына түзету ретінде енгізілді, ол үкіметке шығыс міндеттемелерін орындау үшін қарыз алуды жалғастыруға мүмкіндік беру үшін қажет болды. Түзету ешқашан екі палатада да комитеттің тыңдалымы мен қарауынан өткен жоқ. Дегенмен мұндай заңнама үшін бұл қалыпты. Бұл ұсынысқа сәйкес, президенттен және Конгрестен бюджет тапшылығын бес жыл ішінде жоюы қажет еді. Бұл тұрақты бюджеттік процедуралар арқылы немесе егер олар қолжетімсіз болған жағдайда Конгрестің Бюджеттік басқармасы мен Әкімшілік және бюджет жөніндегі басқарма бюджеттен тыс жүзеге асырылатын қысқартуларды жоюды талап етті. Сенатор Уоррен Рудман «уақыты келген, жаман идея» деп сипаттаған бұл әрекетті бірнеше апта ішінде республикашылдардың бақылауындағы Сенатта 24-ке қарсы 75 дауыспен өтті. Бұл тіпті жасалған әрекет тек символдық сипатта болса да, Сенаттың тапшылыққа қатысты бірдеңе жасауға мәжбүр болғандығының айқын көрінісі.

Өкілдер Палатасы мен Сенатта заң жобасына қатысты жүргізілген ұзақ келіссөздерден кейін, Конгресс басшылығының шағын тобы келіссөздер жүргізді. Жабық сессияларда өткен кездесулерден кейін олар келісімге қол жеткізе алды; оны екі палата да қабылдап, 1985 жылы желтоқсанның ортасында президент заңға қол қойды.

Қабылданғаннан кейін, Грэм-Рудман-Холлингс заңы 1987 қаржы жылында ұлттық бюджет тапшылығын 171,9 млрд АҚШ долларына дейін

5.5-кесте

1940 жылдан 2013 жылға дейінгі бюджеттің түсімдері, шығындары, профициті немесе тапшылығы және жалпы мемлекеттік қарыз, млрд доллармен

Жыл	Түсімдер	Шығындар	Профицит немесе тапшылық	Мемлекеттік қарыз
1940	6,5	9,5	–22,9	50,7
1945	45,2	92,7	–247,6	260,1
1950	39,4	42,6	–23,1	256,7
1955	65,5	68,4	–24,1	274,4
1960	92,5	92,3	–0,3	290,5
1965	116,8	118,2	–21,4	322,3
1970	186,9	183,6	–3,2	380,9
1975	279,1	332,3	–22,8	541,9
1980	517,1	590,9	–253,2	909,1
1985	734,1	946,3	–2212,3	1 817,5
1990	1 032,0	1 253,2	–2221,2	3 026,6
1995	1 351,8	1 515,8	–2164,0	4 921,0
1996	1 453,1	1 560,6	–2107,5	5 181,9
1997	1 579,3	1 601,3	–222,0	5 369,7
1998	1 721,8	1 652,6	–69,2	5 478,7
1999	1 827,5	1 701,9	–125,5	5 606,1
2000	2 025,2	1 788,6	–236,4	5 629,0
2001	1 991,0	1 863,9	–127,4	5 770,3
2002	1 853,2	2 011,0	–2157,8	6 198,4
2003	1 782,3	2 157,6	–2375,3	6 760,0
2004	1 880,0	2 290,0	–2412,0	7 355,0
2005	2 153,9	2 472,2	–2318,3	7 905,3
2006	2 407,3	2 655,4	–2248,2	8 451,4
2007	2 568,2	2 730,2	–2162,0	8 950,7
2008	2 524,0	2 983,0	–2459,0	9 986,0
2009	2 105,0	3 517,7	–21 412,7	11 857,9
2010	2 162,7	3 457,1	–21 294,1	13 528,8
2011	2 303,5	3 603,1	–21 299,6	14 764,4
2012*	2 441,9	3 652,6	–21 201,7	16 207,0
2013*	2 763,6	3 754,2	–2990,6	17 482,7

*Шамамен

Дереккөз: Economic Report of the President, 2013 (Washington, DC: Government Printing Office, 2013), p. 421, Кесте B-78.

азайтуды, содан кейін 1991 жылы нөлге жеткенге дейін жыл сайын 36 млрд АҚШ долларына төмендетуді талап етті (1987 жылы, нөлге жету мерзімі 1993 жылға өзгертілді, өйткені бастапқы мақсаттарға жету қиын болды). Демократтардың талап етуі бойынша бірқатар әлеуметтік әл-ауқат бағдарламалар мен мемлекеттік қарыз бойынша пайыздар, бюджеттің автоматты қысқартылуынан босатылды, сондай-ақ кейбір денсаулық сақтау бағдарламаларына, оның ішінде *Medicare*-ге тек шектеулі түрде ғана қысқартуға рұқсат етілді. Бұл шектеулер Конгрестің шығындар бойынша басымдықтарын көрсетті.

Егер жүйелі бюджет пен қаржыландыру әрекеті бір жыл ішінде тапшылық деңгейі көрсеткішіне жете алмаса, онда қорғаныс бағдарламалары мен босатылмаған ішкі бағдарламалар арасында тең бөлінген, біркелкі қысқартулар жасалады. Автоматты қысқартулардан бюджеттің едәуір бөлігі босатылғандықтан, қысқартулар бұл бағдарламаларға қатты әсер етеді. Бұл процесс *секвестр* деп аталады.

Грэм-Рудман-Холлингстің секвестр процесі оң нәтиже бермеді. Қаржы жылының басында тапшылықтың мақсатты көрсеткішін белгілей отырып, Грэм-Рудман-Холлингс қысқа мерзімді есептеулер мен бюджеттік трюктерді қолдануға шақырды. Бюджет көрсеткіштерін жақсарту үшін шығындарды ағымдағы жылдан ертерек немесе кешірек мерзімге ауыстыруға болады. Қаржы жылының басында тапшылықтың мақсатты көрсеткіштеріне қол жеткізуге мүмкіндік беретін, алайда кейінірек болуы дәлелден әлдеқайда алыс, бюджет болжамдарын пайдалануға болады. Бір Конгресс мүшесі атап өткендей: «Президент Грэм-Рудман мақсатты тапшылық көрсеткішіне жету үшін өте оптимистік техникалық және экономикалық болжамдарға және күмәнді ұсыныстарға негізделген бюджетті ұсынады. Конгресс ұйғарымдар мен ұсыныстарды жалған деп сынаса да, оларды бәрібір бюджет бойынша резолюцияларда қолданады». Конгресс үлкен ысырапшыға ұқсататын нақты сандарды қолдана отырып саяси «қысымды» қабылдағысы келмеді.[38] «Грэм-Рудман-Холлингс туралы» Заң (*The Gramm-Rudman-Hollings Act*) – саяси сәтсіздікке ұшырады.

1990 жылы бюджет тапшылығын азайту жырына тағы бір тарау қосылды. Президент Буш 1991 қаржы жылына ұсынған бюджетті Конгреске жіберген кезде бюджет тапшылығы кем дегенде 150 млрд АҚШ доллары болып көрінді.[39] Айлар өтті, ішінара экономикаға рецессияның әсерінен бюджеттік жағдай нашарлады. Қыркүйекке қарай жағдай ауыр болды; 1991 қаржы жылы үшін тапшылық болжамы 170 млрд АҚШ долларына жетті (нақты тапшылық 269 млрд АҚШ долларын құрады).

Көктем мен жазда Ақ үй мен Конгресс арасында өткен бюджеттік келіссөздер нәтижесіз болды. Президент Буш біраз уақыт бойы 1988 жылғы өзінің «Айтқандарымнан түсініңіз. Ешқандай жаңа салық жоқ»

деп асығыстықпен берген уәдесінде тұруға тырысты. Маусым айында Конгрестің демократ басшылығының қысымымен ол өзінің «жаңа салықтар жоқ» деген ұстанымынан бас тартты: бәрі де ортаға салынды. 1991 қаржы жылының басталуына жақындаған сайын келіссөздер күшейе түсті, ал қыркүйек айының соңында салықты ұлғайту және шығындарды қысқарту туралы келісімге қол жеткізілді. Бұл келісімге наразылық көп болды және оны Өкілдер Палатасында либерал-демократтар мен консервативті республикашылдардың «ізгі» одағы қабылдамады. Өкіл Ньют Гингрич басқарған консервативті республикашылдар, президенттің «жаңа салықтар жоқ» деген уәдесін бұзғаны үшін наразы болды.

Ақ үй мен Конгресс арасындағы келіссөздер екі жақтың айыптаулары аясында қайта жалғасты. Қазан айының соңында салықты ұлғайту, шығындарды азайту және бюджеттік процедураларды үйлестіру туралы келісімге қол жеткізілді. Конгрестің екі палатасы мен президенттің мақұлдауымен, бұл «Бюджеттік қайшылықтарды реттеу туралы» Заңның (*Omnibus Budget Reconciliation Act*) бір бөлігі ретінде заңға айналды. «Бюджетті қадағалау туралы» Заңның (*Budget Enforcement Act*) ережелері төмендегідей.

1991–1993 жылдары үшін «Бюджетті орындау туралы» Заң дискрециялық шығындарға жеке шектеулер орнатты: ішкі, халықаралық және қорғаныс. Егер шығындар саладағы шектеулерден асып кетсе, онда сол саланың барлық бағдарламаларына автоматты түрде қысқартулар жасалады. «Бюджетті орындау туралы» Заң 1994 және 1995 жылдар үшін дискрециялық шығындар бойынша жалпы шектеуді ғана қарастырды. Міндетті шығыстар саласында бөліп төлеу ережесі (PAYGO) қолданылды; басқа шығыстардың азаюына немесе салықтың өсуіне байланысты болған жағдайда ғана, шығыстардың ұлғаюына немесе салықтың азаюына жол берілді. «Бюджетті орындау туралы» Заңның ережелері кейіннен 2002 қаржы жылына дейін тағы ұзартылды. Екіншіден, Заңға сәйкес бір галлон бензинге бес цент және пайдаға салынатын салықтың 31 пайыздық жаңа көрсеткіші секілді әртүрлі салықты көтеру шаралары қарастырылды. Үшіншіден, экономикалық жағдай өзгерген кезде түзетуге болатын бюджет тапшылығының жаңа мақсаттары нақтыланды. Президент және Конгресс те шығындарды шектеуден босатылған «төтенше жағдайдағы шығындарды» белгілей алады. Тұтастай алғанда, бюджеттік келісімге сәйкес, 1991 жылдан 1995 жылға дейінгі кезеңде ықтимал бюджет тапшылығын 496 млрд АҚШ долларға азайтатыны болжанды.

1992 жылғы президенттік сайлау науқаны бюджет тапшылығы және оны еңсеру туралы болды. Миллиардер және тәуелсіз кандидат Росс Перот тапшылықты жою қажеттілігі туралы үнемі айтты. Демократ үміткер Билл Клинтон бірінші мерзімінің соңына дейін тапшылықтың жартысын қысқартуға уәде берді. Алайда қызметіне кіріскеннен кейін оның қиын міндет

екенін түсінді. Ол бірнеше мақсаттарға мемлекеттік шығындарды («инвестициялар») ұлғайтуды қалап қана қоймай, бюджет тапшылығы болжанғаннан да көп екендігіне көзі жетті.

1993 жылдың басында Клинтон әкімшілігі салықтың өсуін (мысалы, жеке және корпоративті табыс салығы бойынша жанармай мен жылу мөлшерінің өсуіне негізделген энергия салығы) және әрі дискрециялық, әрі әлеуметтік бағдарламалар бойынша шығындарды қысқартуды біріктіретін бюджет жоспарын жасады. Әкімшілік бұл жоспардың бес жыл ішінде тапшылықты жалпы 447 млрд АҚШ долларына азайтатынын, сөйтіп 1997 жылдағы тапшылықты 200 млрд АҚШ долларына дейін азайтатынын болжады. Конгресте демократтар бұл ұсынысты жалпы қолдағанымен, республикашылдар оны салықтың тым көп өсуі және шығындар мен тапшылықтың жеткіліксіз деңгейде азаюы себебімен сынға алды.

Келесі бірнеше ай ішінде Конгресте алдымен президенттің ұсынысына сәйкес Конгрестің бюджеттік резолюциясын қабылдауға, содан кейін бюджеттік шешімді орындау үшін салыстыру туралы заңның қабылдануына байланысты үлкен партиялық саяси күрес болды. Бюджеттік резолюция Өкілдер Палатасында 184-ке қарсы 240, ал Сенатта 45-ке қарсы 55 партиялық дауыспен қабылданды. Резолюцияға бірде-бір республикашыл дауыс берген жоқ, ал санаулы ғана консерваторлық демократтар қарсы дауыс берді. Бюджеттік резолюцияға сәйкес, көбінесе табысы жоғары топтар үшін 246 млрд АҚШ долларына тең салықты арттыру және шығындарды қысқарту үшін 247 млрд АҚШ доллары көзделді. Консервативті демократтарды жұбату үшін Өкілдер Палатасында шығындарды қысқарту ұлғайтылды.[40]

Салықты ұлғайту және шығындарды азайту үшін реттеу туралы заңнама қажет болды (жалпы 493 млрд АҚШ долларының үштен екісі). Шығындарды қысқартудың бір бөлігі (дискрециялық шығындар) қаржыландыру жөніндегі комитеттерге берілді. Реттеу заңнамасының міндетті сипатта болуына байланысты, партиялық және мүдделі топтар арасындағы қақтығыс күшейді. Президентпен және вице-президентпен бірге Клинтон әкімшілігінің лауазымды тұлғалары заңнаманы қабылдауға жеткілікті демократиялық көпшілікті қамтамасыз ету үшін көптеген көндіру әдісі мен келіссөздер жүргізуге мәжбүр болды. Себебі республикашылардың дауыстарын алуға үміттері жоқ еді.

1993 жылғы «Бюджеттік қайшылықтарды реттеу туралы» Заң Өкілдер Палатасында 216-ға қарсы 218 және Сенатта 50-ге қарсы 51 дауыспен қабылданды. Өкілдер Палатасындағы қырық бір консервативті демократ қарсы дауыс берді. Сенатта вице-президент Аль Гор, оппозицияға қосылған бес демократ сенаторға дауыс берді. Бензинге салынатын салықтан басқа, реттеу заңнамасына сәйкес, сондай-ақ корпоративтік табыс салығы

ұлғайтылды; табысы жоғарыларға әсер ететін қосымша табыс салығы санаттары 36 және 39,6 пайызды құрады және көптеген пайдалану алымдары көтерілді. Қорғаныс саласы және *Medicare* бағдарламалары секілді көптеген шығындар бағдарламаларында қысқартулар жасалды. Тұтастай алғанда, заң қолданыстағы заңдар мен бағдарламаларға бірнеше жүздеген өзгеріс енгізді.[41]

1994 жылы республикашылдар мен консервативті демократтар қосымша шығындарды қысқартуды талап еткенімен, Клинтон әкімшілігі сол жылы елдің денсаулық сақтау жүйесін реформалау сияқты мәселелермен айналыса отырып, тапшылықты азайту үшін күресті қайта бастамады.

Республикалық көпшілік 1994 жылы конгрестік сайлау арқылы Конгреске кіргеннен кейін, тапшылықты азайтып қана қоймай, бюджеттің күн тәртібіндегі негізгі мәселелерді теңестірді. Олар тапшылыққа қарсы қос соққы жасады. Біріншіден, олар Өкілдер Палатасы республикашылдар «Американмен келісімшарт» деп атаған жыл сайынғы теңгерімді бюджетті қажет ететін конституциялық түзетулерді ұсынуға тырысты. Өкілдер Палатасында оңай мақұлданған бұл түзету, Сенатта қабылдану үшін қажетті үштен екі дауысқа бір дауыс жетпей қалды. Түзетуді жақтаушылар лауазымды тұлғаларға бюджетті теңестіру үшін жеткілікті ынталандыру (немесе арқау) беру керек деп мәлімдеді. Қарсыластар мұның болатынына күмәнмен қарады. Бұдан басқа, олар жыл сайынғы теңгерімді бюджеттің қажеттілігі үкіметтің экономикалық тұрақсыздықтармен, әсіресе құлдыраулармен күресуінде мүмкіндігін шектейді деп сендірді.

Теңгерімді бюджетке түзетулер енгізу әрекеті сәтсіз болғандықтан ұнжырғасы түскен республикашылдар енді зеңбіректерін тікелей бюджетке қарай бағыттады. 1995 жылы маусымда партиялық дауыс беру арқылы Конгресс 2002 жылға дейін теңгерімді бюджетті құруға шақыратын бюджеттік резолюцияны қабылдады. Осы мақсатқа жету үшін жеті жылдың ішінде шығындар 984 млрд АҚШ долларына, ал салық 245 млрд АҚШ долларына қысқартылуы керек еді. Бұл келісім Конгрестегі республикашылардың салықты азайту және тапшылықты жою жақтаушыларының арасындағы ымыраға келуді білдірді (Клинтон әкімшілігі ұсынған бюджет ескерілмеді).[42]

Содан кейін жоспарды заңға енгізу үшін республикашылдар назарын реттеу туралы заң жобасын жасаудың күрделі міндетіне аударды. Реттеу заңы бойынша жұмыстар 1995 жылдың қараша айының соңына дейін аяқталған жоқ. Соңғы түрінде жеті жылдың ішінде Medicare-ні 270 млрд АҚШ долларына, Medicaid-ті 163 млрд АҚШ долларына, кедейлерге жәрдемақы жөніндегі әлеуметтік бағдарламаларды 114 млрд АҚШ долларына және басқа да бірқатар қысқарту көзделді. 245 млрд АҚШ долларына тең салықты қысқартуға, табысы 110 мың АҚШ долларынан төмен отбасыларға әр

бала үшін 500 АҚШ долларынан салық несиесі және капиталдан түсетін салық пен бизнеске салынатын салықтың азайтылуы кірді.[43] Реттеу туралы заңнама президент Клинтонға жеткен кезде, күтілгендей, оған вето қойылды. Заң жобасын тым қате және дұрыс емес деп айыптаған президент, 2002 жылға дейін бюджетті теңестіру туралы неғұрлым оңтайлы ұсыныс жасайтынын айтты. Шынында, баламалы нұсқалар жөніндегі келіссөздер оған вето қойғанға дейін жүргізілген болатын.[44]

1996 қаржы жылы 1 қазанда басталған кезде ешқандай қаражат бөлу жөніндегі заң жобасы қабылданбаған еді. Сөйтіп үкіметтің жұмысын жалғастыруға мүмкіндік беру үшін ішінара және уақытша қаржыландыруды қарастыратын уақытша резолюциясы қабылданды. Аталған резолюцияның күші қараша айында тамамдалған кезде үкіметтің ішінара төрт күндік жабылуы орын алды. Бюджеттік келіссөздер тұрғысында бұл «пойыздың апаты» болды. Кейіннен үкіметтің толық жұмысын қалпына келтіруге рұқсат беретін тағы бір уақытша резолюция қабылданды. Сондай-ақ осы уақытқа дейін (қараша айының аяғында) бірнеше пакет қаржыландыру жөніндегі заң жобалары заңдастырылды.

Президент Клинтон реттеу туралы заңға вето қойғаннан кейін, президентпен бірге атқарушы биліктің лауазымды тұлғалары және екі партияның да Конгрестегі басшылары арасында бюджетті теңестіру туралы ұзаққа созылған келіссөздер болды; бұл келіссөздер 1996 жылы сәуірдің соңына дейін аяқталған жоқ. Осы уақыт ішінде президент қаржыландыру жөніндегі үш заң жобасына вето қойды, жиырма бір күнге созылған үкіметтің ішінара жабылуы орын алды, ал ондаған уақытша резолюциялар қабылданды. Келіссөздер көптеген қатаң ескертпелермен, алаяқтықпен, келіспеушіліктермен және келіссөздермен қатар жүрді.[45]

Сәуірде 1996 қаржы жылының жартысы аяқталғаннан кейін, қаржыландыру жөніндегі бес заң жобасы қабылданбай, теңгерімді бюджет туралы келісімнің ықтималдығы төмен болған кезде, Ақ үй мен республикашылдар, қаржы жылының қалған кезеңі үшін үкіметтің көп бөлігін қаржыландыру мақсатында көп мақсатты қаржыландыру жөніндегі заң жобасына келісті.[46] Екі тарап та біршама жетістікке қол жеткізуі мүмкін. Республикашылдар көптеген агенттіктер мен бағдарламаларды қаржыландыруды қысқартып, шағын бағдарламалардың едәуір санын жоятын дискрециялық шығындарды 1995 жылғы деңгейден 20 млрд АҚШ долларына азайтуға қол жеткізді. Олар, сондай-ақ президент Клинтонды 2002 жылғы теңгерімді бюджет мақсаттарымен келісуге және бюджетті жоспарлауда аса сақтықпен Конгрестің Бюджеттік басқармасының мәліметтерін қолдануға сендірді.

Өз кезегінде президент Клинтон білім беру, еңбекке даярлау және қоршаған ортаны қорғаудағы басымдықтарын сақтап қала алды. Мысалы, Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің бюджеті шамамен 10 пайызға қысқарды, бірақ бұл

бастапқыда Өкілдер Палатасы республикашылдары сұраған қысқартудың жартысынан аз болды. Сонымен қатар төменгі палата республикашылдары ауылшаруашылығы саласын қоспағанда, реттеу саясатын қайта реттеу үшін қосқан шектеу ережелерінің барлығы жойылды. «Ауылшаруашылығын жақсарту және реформалау туралы» федералды заңға (*Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act*) сәйкес, көптеген фермерлер үшін кірістерді қолдау шарты ретінде өндірісті басқару алынып тасталынды, әлеуметтік бағдарламаларда ешқандай үлкен өзгерістер болған жоқ.

Президент Клинтон 1997 қаржы жылы үшін ұсынылған бюджетті Конгреске жіберген кезде ұлттық бюджетті 2002 жылға дейін теңдестіруге шақырды. Себебі екі тарап та 1996 жылы бюджет төңірегінде болған қарқынды саяси күресті қайта жаңартқысы келмеді. Бірақ теңгерімге қол жеткізу әрекеті ұстамды жүргізілді. Мысалы, республикашылдар өз кезегінде айтарлықтай қысқарту жасаудың орнына, 1996 жылы дискрециялық шығындарды ұстап тұруға тырысуды ұйғарды және заңмен бекітілген шығындары мен салықты азайту жоспарындағы өзгерістерге қатысты жоспарлар 1996 жылы сайлаудан кейінге қалдырылды.

1996 жылы сайлау нәтижесінде Клинтон жеңіске жетті және Конгресте көпшілікті құрайтын республикашылдардың саны азайды. Сонымен қатар теңгерімді бюджетке қатысты қоғамдық қолдауды жалғастыру, екі тараптың да бір-бірімен келісімге келуі керек екенін білдірді.[47] Қуатты экономика да көп кіріс әкелгендіктен, бюджеттік келісімге қол жеткізуді жеңілдетті. Клинтон әкімшілігінің лауазымды тұлғалары мен республикашыл басшылық арасында күрделі келіссөздер басталды. Олардан кеңес алғанына қарамастан, Конгрестің демократ көшбасшылары бұл келіссөздерге тікелей қатысқан жоқ.

1997 жылы мамырда жасалған бюджеттік келісімде әр тарап өз қалағанының кейбіреулеріне қол жеткізе алды. Мысалы, республикашылдар, Клинтоннан гөрі көп салықтық жеңілдіктерге қол жеткізсе, республикашылдардың қалағанындай, Medicare-ның бюджетінде көп қысқарту жасалды. Сонымен қатар ол білім алу үшін салық несиелері мен қосымша дискрециялық қаржыландыруға қол жеткізді. Одан әрі бюджетті 2002 қаржы жылына қарай теңестіру керек деген шешім қабылданды. 1990 жылы басталған шығындарды шектеу шаралары сол кезге дейін жалғасты.[48]

Мамыр келісімі тек мәміленің қысқаша мазмұнын ғана көрсетті; оны нақты заңнамаларға енгізу қажет болды. Бұл міндет келісілген тақырыптар жөніндегі даулармен қиындай түсті (шамасы, хаттамаға түсіретін адам қатыспаған сияқты). Сондай-ақ төменгі палата демократтарының көпшілігі келісімге қарсы шықты. Келісімнің соңғы шарттары 1997 жылы тамызда заңға айналған екі реттеу заңнамаларына қосылды. Оған сәйкес, шығындар үшін «Теңгерімді бюджет туралы» Заң (*Balanced Budget Act*) және

салықтың өзгеруі үшін «Салық төлеушілерге жеңілдік жасау туралы» Заң *(Taxpayer Relief Act)* бес жыл ішінде бюджет тапшылығын 204 млрд АҚШ долларына азайтады деп есептелді.

Теңгерімді бюджет күтілгеннен ертерек келіп түсті. 1998 қаржы жылы үшін бюджет 69 млрд АҚШ доллары көлемінде профицит жасады; профициттер келесі үш қаржы жылында да жалғасын тапты (5.5-кестені қараңыз). Бюджет профицитін келесі онжылдық және одан кейінгі жылдар үшін болжаулар, бюджет тапшылығын азайту жөніндегі күш-жігердің салдары және алдағы жылдардағы бюджет тапшылығын болжауға деген үмітсіздікті күшейтті. Осы мәселелер бойынша Әкімшілік және бюджеттік басқармаға қарағанда анағұрлым жақсы мәліметі бар Конгрестің Бюджеттік басқармасы 1999 жылдың басында 2000–2010 жылдар кезеңіндегі бюджеттің профицитін 2,6 трлн АҚШ долларына жетеді деп болжаған. 2001 жылдың басында Әкімшілік және бюджеттік басқарма мен Конгрестің Бюджеттік басқармасы алдағы онжылдықта жалпы профицит 5,6 трлн АҚШ доллары деп болжам жасағанда, жағдай жақсы сияқты көрінді.

Бюджеттік ахуалдағы бұл өзгеріс бірнеше фактордың нәтижесі болды. Біріншісі – 1990 жылғы бюджеттік келісім, Клинтон әкімшілігінің 1993 жылғы бюджет тапшылығын азайту туралы жоспары және 1997 жылғы Клинтон мен республикашылдар келісімінің ықпалы. Бұл іс-шаралардың барлығы бюджет тапшылығын триллионнан астам АҚШ доллары көлемінде қысқартуға мүмкіндік берді.[49] Екіншісі – экономиканың тұрақты болуына және 1990 және 1993 жылдардағы әрекеттерге сәйкес, жоғары табысы барларға салынатын салық мөлшерінің артуына байланысты мемлекет кірістерінің айтарлықтай өсуі. Үшіншісі – мықты экономика әлеуметтік шығындарды тоқтатуға мүмкіндік берді.[50]

Болжанған бюджеттік жобалар тек болжау ғана болғанмен, болжамдар мақсаттарға сәйкес болмауы мүмкін, сондықтан Вашингтонның көптеген лауазымды тұлғалары оларды қайта қарауға шешім қабылдады. Сондықтан саяси күн тәртібіндегі бюджет тапшылығына қатысты не істеу керек деген мәселе бюджет профицитімен не істеу керек деген мәселемен ауыстырылды.[51] Балама ұсыныстар да тез арада пайда болды. Клинтон әкімшілігі артық қаражатты бірінші кезекте әлеуметтік қауіпсіздікті нығайтуға және мемлекеттік қарызды төлеуге пайдалануды қолдады. Көптеген республикашылдар артық қаражатты барлық салық деңгейіндегі салық төлеушілер үшін салықты төмендетуге және жаңа шығындарға бағытталған бағдарламалардың алдын алуға жұмсауды қолдады. Либерал-демократтар кейбір артық қаражатты жаңа немесе кеңейтілген мемлекеттік бағдарламалар үшін, әсіресе табысы аз топтар үшін пайдаланғысы келді. Сондай-ақ барлық республикашылдар автокөлік жолдары мен әскери бағдарламалар сияқты мақсаттарға қатысты көп шығындалуға қарсы болмады.

Шығындар «Бюджетті қадағалау туралы» Заңда белгіленген шектеулерден асып түсті. Бұл Конституцияға сәйкес жүргізілуі тиіс болатын 2000 жылғы онжылдық халық санағы секілді әртүрлі шығыстар да «төтенше» шығындар ретінде негізделді.

2000 жылы президенттікке үміткер Джордж Буш «адамдардың ақшасын» өздеріне қайтарып беру үшін жаппай салықты қысқартуға шақырды. Қызметке кіріскеннен кейін салықты төмендету оның бірінші кезектегі міндеті болды. 2001 жылдың басында экономиканың құлдырау кезеңі басталғаны белгілі болған кезде табысы жоғары адамдарға бағытталып ұсынылған салықтық төмендетулердің көпшілігі болашақта бірнеше жылдан кейін күшіне енуі жоспарланса да, салықты қысқарту экономиканы ынталандыру үшін қажет деп жарияланды.[52] Республикашылдар мен ұстамды демократтардан қолдау тауып, кешенді іс-шара 2001 жылы маусымда, салықты он жыл ішінде 1,35 трлн АҚШ долларына азайтады деген болжаммен қабылданды. Табыс салығының мөлшерлері әсіресе дәулеттілер үшін төмендетілді, мүлік салығы кезең-кезеңімен қысқартылды, балалар мен отбасыларға салық несиелері ұлғайтылды, зейнетке шығу жоспарлары бойынша салықтық жеңілдіктер көбейтілді. Сондай-ақ заңда 2010 жылдың аяғында күші толығымен жойылатыны туралы ереже де бар; яғни барлық салықтар 2001 жылғы деңгейіне қайта оралады. Бұл өзінің болжамды құнын төмендетіп, Сенаттың бюджет ережелерінен тыс өту үшін қолданылған керемет әдіс болды.[53]

11 қыркүйектегі Дүниежүзілік сауда орталығының мұнараларына және Пентагонға жасалған террорлық шабуылдар, экономиканың жай-күйіне қатысты алаңдаушылықты күшейтіп, ұлттық қорғанысқа, ішкі қауіпсіздікке және шабуыл салдарын жоюға шығындарды көбейтуге деген талаптарды тудырды. 15 қыркүйекте Конгресс бірауыздан әрекет ету және қалпына келтіру үшін 40 млрд АҚШ доллары көлемінде «төтенше жағдайға» арналған қаражат бөлді. Осыдан кейін бірнеше күн ішінде зардап шеккен әуе компаниялары үшін 15 млрд АҚШ долларына тең көмек пакеті ұсынылды. Көп ұзамай терроризмге қарсы іс-қимыл мен ұлттық қорғаныс үшін шығындар арта бастады.

Конгрестің Бюджеттік басқармасы мен Әкімшілік және бюджеттік басқарманың 5,6 трлн АҚШ доллары көлеміндегі он жылдық профицитінің болжамдары құлдырау кезінде де, салық салу мен шығындар саясатында да үлкен өзгерістер болмайды деген болжамдарға негізделді. Әрдайым күмәнді, ақиқатқа жатпайтын бұл болжамдардың сипаттамасы рецессия, салықтың азаюы және шығындардың қымбаттауымен айқын болды. Бюджет тапшылығы қайта пайда болды.[54] Буш әкімшілігі 2002 қаржы жылы үшін (2001 жылдың 1 қазанынан 2002 жылдың 30 қыркүйегіне дейін) бюджет тапшылығы 100 млрд АҚШ долларынан асатындығын,

ал кейінгі екі жылда орын алатын аз мөлшердегі тапшылықтардан кейін профицитті болжайтынын айтты. Өз кезегінде, 2002 жылы қаңтарда Конгрестің Бюджеттік басқармасы, 2011 жылға дейінгі онжылдықтағы бюджеттің жиынтық профициті бір жыл бұрынғы 4 трлн АҚШ доллары көлеміндегі болжамнан төмендеп 1,6 трлн АҚШ долларын құрайтынын болжады. Сонымен бірге Конгрестің Бюджеттік басқармасы бұл профициттің көп бөлігі ұзақ мерзімдегі болжамдардың ең күмәнді кезеңі болып саналатын онжылдықтың соңғы екі жылында орын алатынын айтты.[55] Бірақ мұның бәрі жалған болып шықты.

Бюджет тапшылығы 2004 қаржы жылында рекордтық деңгейге жетіп (ағымдағы доллармен), 412 млрд АҚШ долларын құрады. 2005 жылдың басында президент Буш әлеуметтік бағдарламаларды қоса, көбінесе шығынды азайту арқылы бюджет тапшылығын бес жылдың ішінде жартысына дейін қысқартуға уәде берді.[56] Әрине, салықты көтеру туралы сөз қозғалмады. Бюджет тапшылығы шығыстарды қысқартуға қарағанда, экономиканың жақсаруына байланысты үш жыл ішінде қысқарды (5.5-кестені қараңыз). Алайда 2007 жылдың соңында басталған Ұлы құлдырау, Буш әкімшілігінің салықты қысқартуы, шығындардың ұлғаюы мен экономиканы ынталандыруға берілген жеңілдіктердің салдарынан кірістердің өсуі тоқтап қалды. 2008 қаржы жылындағы бюджет тапшылығы жаңа рекордтық көрсеткішпен 459 млрд АҚШ долларына жетті. Бірақ көп ұзамай одан да жаман болды.

Демократтар бюджет тапшылығына Буштың салықты қысқартуы кінәлі деп таныды. Республикашылдар болса, бұл мемлекеттік шығыстардың, әсіресе ішкі бағдарламалар мен құлдыраудың өсуіне байланысты деп есептеді. Клинтон басқарған жылдарда теңгерімді бюджеттердің қажеттілігі туралы көп айтқан болса да, Конгрестегі республикашылдар енді алаңдаушылықтарын жоққа шығарды. Вице-президент Ричард Чейни: «Рональд Рейган тапшылықтың маңызды еместігін дәлелдеді» деді. Екі партияның да мүшелері саяси белгілі әрі таңдаулы бағдарламалар үшін шығындардың көбірек болуын қолдады. Сондай-ақ республикашылдар салықты мейлінше азайтуды талап етті және 2003 жылы Конгресс 350 млрд АҚШ доллары көлемінде салықты азайту жөнінде тағы бір үлкен Заң жобасын қабылдады.[57]

2008 жылдың басталуымен экономикалық жағдай нашарлады. Ұқыпсыз несиелендіру мен тұрғын үй бағасы шексіз қымбаттайды деген түсініктен пайда болған, 2000 жылдардың басындағы тұрғын үй саласындағы серпіліс және инвестициялық нашар тәжірибелер американдық және әлемдік несие нарықтарындағы қаржылық дағдарысты тудырды. Буш әкімшілігінің лауазымды тұлғалары Конгресті АҚШ-тың қазынашылығына американдық банктерді тұрақтандыру (немесе «құтқару») үшін 700 млрд АҚШ долларын жұмсауға өкілеттік беруге шақырды. Конгресс біраз қасарысқаннан кейін,

2008 жылы қазанның басында «Экономиканы жедел тұрақтандыру туралы» Заңды (*Emergency Economic Stabilization Act*) келісіп қабылдады. Қаржы жүйесін аяққа тұрғызып, қайтадан несиелеу үшін банктерге ақша құйылды. Сонымен бірге американдық автокөлік саласына да көптеген миллиардтар бағытталды. Уақыт өте келе үкіметтің біршама ақшасы қайтарылады деген үміт болды.[58] Қысқа мерзімдегі нәтиже ұлттық бюджет тапшылығын одан әрі ұлғайтты. Болашақта құтқаруға көбірек қаражат жұмсау мүмкін болды.

Бюджет тапшылығын қайтару тағы бір саяси проблемаға себепкер болды. Үкіметтің өз міндеттемелерін орындау үшін ақшаны қарызға алуына мүмкіндік беру үшін кезең-кезеңмен мемлекеттік қарыздың заңды шегін көтеру қажеттілігі туындады. Президент Джордж В.Буш өзінің мерзімі бойынша Конгрестің қарыз лимитін бірнеше рет көтеру туралы шешім қабылдауына ықпал жасады. Республикашылдар қарызды ұлғайтуға дауыс беруді ұнатпайды, дегенмен егер айқын болмаса, оларды басқа заңнамаларға қосуды жөн көреді. Демократтар «саяси театрға» қатысқаннан кейін қарыздың өсуіне қолдау көрсетуі ықтимал. 2009 жылдың басында қарыз лимиті 12,104 трлн АҚШ долларына дейін көтерілді (қызықты дәлдік!). Тапшылық жалғасқан сайын қарыз лимитін ұлғайту қажет болады. Шын мәнінде, өміршең балама жоқ. Бір жақсысы, американдықтар мен шетелдіктер үкіметке төмен пайыздық мөлшерлемемен қарыз беруге дайын.

2009 жылы қаңтардың ортасында Обама әкімшілігі қызметке кіріскен кез жақсы кезең емес еді. Ең қиын кез болмағанымен, сондай уақытқа жақындап қалған. Әкімшіліктің алғашқы жылы ынталандыру заңнамасымен, қаржылық реттеумен, денсаулық сақтау саласындағы реформалар және т.б. мәселелермен мәлім болды. Жұмыссыздық тез өсіп отырды (уақыт өте келе 10 пайызға жетті), әлеуметтік саладағы шығындар өсіп, кіріс азая бастады. Ұлы рецессия толығымен күшіне енді. 2009 қаржы жылы аяқталғанда бюджет тапшылығы 1,4 трлн АҚШ долларын құрап, барлық рекордтарды жаңалады. Мұның артынан тағы үш триллион доллар қосымша тапшылық болуы керек еді (5.5-кестені қараңыз). Енді Обама әкімшілігінің тапшылық пен проблемаларды азайтуға бағытталған кейбір әрекеттерін қарастыру қажет.

2009 жылы бюджет тапшылығымен күресу үшін қысым жасалып, тапшылықпен күресуді жақтаушы сенаторлар Кент Конрад (Оңтүстік Дакота штатынан) және Джудд (Нью-Хэмпшир штатынан), жылдық тапшылықты азайтудың жоспарын жасау үшін екіжақты комиссия құруды ұсынды. Уақыт өте келе президент Обама оны қолдады, алайда консерваторлар комиссия салықтың өсуіне алып келеді деп алаңдаушылық білдірді. 2010 жылы қаңтарда Конрад-Грегг ұсынысы 46-ға қарсы 53 дауыспен қабылданбады,

оны Сенаттың талқылауына шығару үшін 60 дауыс қажет болды. Бұрын екі жақты комиссияны жақтаған бірнеше республикашылдар қазір «жоқ» деп дауыс берді.

Президент Обама содан кейін Фискалдық жауапкершілік және реформа жөніндегі ұлттық комиссияны құру туралы Жарлық шығарды. Комиссияға Өкілдер Палатасы мен Сенаттан демократтар мен республикашылдардан тұратын алты мүше және алты азаматтық белсенді кірді. Оның тең төрағалары – Вайоминг штатынан республикашыл сенатор Алан Симпсон және біраз уақыт Клинтон әкімшілігінде кадр бөлімінің басшысы лауазымында болған Эрскин Боулз болды. Тапшылықпен күресті қолдаушы тағы екі адам болды. Симпсон-Боулз Комиссиясы, белгілі болғандай, 2010 жылы желтоқсанда өзінің жұмысы туралы есеп беруі керек еді.

Комиссия өз есебінде он жылдық кезең ішінде тапшылықты 3,9 трлн АҚШ долларына азайтуға шақырды.[59] Бұл дискрециялық және міндетті шығыстардың қысқаруы, кірістің артуы (көбінесе кейбір салық шығындарын алып тастау арқылы) және пайыздардағы таза жинақтау арқылы іске асады. Он сегіз мүшенің он бірі ғана есепті мақұлдады. Жарлықта есепті «ресми түрде» Конгреске ұсыну үшін он төрт оң дауыс қажет екендігі белгіленген. Сондықтан Симпсон-Боулз есебі ешқайда кеткен жоқ. Кейінірек Симпсон мен Боулз оны қайта жандандыруға тырысты.

2011 жылы мамырда үкімет ағымдағы мемлекеттік қарыз лимитін бітірді. Қазынашылық министрлігі тамызға дейін үкіметтің қаржылық міндеттемелерін орындау үшін төтенше шаралар қолдануы мүмкін деп есептеді. Көптеген республикашылдар мұны әкімшілікке қарыздың лимитін көтерудің орнына бюджетті қысқарту үшін қысым жасау мүмкіндігі ретінде көрді. Тамыздың соңы жақындаған сайын президент, Конгресс басшылары және Қазынашылықтың лауазымды тұлғалары қарыздың лимиті жөнінде келісімге келіп, егеменді дефолтқа жол бермеді. Нәтижесінде «Бюджетті қадағалау туралы» Заң (*The Budget Control Act*) Өкілдер Палатасында 11-ге қарсы 269, Сенатта 24-ке қарсы 76 дауыспен қабылданды.

«Бюджетті бақылау туралы» Заңға сәйкес, бірнеше әрекеттер қарастырылды.[60] Біріншісі, мемлекеттік қарыз лимиті бірден 400 млрд АҚШ долларына ұлғайтылды. Қажет болған кезде қосымша 1,7 млрд АҚШ долларына дейін ұлғайтылды. Тұтастай алғанда, бұл 2013 жылдың басына дейін арттыру қажеттілігін жоюға жеткілікті 16,4 трлн АҚШ долларын құрайтын мемлекеттік қарызды қамтамасыз етті.

Екіншісі, ол 2012–2021 қаржы жылдарына дискрециялық шығындарға 917 млрд АҚШ долларын құрайтын заңнамалық шектеулер қойды. Жыл сайынғы қаржыландыру шегінен асқан кезде шығындарды автоматты түрде қысқарту әдісі қолданылады. Терроризмге қарсы күрес секілді бірқатар төтенше шығындар шектеуден босатылды.

Үшіншісі, заңға сәйкес 2012–2021 жылдар аралығында кем дегенде қосымша 1,2 трлн АҚШ долларына дейін қысқарту талап етілді. Осы қысқартуларды орындау мақсатында заң шығару үшін он екі мүшелік Тапшылықты азайту жөніндегі біріккен таңдау комитеті құрылды. «Супер комитет» деп аталған бұл комитеттің құрамына он екі мүше кірді, оның ішінде әр палатаның әрбір партиясынан партия жетекшілері таңдаған үш мүшесі бар. Супер комитеттің алдында ұсыныс жасауға ешқандай шектеу болған жоқ, бірақ ол 2011 жылы қарашаның аяғында есеп беруі керек еді. Мерзім жақындаған кезде, комитет үмітсіз күйге түскенін хабарлады. Республикашыл мүшелер демократтарды заңнамаларға өзгерістер енгізуден бас тартты деп айыптады; Демократтар кінә салық өсімін есепке алмайтын республикашылдардан болды деді.

Төртіншісі, заңға сәйкес, егер супер комитет заңнаманы ұсына алмаса, 2013–2021 жылдарға арналған 1,2 трлн АҚШ долларын құрайтын автоматты түрде тапшылықты азайту ережесі күшіне енеді. Аталған заңда оның 216 млрд АҚШ доллары қарыздар бойынша пайыздарды үнемдеу және қорғаныс пен ішкі дискрециялық шығындар арасында тең бөлінген 984 млрд АҚШ долларын құрайтын шығындарды қысқарту қарастырылған (Конгрестің тілімен айтқанда, бұл автоматты қысқартулар секвестр деп аталады). Көптеген құқықтық бағдарламалар босатылды. Кейбіреулері бұл әрекет Конгресті балама заң шығаруға итермелейді деп ойлады.

Бесіншісі, «Бюджетті қадағалау туралы» заңы, Өкілдер Палатасы мен Сенатты 2011 жылдың аяғында Конституцияға теңгерімді бюджет жөнінде түзетулер енгізу туралы дауыс беруге шақырды. Консервативті республикашылдар әсіресе Өкілдер Палатасында бұны талап етті. Дауысқа салынған кезде Өкілдер Палатасы республикашылдарының барлығы дерлік түзетуді жақтады. Алайда екі палатада да қажет болған үштен екі көпшілікті жинай алмады.

2012 жылғы қарашада Барак Обама сайлауда жеңіске жетіп, екінші мерзімге қалғаннан кейін, басқа елден келген бақылаушы, республикашылдардың келіссөз жасап, мәмілеге келеді деп ойлаған болар. Бірақ олай болған жоқ. Партиялар арасында бюджет тапшылығы мәселесі бойынша конфликт қайта басталды.[61]

Бюджет тапшылығы мәселесі – Буш дәуіріндегі салықтық қысқартулардың аяқталуы, экономиканы ынталандыру үшін жалақыға салынатын салықтың екі пайызға төмендеуінің соңы, кеңейтілген жұмыссыздық бойынша жәрдемақылардың тоқтатылуы және бюджет секвестрінің басталуы сияқты барлығы 2013 жылдың 1 қаңтарда болатын жағдайлардың жиынтығы. Кейбір әсері бірден сезілмесе де, бұл экономикалық апат деп есептелді.

Сенат басшылары мен Обама әкімшілігінің лауазымды тұлғалары арасындағы келіссөздер басталды, бірақ прогресс басында баяу болды. Ақыры соңғы сағатта келісімге қол жеткізілді. Вице-президент Джозеф Байден мен Сенатта ұзақ жыл бірге қызмет еткен және бір-біріне сенетін республикашыл Сенат жетекшісі Митч МакКоннелл арасындағы келіссөздер жасалды. 2013 жылы Жаңа жыл күні Конгресс, «Американдық салық төлеушілерге жеңілдік жасау туралы» Заңды (*American Taxpayer Relief Act*) Сенатта 8-ге қарсы 89 және төменгі палатада 167-ге қарсы 257 дауыспен қабылдады. Өкілдер Палатасындағы Республикашылдардың көпшілігі бұған қарсы болды. Президент оған келесі күні қол қойды.

«Американдық салық төлеушілерге жеңілдік жасау туралы» Заң бір жағдайды қоспағанда Буш дәуіріндегі салықты төмендетудің барлығын тұрақты етті. Салық салынатын, табысы 400 000 АҚШ долларынан асатын адамдар үшін (ерлі-зайыптылар үшін 450 000 АҚШ доллары) шекті мөлшер Клинтон әкімшілігі кезінде болған 39,6 пайыз деңгейінде белгіленді. Басқа ережелерге сәйкес, жылжымайтын мүлік салығын 5 млн АҚШ долларынан жоғары құнның 40 пайызына белгілеу; бірнеше корпоративтік салық жеңілдіктерін ұзарту; аз қамтамасыз етілген отбасыларға табыс салығы бойынша несие сияқты салықтық несиелерді ұзарту; табысы жоғары адамдарға салықтық жеңілдіктер мен шегерімдерді кезең-кезеңімен жою қарастырылған. Жалақыға салынатын салықты екі жылға қысқарту аяқталды және бюджетті секвестрлеу процесінің басталуы 1 наурызға дейін кейінге қалдырылды. Секвестрлеу процесі Конгрестің балама шешім қабылдауына мүмкіндік береді. Бұған қатысты еш нәрсе жасалмады.

1 наурызда 2013 қаржы жылы үшін бюджеттік секвестр күшіне енді.[62] Жылдың қалған кезеңіндегі мақсатты көрсеткіші 85 млрд АҚШ долларын құрап, әскери және ішкі дискрециялық шығындарға тең бөлінді. Агенттіктің қызметтерінде қысқартулар қажет етілді. Мысалы, мыңдаған балалар «Жаңа бастама» бағдарламаларына кіре алмады. Көптеген агенттіктердің бюджеттерінің едәуір бөлігі штаттық шығындарға кететіндіктен, агенттіктер әр екі аптаның ішінде бір күн көптеген жұмысшыларды жұмыстан босату (және жалақы төлемеу) сияқты тәжірибелерді енгізді.

Мысал. Федералды авиация басқармасында жүргізілген секвестрлеу процесі салдарынан, әуежайдың кешігуіне әкеліп соқтырған әуе диспетчерлерінің санын азайтты.[63] Ашуланған саяхатшылардың шағымдары артты. Конгресс бұл жағдайды жеңілдетуге тырысты және Федералды авиация басқармасына әуе қозғалысын басқару жүйесін қалпына келтіру үшін басқа шоттардан қаражат пайдалануға рұқсат беретін заң шығарды (екі партияның да көпшілігінің қолдауымен). Біреулер айтқандай, Конгрестің барлық мүшелері ұшады. Басқа ешқандай агенттіктерге мұндай әрекетті жасауға рұқсат берілмеді.

Бастапқы кезеңде секвестрдің мемлекеттік қызметкерлері көп агенттік бағдарламаларына немесе жергілікті қауымдастыққа әсерін бағалау қиын. Болжамдарға сүйенсек, секвестрлеу экономиканың «баяу қозғалуына» себеп болады.[64]

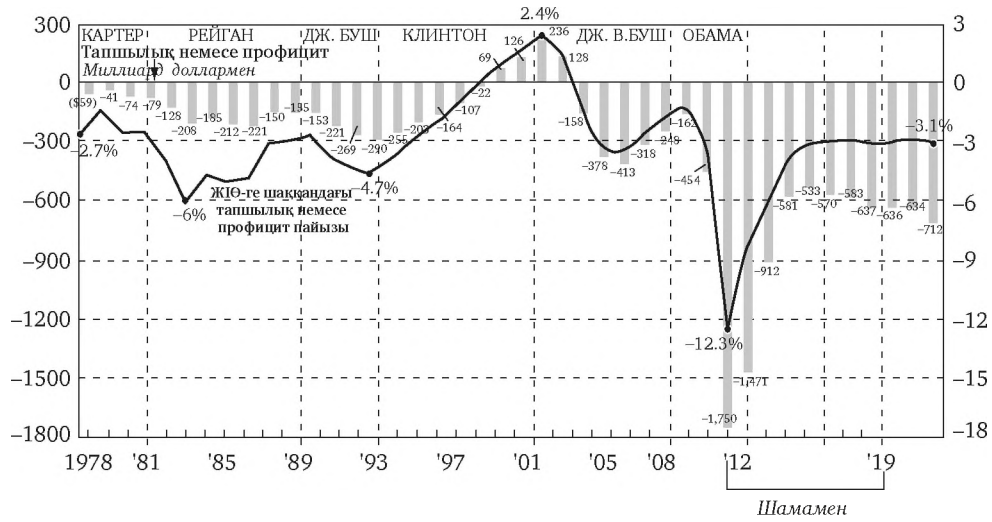
19 мамырда Конгрестің ақпандағы іс-қимылымен уақытша тоқтатылған мемлекеттік қарыз лимиті өз күшіне енді.[65] 16,4 трлн АҚШ долларына тең лимит шектен асып кетті. Қазынашылық министрлігі 2013 жылдың күзіне дейін үкіметтің міндеттемелерін орындау үшін түрлі оңтайлы тәсілдерді қолдана алады деп есептеді.[66] Кейбір республикашылдар мұны үкіметтік шығындар мен тапшылықты азайту үшін басқа мүмкіндік ретінде пайдаланатынын мәлімдеді.

Отыз жылдық қақтығыс пен күрестен кейін бюджет тапшылығы әлі күнге дейін мемлекеттік маңызды мәселе болып отыр. Оның шешімі жақын арада табылмайтын сияқты. «Үлкен келіссөз» мүмкін емес секілді.[67]

Клинтон әкімшілігі кезінде бірнеше жыл ішінде бюджет профициті мен мемлекеттік қарызды азайту жөніндегі саяси мақсат жүзеге асырылғанда профицит салықтың өсуі, шығындардың қысқаруы және мықты экономиканың нәтижесі болды. Салық салу мен шығындарды өзгерту оңай емес еді. Екінші жағынан, бұл қазіргідей партиялар полярланған болмаса да, ішінара саяси партиялар арасындағы айырмашылықтарға қатысты болды және бюджет тапшылығына риза болмаған халықтың қолайлы бағдарламалардың қысқаруын да, салықтың өсуін де ұнатпайтындығымен байланысты. Джордж В.Буш пен Клинтон әкімшілігі салықтың өсуіне байланысты үлкен саяси құн төледі. Яғни «ешбір игі іс жазасыз қалмайды».

5.4-сызба

Бюджет тапшылығы және профициттер



Бюджет тапшылығы 1970 жылдан 1998 жылға дейін жыл сайын қайталанатын оқиға болды (5.4-сызбаны қараңыз). Адамдар бюджет тапшылығына қатысты пікірін білдірмесе де, белгілі бір мағынада тапшылықпен (егер олар бұл туралы білсе) өмір сүруді үйренді. Қазір ел бюджет тапшылығының кезекті кезеңіне және кеңейтілген мемлекеттік қарызға тап болды (егер қандай да бір жұбаныш қажет болса, АҚШ-тағы жеке қарыздар қазір 25 трлн АҚШ долларын құрайды). Тапшылық пен қарыздың нақты (болжанбаған) саяси салдары қандай? Мемлекеттік қарыздың «тұрақсыз» немесе «апатты» болатын кезі бар ма? Мұны қалай объективті түрде анықтауға болады? Егер мемлекеттік қарыз болмаса, Америкадағы өмір қай жағынан жақсы болар еді? Бұл – ойландыратын саяси жұмбақ.

Постскриптум: Конгрестің Бюджеттік басқармасы 2013 жылы мамырда 2013 қаржы жылының базалық бюджет тапшылығы шамамен 642 млрд АҚШ долларын құрайды деп болжады, бұл алдыңғы болжамнан әлдеқайда аз. Бұдан басқа олар келесі үш жылда тапшылықтың төмендеуін жоспарлауда. Содан кейін егер саясатқа өзгеріс енгізілмесе, бюджет тапшылығы жыл сайынғы өсімін қайта қалпына келтіреді.[68] ■



Әрі қарай зерттеу үшін

http://www.cbo.gov/

Конгрестің Бюджеттік басқармасының (CBO) веб-сайтында бөлінген қаражатты пайдаланумен байланысты ұсынылған әртүрлі конгрестік саясатты бағалайтын есептер бар. Бұл сайт сонымен қатар Конгрестегі барлық заң жобалары бойынша сметалық есептер және жеке өкілдер мен сенаторларға Конгрестің Бюджеттік басқармасы жіберген ресми хаттар сияқты құжаттарды ұсынады.

http://www.publicdebt.treas.gov/

Мемлекеттік қарыз бюросының веб-сайты мемлекеттік қарыздың ағымдағы жағдайы туралы статистикалық ақпаратқа пайдалы сілтеме ұсынады.

http://www.taxfoundation.org/

Федералды, штаттық және жергілікті деңгейлердегі салық саясаты туралы ақпарат беруге арналған, партияға бағынбайтын мекеме ретінде Салық қоры басқаратын бұл сайт, Конгресс қабылдаған соңғы салық заңдары туралы ақпараттарды қамтиды, салықтық мәселелер бойынша пікірталастар мен статистикалық мәліметтерді ұсынады.

http://www.whitehouse.gov/omb

Әкімшілік және бюджеттік басқарманың басты беті басқарманың лауазымды тұлғаларының Конгресс алдындағы сөздері, басқарманың нұсқаулықтары мен пресс-релиздерін, қолданыстағы федералды бюджетті және *президенттің экономикалық есебі* секілді бюджетке қатысты көптеген құжаттарға қол жеткізуге мүмкіндік береді.



Өз біліміңді тексер

Тараудың тұжырымдамалары мен терминологиясын қарайтын оқулықтар, тараудың қысқаша мазмұны, кроссвордтар және глоссарий флэш-карталарын көру үшін студенттік серіктестік веб-сайтына кіріңіз.

login.cengage.com.



Ұсынылған әдебиеттер

Aaron Wildavsky және Naomi Caiden, *The New Politics of the Budgetary Process*, 4th ed. (New York: Longman, 2001). Осы классикалық шығармада АҚШ-тағы ұлттық бюджеттің саяси және институционалдық аспектілері қарастырылған.

Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, 3rd. ed. (Washington, DC: Brookings Institution, 2007). Мұнда федералды бюджет процесінің қызметі мен бюджеттік ережелердің саяси шешімдерге тигізетін зардаптары сипатталып, талдау жасалады.

Daniel J.Palazzolo, *Done Deal? The Politics of the 1997 Budget Agreement* (New York: Chatham House, 1999). Бюджетті теңестіруге қатысты Клинтон-республикашылдар келісімінің кейстік талдауы зерттелген.

Dennis S.Ippolito, *Deficits, Debt, and the New Politics of Tax Politics* (New York: Cambridge University Press, 2012). Бұл кітапта Обама әкімшілігінің алғашқы жылдарынан бастап, Конституцияға сәйкес фискалдық саясатына қысқаша және терең тарихи талдау берілген.

Irene S.Rubin, *Balancing the Federal Budget* (New York: Chatham House, 2002). Рубин, Конгресс пен әкімшіліктің бюджетті және агенттіктерге кейде зиян келтіретін салдарын теңестіру жөніндегі әрекеттерін қарастырады.

Irene S.Rubin, *The Politics of Public Budgeting*, 5th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2006). Бұл кітапта ұлттық, штаттық және жергілікті деңгейлердегі бюджетке талдау жасалған.

James D.Savage, *Balanced Budgets and American Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1988). Бұл еңбекте американдық саясаттағы көпжылдық қақтығыстардың көзі ретінде бюджетті теңгеру мәселесі тарихи тұрғыдан зерттелген.

Сілтемелер

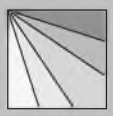
1. Louis Fisher, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*, 3rd ed. (Washington, DC: CQ Press, 1993), p. 133.
2. Gordon McKay Stevenson Jr., *The Politics of Airport Noise* (Belmont, CA: Duxbury Press, 1972).
3. Sidney A.Shapiro, «Lessons from a Public Policy Failure: EPA and Noise Abatement», *Ecology Law Quarterly*, Vol. 19, no. 1 (1992), p. 1062.
4. *Illinois Agri-News*, January 23, 2009, p. C2. The final rule is in *Federal Register*, Vol. 74 (January 15, 2009), pp. 2658ff.
5. G.Calvin Mackenzie және Saranna Thornton, *Bucking the Deficit: Economic Policymaking in America* (Boulder, CO: Westview Press, 1996), Chap. 3.
6. Herbert Stein, *Presidential Economics* (Washington, DC: American Enterprise Institute Press, 1994), Chap. x.
7. Richard Rubin, «Expanded Stimulus Bill Clears», *CO Weekly*, Vol. 66 (February 11, 2008), pp. 390–391.
8. *The New York Times*, January 10, 2009, p. 11.
9. Michael Grunwald, *The New New Deal* (New York: Simon and Schuster, 2012). Бұл еңбекте оны қабылдау және жүзеге асыру жіті зерттелген.
10. CQ Almanac 2009 (Washington, DC: CQ-Roll Call Group, 2010), Vol. 65, pp. 7-3–7-10.
11. Alan Blinder, *After the Music Stopped* (New York: Penguin Press, 2013), Chap. 8; Congressional Budget Office, «Estimates of ARRA's Economic Impact», http://www.cbo.gov/publication/43014; and Mark Zandi, *Paying the Price* (Upper Saddle River, NJ: FT Press, 2013), Chap. 5.
12. Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, 3rd ed. (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007), p. 88.
13. Hugh Heclo, «Executive Budget Making», in Gregory B. Mills and John L.Palmer, eds., *Federal Budget Policy in the 1980s* (Washington, DC: Urban Institute Press, 1984), pp. 255–291.
14. Schick, op. cit., pp. 116–117.
15. R.Kent Weaver, *Automatic Government: The Politics of Indexation* (Washington, DC: Brookings Institution, 1988).
16. Cf. James L.True, «Is the National Budget Controllable?» *Public Budgeting and Finance*, Vol. 15 (Summer 1995), pp. 18–32.
17. Lance L.LeLoup, *Budgetary Politics*, 2nd ed. (Brunswick, OH: King's Court Communications, 1980), p. 200.
18. Howard E.Shuman, *Politics and the Budget*, 2nd ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1988), p. 79.
19. Ken Godwin, Scott H.Ainsworth, және Erik Godwin, *Lobbying and Policymaking* (Los Angeles: Sage, 2013), pp. 63–65, 84–87; және Chris Mooney, *The Republican War on Science* (New York: Basic Books, 2005), Chap. 8.
20. Инкрементті бюджеттеудің нұсқасы үшін қараңыз: Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston, MA: Little, Brown, 1964).
21. Irene S.Rubin, *The Politics of Public Budgeting*, 4th ed. (Chatham, NJ: Chatham House, 2000), pp. 127–128.

22. Allen Schick, «Incremental Budgeting in a Decremental Age», in Albert C.Hyde, ed., *Government Budgeting: Theory, Process, Politics* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1992), pp. 410–425.
23. Пікірталас осы еңбекке негізделген: Schick, *The Federal Budget*, op. cit., pp. 66–70.
24. Allen Schick, *The Capacity to Budget* (Washington, DC: Urban Institute Press, 1990), p. 99.
25. Andrew Taylor, «Congress Hands President a Budgetary Scalpel», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 56 (March 30, 1996), pp. 864–867.
26. R. W.Apple Jr., «Line-Item Veto Is a Great Unknown», *The New York Times*, March 27, 1996, p. 1.
27. *Clinton v. City of New York*, No. 97–1374, June 1998. Сондай-ақ қараңыз, Andrew Taylor, «Few in Congress Grieve as Justices Give Line-Item Veto the Ax», *Congressional Quarterl Weekly Report*, Vol. 56 (June 27, 1998), pp. 1747–1749.
28. John W.Ellwood және James A.Thurber, «The Politics of the Congressional Budget Process Re-Examined», in Lawrence C.Dodd және Bruce I.Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered*, 2nd ed. (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1981), pp. 247–251.
29. John Cranford, *Budgeting for America*, 2nd ed. (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1989), pp. 197–198.
30. Ibid., p. 200.
31. *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1989* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1988), p. 6e.
32. Walter J.Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 5th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2001), p. 54.
33. Committee on Appropriations, «Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Bill, 1996», House Report 172, 104th Cong., 1st Sess., 1995, p. 39.
34. Толығырақ талқылау үшін қараңыз, Louis Fisher, *Presidential Spending Power* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975), Chaps. 7–8; and James P.Pfiffner, *The President, the Budget, and Congress: Impoundment and the 1974 Budget Act* (Boulder, CO: Westview Press, 1979).
35. Fisher, op. cit., p. 176.
36. Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 4th ed., rev. (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997), pp. 204–206.
37. *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).
38. Schick, *The Federal Budget*, op. cit., p. 286.
39. James D.Savage, *Balanced Budgets and American Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1988).
40. Louis Fisher, *The Politics of Shared Power*, 4th ed. (College Station: Texas A&M University Press, 1998), pp. 238–239. The quotation is on p. 239.
41. The following account draws on Daniel P.Franklin, *Making Ends Meet: Congressional Budgeting in the Age of Deficits* (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1993); and *Congressional Quarterly Almanac 1990* (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1991), Vol. 46, pp. 111–178.
42. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 51 (February 20, 1993), pp. 355–359.
43. *Congressional Quarterly Almanac, 1993* (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1994), Vol. 49, pp. 107–124.
44. *Congressional Quarterly Weekly Report*, June 24, 1995, p. 1814.
45. *The New York Times*, November 17, 1995, p. A14.
46. *The New York Times*, December 7, 1995, pp. 1, A14.
47. Кейбір келіссөздер үшін қараңыз, Elizabeth Drew, *Showdown: The Struggle Between the Gingrich Congress and the Clinton White House* (New York: Simon & Schuster, 1996), Chaps. 16–24; және Michael Weisskopf and David Maraniss, «Behind the Stage: Common Problems», *Washington Post National Weekly Edition*, February 5–11, 1996, pp. 9–13.

48. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 54 (April 27, 1996), pp. 1155–1162.
49. Талқылау осы еңбекке негізделген: Lance T.LeLoup, Carolyn N.Long, және James N.Giordano, «President Clinton's Fiscal 1998 Budget: Political and Constitutional Paths to Balance», *Public Budgeting and Finance*, Vol. 18 (Spring 1998), pp. 3–32. Сондай-ақ қараңыз, George Hager, «Clinton, GOP Congress Strike Historic Path to Agreement», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 55 (May 3, 1997), pp. 993–999.
50. Ronald Elving және Andrew Taylor, «A Balanced-Budget Deal Won, A Defining Issue Lost», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 55 (August 2, 1997), pp. 1831–1836.
51. George Hager және Alissa J.Rubin, «Both Sides Give Some, Get Some as House Panel Oks Resolution», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 55 (May 17, 1997), pp. 1117–1119.
52. Allen Schick, «A Surplus, If We Can Keep It», *Brookings Review*, Vol. 18 (Winter 2000), pp. 36–39.
53. Alexis Simendinger және David Baumann, «Let the Good Times Roll», *National Journal*, Vol. 31 (January 30, 1999), pp. 248–253. See also Greg Hitt, «Rift Develops in GOP Over Tax Cuts», *Wall Street Journal*, February 12, 1999, p. 2A.
54. Jonathan Chait, *The Big Con* (Boston, MA: Houghton Mifflin, 2007).
55. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 59 (June 9, 2001), pp. 1364, 1390–1394.
56. Irene Rubin, «The Great Unraveling: Federal Budgeting, 1998–2006», *Public Administration Review*, Vol. 67 (June 2007), pp. 608–617.
57. *Analysis of the Congressional Budget Office's Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2003–2012* (Washington, DC: The Concord Coalition, January 24, 2002), p. 2.
58. Joseph J.Schatz және Andrew Taylor, «A Thousand Pages of Political Pain», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 63 (February 14, 2005), pp. 366–373.
59. Bryan D.Jones және Walter Williams, *The Politics of Bad Ideas* (New York: Pearson Longman, 2008), Буш әкімшілігінің салық саясаты туралы көп айтуға болады.
60. Осы күрделі мәселені түсінікті түрде талқылау үшін қараңыз, «Sorting Out the Bailouts», *CO Weekly*, Vol. 67 (February 23, 2009), pp. 394–409.
61. *National Commission on Fiscal Responsibility and Reform* (Washington, DC: The White House, December 2010).
62. Осы еңбекке негілделген: Dennis S.Ippolito, *Deficits, Debt, and the New Policy of Tax Politics* (New York: Cambridge University Press, 2012), pp. 239–243.
63. «United States Fiscal Cliff», https://en/wikipedia.org/wiki/United_States_fiscal_cliff.
64. «Budged Sequestration in 2013», https://en.wikipedia.org/wiki/2013_sequestration.
65. *The New York Times*, April 27, 2013, p. A-1.
66. Nancy Cook, «Manifest Destiny» *National Journal*, Vol. 45 (March 2, 2013), p. 30.
67. *The New York Times*, January 16, 2012, P. A-1.
68. D.Andrew Austin және Mindy R.Levit, *The Debt Limit: History and Recent Increases* (Washington, DC: Congressional Research Service, April 10, 2013).
69. David Kanim, «The Congress-Does-Nothing Deficit Reduction Plan», *Washington Monthly*, Vol. 45 (March/April, 2013), pp. 10–11.
70. Congressional Budget Office «Updated Budget Projections: Fiscal Years 2013 to 2023» (Washington, DC: Government Printing Office, May 2013).

Алтыншы тарау

Саясатты іске асыру



Саяси процестегі шешім қабылдау кезеңі аяқталғанда, мысалы, заң шығарушы орган заң жобасын қабылдап, заң күшіне енгенде *мемлекеттік саясат* деп аталатын нәрсені бастай аламыз. Алайда, саяси шешім тиісті заңнамада немесе басқа да ресми ортада көрініс тапқаннан кейін де саясатты қалыптастыру процесі аяқталмайды. Мысалы, заңнамаларда көрініс тапқан саясат көбіне толық болмағандықтан, қосымша жетілдіруді қажет етеді. Сондықтан мүмкіндігі шектеулі 43 млн Америка азаматына қарсы кемсітушілікке тыйым салған «Мүгедектігі бар американдықтарды қорғау туралы» Заңға (*Americans with Disabilities Act*) сәйкес, Жұмыспен қамтудағы теңдік жөніндегі комиссияға (EEOC), Көлік министрлігіне, Білім министрлігі мен Федералды Байланыс комиссиясына және басқа агенттіктерге оның талаптарын айқындау үшін егжей-тегжейлі ережелер әзірлеу міндеттелген. Соңында олар *Федералды тіркелімдегі* (Federal register) жүздеген беттен тұратын егжей-тегжейлі ережелер жинағын шығарды.[1]

Осы мәселелерді ескере отырып, саяси процестегі саясатты іске асыру кезеңіне бет бұрамыз. Іске асыру (немесе басқару) «заң жобасы қабылданып, күшіне енгеннен кейін не болады» дегенді білдіреді. Дәлірек айтқанда, іске асыру процесі, заңды іске асыруды, оны мақсатты топқа (мысалы, шағын бизнес немесе мотоцикл операторлары) қолдануға және оның мақсаттарына жету үшін жасалған кез келген әрекетті қамтиды. Саясатты іске асыру туралы зерттеу тиісті агенттіктер мен лауазымды тұлғаларға, олар қолданатын процедураларға, тәсілдерге (немесе құралдарға) сондай-ақ оларға көрсетілетін саяси қолдау мен қарсылықтарға қатысты процесті қамтиды.[2] Саясатты іске асыру туралы зерттеу үкіметтің күнделікті жұмысына назар аударады.

Саясаттың нені жүзеге асыратыны, оның мақсаттары тұрғысынан қанша-лықты тиімді болатыны немесе оның қоғамға тигізетін салдары жөнінде белгісіздіктер жиі кездеседі. Дәл осы белгісіздік саясатты іске асыруды зерттеуді қызықты әрі құнды етеді. Саясатты іске асыру күнделікті немесе алдын-ала болжанатын процесс емес. Саясаттың кейбірі неліктен сәтті, ал басқаларының сәтсіз болатыны күрделі жұмбақ болып қала береді.

Шындығында, саяси шешім қабылдау мен саясатты жүзеге асыруды бір-бірінен ажырату көбінесе қиын, кейде мүмкін емес. Бұл жерде тағы да функционалды әрекеттер арасындағы сызықтың айқын еместігін байқауға болады. Заңнамалар кейде бірқатар саяси мақсаттарды қоюдан және оларды жүзеге асыру үшін нұсқаулар мен шектеулер шеңберін құрудан басқа ешнәрсе жасамайды. Әдетте Конгресс заңның мақсат етілген әсерін толық анықтауда және оны жүзеге асыруда кездесетін барлық проблемалар мен жағдайларды алдын ала болжауға тырыспайды.[3] Заңның мақсаттары да нақты немесе дәйекті көрсетілмеуі мүмкін.

Әкімшілік агенттіктерге көбінесе саясаттың егжей-тегжейін толықтыратын және оны нақтырақ ететін ережелер мен директивалар шығаруға өкілеттіктер беріледі. 1970 жылғы «Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау туралы» Заң (*The Occupational Safety and Health Act*) бұған мысал бола алады. Жұмысшылардың қауіпсіз жұмыс орнына құқығы жалпы кепілдендірілсе де, заңнамада денсаулықты сақтау және қауіпсіздік стандарттары қарастырылмаған. Оның орнына, Еңбек министрлігінің бюросы – Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасына (OSHA) еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау стандарттарының нақты ережелерін әзірлеу өкілеттігі берілген. Осындай жағдайда ғана жұмысшылардың денсаулығы мен қауіпсіздігін қорғауға бағытталған маңызды және іске асыруға болатын стандарттарға ие боламыз. Шын мәнінде, Конгресс берген шеңберде Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасы (OSHA) өнеркәсіптік қауіпсіздік саласындағы саясатты қалыптастырып, іске асырады. Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасының (OSHA) құрамындағы әртүрлі құрылымдар, ережелерді іске асыру мен олардың орындалуын қадағалау міндеттерін жүзеге асырады.

Саясатты іске асыру барысында агенттіктердің көпшілігінің сұраулар мен қосымшаларды өңдеу, жазбаларды тексеру, ақпарат жинау, есептер жазу және т.б. секілді жұмыстарды жасайтыны күнделікті, үйреншікті немесе жалықтыратын болуы мүмкін. Көптеген адамдар, агенттіктер оларға тікелей әсер етпейінше, не істейтіні жөнінде аз біледі немесе мүлдем білмейді. Соған қарамастан, саясаттың мазмұны немесе мәні және оның әсері мен жетістікке жету дәрежесі үшін іске асырудың салдары, оны тұжырымдау және қабылдау кезеңдеріндегі секілді маңызды. Шын мәнінде, егер саясатты іске асыру еш нәтиже бермесе, онда бұған дейінгі әрекеттердің барлығының пайдасыз болғаны.

Белсенді, кейде қиян-кескі күрес, қоршаған ортаның ластануын бақылау, оң іс-әрекеттер және аборт жасату секілді саясаттардың іске асырылуына ықпал етеді. Заңнамалық алаңда зардап шеккен топтар саясат жүргізуге кедергі келтіру немесе оған ықпал ету арқылы бірқатар шығындардың орнын толтыруға тырысуы мүмкін. Осылайша автокөлік компаниялары ондаған жылдар бойы Автокөлік жолдарының қауіпсіздігі ұлттық басқармасының қауіпсіздік көпшігіне қатысты талабын кешіктірді. Көмір өнеркәсібі құрлықта ашық әдіспен өндіру әрі кеніштердегі қауіпсіздікті реттеудің тиімділігін төмендету үшін табанды жұмыс жасап келді.

Ұлттық үкіметтің шетел үкіметін ресми мойындаудан бас тарту, президенттің Конгресс қабылдаған заңдарға вето қою туралы шешімдері (әсіресе қалталы ветомен байланысты) және Ұлттық саябақ қызметінің 1970 жылдардың басында ұлттық саябақтарда найзағайдан туындаған өртпен күрес туралы шешімі секілді бірнеше саяси шешімдер өздігінен іске асырылады. Алайда нақты әрі бір реттік іс-әрекетті қажет ететін мұндай шешімдер салыстырмалы түрде аз. Сондықтан мемлекеттік саясатты зерттейтіндер саяси процестің жүзеге асырылу сатысына немқұрайды қарауы мүмкін.

Джонсон ел басқарған жылдардағы әлеуметтік әл-ауқат бағдарламаларының ауқымы кеңейіп, олар назарын *іске асыруға* аударғанға дейін (бұл термин 1960 жылдары қолданыла бастады), бұл көптеген саяси және әлеуметтік ғылымдар саласындағы ғалымдарды қызықтырмай келді.[4] Профессорлар Джеффри Л.Прессман мен Аарон Вилдавскийдің 1970 жылдардың басында Калифорния штаты Окленд қаласындағы Экономикалық даму басқармасы жасаған федералды жұмыс орындарын құру жобасының сәтсіздікке ұшырағаны туралы кейстік зерттеу негізінде жарық көрген «Іске асыру» (*Implementation*) атты еңбегі саясаттанушылардың жобаны іске асыруға деген қызығушылығын арттырды.[5] Осы маңызды оқиғадан кейін саясаттанушы ғалымдар саясатты сәтті жүзеге асыруға бола ма (немесе басқаруға) дегенді талқылаумен және кейбір саясаттың басқаларына қарағанда неғұрлым сәтті іске асатындығын нақты түсіндіретін жүйелі теориялар құрумен, саясаттың іске асырылуын белсенді түрде зерттеп келеді. Сәтті іске асыру үшін олар арнайы айнымалыларды анықтау секілді, теориялық негіздемені табуы керек. Алайда олардың ықпалы іске асыру бойынша көптеген әдебиеттер қорын арттыруға және іске асыру процесі туралы түсінігімізді тереңдетуге үлес қосты.[6]

Іске асыруға бағытталған көптеген зерттеулер «жоғарыдан төменге» немесе «төменнен жоғарыға» тәсілін қолданады. «Жоғарыдан төменге» тәсілін қолданушылар жоғары лауазымды тұлғалардың іс-әрекеттеріне, мінез-құлқына әсер ететін факторларға, саясат мақсаттарына қол жеткізілген-жеткізілмегеніне және саяси тәжірибеге сүйене отырып қайта қаралған-қаралмағанына бағытталған. «Төменнен жоғарыға» тәсілін

жақтаушылардың пікірінше, бұл тәсіл жоғары деңгейдегі лауазымды тұлғаларға тым көп көңіл бөлініп, саясаттан аулақ болуға немесе оны өз мақсатына қолдануға тырысатын төменгі деңгейдегі лауазымды тұлғалардың әрекеттерін елемейді немесе бағаламайды. Олардың пайымынша, іске асыру туралы зерттеулер төменгі деңгейдегі лауазымды тұлғалар мен олардың клиенттермен қарым-қатынасына бағытталуы қажет. Іске асыруға әсер ететін факторларға штаттық және жергілікті деңгейдегі экономиканың жай-күйі, жергілікті лауазымды тұлғалардың қарым-қатынасы және клиенттердің әрекеттері жатады. Күтілгендей, осы екі тәсілді біріктіруге әрекет жасалды.[7] Дегенмен іске асыруды зерттеудің ең жақсы әдісі жөнінде келісімге қол жеткізілмеді.

Іске асыру жөніндегі әдебиетке қаншалықты негізделсе де, бұл тарауда саясатты іске асыруда дәстүрлі тәсіл қолданылып, саясатты іске асыру процесінің кейбір қатысушыларына шолу жасаумен басталады. Содан кейін назар әкімшілік агенттіктерге бағытталады. Әкімшілік ұйым, саяси контекст, саясатты қалыптастырудың құрылымы және іске асыру әдістері өз кезегімен қарастырылады. Қаржылық ресурстармен қатар («Бюджетті қалыптастыру және мемлекеттік саясат» атты 5-тарауда қарастырылғандай), оларды саясаттың нәтижелері мен іске асырудағы жетістігіне әсер ететін тәуелсіз айнымалылар ретінде қарастыруға болады. Саясатқа сәйкестік туралы қорытынды бөлімде пайда көргендердің немесе реттеу объектісі болғандардың жауаптары қарастырылады. Бұл тараудың мақсаты – оқырмандарға саясат пен саясатты іске асыру процестері туралы мағлұмат беру және оларды талдауға арналған бірнеше құралдарды ұсыну. 6.1-кестеде іске асыру процесіне жеңіл-желпі шолу ұсынылған.



Федерализм және саясатты іске асыру

Федерализм көбінесе ұлттық саясатты жүзеге асыруды қиындатады. Әлеуметтік қамсыздандыру, коммерциялық авиакомпаниялардың қауіпсіздігі, банктік депозиттерді сақтандыру секілді әртүрлі саясатты тек қана жоғары лауазымды тұлғалар басқарса да, көптеген ұлттық саясат төменгі дәрежедегі қолдау және іске асыру үшін айтарлықтай дәрежеде штаттық және жергілікті үкіметтерге тәуелді. Бұл білім беру (төменгі әрі жоғары), қоршаған ортаны қорғау, автокөлік жолдары, әлеуметтік қамсыздандыру және құқық қорғау саласындағы көптеген ұлттық саясатқа қатысты.[8] Мұндай салаларда Конгресс саясатты қалыптастыруда штаттарды айналып өте алмайды немесе ынтасыз (мемлекеттік білім беру секілді). Сондай-ақ Конгресс ұлттық бағдарламалардың бірқатар бөлігі штаттар мен жергілікті басқаруға ауыстырылуы мүмкін деп тапты.

Шығынды көшіру көбінесе ұлттық үкіметтің бағыттауы немесе бағдарлама шығындарын штаттық және жергілікті үкіметтерге жанама түрде жүктеуі кезінде пайда болды. Болжам бойынша бұл олардың лауазымды тұлғаларының шағымын тудырды. 1995 жылы республикашылдар Конгресті бақылауға алғаннан кейін көп ұзамай «Қаржыландырылмайтын мандаттарды реформалау туралы» Заң (*Unfunded Mandates Reform Act*) екі партияның басым көпшілігінің қолдауымен қабылданды. Бұл Заң Конгресс мақұлдаған мандаттарға жұмсалатын шығындардың айқындығын қамтамасыз етуге және үкіметаралық мандаттар заңды күшіне енген кезде Конгресті қаржыландыруға мәжбүр етуге бағытталған. Процедуралық тәртіп Конгрестің мандатты мәжбүрлейтінін мойындауын талап етеді. Оларға тыйым салынбаған.

6.1-сызба

Саясатты іске асыру процесі



Бұл Конгрестің іс-әрекетін қатты өзгерте қоймады. «Қаржыландырылмайтын мандаттарды реформалау туралы» Заң қабылданғаннан кейін Конгресс бірқатар мандаттарды белгіледі. Олардың көпшілігі

қаржыландыру жөніндегі заң жобасына енгізілген заңнама секілді бірнеше кемшіліктері бар заңнаманың шеңберінен тыс болды. Конгрестің бюджет тапшылығын азайтуға бағытталған қысымға жауап беруіне қарай, қаржыландырылмайтын мандаттар іс-әрекетке қатысты талаптарды қанағаттандыру барысында ұлттық үкіметке шығындарды төмендетуге жәрдемдеседі.

Ұлттық заңнама мен агенттіктер саясаттың мақсаттарын, тиімділік стандарттарын, техникалық көмек, қаржылық қолдау және басқаларын ұсынуы мүмкін, алайда мақсатты топтарға қатысты саясатты жүргізу үшін қажетті күнделікті әкімшілік іс-қимылдардың көп бөлігі штаттардан келуі қажет. Мысалы, көптеген штаттарда Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) ауа мен су сапасының стандарттарын орындау өкілеттігін штаттық экологиялық агенттіктерге жүктеді. Бұл екі деңгейлі іске асыру жағдайын туғызады: макро деңгейде іске асыру және микро деңгейде іске асыру.[9] Макро деңгейде ұлттық тұлғалар штаттық деңгейдегі лауазымды тұлғалардың тиімді іс-қимылын қамтамасыз ету үшін әрекет етуі керек. Содан кейін микро деңгейде штаттық лауазымды тұлғалар мақсатты топтардың талаптарды орындауын қамтамасыз етуі тиіс. Макро-микро деңгейде іске асыру қателердің ықтималдығын арттырады.

Клинтон әкімшілігі егер штаттар қоршаған ортаның сапасын жақсартуда инновация мен тиімділік көрсетсе, федералды экологиялық бағдарламаларды басқаруда оларды икемді ету үшін Ұлттық экологиялық өнімділігі серіктестік жүйесін (NEPPS) жетілдірді. Өкінішке қарай, Ұлттық экологиялық өнімділігі серіктестік жүйесін (NEPPS) іске асыру ойдағыдай нәтиже бермеді. Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің (EPA) лауазымды тұлғалары қолданыстағы тәжірибені өзгертуге көбіне құлықсыз болды. Өз кезегінде, штаттар инновацияларға күткендей құлшыныс көрсетпеді. «Олар тиімділігін бағалайтын және федералды бақылаудан ауытқуын анықтайтын, федералды үкіметтің тиімді жұмыс шараларын белгілеп жариялайтын кез келген жағдайда мүмкіндікке қарсы тұруға тырысты».[10] 2000 жылдан бастап, әкімшілік агенттіктердің Ұлттық экологиялық өнімділігі серіктестік жүйесін (NEPPS) қолдауда көрсеткен қызығушылығы шамалы ғана.

КЕЙС-СТАДИ

«Бастауыш және орта білім туралы» Заң

1965 жылғы «Бастауыш және орта білім туралы» Заң (*The Elementary and Secondary Education Act*) Джонсон әкімшілігінің «Кедейлікпен күрес» саясатының бір бөлігі еді. Оның 1-бөлімінде қалалық және ауылдық кедей аймақтардағы әлеуметтік жағдайы төмен балалардың білімін жақсарту үшін федералды қаржылық көмек көрсету көзделді. Ол федерализм мен саясатты басқаруға жақсы мысал бола алады.

Әлеуметтік реформаны жақтаушылар бұл саясатты штаттық және жергілікті үкімет әлеуметтік жағдайы төмен отбасылардың балалары үшін қолжетімді білім беру мүмкіндіктері мен тетіктерін жақсарту арқылы кедейлікті төмендетуге бағыттаған деп ойлады. Бастапқыда Білім кеңсесі (қазіргі таңда Білім министрлігі) басқарған сияқты, қаражаттың қаншалықты кедей балаларға жұмсалғаны және аудандардағы басқа балаларға ұсынылған қызмет деңгейінен асатын қызметтерді сатып алған-алмағаны белгісіз болды. Қаражатты дұрыс пайдаланбау фактілері туралы көп айтылды.[11]

Бұл жағдайға бірқатар фактор ықпал етті. «Бастауыш және орта білім туралы» Заңда мақсатты топтың мүмкіндігі шектеулі балалар екендігі туралы нақты айтылғанымен, заңнамалық тарихы «оның жалпы көмек екені нақтыланбаған болса да соған ұқсастығын» көрсетті. Бұл белгісіздікпен қатар, заңнаманы қолдайтын реформаторлардың оның іске асырылуына белсенді араласпағаны сол кездегі Білім кеңсесі лауазымды тұлғаларының заңнаманы қабылданған жұмыс жасау әдістеріне орай түсіндіре алатын мүмкіндігінің болғанын білдіреді.

Білім кеңсесінің негізгі міндеті штаттық және жергілікті мектеп агенттіктеріне көмек және кеңес беру болды. Бұл олардың қызметін реттеуге немесе бақылауға бейім болмағандықтан, «Бастауыш және орта білім туралы» Заңның 1-бөлімінде қарастырылған қаражаттың мақсатты түрде жұмсалуын қамтамасыз етуге белсенді шаралар қабылдамады. Сондай-ақ осы тарауда, бұрын айтылғандай, штаттық және жергілікті агенттіктер мемлекеттік білім беру саласында тарихи тұрғыда үстемдікке ие болды және олардың гегемониясы үшін қатты саяси қолдау көрсетілді. Бұл ұлттық лауазымды тұлғаларға жергілікті басымдықтармен үйлеспейтін бұйрық нұсқауларды орындату қиынға соғатынын білдіреді.

Алайда 1970 жылдардың аяғында 1-бөлім бағдарламасы айтарлықтай өзгеріске ұшырады. Білім кеңсесінің жаңа қызметкерлері бағдарлама аясындағы шығындарды қатаң түрде қадағалауды қолға алды. Әлеуметтік қамсыздандыру құқығы жөніндегі ұлттық ұйым және Мүмкіндігі шектеулі балаларға білім беру жөніндегі ұлттық консультативтік кеңес секілді мүдделі топтар бағдарламаның мүмкіндігі шектеулілерге бағытталуын басты назарда ұстады. Көптеген штаттық білім беру бөлімдерінде компенсациялық оқытумен айналысатын кеңселер құрылды және олар қаражаттың аз қамтылғандарға жұмсалуына мүдделілік танытты. Бұл өзгерістер 1-бөлім бағдарламасы бойынша мүмкіндігі шектеулілерге қарастырылған көмектің әлдеқайда сәтті іске асуына ықпал жасады. Зерттеулер көрсеткендей, 1-бөлім бағдарламасы бойынша қарастырылған қаражат студенттердің оқу үлгерімін жақсартты.

1-бөлім бағдарламасын іске асырылуына қатысты жасалған осы өзгерістер оның негізгі қолдаушыларын мақсатына жақындата түсті. 1981 жылы

Рейган әкімшілігінің бастамасымен «Білім беру жүйесін нығайту және жетілдіру туралы» Заң (*Education Consolidation and Improvement Act*) шеңберінде көптеген басқа білім беру бағдарламалары білім гранттарына біріктірілген кезде 1-бөлім жеке бағдарлама ретінде сақталды.

Клинтон әкімшілігі тұсында 1-бөлім бағдарламасын қаржыландырудың ауқымы кеңейе берді. Алайда табысы аз отбасылардан шыққан оқушылары көп аудандарға көбірек қаражат бағыттау және федералды қаражатты пайдалану жөніндегі есеп беруді арттыратын әрекеттер сәтсіз аяқталды.

«Бастауыш және орта білім туралы» Заңға алты жылға қайтадан өкілет берген, күрделі, ұзақ және екі партияның да қолдауымен қабылданған 2001 жылғы «Ешбір бала назардан тыс қалмасын» (*No Child Left Behind Act*) Заңы мемлекеттік білім беру жүйесіне федералдық үкіметтің араласуы мен бақылауын едәуір кеңейтті. Заң Джордж В.Буш әкімшілігінің қолдауымен және екі партиялық мықты Конгрестегі көпшіліктің дауысымен қабылданды.[12] Бұл – салықты төмендетумен бірге, әкімшіліктің ішкі саясатындағы ерекше жетістігі болды.

«Ешбір бала назардан тыс қалмасын» Заңы білім беру саласына федералды қаржыландыруды алу үшін штаттардан жыл сайын үшінші-сегізінші сыныптарда және жалпы орта мектептің бірінші сыныбында оқу және математика пәндері бойынша оқушыларды тестілеуді талап етті. Бастауыш, негізгі орта және жалпы орта мектептерде әр сынып үшін жаратылыстану ғылымдарынан емтихан талап етілді. Бұл тестілеумен 2014 жылға қарай барлық оқушылар, оның ішінде, оқу мүмкіндігі шектеулі және ағылшын тілі екінші тіл болып табылатын оқушыларды да өз штаттары белгілеген «академиялық үлгерім» деңгейіне жеткізуге арналған. Штаттар АҚШ Білім министрлігінің бақылауымен өз тесттерін әзірлеуге және бақылауға жауапты.

Екі жыл қатарынан біліктілік мақсатына жету үшін «қажетті жыл сайынғы ілгерілеуге» қол жеткізбеген мектептер «жетілдіруді қажет етеді» деп саналады. Олар оқушыларға басқа мемлекеттік мектептерге ауысуға рұқсат беру немесе репетиторлық секілді қосымша қызметтерді ұсыну сияқты белгіленген іс-шараларды қабылдауы қажет. Сайып келгенде, тиісті ілгерілеушілікке қол жеткізе алмаған мектеп «қайта құрылуы», яғни штаттың бақылауына өтуі немесе арнайы мектепке айналуы мүмкін.

«Ешбір бала назардан тыс қалмасын» Заңының негізгі мақсаты – штаттарға және олардың 95 000-нан астам мемлекеттік мектептеріне кеңейтілген тестілеу бағдарламасын талап ете отырып, федералды қаражатты пайдалану үшін олардың «есеп берушілігін» арттыру арқылы мемлекеттік білім берудің сапасын жақсарту үшін қысым көрсету. Ол Клинтон әкімшілігі кезінде жартылай ғана сәтті іске асқан «Бастауыш және орта білім туралы» Заңын 1994 жылы қайта іске қосуды көздеген бастамаға негізделген.

«Ешбір бала назардан тыс қалмасын» Заңын іске асыру даулы мәселе болып келді.[13] Штаттық және жергілікті лауазымды тұлғалар Білім министрлігі ережелерді әзірлеу кезінде оларды елеусіз қалдырғанына, федералдық мандаттарды қабылдауға икемділік берілмегеніне және кеңейтілген тестілеудің шығындарын жабу үшін федералды қаражаттың жеткіліксіз болғанына шағымданады. Білім министрлігі ауыл мектептерінде барлық мұғалімдердің «жоғары білікті» болуы талаптарын жеңілдету секілді кейбір шағымдарға жауап қайтарды.

Әрине, штаттар мен олардың мектеп округтері әлі күнге дейін мемлекеттік мектептердің күнделікті жұмысына жауап береді және қаржыландырудың көп бөлігін қамтамасыз етеді. Қазіргі таңда федералды үкімет мемлекеттік мектептерді қаржыландырудың шамамен 8 пайызын қамтамасыз етеді. Кейбіреулердің пікірінше, федералды араласудың және «Ешбір бала назардан тыс қалмасын» Заңының әсері бұл мөлшерге сәйкес келмейді. Штаттардың лауазымды тұлғалары, кейбір штаттық заң шығарушы органдардың сес көрсеткені секілді, федералды қаржыландырудан тас тартуы және басқылаудан құтылуы мүмкін еді.[14] Шын мәнінде, федералды ақшаны кері қайтару жағдайы сирек кездеседі. Штаттық және жергілікті үкіметтер көбінесе ресурстардың тапшылығын сезінеді және өзінің федералды үлесін алғысы келеді. Сондай-ақ білім беру саласында кейбір штаттар мен мектеп округтері федералды қаражатқа басқаларға қарағанда көбірек тәуелді.

«Ешбір бала назардан тыс қалмасын» Заңы көптеген мемлекеттік мектеп оқушыларын тестілеуге және тестілеуге дайындықты жақсартуға ықпал жасағанына қарамастан, оның білім беру сапасына қалай әсер еткені белгісіз.[15] Заңға 2006 жылы қайтадан өкілеттік берілу жоспарланған болса да, бұл әлі іске аспады. Заңды өзгерту үшін не істеу керектігіне қатысты қатты келіспеушіліктер жалғасуда, ал кейбіреулер одан бас тартуды жөн санайды. 2009 жылдың алғашқы айларында «Ешбір бала назардан тыс қалмасын» Заңы рецессия мен қаржылық және энергетикалық дағдарысқа байланысты күн тәртібінен тыс қалды. Оның үстіне қашқақтау қажет «саяси шетін мәселе» *(political hot potato)* ретінде қарастырылды. Содан бері ішінара өзгерістерге қатысты келіспеушіліктерге байланысты, ол күн тәртібінде айтарлықтай көрінбеді.

«Ешбір бала назардан тыс қалмасын» Заңы сияқты көптеген ұлттық саясатты сәтті іске асыру ұлттық, штаттық және жергілікті үкіметтер мен агенттіктер арасындағы үйлестіруді және ынтымақтастықты қажет етеді. Осы мақсатқа жету үшін ұлттық саясатты штаттық және жергілікті мүдделер мен перспективалармен жақсылап сәйкестендіру қажет. Бұйрық беру көбінесе көндіру мен келіссөздерге орын беруі тиіс. ■



Саясатты кім іске асырады?

Басқа заманауи саяси жүйелердегідей, АҚШ-та да саясатты жүзеге асыру қазіргі таңда *бюрократия* деп те аталатын, әрі сипаттамалық, әрі жағымсыз мағынадағы формальді түрдегі бірқатар әкімшілік агенттіктердің құзыретіне жатады.[16] Әкімшілік агенттіктер салық жинайды; пошта жүйесін, түрмелер мен мектептерді басқарады; банктерді, коммуналдық кәсіпорындарды және ауылшаруашылық өндірістерін реттейді; көшелер мен автокөлік жолдарын салып, күтіп ұстайды; тағам, ет, су және дәрілердің қауіпсіздігін қамтамасыз ету үшін оларды тексереді; медициналық жеңілдіктер мен қызметтер көрсетеді және қазіргі таңдағы үкіметтердің көптеген басқа міндеттерін орындайды.

Іс-қимылдары мен әрекетсіздіктеріне қатысты көптеген шағымдардың болуына қарамастан, агенттіктер мен бюрократтар әкімшілік басқару процесінде маңызды мәнге ие, олар әрекеттілікті, сабақтастық пен тұрақтылықты қамтамасыз етеді. Саяси биліктің табиғатын, қолданылуын және әсерін толығырақ түсінгісі келетін адам, әкімшілік процестерді, атап айтқанда, саясатты іске асыруды назардан тыс қалдыруы мүмкін емес. Ол кімнің «нені, қашан және қалай» алатынына үлкен ықпал етеді.[17]

Үкіметтің күнделікті жұмысының көп бөлігін атқаратындықтан, олардың әрекеттері басқа үкіметтік органдардың әрекеттеріне қарағанда азаматтарға үнемі және тікелей әсер етеді. Соған қарамастан агенттіктердің өз юрисдикциясы шегінде саясат жүргізу барысындағы көптеген дискрециялық өкілеттігінің болуын (мысалы, баламаларды таңдауда еркін әрекет ету немесе мүмкіндік) қоспағанда, саясаттанушылардың іске асыруға көп аландауының қажеті жоқ. Бір кездері агенттіктердің заң шығарушы органдары мен басшылар қабылдаған саясат автоматты түрде қолданылады деген пікір кең таралған. Десе де, бұл жалпы олай емес (пошта маркаларын сату және валютаны басып шығару секілді жағдайларды қоспағанда).

Дәстүрлі мемлекеттік басқару саласындағы әдебиеттің классикалық ерекшелігі – саясат және басқару, жеке және нақты қызмет саласы деген ұғым болды. 1900 жылы профессор Франк Гудноудың жазуы бойынша, саясат мемлекеттің ерік-жігерін қалыптастырумен, құндылықтар туралы пайымдаулар жасаумен және үкіметтің нені жасап, не жасамауы керектігін анықтаумен, қысқаша айтқанда, саясатты қалыптастырумен айналысты. Мұны биліктің «саяси» тармақтары, яғни заң шығарушы және атқарушы билік жүргізуі керек еді.[18] Әкімшілік, керісінше, саяси салалардың шешімдерін жүзеге асыра отырып, «мемлекеттің еркін» іске асырумен айналысты. Әкімшілік не болуы керектігін емес, нақты мәселелерді қарастырды. Сондықтан саясатты жүзеге асырудың тиімді әдістерін (немесе «ең жақсы тәсілін») анықтауға баса назар аударуы тиіс еді. Егер бұл көзқарас

шынымен рас болса, саяси сарапшылар саясатты қабылдау мәселесін ғана зерттеуі мүмкін еді.

Әкімшілік агенттіктерге көбінесе кең және екіұшты өкілеттіктер берілген, бұл өз кезегінде оларға қандай да бір мәселе бойынша не істеу немесе істемеу керектігін таңдауға мүмкіндік береді. Сондықтан Ұлттық еңбек қатынастары кеңесіне еңбек және басқару келісімдерінің «адал ниетпен» жасалуын қамтамасыз етуге; Федералды байланыс комиссиясына, телевизиялық компанияларға «қоғамдық мүдде, ыңғайлылық пен қажеттілік» үшін лицензия беруге; орман қызметіне, ұлттық ормандарды басқаруда ағаш кесетін компаниялардың, спортшылар мен мал шаруашылығымен айналысатындардың және басқа да пайдаланушылардың мүдделерін теңестіретін саясатты ұстануға; тұтынушылардың қауіпсіздігі жөніндегі комиссиясына, «негізсіз қауіп» туғызатын өнімдерге тыйым салуға және Қоршаған ортаны қорғау агенттігіне, судың ластануын бақылау үшін «экономикалық қолжетімді ең қолайлы технологияны» пайдалануды қамтамасыз ету үшін өкілеттіктер берілген. Мұндай заңды мандаттар агенттіктерді саясатты қалыптастыруға бағыттайды. Сондай-ақ оларға берілген дикрециялық өкілеттіктерге байланысты, қысым көрсету топтары мен олардың шешімдеріне ықпал жасауға тырысатын басқаларының саяси нысаны болады. Соның салдарынан агенттіктер саясатқа араласа бастайды.

Заң шығару процесіне қатысатындар жанжалға түсетін тараптар арасындағы көптеген мәселелерді нақты шешуге көбінесе қол жеткізе алмайды немесе қаламайды. Тек кейбір мәселелерді түсініксіз және реттелмеген күйінде қалдыру арқылы заңнама бойынша келісімге қол жеткізуге болады. Уақыттың, қызығушылықтың, ақпараттың және тәжірибенің жетіспеушілігі, сондай-ақ оны іске асыруда икемділіктің қажетті болуы агенттіктерге кең өкілеттіктерді беруге себеп болады. Жоғарыда айтылғандай, мекемелерге кемшіліктерді жою, саясатты айқындап, нақтылау және қарама-қайшы мүдделерді келістіру міндеті жүктелген заңнама осы факторлардың нәтижесінде туындайды. Мұндай жағдайларда әкімшілік процесс заң шығару процесінің жалғасы бола алады.

Заң шығарушы органдар саясатты қалыптастыру өкілеттігінің көп бөлігін әкімшілік органдарға бергенімен, заң шығарушы органдар нақты әрекет ете алмайды деп болжауға болмайды. Мысал ретінде көрілікке және асыраушысынан айырылу бойынша жәрдемақыға, рұқсат етілген қосымша жалақыға және басқа да мүмкіндіктерге арналған стандарттарды нақты белгілейтін Әлеуметтік қамсыздандыру заңнамаларын атауға болады. Осы жәрдемақыларды тағайындау туралы өтініштер бойынша әкімшілік шешімдердің көбісі қарастырылатын іске заңмен белгіленген стандарттарды қолдануға және өтініш берушінің зейнетке шығуға құқығы бар-жоғын шешуге және егер ондай құқығы бар болса, қандай мөлшерде жәрдемақы алу

керектігін шешумен байланысты. Мұндай жағдайларда қабылданған әкімшілік шешімдер әдеттегіге айналады, сондықтан дау тудыруы екіталай.

Салыстыру үшін, Әлеуметтік қамсыздандыру бағдарламасы аясындағы мүгедектіктің стандарты айтарлықтай қарама-қайшылық тудырды. *Мүгедектік* өлімге апарып соқтыратын немесе кемінде он екі айға созылуы мүмкін физикалық немесе ақыл-ой қабілетінің нашарлауы салдарынан кез келген елеулі табысты іс-әрекетке қабілетсіздік ретінде анықталады. Бұл анықтама түсіндіру, болжау және келіспеушілікке көп негіз болады.[19] Мүгедектік бойынша жәрдемақыларды беруден бас тартуға қатысты мыңдаған іс федералды соттарда қаралады.

Әкімшілік агенттіктер мемлекеттік саясатты іске асырудың негізгі орындаушысы болғанымен, көптеген басқа субъектілер де оны жүзеге асыруға қатысып, әртүрлі жолдармен өз үлесін қоса алады. Мұнда қарастырылатындардың қатарында заң шығарушы органдар, соттар, қысым көрсету топтары және қоғамдық ұйымдар бар. Олар саясатты іске асыруға тікелей қатысуы мүмкін немесе әкімшілік органдарға немесе екеуіне де әсер етуі мүмкін. Агенттіктер іске асыру процесін толығымен бақылай алмайды. Бұл жерде тағы да американдық саяси жүйедегі билік үшін бәсекелестікті көруге болады.

Президент

Конституцияның II бабында: «Атқарушы билік президенттің құзырына беріледі...» делінген. Мұның неге әкеп соғатыны туралы ешқандай түсініктеме берілмеген. Бұдан әрі II бапта «Ол заңдардың әділ орындалуына қамқорлық жасайды» делінген. Бұл президенттің саясатты іске асыруға қатысуына мүмкіндік береді және міндеттейді.

Алайда президенттің жауапкершілігі мен міндеттерінің ауқымы кең. Оларға сыртқы саясат, экономикалық саясат және экономиканың әл-ауқаты, саясат әзірлеу, мемлекет басшысы ретіндегі рәсімдермен бірге, саясатты іске асыру кіреді. Профессор Джордж Эдвардс пен Стивен Уейннің пайымдауынша, «саясатты іске асыру көптеген [қазіргі] әкімшіліктерде аз басымдыққа ие болды». Олар «Президенттер егер саясат жақсы басқарылса, аз ғана ұпай алатынын біледі, себебі оларды тиімді іске асыру өте қиын» деп түсіндіреді.[20]

Линдон Джонсон саясатты іске асыруға толық араласқан соңғы президент болды.[21] Ол агенттіктердің лауазымды тұлғалары туралы жүйелі түрде есеп алып отырды, лауазымды тұлғаларға олардың бағдарламалары туралы сұрақ қойды, іс-шаралар бойынша ұсыныс жасады және т.б. Ол мәселенің егжей-тегжейіне толық тоқталмаса да, саясатты іске асыру процесіне қатысуға тамаша мүмкіндігі болды. Мысалы, ол инфляцияға қарсы күресте баға мен жалақының өсуіне қатысты ұсыныстарды пайдалады. Джонсон «іскерлік топтармен және кәсіподақ көшбасшыларымен кездесті..., жеке,

телефон және жеделхат арқылы үндеулер жасады, сәйкестікті қамтамасыз етуге көмектесетін «тетіктерді» ұсынды және қоластындағыларды әрекет етуге шақырып, қысым көрсетті. Оның келісімінсіз жалақыға қатысты қандай да бір іс-әрекет жасалмады». Джонсон қызметіне қатты берілген белсенді президент болды.

Кейде президент және оның кейбір кеңесшілері заңнамалар жинағындағы заңды конституциялық емес деп шеше алады. Ондай жағдайда президент не істеуі керек? Ол заңды қолданбауға нұсқау беруі керек пе? Немесе оны соттар түпкілікті үкім шығарғанға дейін қолдануы керек пе? Жуырда президент Обама «Некені қорғау туралы» Заңға (*Defense of Marriage Act*) қатысты бұл дилеммамен бетпе-бет келді.[22] Ол «Заң Конституцияға қайшы және оның әкімшілігі бұдан былай оны сотта қорғамайды» деп шешті. Ол өзінің Бас прокурорымен және кейбір кеңесшілерімен (барлығымен емес) бірге мұны жасау керек деген қорытындыға келді. Басқа президенттер де солай істеді. 2013 жылдың маусымында АҚШ Жоғарғы Соты 4-ке қарсы 5 дауыспен «Некені қорғау туралы» Заңды Конституцияға қайшы деп шешті.

Қазір президенттер саясатты іске асырудың егжей-тегжейіне көп араласпайды. Президенттің лауазымды тұлғалар мен агенттіктерді өзі қалағандай қызмет етуге мәжбүрлеу үшін атқарушы билік бақылауға және басқаруға құқығы бар. Мұны қызметке тағайындау және қызметтен босату өкілеттігі арқылы жүзеге асырады. Президент департаменттер мен агенттіктердегі жоғары деңгейдегі орындарға жүздеген адамды қызметке тағайындайды. Президент өзінің саяси философиясына немесе саяси бағытына жақын адамдарды мұқият таңдайды. Джордж В.Буштың реттеуші агенттіктер мен комиссияларға (мысалы, Қоршаған ортаны қорғау агенттігі, Монополияға қарсы бөлім және бағалы қағаздар мен биржалар) тағайындаған консервативті көзқарасты ұстанатын тұлғалары тағайындауы реттеу органының белсенді қызметкері болған жоқ. Олар өздерінің юрисдикциясындағы заңдарға бағынғанымен, оларды тиісті түрде жүзеге асырмады. Ал Обаманың осы және басқа да агенттіктерге тағайындаған тұлғалары әлдеқайда белсенді болды. Мысалы, Қоршаған ортаны қорғау агенттігі ауа мен судың ластануын реттеуге анағұрлым жауапкершілікпен қарады.

Президенттер лауазымды тұлғаларды қызметінен жиі алып тастамайды. Бұл қиын және сирек жасалатын әрекет. Президент тағайындаған тұлғалар көбінесе президенттің көзқарасына сай әрекет етуді ойын ережесінің бірі деп санайды. Джонсон әкімшілігінің бұрынғы қызметкері маған айтқанындай, «егер президент қалаған нәрсені орындай алмасаңыз, қызметіңізден кетуіңіз керек».

Заң шығарушы органдар

Заң шығарушы органдардың кейбір мүшелері саясатты іске асыруға үлкен қызығушылық

танытады. Шынында да, профессор Теодор Лоудың пікірінше, «Конгрестің басты мәселесі мен басты бағыты – азаматтардың мінез-құлқын белгілеу ғана емес, көбінесе әкімшілердің мінез-құлқына әсер ету».[23] Конгресс пен оның мүшелері әкімшілік әрекетке әсер ету және агенттіктердің өздері жасаған істері үшін есеп беруін қамтамасыз ету үшін қолданған кейбір әдістері осы параграфта қарастырылған.

Комитет тыңдаулары мен тексерулер ақпарат жинау, саясаттың орындалуын қарау, агенттіктердің іс-әрекеттерін жариялау, агенттіктердің лауазымды тұлғаларына қысым көрсету және Конгресс мүшелерінің саяси беделін көтеру үшін қолданылады (Техникалық тұрғыда тыңдаулар ұсынылған заңнамаларға назар аударады, ал тексеру проблемаларға қатысты. Олар мұнда бірге қарастырылады). 1997 жылы Сенаттың Қаржы комитеті, салық төлеушілердің Мемлекеттік кірістер қызметі жөнінде айтқан «қорқынышты» әңгімелерінен кейін басқармаға қатысты тыңдау өткізді. Олардың атышулы сапасы көптеген медианың назарын аударды және 1998 жылғы «Мемлекеттік кірістер қызметін қайта құру және реформалау туралы» Заң *(IRS Restructuring and Reform Act)* үшін екі партиядан да саяси қолдау қалыптастыруға жәрдемдесті.[24] Бұл заң Мемлекеттік кірістер қызметін қадағалау үшін тәуелсіз кеңесті құрды, агенттікті қайта құруға шақырды, өз өкілеттіктерін асыра пайдаланған агенттік қызметкерлерін тәртіптік жауапкершілікке тартты және салық төлеушілердің құқықтарын қорғаудың ауқымын кеңейтті. Жалпы, Мемлекеттік кірістер қызметіне деген жағымсыз көзқарасты азайтып, оны салық төлеушілерге жақын ету көзделді. Бір қызығы, кейінірек Сенат тыңдауында болған көптеген жантүршігерлік оқиғалардың негізсіз немесе асыра айтылғаны анықталды.[25]

Бақылаудың тағы бір құралы – заңнаманың ерекшелігі. Конгресс қабылдайтын заңдар неғұрлым егжей-тегжейлі болса, әдетте агенттіктердің дискрециялық өкілеттіктері аз болады. Қоршаған ортаны қорғау туралы бірқатар заңдарда жасалғандай, қаржыларды пайдалануға қатысты белгілі бір шектеулер заңда көрсетілуі немесе кейбір әрекеттер үшін мерзімдер белгіленуі ықтимал; егер агенттік жедел немесе тиімді әрекет етпесе, қатаң ережелер немесе талаптар ықпал ету үшін заңға енгізілуі немесе ең төменгі жалақы туралы заңнамада белгіленген сияқты нақты стандарттар белгіленуі мүмкін. Заң жобаларымен бірге жүретін комитет есептері заңдардың қалай іске асырылатынын түсіндіретін немесе ақшаның қайда кететіні туралы жобаларды белгілейтін ұсыныстар немесе мәлімдемелерді қамтиды. Бұл есептердің заңды күші жоқ, дегенмен әкімшілер тәуекелге бел буып, оларды назарға алмайды.

Көптеген жоғары деңгейдегі атқарушы тұлғаларды тағайындаулар үшін талап етілетін сенаторлық мақұлдау сенаторларға саясатқа әсер ету үшін қолданылатын тетікті береді. Саяси мәселелерге қатысты міндеттемелерді

сенаторлар оларды тағайындау барысындағы тыңдаулар кезінде үміткерлерден алуы мүмкін. Немесе кейбір сенаторлар оның саяси көзқарастары мен іс-әрекеттерін қарама-қайшы деп санайтын болса, үміткер лауазымға қабылданбауы да ықтимал. Бұл президент Билл Клинтон Әділет министрлігі Азаматтық құқықтар бөлімінің басшысы лауазымына ұсынған екі адамға қатысты болды. Консервативті сенаторлар оларды азаматтық құқықтардың жақтаушылары болғандықтан «тым либералды» деп санады.

Заңнамалық вето – бұл әкімшілік іс-қимыл қабылданғанға дейін Конгрестің мақұлдауын қамтамасыз етуі немесе Конгрестің және оның комитеттерінің нақты іс-әрекетті қабылдамай тастау механизмі. Вето 1932 жылы пайда болды. Президент Герберт Гувер ұлттық әкімшілік жүйесін қайта құру үшін өкілеттік қалады, бірақ Конгресс оны беруден бас тартты. Келісім жасалды. Президентке жүйені қайта құруға өкілеттік берілді, бірақ Конгресс егер өзіне қарсы деп санаса, оның әрекеттерін мақұлдамау құқығын берді. Заңнамалық вето әкімшілік агенттіктерге заңнаманы іске асыруда икемді болуға, ал Конгреске атқарылған істерді бақылауға мүмкіндік береді. Бұл сонымен қатар Конгрестің әкімшілік мәселелеріне араласуына негіз болады.[26]

«Бюджетті қалыптастыру және мемлекеттік саясат» атты 5-тарауда айтылғандай, 1983 жылы Жоғарғы Сот заңнамалық ветоны конституциялық емес деп жариялады. Соған қарамастан, содан бері Конгресс қабылданған заңдарға заңнамалық ветоға қатысты 400-ге жуық ереже енгізілді. Басқалары Конгресс пен атқарушы билік арасындағы бейресми келісімдер арқылы жүзеге асырылды. Джордж Буш әкімшілігі кезінде, мысалы, Сыртқы істер министрі Никарагуадағы демократиялық қозғалысты (көтеріліске қатысушыларды) қолдауға қажетті қаражаттың жұмсалуына қатысты Конгрестің төрт комитетіне вето қоюға келісті. Егер бұл жасалмағанда Конгресс Буш әкімшілігі қалаған көмек көрсету бағдарламасын құратын заңды шығара алмайтын еді.[27] Заңнамалық вето заң шығарушы және атқарушы биліктің әртүрлі мүдделерінің кейбірін шешудің практикалық әдісі ретінде қарастырғаны үшін жалғасуда.

Сонымен Конгрестің көптеген мүшелері мен олардың қызметкерлерінің, сондай-ақ Конгрестің барлық мүшелерінің уақытының көп бөлігі «істерді қарауға» арналған.[28] Әдетте қаралатын істерге сайлаушылар әкімшілік агенттіктерге жүгінетін кешіктірілген әлеуметтік қамсыздандыру немесе ардагерлердің жеңілдіктері, лицензияға өтініш беру бойынша қиындықтар немесе грантқа қалай жүгіну туралы белгісіздік сияқты мәселелер жатады. Сайлаушылар, әрине, өкілдерінен өздері үшін қолайлы әрекеттерді қамтамасыз етуді қалайды. Конгресс мүшелері қаралатын істерді қайта сайлану мүмкіндігіне пайдалы болғаны және агенттіктерді бақылауға ықпал еткені үшін қарайды. Бұған қоса бұл тәжірибе жеке қажеттіліктер

мен проблемаларға мейлінше көбірек жауап бере отырып, әкімшілерді «гуманистік» етуге көмектеседі. Агенттіктің лауазымды тұлғаларына келетін болсақ, Конгрестің сауалдарына жауап беру әрі қажетті және саяси қолдауды құру немесе сақтау құралы ретінде қарастырылады.

Соттар

Кейбір заңнамалар ең алдымен сот арқылы жүзеге асырылады. Бұған айқын мысал – қылмысқа қатысты заң, «Монополияға қарсы Шерман Заңы» *(Sherman Antitrust Act)* сияқты бірқатар экономикалық реттеуші заңдар федералды округтік соттарда ашылған сот істерімен орындалады және олардың кейбіреулері сайып келгенде, Жоғарғы сотқа шағым түсіреді. Осы тәсілге байланысты монополияға қарсы саясаттың мәні көбінесе сот түсіндіруіне және заңның қолданылуына байланысты. XIX ғасырда заң шығарушы органдардың кейбір әрекеттерді талап ететін немесе тыйым салатын заңдарды қабылдап, содан кейін оны азаматтардың өз құқықтарын заң бойынша сотта қаралуы арқылы қорғауы үшін қалдыруы әдеттегі жағдай болды. Әдетте заңның орындалуында агенттікке негізгі жауапкершілік жүктелген әкімшілік реттеу қазіргі таңда американдық саяси жүйеде сот арқылы реттеуден гөрі жиі кездеседі. Бұл да тиімдірек.

Кейбір жағдайларда соттар саясатты басқаруға тікелей араласуы мүмкін. Шетелдіктерге азаматтық беру процедуралары, шын мәнінде, әкімшілік процедура болғанымен, оны федералды округтік соттар қарайды. Банкроттық жөніндегі процедуралар да тағы бір мысал. Қамқоршылар, алушылар, бағалаушылар, бухгалтерлер, аукционшылар және басқалардан құралған күрделі жүйені де федералды банкроттық соттар қадағалайды. Жалпы алғанда, бұл – «қарапайым әкімшілік механизмнің кең ауқымды мысалы».[29] Банкроттық жөніндегі ұлттық агенттік бұл қызметтің көп бөлігін басқара алуы да мүмкін еді. Штаттық соттар қарайтын ажырасу мен тұрмыстық қатынастар жөніндегі көптеген істердің де даулы заңдар мен фактілерден гөрі, нұсқаулық пен басқару мәселелерін қамтитын әкімшілік сипаты бар. Судьялыққа тағайындалған немесе сайланған адамдарды бұл мәселелерде нақты әрекет етуге қабілетті деп айтуға болмайды.

Алайда соттардың әкімшілендіруге ең маңызды әсері заңнамаларды және әкімшілік ережелер мен нормаларды түсіндірумен, сондай-ақ бұрынғы істер бойынша әкімшілік шешімдерді қайта қараумен іске асады. Соттар өз шешімдері арқылы саясаттың іске асуын жеңілдетуі, кедергі келтіруі немесе жалпы жарамсыз етуі мүмкін. Жоғарғы Соттың тарифтерді реттеу жөніндегі Штатаралық сауда комиссиясының жағдайсыз шешімдері үшін 1887 жылғы «Штатаралық сауда туралы» Заңға *(Interstate Commerce Act of 1887)* сәйкес бұрынғы ұлттық теміржолды реттеудің күшін жойғаны туралы оқиға баршамызға жақсы белгілі.

Соңғы жылдары Жоғарғы соттың шешімдері тең мүмкіндіктер мен позитивті іс-қимыл бағдарламаларын іске асыруды қиындатты және шектеді. Мысалы, сот позитивті іс-қимыл бағдарламасы Конституцияға сәйкес болуы үшін «үкіметтің мәжбүрлі мүдделерін» қанағаттандыруға «нақты бейімделуі» керек деп шешті. Автокөлік жолдарын салу жобаларының бір бөлігін азшылықты құрайтын мердігерлерге беруді көздейтін Колорадо бағдарламасы осы стандартқа сәйкес келмегені үшін күшін жойды.[30]

Қысым көрсету топтары

Агенттіктерге заңнама арқылы жиі берілетін дискрециялық өкілеттіктерге байланысты, заң қабылданғаннан кейін топтық күрес заң шығарудан әкімшілік алаңға ауысады. Агенттік қызметіне сәтті ықпал ете алатын топ мемлекеттік саясаттың барысы мен әсеріне айтарлықтай ықпал жасауы мүмкін. Кейде топ пен агенттік арасындағы қарым-қатынас топ агенттікті «қармаққа іліктірді» деген ойдың қалыптасуына әкелуі мүмкін. Бұрын штаттараралық сауда комиссиясын темір жол компаниялары қармауға іліктірді деген пікірлер жиі айтылып жүрді,[31] ал қазіргі таңда кеме қатынасы компанияларының Федералды теңіз комиссиясына негізсіз әсер етуі және Орман қызметінің коммерциялық ағаш кесу компаниялары мүдделеріне тым жауапты екені туралы пікірлер жиі айтылуда. Сондай-ақ топтар егер заңнаманы Конгрестің ұйғаруы бойынша орындалмай жатыр деп есептесе, олар Конгреске немесе атқарушы билікке шағымдана алады (олар оны түсіндіргендіктен).

Топтар сонымен қатар белгілі бір мүдделерге өкілдік ету мақсатында көпшілік басқаратын агенттіктердің кеңестерінде ұсынылған кезде басқаруға тікелей араласады. Мысалы, штаттық кәсіби лицензиялық кеңестер жарғыларында басқарма мүшелерінің кейбіреулері немесе барлығы лицензиялық кәсіптен келуі керек екендігі жиі көрсетілген. Кәсіптік лицензиялық бағдарламалар (және реттеулер) әдетте лицензиялық топтардың басымдық көрсетуімен басқарылады. Демек, мұндай бағдарламалар лицензияланған топтың мүддесін көпшіліктің мүддесіне қарағанда көбірек қорғауы мүмкін.

Кәсіби білім беру жөніндегі консультативтік комитет холераны жою жөніндегі консультативтік комитет пен Реактивті қорғау жөніндегі консультативтік комитет сияқты органдар – топтардың саясатты басқаруға араласуына мүмкіндік беретін тағы бір құрал. Қазіргі таңда мыңға жуық консультативтік топ ұлттық әкімшілік агенттіктерге қызмет көрсетеді.[32] Кейбіреулері атауынан байқауға болатындай, агенттіктер мен олардың лауазымды тұлғаларына қажетті кеңестер береді; басқалары бағдарламаларды басқаруға тікелей араласады. Консультативтік органдарға мүше болу топ өкілдеріне артықшылық беруі немесе мемлекеттік органдарға

арнайы қолжетімділікке себепкер болуы мүмкін. Осылайша көптеген ірі қорғаныс саласы мердігерлері Қорғаныс министрлігінің консультативтік комитеттерінде өкілдік еткен. Консультативтік топтар агенттік шешімдерін қабылдауда рөлге ие болған кезде олар әзірлеуге көмектескен саясатқа легитимділік қоса алады.[33]

Кейбір консультативтік комитеттер бағдарламаны басқаруға тікелей қатыса алады. Ұлттық денсаулық сақтау институттарының құрамындағы он тоғыз институттың әрқайсысында ғылыми, медицина және қоғамдық істер көшбасшыларынан оның ішінде белгілі бір институттың (мысалы, қатерлі ісік ауруы, қартаю немесе аллергия және жұқпалы аурулар) мамандарынан тұратын консультативтік кеңес жұмыс жасайды. Медицина факультеттеріне, университеттерге және басқаларына жылына жалпы 30 млрд АҚШ долларынан асатын ғылыми-зерттеу гранттары әр институттың консультативтік кеңесі қарап, мақұлдағаннан кейін ғана беріледі. Бұл гранттардың ғылыми нормаларға да, әрі мемлекеттік саясат талаптарына да сай болуын қамтамасыз ету үшін жасалған.[34]

Қоғамдық ұйымдар

Жергілікті қоғамдық және басқа ұйымдар кейде жергілікті деңгейде ұлттық саясатты басқаруда қолданылады. Мысалы, олардың қатарына Ауылшаруашылығы министрлігінің кірістерді қолдау және топырақты сақтау бағдарламалары бойынша фермерлік комитеттері, Жер ресурстарын басқару бюросының ресурстық консультативтік кеңестері және Қоғамдық іс-қимыл агенттіктері үшін кедейлердің өкілдері жатады. Мұндай демократия тиісті адамдардың бағдарламалардың төменгі деңгейде орындалуына айтарлықтай ықпал етіп, бағдарламаға қолдауын қалыптастыруы мүмкін. Жергілікті әскерге шақыру комиссиялары (кейде «көршілердің кішігірім топтары» деп те аталады) Вьетнам соғысы жылдарында әскерге қажетті адамдарды шақыруда кімді шақырып, кімді шақырмауда шешуші рөл атқарды.[35] Шақырылғандардың көбі Вьетнамға жіберілді. Міндетті шақыру және шақыру кеңестері кейінірек тоқтатылды, бірақ әскерге жарамды ер адамдар әлі де әскери міндеттілік жүйесіне тіркелуі керек.

Президент Джордж В.Буш қызметке кіріскен бастапқы жылдары Діни және қоғамдық бастамалар басқармасын құрды. Кейіннен бірнеше атқарушы министрліктер осындай кеңселерді құрды. Мұның бәрі президенттің 2000 жылғы науқан кезінде «мейірімді консерватизм» туралы айтқан уәделеріне сай құрылды. Бұл жерде әлеуметтік қызметтерге арналған федералды қаражат американдық қоғамда көптігі мен алуан түрлілігімен белгілі жергілікті ұйымдар арқылы игерілуі керек деген түсінік болды. Өйткені олар үкіметтік ұйымдарға қарағанда тиімді деп саналды.[36] Буштың әкімшілігі кезінде бұл ұйымдар арқылы миллиардтаған қаражат бөлінді.

Бұл даулы бастама болды, өйткені көптеген бақылаушылар мұнымен шіркеу мен мемлекеттің конституциялық бөлінуі бұзылды (немесе бұзылуы мүмкін) деп санады. Президент Барак Обама бұл бағдарламаны жалғастырды.

Қорытынды түсініктемелер

Қорытындылай келе, әртүрлі ұйымдар кез келген күрделі саясатты жүзеге асыруда рөл атқара алатындығын атап өтуге болады. Мұнда талқыланған мәселелерден басқа, медиа (агенттіктің жұмысын хабарлау және сынға алу арқылы), бәсекелес немесе бір-бірімен түйісетін өкілеттіктері бар басқа агенттіктер, президенттік кадрлық агенттіктер және сот органдары агенттіктердің әрекеттеріне қарсы шыққан кезде де процеске қатысуы мүмкін. Қатысушылардың бұл бірлестіктерін қазіргі таңда «желілер» деп те атайды.

Мысалы, мүддесі агенттіктерді қаржыландыру шегінен шығатын Әкімшілік және бюджеттік басқарма (OMB) бар. Әкімшілік және бюджеттік басқарма агенттіктердің әрекеттері президенттің «саясаттары мен бағдарламаларына» сәйкес келген-келмегенін бақылайды. Сондай-ақ 1981 жылдан бастап, Әкімшілік және бюджеттік басқарманың Ақпараттық және реттеу істері жөніндегі кеңсесіне (OIRA) атқарушы биліктің жарғысымен агенттіктердің шығарған ережелері мен нормаларын бақылауды жүзеге асыру өкілеттігі берілген (Бұл тақырып «Саясаттың әсері, оны бағалау және өзгерту» атты 7-тарауда айтылады).

Іске асыру процесіне қатысушылардың саны мен алуан түрлілігі саясаттың айқындылығына, мақсатты топтарға, саясаттың құны мен әсеріне байланысты саяси алаңдар арасында әртүрлі болады. Вашингтоннан гөрі, Чикагода орналасқан Теміржолшылардың зейнеткерлік кеңесіне аз көңіл бөлінеді. Керісінше, Бағалы қағаздар мен биржалар жөніндегі комиссия – көптеген мүдделі тараптардың назарын аударатын саяси магнит.



Әкімшілік ұйым

Бір әкімшілік агенттік басқасына да ұқсайды немесе егер бір агенттікті көрген болсаңыз, олардың барлығын көрдіңіз деп айтуға болады. Алайда мұндай түсінік қате. Агенттіктер, негізі, құрылымына, жұмыс стиліне, саяси қолдауға, сарапшылық пен саяси бағытына қарай айтарлықтай ерекшеленеді. Мемлекеттік саясаттың сипатына әсер еткісі келетіндер көбінесе саясатты қай агенттік немесе агенттіктің түрі басқаратынына қызығушылық танытады. Әкімшілік ұйым мәселелеріне қатысты қақтығыс негізгі саясатқа қатысты қайшылық сияқты өткір болуы мүмкін. Әкімшілік ұйымдарды құру – әрі саяси, әрі техникалық міндет. Әкімшілік ұйымдар бойынша сарапшы атап өткендей:

> Ұйымдастыру механизмдері бейтарап болмайды. Біз вакуум жағдайында ұйымдаспаймыз. Ұйым – ұлттық міндеттемелерді білдірудің, бағдарламалық бағытқа әсер етудің және басымдықтарды реттеудің бір тәсілі. Ұйымдастыру механизмдері, мейлі ол Конгресте болсын, мейлі атқарушы билікте болсын, шешім қабылдауға өкілетті адамдарға кейбір мүдделер мен перспективаларды тиімді пайдалануға мүмкіндік береді.[37]

Ұлттық атқарушы билік құрамына шамамен жетпіс бес жеке әкімшілік құрылым мен 2,8 млн азаматтық қызметкер кіреді (оның ішінде АҚШ пошта қызметі де бар), олардың көпшілігі көтермелеу жүйелерімен қамтылған. Негізінен, агенттіктердің төрт түрі бар: атқарушы министрліктер, тәуелсіз реттеу комиссиялары, мемлекеттік корпорациялар және тәуелсіз агенттіктер. Олар ұлттық әкімшілік жүйеде пайда болған күні бойынша тізімделген.

Он бес атқарушы министрліктің бірнешеуін атап айтар болсақ: Сыртқы істер, Қорғаныс, Сауда, Денсаулық сақтау және халыққа қызмет көрсету министрліктері атқарушы биліктің негізін құрайды. Атқарушы министрліктің басшылығында министрлер кабинеті құрамына кіретін және әртүрлі орынбасарлары және көмекшілері секілді жәрдемшілері бар министрді президент тағайындайды. Соңғы онжылдықта олардың саны айтарлықтай артқан және барлығы – саяси тағайындалғандар.[38]

Бағдарламалар мен саясатты іске асырудағы министрліктер жұмысының көп бөлігі, жалпы алғанда, «бюро» деп аталатын әкімшілік құрылымдармен атқарылады. Осылайша Әділет министрлігінде Федералды тергеу бюросы, Түрмелер бюросы, Есірткімен күрес басқармасы, Азаматтық құқықтар бөлімі, Антимонополиялық бөлім және АҚШ Маршалдар қызметі сияқты бюроларды кездестіруге болады. Қызметтерінің мерзімі қысқа және техникалық білімінің болмауы салдарынан, министрлікке жоғарғы саяси лауазымға тағайындалғандадың өз бюроларын тиімді бақылауы мен бағыт-бағдар беруі қиынға соғады.

Тәуелсіз реттеу комиссиялары – қор нарықтары, банктер немесе еңбек қатынастарын басқару секілді жекеменшік экономикалық қызметтерді реттеумен айналысатын және көпшілік басқаратын агенттіктер (6.2-сызбаны қараңыз). Өкілеттік мерзімдері әртүрлі лауазымды тұлғаларды белгіленген мерзімге президент тағайындайды және тағайындалған комиссия мүшелерінің көпшілігі бір саяси партиядан болуы мүмкін. «Қазіргі уақытта ғана» қызмет ететін және президент өзі таңдаған кезде қызметінен босататын министрлік басшыларынан айырмашылығы, реттеуші комиссарлар заңсыздық, нәтижесіздік және міндеттерге немқұрайды қарау сияқты себептер болмайынша, қызметтен алынуы мүмкін емес. Ондай жағдай әлі кездеспеді. Кейбіреулерге қысым көрсетілді немесе отставкаға кетуге мәжбүр етті.

Осылайша іс жүзінде үкіметтің реттеуші бағдарламаларының едәуір бөлігін басқаратын тәуелсіз реттеу комиссиялары президенттік бақылау мен бағыттан біршама босатылған. Конгрестің оларды құруының себебі осы. Екінші жағынан, президент өзінің саясатын қолдайтын комиссарларды тағайындау арқылы комиссияларды бақылауға алуға тырысуы мүмкін. Джордж Буш әкімшілігі мұны Бағалы қағаздар мен биржалар жөніндегі комиссияға қатысты қолданды. Нәтижелер экономикалық көрсеткішті жақсартқан жоқ.

6.2-сызба

Тәуелсіз реттеу комиссиялары

Федералды резервтік кеңес (1913)
Федералды сауда комиссиясы (1914)
Бағалы қағаздар мен биржалар жөніндегі комиссия (1934)
Федералды байланыс комиссиясы (1934)
Ұлттық еңбек қатынастары кеңесі (1935)
Федералды теңіз комиссиясы (1961)
Тұтынушылардың қауіпсіздігі жөніндегі комиссия (1972)
Атомды реттеу комиссиясы (1974)
Тауарлық фьючерстер жөніндегі комиссия (1975)
Федералды энергетиканы реттеу комиссиясы (1977)

© Cengage learning

Бірінші дүниежүзілік соғыста атқарушы биліктің құрамына алғаш рет енген мемлекеттік корпорациялар кейде үкімет үшін іскерлік немесе коммерциялық қызметті жүзеге асыру мақсатында құрылады. Бұған мысал ретінде АҚШ пошта қызметі, Теннесси алқабы әкімшілігін және Депозиттерге кепілдік беру федералды корпорациясын көрсетуге болады. Олар толығымен мемлекетке тиесілі және басқа мемлекеттік органдарға ұқсайды, бірақ қаржылық және кадрлық мәселелердішешіуге бейім. Әдетте олар өздері ұсынған тауарларды немесе қызметтерді сатып, кірістерді қайта инвестициялай алады.

Қырыққа жуық тәуелсіз агенттіктер, тәуелсіз және реттеуші комиссиялар, сондай-ақ мемлекеттік корпорациялар сияқты, атқарушы министрліктерден тыс орналасқан. Ұлттық аэронавтика және ғарыш басқармасы (NASA), Қоршаған ортаны қорғау агенттігі және Орталық барлау басқармасы секілді кейбіреулері үлкен, танымал және маңызды; Ұлттық делдалдық және келісім қызметі, Теміржолшылардың зейнеткерлік кеңесі және Несие одағының ұлттық басқармасы секілді басқалары кішігірім және біршама түсініксіз. Олардың қалыптасуына түрлі факторлар ықпал етті. Кейбіреулері атқарушы министрліктеріне мүлдем сәйкес келмейді (мысалы, Ұлттық

аэронавтика және ғарыш басқармасы (NASA), Қоршаған ортаны қорғау агенттігі), басқаларының бақылау жүргізу және зерттеу секілді міндеттері бар (мысалы, Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау жөніндегі комиссия сияқты), тағы басқалары әртүрлі агенттіктерге қызмет көрсетеді (мысалы, Персоналды басқару офисі) және кейбіреулері бағдарламаларға арнайы хабарламалар ұсынады (мысалы, Бейбітшілік корпусы және Азаматтық құқықтар жөніндегі комиссия). Барлығының қызметін президент бақыласа да, көпшілігінің атқарған қызметі президенттік мүддеге сәйкес келмейді.

«Додд-Франк заңы» (2010) қаржылық өнімдер мен қызметтердің (мысалы, жалақы несиелері және тұрғын үй ипотекасы) шарттарында әділдік пен түсіністікті қамтамасыз ету мақсатында реттеу арқылы тұтынушыларды қорғауды қамтамасыз ете алды. Оны іске асыру Федералды резервтік жүйеде орналасқан (Федералды резервтік жүйе қаржыландырса да), бірақ тәуелсіз жаңа Тұтынушыларды қаржылық қорғау бюросына жүктелді. Оның директорын Сенаттың келісімімен президент бес жыл мерзімге тағайындайды. Гарвард университетінің заң профессоры Элизабет Уоррен (қазіргі таңда АҚШ сенаторы) өзінің күшті және сендіргіш қасиетімен бюроның құрылуына себепші болды.

Жаңа мемлекеттік саясатты іске асыру жауапкершілігі әдетте жұмыс істеп тұрған агенттікке жүктеледі. Кейде бұл мақсат үшін әдетте заңнамалық актілермен жаңа агенттік құрылады. Осылайша 2001 жылы Конгресс әуежайда қауіпсіздікті қамтамасыз ету үшін Көлік министрлігі жанынан Көлік қауіпсіздігі басқармасын құрды (Ол Ішкі қауіпсіздік министрлігіне ауыстырылды). Басқа жағдайларда атқарушы билік, әкімшілік қайта құру өкілеттігін қолдана отырып құрды (қазіргі таңда жарамсыз). Бұл өз кезегінде президентке Конгрестің екі палатасының біреуі қарсы болмайынша, автоматты түрде күшіне енетін қайта құру жоспарларын ұсынуға мүмкіндік берді. Никсон әкімшілігінің 1970 жылғы қайта құру жоспарымен құрылған Қоршаған ортаны қорғау агенттігі, бұрын бірнеше агенттіктерге таратылған қоршаған ортаны қорғау бағдарламаларын басқарады. Кірістер мен бағаларды қолдау бағдарламаларын басқаратын Ауылшаруашылығы министрлігінің Шаруа қожалықтарына қызмет көрсету агенттігі және Денсаулық сақтау және халыққа қызмет көрсету министрлігінің Медициналық қызмет көрсету орталықтары секілді басқа бірнеше агенттіктер, Конгрестің атқарушы лауазымды тұлғаларға берген кең өкілеттік заңдары аясында құрылды.

Жаңа саясат немесе бағдарлама әзірленген кезде қарсыласушы тараптар оны іске асыруды өздерінің мүдделеріне сай әрекет етеді деп санайтын агенттікке тапсыруға тырысады. Бұған қатысты еңбекті қорғау және қауіпсіздікті қамтамасыз ету туралы заңнама мысалына назар аударуға болады. 1970 жылы заңнаманың қабылдануы белгілі болғанда оның қалай

орындалатынына назар аударылды.[39] Никсон әкімшілігімен бірге бизнес топтар еңбекті қолдайды деп санайтын Еңбек министрлігінің еңбекті қорғау мен қауіпсіздік стандарттарын орнатуын қаламады. Олар сондай-ақ стандарт орнату мен іске асырудың бір агенттікте болуын да қаламады. Олардың басымдығы – стандарттарды белгілейтін тәуелсіз кеңестің болуы, жұмыс орындарын тексеруге Еңбек министрлігі және айыппұл салуға әрі шағымдарды қарауға соттар немесе басқа агенттіктердің болуы. Біріккен болат өндіруші жұмысшылар басқаратын ұйымдасқан еңбек және либерал-демократтар барлық нормативті-құқықтық, сондай-ақ құқық қорғау бойынша өкілеттіктердің Еңбек министрлігіне берілуін қалады.

Нәтижесінде келісімге қол жеткізілді. Еңбек министрлігіне денсаулық пен қауіпсіздік стандарттарын орнату, оларды іске асыру және бұзғаны үшін айыппұл салу құқығы берілді. Бұл міндеттер министрліктің жанындағы Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасына (OSHA) жүктелді. Тәуелсіз квази-құқықтық агенттік ретінде Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау жөніндегі комиссиясы Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасының әрекеттеріне қарсы шағымдарды қарау үшін құрылды. Денсаулық сақтау және халыққа қызмет көрсету министрлігі жанындағы Ұлттық еңбек қауіпсіздігі және денсаулық сақтау институтына (бұрынғы Денсаулық сақтау, білім және әлеуметтік қорғау министрлігі), зерттеу жүргізуге, денсаулық пен еңбек қауіпсіздігі стандарттарын әзірлеуге және ұсынуға уәкілеттік берілді. Сондай-ақ құқық қорғау өкілеттігін қолайлы бағдарламалары бар штаттарға беруге де болады. Бұл бөлшектелген ұйымдық құрылым, еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау бағдарламасын іске асыруды әрі қиындатқан, әрі жеңілдеткен. Мысалы, Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасы қабылдаған жазаға тарту және айыппұлға қатысты шешімдерін тексеру комиссиясы жиі өзгертті немесе күшін жойып отырды.

Іс-қимыл бағыты ретінде қарастырылғанда саясаттың мазмұны мен ықпалына оның қалай жүзеге асырылатындығы әсер етеді. Оның қалай жүзеге асатыны болса, өз кезегінде, оны қай агенттіктің жүзеге асыратынына байланысты. Ұйым маңызды. Осылайша бағдарламаны қай агенттіктің жүзеге асыруы керектігі немесе қай жерде орналасуы керек екенін анықтау тек қана техникалық міндеттен тұрмайды; сондай-ақ бұл саяси мәселе. Барлық әкімшілік агенттіктердің қандай да бір саяси өмірі бар, енді сол тақырыпқа бет бұрайық.



Әкімшілік саясат

Заңнама агенттікке тек қандай да бір тақырыпқа қатысты саясатты іске асыру үшін шаралар қабылдауға заңды өкілеттік береді. Агенттіктің заңды өкілеттігін қаншалықты тиімді жүзеге асыруы және нақты не

жасағаны, не жасамағаны көрсетілген ынтымақтастық пен саяси қолдаудың көлеміне және керісінше, қарсыласқан саяси оппозицияға байланысты. Басқаша айтқанда, агенттік өзінің билігін қалай қолдануына және өз бағдарламаларын жүзеге асыруына ықпал ететін саяси ортада өмір сүріп, әрекет етеді.

Кейбір агенттіктердің ортасы басқаларына қарағанда анағұрлым саяси, тұрақсыз және толқынды. Нақыштама, баспа бюросы және АҚШ геологиялық қызметі Қоршаған ортаны қорғау агенттігі және Федералды байланыс комиссиясымен салыстырғанда әлдеқайда тыныш саяси өмір сүруде. Бірақ қандай жағдай болсын, агенттік өмір сүретін ортада кез келген уақытта оған кедергі келтіретін және іс-әрекеттерін сан алуан бағытта бағыттауға көмектесетін көптеген күштер болуы мүмкін.[40] Бұл күштер төмендегідей жағдайларда пайда болуы ықтимал.

«ОЙЫННЫҢ НЕГІЗГІ ЕРЕЖЕЛЕРІ». Бұған лауазымды тұлғалардың ресми мінез-құлықтарын қалыптастыруға және бағыттауға көмектесетін және олар лайық болуға тиісті заңдар, ережелер мен нормалар, қабылданған процедуралар және әділ ойын түсінігі кіреді. Қоғамдық пікір мен топтық қысымдар, ойын ережесін бұзған (мысалы, заң талабын орындамау немесе адамдарды жауапқа тарту үшін заңды бұзуға итермелеу секілді) лауазымды тұлғаларға жағымсыз түрде әсер етуі мүмкін. Заңдардың орындалуына тым құлшыныс танытатын, денсаулық сақтау немесе қауіпсіздік стандарттарын шамадан тыс бұзғаны үшін компанияларға сілтеме жасайтын лауазымды тұлғалар бірбеткей болып көрінуі мүмкін. Мұндай сын атқарушы немесе заң шығарушы органның келеңсіз әрекетіне ұласуы мүмкін.

АТҚАРУШЫ БИЛІКТІҢ БАСШЫСЫ. Әкімшілік агенттіктердің көпшілігі президентке бағынады немесе жоғары деңгейдегі кадрлық тағайындаулар, бюджеттік ұсыныстар, шығындарды бақылау және саясат директивалары сияқты мәселелер бойынша президенттің бақылауына және басшылығына алынады. Президентке бағынатындар – президенттің әкімшілігіндегі агенттіктер мен лауазымды тұлғалар және министрліктер мен агенттіктердегі жоғары деңгейдегі саяси лауазымдылар (мысалы, министрлер мен министрдің орынбасарлары). Бақылау мен басшылық, ең алдымен, президенттің өзінен емес, президент үшін жұмыс істейтіндерден болады. Президент үшін әрекет ететіндер әрқашан оның қалауына сай әрекет етуі немесе етпеуі мүмкін. Кейде Ақ үйдің көмекшілері «өздері үшін бизнес жасайды» деген күмән пайда болады. Соңғы онжылдықтарда президенттер әкімшілік агенттіктердің жұмысына көп уақыт бөлмеген сияқты. Бөлкім, бөлуі керек пе еді?

КОНГРЕСТІҢ БАҚЫЛАУ ЖҮЙЕСІ. Бұл бақылау жүйесіне тұрақты комитеттер мен қосалқы комитеттер, олардың төрағалары, комитет қызметкерлері

және Конгрестің ықпалды мүшелері кіреді. Конгрестің алаңдаушылығы мен ықпалы біртұтас және тұрақты емес, бөлшектенген және кездейсоқ. Ол Конгрестің бөлімдерінен, сирек жағдайда тұтастай Конгрестен шығады және көбінесе нақты мәселелерге немесе қайшылықтарға назар аударады. Қызметкерлер Конгрестің агенттіктермен күнделікті байланыс жұмысының көп бөлігін жүргізіп, агенттіктің лауазымды тұлғаларымен тығыз қарым-қатынасты дамыта алады.

СОТТАР. Сот органдары соттық қадағалау және заңды түсіндіру өкілеттіктері арқылы агенттіктерге қатты әсер етуі мүмкін. Агенттіктердің өкілеттіктері заңнамалық түсіндірмемен кеңейтілуі немесе қысқаруы яки дұрыс емес процедуралармен қабылдаған шешімдерінің күші жойылуы мүмкін. Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасына (OSHA) және Федералды сауда комиссиясының (FTC) әрекеттеріне қарсы сотқа шағымдар жиі жасалды. Федералды резервтік кеңесі және Ақша сарайы бюросы сияқты басқа да агенттіктер соттармен мүлдем байланыс орнатпайды, өйткені олардың қызметі әдетте сот шешетін мәселелерге кірмейді. Соттарда агенттіктің іс-әрекеттерінен туындайтын проблемалардың ықтималдығы неғұрлым жоғары болса, адвокаттардың агенттіктердің іс-әрекеттерін қалыптастыруға әсері соғұрлым жоғары болады.

БАСҚА ӘКІМШІЛІК АГЕНТТІКТЕР. Бәсекелес немесе бір-бірімен қиысатын өкілеттіктері бар агенттіктер бір-бірінің қызметіне әсер етуі мүмкін. Есірткіге қатысты заңды қамтамасыз ету бойынша, Есірткіге қарсы күрес басқармасы, АҚШ жағалау күзеті, Кеден қызметі және басқа да агенттіктер ықпал жүргізу үшін жарысып, есірткіге қарсы күресте танылып, ұпай жинауға тырысты.[41] Инженерлік әскери корпусы және Мелиорация бюросы (BOR) сияқты су агенттіктері де су жобаларын басқару және салу үшін бір-бірімен жарысады. Кейде агенттік басқа агенттіктің бағдарламасын алып қоюға тырысуы да мүмкін. Осылайша Еңбек министрлігі бастапқыда Экономикалық мүмкіндіктер кеңсесі қолға алған Еңбек корпусы (Job Corps) бағдарламасын қабылдап алды. Дегенмен агенттік империализмі кейбір сарапшылардың пайымдағанындай кең таралмаған.[42] Әсіресе басқару қиын болуы мүмкін жаңа бағдарламаларды агенттік кейде қабылдағысы келмейді.

Сондай-ақ агенттіктер басқа агенттіктердің «ұйымдық өзегіне», яғни бағдарламаларға немесе міндеттемелер мен әл-ауқатын қамтамасыз ету үшін қажет деп санайтын міндеттерге араласудан сақ болуы керек.[43] АҚШ Балық және жабайы табиғат қызметі, Инженерлік әскери корпусы немесе Орман қызметінің әрекеттерімен түрлердің тірі қалуына қауіп төндіретін тіршілік ету ортасының жойылуының алдын алу үшін «Құрып кету қаупі төнген түрлер туралы» Заңды *(Endangered Species Act)* орындау кезінде осындай тәуекелге барады.

Монополияға қарсы іс-әрекет саласында кейбір агенттіктер Федералды сауда комиссиясы мен Әділет министрлігінің Монополияға қарсы күрес бөліміндегідей серіктестік қарым-қатынас орната алады. Агенттік басқа агенттіктің бағдарламасын қабылдаудан бас тартуы да мүмкін. Джонсон әкімшілігі кезіндегі Ішкі істер министрі Стюарт Удалл, Үнділер ісі жөніндегі бюросының Үнділік білім беру бағдарламасын, министр Джон Гарднер өзінің мектеп жүйесін құра алуы үшін Денсаулық сақтау, білім беру және әл-ауқат министрлігіне беруді ұсынғанын айтты. Гарднер бұл ұсыныстан бас тартты.[44]

БАСҚА ҮКІМЕТТЕР. Штаттық, муниципалды және аудандық үкіметтер, мектеп округтері, сондай-ақ штаттық және жергілікті лауазымды тұлғалардың қауымдастығы (мысалы, Ұлттық қалалар лигасы) ұлттық агенттіктің шешімдеріне ықпал етуге әрекет жасауы мүмкін. Штаттық автокөлік жолдары лауазымды тұлғаларының қауымдастықтары Федералды автокөлік жолдары әкімшілігінің қызметіне үлкен қызығушылық танытады. Қоршаған ортаны қорғау агенттігі ластануды бақылау стандарттарын әзірлеу және енгізу кезінде штаттық және жергілікті үкіметтердің және олардың қоршаған ортаны қорғау агенттіктерінің көптеген қысымдарына, сынына және қарсылығына тап болады. Көптеген ұлттық бағдарламалардың тиімділігі оларды мемлекеттік және жергілікті органдардың қалай жүзеге асырып жатқанына байланысты болады, олар үкіметке мінез-құлыққа әсер етудің кейбір тетіктерін ұсынады. «Ешбір бала назардан тыс қалмасын» Заңы бұған дәлел.

МҮДДЕЛІ ТОПТАР. Топтық контекст бойынша бір агенттік екінші агенттіктен айтарлықтай ерекшеленеді. Орман қызметі және Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасы (FDA) секілді бірқатар агенттіктер бұған мысал бола алады. Кейбіреулері қолдаушы және басқалары дұшпан ретінде, оларға көптеген топтар назар аударады. Қарсылықтың қысымына ұшыраған мұндай агенттіктер Ардагерлер ісі жөніндегі министрлік секілді, негізінен, бір топпен айналысатын агенттіктерге қарағанда сақтық танытуы мүмкін. Қандай да бір маңызды мәселеге қатысты Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасының (FDA) шешімі қалай болса да, кейбір топтар сотқа шағым жасайтындай дәрежеде ренжулі болуы мүмкін. Американдық қор және Теміржолшылардың зейнеткерлік кеңесі секілді басқа агенттіктерге бірнеше топ қысым көрсетеді.

Агенттіктер көбінесе өз қызметінің көлемін арттыру, жеңілдету немесе тиімділігін көтеру үшін топтық қолдауды (немесе келісімді) белсенді түрде іздейді. Консультативтік топтар құрылуы мүмкін, агенттіктің лауазымды тұлғалары топ отырыстарында презентациялар жасауы, қолдау көрсетілуі үшін басталған бағдарламаларға өзгерістер енгізілуі мүмкін.

САЯСИ ПАРТИЯЛАР. Соңғы онжылдықтарда көп қызметкер үшін конкурстық жүйенің ауқымы кеңеюі салдарынан партиялық ұйымдардың рөлі төмендеді. Сондай-ақ жоғары деңгейдегі агенттік лауазымына тағайындауларға партияның әл-ауқаты мен саясатқа деген көзқарас әсер етуі мүмкін. Тәуелсіз реттеуші комиссия мүшелерінің көпшілігі бір ғана саяси партияға мүше бола алатындықтан, партияға қатыстылығы бұл тағайындауларда маңызды. Кейбір агенттіктердің қызметіне, партиялардың сайлау алды мәлімдемелері де әсер етуі мүмкін. Мысалы, Рейган әкімшілігі 1986 жылғы Конгреске сайлауға дейін бірнеше ай ішінде ауылшаруашылық несиелеріне қолжетімділікті арттырды.

МЕДИА. Агенттіктің іс-әрекетіне ықпал етуге тырысатын қысым көрсету топтары, саяси партиялар және басқалары үшін форум ретінде пайдаланудан басқа медиа тәуелсіз әрекет етеді. Медиа агенттіктің іс-әрекеттерін жағымды немесе жағымсыз түрде ашып жариялау арқылы ол туралы қоғамдық пікірді қалыптастыруда маңызды рөл атқаруы мүмкін. Федералдық тергеу бюросы ондаған жылдар бойы медиамен өте жақсы қарым-қатынаста болса да соңғы жылдардағы проблемалар қолдаудың азаюына себепкер болды. Керісінше, Салық басқармасы және Алкоголь, темекі, қару-жарақ пен жарылғыш заттар жөніндегі бюроның саяси өмірі медианың соққыларымен одан да қиындай түсті. Сондай-ақ агенттіктер қоғам және оның артықшылықтарына қатысты мағлұмат алу мақсатында медианы мұқият зерттейді.

Арнаулы медиада көбінесе журналдар, газеттер, ақпараттық бюллетеньдер және веб-сайттар, өз клиенттері мен басқа да мүдделі тұлғаларды агенттіктер мен бағдарламалардың жұмысы туралы ақпараттандырады. Бұлар көптеген агенттіктер үшін жалпы медиаға қарағанда анағұрлым маңызды. Бұл Ауылшаруашылығы өнімдерін сату қызметі мен АҚШ Балық және жабайы табиғатты қорғау қызметіне қатысты. *Field and Stream* мен *Outdoor Life* журналдары өз оқырмандарына АҚШ Балық және жабайы табиғатты қорғау қызметіне қатысты белгілі бір көзқарас ұсынады. Жергілікті редакторлар да солай жасайды.

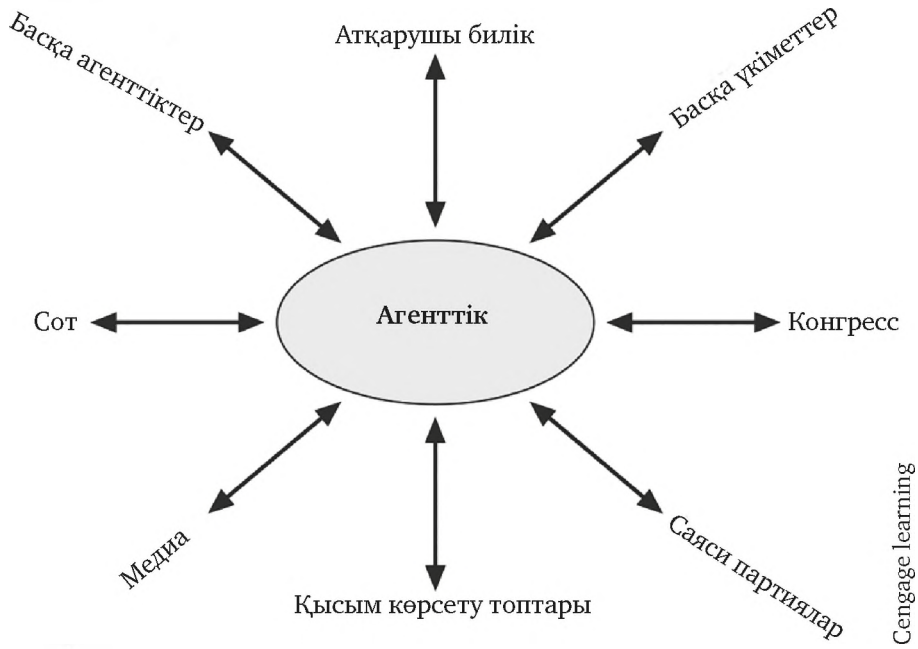
Мұнда суреттелген күштердің бәрі бірдей емес, әртүрлі. Қарама-қайшылықты көзқарастар бір санаттағы мүшелердегі секілді, әртүрлі санаттағы мүшелерде де бар болуы мүмкін. Осылайша бірқатар саяси күштер әртүрлі қарқындылықпен бір-бірін итеріп, тартып және кеңейіп, азайып, агенттікке ықпал жасауы мүмкін. Әрине, агенттіктер де қол қусырып қарап отырмай, өз ортасында күштерді қалыптастыруға, әсер етуге және жұмсартуға тырысады. Агенттік пен оған ықпал етуге тырысатындар арасындағы қысым көрсету қарым-қатынастары әдетте өзара байланысты болады.

Агенттіктің айналасындағы күштер (6.3-сызбада көрсетілгендей) алдыңғы санаттардан алынады және агенттіктің аудиториясын құрайды.

Яғни «[әкімші] өзі көмекке жүгінетін, тапсырма алатын немесе өзін оның алдында маңызды етіп көрсеткісі келетін кез келген топ, орган немесе мүдделі топтың қалауын, тіпті ол ұнамаса да ескерген жөн.» [45] Агенттік тікелей қызмет көрсететін немесе реттейтін тұлғалар мен топтардың белгілі жиынтығын қамтитын аудитория ұғымы клиенттер ұғымынан кеңірек. Осылайша жинақтаушы-несиелік серіктестіктер Жинақтауды қадағалау басқармасының клиенттері болды. Оның аудиториясына жұмысына қатысты кең ауқымды күштер немесе мүдделі тараптар кірді. Биржадан тыс сауда қоры (OTC), жинақтаушы-несиелік серіктестіктерімен «тым ынтымақты» болғаны үшін 2010 жылы жойылды.

6.3-сызба

Агенттіктің саяси ортасы



Ескерту: Екі жақты жебелер әсер ету қатынастарының екі бағытта да дами алатынын көрсетеді.

Агенттіктің аудиториясы тұрақты емес, серпінді. Кейбір аудиториялар белгілі мәселелер туындаған немесе шешілген кезде ғана агенттікке қызығушылық білдіреді. Басқалары азды-көпті тұрақты түрде қатысып, агенттік аудиториясының тұрақты өзегін құрайды. Ауылшаруашылығы министрлігі Азық-түлік қауіпсіздігі және инспекциясы қызметінің (FSIS) тұрақты өзегін ет және құс етін қайта өңдейтін коммерциялық компаниялар, Конгрестің

ауылшаруашылығы комитеттері және тиісті қаражат бөлу жөніндегі қосалқы комитеттер құрайды. Атқарушы биліктің басшысы, Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасы (FDA), медиа және тұтынушы топтары Азық-түлік қауіпсіздігі және инспекциясы қызметіне (FSIS) мезгіл-мезгіл араласады. Басқа да тең жағдайлар шартымен, агенттікпен үнемі қарым-қатынас жасайтын аудиториялар оның іс-әрекетіне ықпал етуде үлкен жетістікке қол жеткізуі мүмкін.

Агенттік аудиториясының сипаты оның билікпен қарым-қатынасына және саяси шешімдерді қабылдауға, сол шешімдерді іске асыру қабілетіне әсер етеді. Агенттік аудиториясының бір бөлігімен қарым-қатынасы ішінара оның басқа бөліктермен болған қарым-қатынасына байланысты. Мысалы, президенттік қолдауға ие агенттік ондай қолдауы жоқ агенттіктерге қарағанда қысым топтарына аз төтеп бере алады. Екінші жағынан, Инженерлік әскери корпусындағы сияқты, Конгрестің және топтың мықты қолдауы президенттің ықпалын төмендетуі мүмкін.[46] Штаттық және жергілікті үкімет лауазымды тұлғаларының сынына тап болған агенттік, оның салдары ретінде Конгрестің қолдауын да жоғалтуы мүмкін. Әдетте агенттіктің саясатын әзірлеу және іске асыру әрекеттері, мейлі қолданатын болсын, мейлі қарсы болсын, аудитория ішіндегі үстем элементтердің мүдделерін көрсетеді.

Агенттік клиенттері – оның аудиториясының құрамдас бөлігі. Кейбір агенттіктер ірі, белсенді клиенттерді пайдаланады. Бұған мысал, Әлеуметтік қамсыздандыру басқармасы, Шағын бизнес басқармасы және Ауылшаруашылығы министрлігінің кейбір бөлімшелері. Дегенмен тек қана көлемнің болуы өзі жеткіліксіз. Тұтынушылар – үлкен топ болғанымен, нашар ұйымдасқан және топ ретінде өзіндік сана-сезімінің болмауы Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасы (FDA) мен Тұтынушылар өнімінің қауіпсіздігі жөніндегі комиссиясындағы сияқты тұтынушы агенттіктерге аз қолдау көрсетеді. Егер Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасы (FDA) тамақ өнімдері мен дәрі-дәрмек өндірушілеріне тым көп жауап беріп жатса, оның себебі ішінара тұтынушылық қолдаудың жоқтығынан және ішінара агенттіктің бағдарламаларын басқаруда өндірушілердің ынтымақтастығына қажеттік туындауына әрі олар көрсететін ұйымдасқан қысымға тап болуына байланысты.

Кейбір агенттік клиенттерінің жағдайы нашар немесе күнкөрісі төмен. Бұған Заңгерлік қызметтер корпорациясы, Түрмелердің федералды бюросы және көптеген әлеуметтік қызмет саласындағы агенттік кіреді. Бұл клиенттер саяси жағынан көп көмек бере алмайды. Осылайша Экономикалық мүмкіндіктер бюросы кедейлікпен күрес бағдарламаларын басқаруда кедергілерге тап болды, өйткені оның клиенттері – кедей, әсіресе қара кедейлер – саяси қолдаудың күшті көзі бола алмады. Кәсіподақтар

мен басқару топтары кіретін Ұлттық еңбек қатынастары кеңесі секілді екі тарапты клиенттері бар агенттік бірін екіншісіне қарсы қою арқылы тәуелсіздікті біршама сақтай алады.

Қызмет көрсететін үлестіруші бағдарламаларды іске асыратын агенттіктер әдетте реттеуші агенттіктерге қарағанда өз клиенттерінен көбірек қолдау көреді. Әлбетте, көптеген адамдар шектеулі немесе бақылауда болғаннан гөрі, жеңілдікке ие болғанды құп көреді. Шетелдік клиенттері бар агенттіктің (мысалы, Халықаралық даму агенттігі) өз клиенттерінен көретін саяси қолдауының пайдасы шамалы ғана. Шетелдік көмек көрсету бағдарламасы үшін жергілікті клиенттің болмауы тиімсіз. Бұл бюджетті қысқартудың басты мақсаты болды.

Агенттіктің аудиториясы мен клиентін зерттеу агенттіктің неге бұлай әрекет ететінін түсінуге және баяндауға мүмкіндік береді. Алайда агенттікті аудиториясының немесе ондағы басым элементтердің мейіріміне қатысты инертті күш деп болжауға болмайды. Өз тәжірибелеріне, ұйымдық рухына немесе әкімшілік саясатына байланысты агенттіктер оқиғаларға қатысты біршама тәуелсіз бақылау жасай алады және өкілеттіктерінің ауқымын анықтауға көмектеседі.[47]

Кез келген бюрократиялық агенттіктің қоқыс жинау, жыртқыштарды өлтіру, банктерді реттеу немесе дипломатиялық қатынастар орнату секілді өзіне жүктелген міндеттерді орындауға жеткілікті тәжірибесі бар. Алайда барлық бюрократиялық дағдылар қоғамнан бірдей құрметке ие болмайды. Табиғи және жаратылыстану («нақты») ғылымдарына негізделген агенттіктер, қоғамда аз бағаланатын әлеуметтік ғылымдарға негізделгеннен гөрі үлкен құрметке ие болады. Мысалы, NASA және Ұлттық қатерлі ісік институтының жағдайларын Тұрғындар санағы бюросы мен Экономикалық зерттеулер қызметімен (АҚШ Ауылшаруашылығы министрлігі) салыстырыңыз. Әскери қызметкерлерге «зорлық-зомбылық саласындағы мамандар» ретінде үлкен құрмет көрсетіледі, ал Конгресс әскери және қорғаныс саясатына қатысты көбінесе Қорғаныс министрлігі мен Бас штаб бастықтарының пікірлерін қолдайды. Екінші жағынан, кәсіби дипломаттар («нәуетектер») сыртқы саясатта бұрынғыдай құрметке ие емес. Сараптамаға негізделген билік шарттар мен көзқарастардың өзгеруіне байланысты өзгеруі мүмкін.

Кейбір агенттіктер бағдарламаларына өз мүшелерінің де, халықтың да қызығушылығын, ынта-ықыласын тудыруға басқалардан көбірек қабілетті. Бұл жағдай ұйымдық рух деп аталады. Бұл агенттіктің «жат адамдардың көңілін агенттікке бұру және қызметкерлерінің өз мақсаттарына деген адалдығын күшейту әдісі ретінде тиісті идеологияны немесе миссия сезімін» дамыту қабілетіне байланысты.[48] Теңіз жаяу әскері корпусы, Бейбітшілік корпусы, Орман қызметі және Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің (EPA) мүшелері үлкен ықыласпен және адал қызмет етуде. Басқа агенттіктер

бастапқыда тек жылдар өткен сайын күнделікті бюрократиялық іс пен зерігуді жеңілдету үшін ғана үлкен құлшыныс танытты. Бұл құлдырау бірқатар ұлттық тәуелсіз реттеу комиссияларын әлсіретті.

Профессор Фрэнсис Э.Рурк «әкімшілік басқару өнері»[49] деп атаған көшбасшылық немесе қабілеттілік те агенттіктің билігі мен тиімділігін арттыра алады. Мемлекеттік органдардағы көшбасшылық, басқа ұйымдардағы секілді, жағдаяттың және қоршаған ортадағы басқа факторлардың әсерімен қалыптасады. Соған қарамастан, көшбасшылық агенттік жұмысына және оның табыстылығына айтарлықтай әсер етуі мүмкін. Кейбір агенттіктің көшбасшылары сыртқы мүдделі топтармен жұмыс жасауда, Конгресс комитеттерін әзірлеуде, ұйымды жаңа идеяларға жұмылдыруда және қоластындағы қызметкерлеріне мақсат сезімін жеткізуде басқаларға қарағанда тиімді әрекет етеді. Рейган әкімшілігінің бастапқы кезеңдегі құлдырауынан кейін Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің (EPA) 1980 жылдардың ортасында жандануына бірінен кейін бірі тағайындалған Уильям Ракелшаус пен Ли Томастың көшбасшылық қабілеті көмектесті.

Пол Волкер, Алан Гринспан және Бен Бернанктің көшбасшылығымен Федералды резервтік кеңесі жиырма жылдан астам уақыт ішінде экономиканы тұрақтандыруда негізгі ауыртпалықты көтерді. Алайда 2000 жылдардың басында Гринспан пайыздық ставкаларды төмен деңгейде ұстап тұрды және қаржы институттары өзін өзі реттейтініне сенді (олар бұлай жасамады). Бұл елдің қаржылық дағдарысына ықпал етті. Кейіннен Гринспан өзін-өзі реттеуде қателескенін мойындады.



Әкімшілік саясатты қалыптастыру

«Саясатты қалыптастыру» деп аталатын 3-тараудан көргеніміздей, әкімшілік агенттіктер заң шығару сатысында саясатты қалыптастыруға жиі қатысады. Бұл жердегі аналитикалық көзқарас әкімшілік лауазымды тұлғалардың саясатын қалыптастыратын және клиенттері мен аудиториясы ықпал жасаған шешімдер қабылдауға қабілетті деген әкімшілік алаңға жақындай түседі. Енді шешім қабылдаушылар ретінде емес, шешімдердің ықтимал әсер етушілері ретінде әрекет ететін заң шығарушылар үшін рөлдің ауысуы орын алады. Агенттіктің саясаткерлері, яғни саяси лауазымға тағайындалғандар мен жоғары деңгейдегі мемлекеттік қызметшілер – агенттік пен оның бағдарламаларын басқаруға өкілеттік беретін лауазымдарға орналасады.

Агенттікте ұзақ уақыт жұмыс істеп, мол тәжірибе жинаған мемлекеттік қызметшілер арқасында жеңіске жеткен саяси партияға өкілдік ететін және кейде агенттіктің қызметіне түбегейлі өзгертулер енгізгісі келетін, бірақ агенттік пен оның саясаты туралы мағлұматы жоқ саяси лауазымға

тағайындалғандар арасында шиеленіс жиі болады. Олардың екеуі де марка сату, ұлттық саябақтарда экскурсия жүргізу, халықаралық әуежайлардағы кедендік мәселелер, яки Әлеуметтік қамсыздандыру құжаттарымен жұмыс жасау секілді істермен айналысатын төменгі деңгейдегі қызметкерлерден едәуір өзгеше. Төменгі деңгейдегі қызметкерлер үшін саясат пен әкімшілік арасындағы сызық айтарлықтай ерекшеленеді.

Бұл бөлімде агенттіктің саясатты қалыптастырудағы екі аспектісі қарастырылады: агенттіктің шешім қабылдау сипаттамасы және агенттіктің саясатты әзірлей алатын процестері. Бұл жерде шешім мен саясат арасындағы айырмашылықты есте ұстаған жөн.

ШЕШІМ ҚАБЫЛДАУ. Агенттік шешімін қабылдауда иерархия басты рөл атқарады. Заң шығару органдарында әр мүшенің бірдей ықпал етуге мүмкіндігі болмаса да, тең дауыс беруге құқығы бар, ал агенттіктердегі жоғары лауазымды тұлғалардың түпкілікті шешімдерге төменгі деңгейдегі қызметкерлерге қарағанда көбірек өкілеттігі бар. Әрине, биліктің орталықсыздандырылуы, сыртқы күштерге (мысалы, қысым көрсету топтарына) бөлімшелердің жауаптылығы және кәсіпқойлардың әкімшілік қызметке қатысуы сияқты факторлар иерархиялық билікке қарсы жұмыс жасаса да, иерархиялық билікті ескермеуге болмайды. Күрделілігі, көлемі, экономикалық қызмет көрсету және бюрократиялық аппаратты бақылауға ұмтылыс секілді факторлар иерархиялық биліктің дамуына ықпал етеді. Сондай-ақ иерархиялық билікті ұстану – бұл ұйым мүшелері жалпы қабылдаған ойын ережелерінің бірі.

Шешім қабылдаудың салдарына келетін болсақ, иерархия, жекелеген шешімдерді үйлестіруге және агенттіктің төменгі деңгейіндегі лауазымды тұлғалары арасындағы қақтығыстарды шешуге мүмкіндік береді. Иерархия сонымен бірге төменгі деңгейдегі лауазымды тұлғалар анағұрлым маңызды біліктілік пен мағлұматқа ие болса да жоғары деңгейдегі лауазымды тұлғалардың жоғары мәртебелері мен өкілеттіктеріне байланысты агенттік шешімдерінде көбірек шешуші рөл атқаратынын білдіреді. Осылайша билік пен білімнің бөлінуі әкімшілік шешімдердің тиімділігіне қауіп төндіруі мүмкін.[50] Сондай-ақ иерархия ұйымдағы идеялар мен ақпараттың еркін ағымына кері әсер етуі мүмкін; бағынышты қызметкерлер, «ресми» саясатқа қарсы болуы немесе өз басшысына қарсы шығуы мүмкін деп саналатындықтан, ұсыныс жасаудан шегінуі мүмкін. Олар ұсыныс жасаудың кері әсері болуынан қорқады.

Әкімшілік шешімдер қабылдаудың тағы бір маңызды өзгешелігі – оның шектеулі көрінімділік жағдайы. Заң шығарушы органмен салыстырғанда, әкімшілік шешім қабылдау – үкіметтің біркелкі көрінбейтін бөлігі. Агенттіктер қоғамдық тыңдаулар өткізе алады, пресс-релиздерді

жариялайды, бірақ олар өздерінің ішкі талқылаулары мен шешімдері туралы мағлұматтарды қатаң түрде бақылауда ұстайды. Олардың атқарған істерінің көпшілігін жұртшылық байқамайды немесе БАҚ-та жариялана бермейді. Бұл – шектеулі көрінімділік жағдайы, егер қоғамда қолдау таппайтын жағдайларды болдырмау үшін саяси ұсыныстарды ұсынып талқылау мақсатындағы ортаны қалыптастырып шешімдердің тиімділігіне ықпал ете алады.

Кубадағы зымыран дағдарысы кезінде Кеннеди әкімшілігі лауазымды тұлғаларының талқылаулары тиімдірек болды. Себебі олар жеке немесе жабық болған.[51] Сондай-ақ шектеулі көрінімділік жағдайы шешімге келіп, іс-қимылға көшу үшін жиі қажет болатын келіссөздер мен ымыраға келуге ықпал етеді. Өйткені лауазымды тұлғаларға көпшілік алдында жасалған мәлімдемеден гөрі, жеке айтылған мәлімдемеден бас тарту оңайырық. Екінші жағынан, әкімшілік талқылаудағы құпиялылық кейбір тиісті фактілердің ескерілмегенін және маңызды мүдделермен келісілмегенін білдіруі мүмкін. Құпиялылық Кубадағы зымыран дағдарысына қатысты шешімдердің тиімділігіне ықпал еткенімен, бұл өткен жылдарда Кочинос шығанағына қатысты әрекетке керісінше ықпал етті.

Шектеулі көрінімділік жағдайы, жалпы алғанда, ішкі мәселелерге қарағанда сыртқы және қорғаныс саясатындағы әкімшілік талқылаулардың бір бөлігі.[52] Ішкі саясат саласында әкімшілік процеске көпшіліктің қатысуын қамтамасыз етіп, қоғамдық талқылауға мүмкіндік беретін құпиялылық принципі заңды түрде азайтылды. «Ақпарат еркіндігі туралы» Заңда (*Freedom of Information Act*) агенттіктерден құжаттар мен жазбаларды алу процедурасы қарастырылса, ал «Үкімет қызметінің ашықтығы туралы» Заң (*Government in the Sunshine Act*) көпшілік басқаратын агенттіктердің шешім қабылдауға қатысты отырыстарын көпшілікке жариялауды талап етеді.

Әкімшілік агенттіктер «тәжірибенің өзін көрсете білу және саясатқа әсер ету үшін үлкен мүмкіндіктер беретін үкіметтің тіршілік ету ортасын» қалыптастырады.[53] Агенттіктерге шешім қабылдау кезінде өз билігін қорғау ниеті мен саяси көзқарастар әсер етеді. Сондықтан Сауда министрлігінің маңызды бизнес мүдделеріне қайшы келетін саяси шешімдерді қабылдауы екіталай. Теннесси алқабы әкімшілігі де өз аймағындағы негізгі экономикалық мүдделерді ескермеуге бейім емес. Соған қарамастан агенттіктер ресми және жеке тұлғалардың және сарапшылар мен мамандардың саясатқа қатысты проблемаларын шешуге жағдай туғызады.

Ғылыми-техникалық аспектілер мен кәсіби кеңестер – әкімшілік шешім қабылдаудың көптеген жағдайындағы маңызды фактор. Ол мейлі, авиациялық қауіпсіздік стандарттарын қарастыратын Федералды авиация агенттігі, не имплантациялық медициналық құрылғылар қауіпсіздігіне қажетті іс-шаралар атқаратын Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасы

немесе кәсіби дайындық бағдарламасы бойынша маңызды таңдау жасауға тиісті Еңбек министрлігі болсын, олардың қай-қайсы да ұсынылып отырған баламаларды техникалық тұрғыда жүзеге асыруға қатысты жақсы ақпаратқа мұқтаж. Техникалық аспектілері тиісті деңгейде қарастырылмай қабылданған немесе кәсіби мамандардың кеңесіне қайшы келетін шешімдер техникалық тұрғыдан да, саяси тұрғыдан да қате болуы мүмкін.

Сондай-ақ кәсіби және ғылыми кеңестер әрдайым дұрыс бола бермейді. 1976 жылы Нью-Джерси штатындағы Форт-Диксте тұмауының бірнеше жағдайлары анықталғаннан кейін денсаулық сақтау саласының лауазымды тұлғалары елді 1918 жылы АҚШ-та 500 000 адамның өмірін қиған эпидемияға ұқсас шошқа тұмауы індетіне тап болды деп шешті. Олардың кеңестеріне сүйене отырып, Форд әкімшілігі бүкіл елде қымбат тұратын егу науқанын бастау үшін шешім қабылдады. Алайда тұмау эпидемиясы ешқашан пайда болмады және бүкіл бастамалар саяси сәтсіздікке ұшырады.[54]

Соңында әкімшілік шешімдер қабылдау көбінесе келіссөздермен ерекшеленеді. Сарапшылар мен фактілер де келісу және ымыраға келу сияқты әкімшілік шешімдерді қабылдауда маңызды. Кейбір агенттіктер келіссөз жүргізуге басқаларына қарағанда бейім болмауы мүмкін. Ұлттық стандарттар және технологиялар институты мен Патент және тауарлық белгілер кеңсесінің шешімдері – көбінесе нақты деректерге негізделген сараптамалық қорытындылар. Бағалы қағаздар мен биржалар жөніндегі комиссия және Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) сияқты экономикалық реттеуші агенттіктер көбінесе өздері реттейтін тұлғалармен келіссөз жүргізуді қажет деп санайды. Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA), эмиссия стандарттарын анықтау кезінде келісімді шешім қабылдауға және олардың сақталуын қамтамасыз етуге көмектесу үшін әрі қоршаған ортаны ластаушылармен, әрі штаттық және жергілікті лауазымды тұлғалармен келіссөз жүргізуге мәжбүр болды. Тағы бір мысал ретінде, монополияға қарсы көптеген азаматтық істерді жабу үшін Әділет министрлігінің Монополияға қарсы бөлімшесінің қолданған келісім беру жөніндегі декларацияларын атауға болады. Бөлімше өкілдері мен күдікті құқық бұзушы деп саналғандар арасында қоғамның назарынан тыс жасалатын келісім беру жөніндегі декларациясына сәйкес, бөлімше күдіктінің бағаны белгілеу немесе бәсекелесін сатып алу секілді әрекеттерін тоқтататын болса, оны ресми түрде қудалауды тоқтататынын білдіреді. Тарифтерді төмендету үшін басқа елдермен жасалған келіссөздер де шетелдік лауазымды тұлғалармен жүргізілген келіссөздерге мысал.[55]

Саясатты қалыптастырудың модельдері

Әкімшілік агенттіктер өз құзыреті шегінде заңдарды басқару кезінде кең ауқымды қызметпен айналысып, көптеген шешімдер қабылдайды

(Осы қызметтердің немесе әдістердің кейбірі келесі бөлімде қарастырылады). Осы қызметтерден бөлек, мемлекеттік саясаттың мазмұны мен бағытын анықтауға көмектесетін әдістердің бар болуына байланысты, төрт үлгіні анықтап, оны саясатты қалыптастыру ретінде белгілеуге болады. Бұл үлгілер – құқықтық шығармашылық, сот шешімдері, құқық қолдану тәжірибелері және бағдарламалық операциялар.

НОРМА ЖАСАУ. «Әкімшілік процедуралар туралы» Заңға (*Administrative Procedure Act*) сәйкес, *ереже* «заңды немесе саясатты жүзеге асыруға, түсіндіруге, реттеуге немесе агенттіктің ұйымдық, процедуралық немесе тәжірибелік талаптарын сипаттауға арналған жалпы немесе нақты қолдануға болатын және болашақ нәтижелер туралы агенттіктің мәлімдемесі» деп анықталған. Материалдық-құқықтық ережелер – жалпы заң ережелерінің егжей-тегжейін қамтиды және заңдық күші бар. Түсіндіруші ережелер – агенттіктің өзі қолданатын заңдарды қалай қарастыратынын немесе қалай түсіндіретінін және *дискриминация, кіші бизнес* немесе *тиісті білім беру* сияқты заңды терминдерге беретін мағынасын анықтайды. Процедуралық ережелер – агенттіктің құрылымын және оның әртүрлі қызметін қалай жүргізетінін сипаттайды. Іс жүзінде ережелердің осы түрлерін ажырату немесе оларды агенттік саясатының немесе тәжірибесінің бейресми мәлімдемелерінен ажырата білу оңай емес.[56]

Конгресс көптеген әкімшілік органдарға заң шығарушы өкілеттіктерді берді. Осылайша Бағалы қағаздар мен биржалар жөніндегі комиссияға «қоғамдық мүдде немесе инвесторларды қорғауға қажет деп санайтын» қор биржаларын реттейтін ережелер шығаруға уәкілеттік берілген. Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасына (OSHA) жұмыс орындарында еңбек қауіпсіздігі стандарттарын орнатуға құқылы. Уытты заттарға қатысты, мысалы, Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасы (OSHA) егер жұмысшы еңбегінің барлық кезеңінде улы заттың әсеріне ұшыраған болса да «ешбір жұмысшының денсаулығына залал келтірмейтін, ең тиімді қолжетімді дәлелдер негізінде» стандарттарды анықтауды мақсат етеді. Өкілеттіктерді табыстаудағы бұл шарттар заң шығару процесінде жасалған ымыраларды көрсетеді. Бұл заңның мағынасын бұлыңғыр етеді және агенттіктің стандартқа сай болу үшін не талап етілетіні шешілмейді

АҚШ үкіметінің негізгі құралдарының бірі болып саналатын құқықтық шығармашылық – көбірек заң шығару процесіне ұқсайтын әкімшілік процестің бір бөлігі.[57] Ол көбінесе бейресми құқықтық шығармашылық немесе ескерту мен түсініктеме түрінде болады. Бейресми құқықтық шығармашылықты реттейтін процедуралық талаптар «Әкімшілік процедуралар туралы» Заңмен *(Administrative Procedure Act)* айқындалады (553-бөлім):

1. Ұсынылған құқықтық шығармашылық туралы хабарлама (NPRM) *Федералды тізілімде* жариялануы керек. Онда тиісті ережеге қатысты заңды өкілеттік, ұсынылған ереженің шарттары немесе мазмұны, сондай-ақ жария құқықтық шығармашылықтың уақыты, орны және сипаты көрсетіледі.
2. Қызығушылық танытқан тұлғаларға ауызша немесе жазбаша түсініктемелер арқылы құқықтық шығармашылыққа қатысу мүмкіндігі берілуі керек. Даулы ережелер болған жағдайда агенттіктер таңдауларды жиі ұйымдастырады. Тыңдау ұсынылған ережеге қатысты адамның пікірін сирек өзгертсе де ол көпшілікті ақпараттандыруға қызмет етеді және көпшіліктің процеске қатысуына мүмкіндік береді. Бұл ережеге қатысты соттарда іс қозғалса, агенттікке көмектесе алады.[58]
3. Соңғы ережеге оның «негізі мен мақсаты» туралы қысқаша мазмұны қосылуы керек. Ереженің кіріспесінде агенттік ережені әзірлеуде қолданған ақпаратты, деректерді және талдауларды көрсетеді. Сондай-ақ қоғамдық пікірлердің көлемі мен сипаты, олар көтерген мәселелер және агенттіктің оған жауап ретінде қабылдаған (немесе қабылдамаған) әрекеттері егжей-тегжейлі болуы мүмкін. Ережелер кіріспелерінің көлемі көбінесе нақты ережелерден асып түседі.[59]
4. Қорытынды ереже ол күшіне енгенге дейін кемінде отыз күн бұрын жариялануы тиіс.

Осы талаптар құқықтық шығармашылықта әділеттілікті қамтамасыз етеді. Бұл ережеге қатыстылардың немесе әсер еткен адамдардың оны әзірлеуге араласуына және мазмұнына ықпал етуіне мүмкіндік береді. (Іс жүзінде, көптеген қорытынды ережелер ұсынылған түрінен айтарлықтай көп ерекшеленбейді).

Кейбір жағдайларда агенттіктердің заңнамаға сәйкес құқықтық шығармашылық әрекеттерінде егжей-тегжейлі және қатаң процедураларды орындауы талап етіледі (6.4-сызбаны қараңыз). Осылайша егер заңнамада ережелердің ресми жазбаға негізделуі керек екендігі көрсетілген болса, содан кейін агенттік ереже шығару барысында сынақ түрінде тыңдау өткізуі, қатаң процедураларды орындауы, өкілдік етуге және куәларға жан-жақты сынақ өткізуге рұқсат ету және ережені «істердегі негізгі дәлелдерге» негіздеуі қажет. Бейресми процедуралардан туындайтын ережелер үшін салыстырмалы стандарт олардың «өз еркімен немесе ерікті түрде дискрециялық өкілеттіктерін теріс пайдаланбауына» негізделеді. Бұл – саяси әлемде кездестіруге болатын икемді стандарттардың бірі.

«Әкімшілік процедуралар туралы» Заңнан (*Administrative Procedure Act*) басқа кейбір заңнамаларға сәйкес, құқықтық шығармашылықпен

айналысатын агенттіктерге процедуралық талаптар қойылады. Егер ереже қоршаған ортаға айтарлықтай әсер етсе, «Ұлттық экологиялық саясат туралы» Заңға (*National Environmental Policy Act*) сәйкес, агенттік қоршаған ортаға ықпалды бағалауды дайындауы қажет. Шағын бизнеске үйлесімсіз әсер етсе, «Реттеу қызметінің икемділігі туралы» Заң (*Regulatory Flexibility Act*) бойынша агенттік ереженің оларға әсерін азайту үшін шаралар қабылдауы тиіс. Егер ережеге сәйкес, халықтан ақпарат жинау қажет болса, онда «Құжаттаманы айналымын қысқарту туралы» Заң (*Paperwork Reduction Act*) қолданылады. Ақпарат жинаудың халыққа артық салмақ салмауын қамтамасыз ету үшін Әкімшілік және бюджеттік басқарма (OMB) мақұлдауы қажет. Осы секілді түрлі талаптар құқықтық шығармашылық процесін қиындатып, баяулатады. Заң факультетінің деканы Корнелиус Кервин атап өткендей:

> Біздің заң шығарушыларымыз реттеу немесе әлеуметтік қамсыздандыру бағдарламаларын қабылдайды, бірақ содан кейін, бәлкім, олардың іске асырылуын тоқтататын процедуралық талаптармен ауыртпалық түсіреді. Бұл саяси шешім қабылдаудың көп өлшемді екенін растайды. Озбыр және өршіл мазмұнды миссиямен қатар ұқыпты және ауыртпалықсыз іске асыру процесінің үйлесімі әртүрлі топтардың талаптарын қанағаттандыра алады.[60]

Заңнамалық талаптардан басқа, 1980 жылдардың басынан бастап, президенттің жарлықтарына сәйкес, шығын-пайданы талдау үшін агенттіктер (тәуелсіз реттеу комиссияларынан басқа) маңызды немесе негізгі деп бағаланған ережелерді Ақпараттық және реттеу істері жөніндегі кеңсеге (OIRA) ұсынуға міндетті. Ақпараттық және реттеу істері жөніндегі кеңсе (OIRA) мұндай ережелер бойынша бірнеше «соққы» алады және егер олар шығын-пайда талдауынан өте алмаса, рұқсат беруді кейінге қалдыруы мүмкін («Саясаттың әсері, өзгеруі және оны бағалау» деп аталатын 7-тарауды қараңыз).

Агенттіктің құқықтық шығармашылық процесінің басталуына әртүрлі факторлар себеп болуы мүмкін. Мұнда бірнешеуі атап өтіледі. «Додд-Франк туралы» Заң (*Dodd-Frank Act*) Тұтынушыларды қаржылық қорғау бюросына, Тауарлық фьючерстер жөніндегі комиссияға және басқа агенттіктерге заңның қағидаларын ашып көрсететін жүздеген ереже жасауға нұсқау берді. Қысым көрсету топтары агенттіктің әрекеті үшін лобби жасауы мүмкін, сонымен бірге талаптарын орындау үшін сотқа жүгінуді қолдана алады. Биологиялық әртүрлілік орталығының заңды іс-әрекеті АҚШ Балық және жабайы табиғат қызметін жойылып кету қаупі төнген көптеген түрлердің тізімін жасауға мәжбүр етті. Агенттіктің зерттеуі мен заңды қолдану тәжірибесі ережелер арқылы шешілетін проблемаларды анықтауы мүмкін. Джордж Буш әкімшілігі кезінде Ақпараттық және реттеу істері жөніндегі

кеңсе (OIRA) қандай да бір тақырып бойынша ереже немесе оған басымдық беру үшін кейде «жедел хаттар» шығаратын. Қандай да бір дағдарыс немесе апат жағдайлары да құқықтық шығармашылыққа себеп болуы ықтимал. Президенттің жарлықтары және Конгресс комитеттерінің немесе федералдық консультативтік комитеттердің ұсыныстары басқа мүмкіндіктер болып саналады.

Кездесетін процедуралық және басқа кедергілерге қарамастан, ұлттық әкімшілік агенттіктер жыл сайын мыңдаған ереже шығарады. Бұлар Ауылшаруашылығы өнімдерін сату қызметінің жеміс-жидек пен көкөністердің сапасына қатысты ережелері сияқты шағын және қысқа мерзімді немесе Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің (EPA) ауа сапасы мен қауіпті қалдықтарға қатысты ережелері секілді шығындары көп және адамға әсер ететін ережелер болуы мүмкін. Жалпы алғанда, күн сайын *Федералды тіркелімге* хабарланатын бұл ережелердің көлемі Конгресс қабылдаған заңдарға қарағанда әлдеқайда үлкен. Агенттік ережелері *Федералды ережелер жинағында* (*Code of Federal Regulations*) жүйеленген.

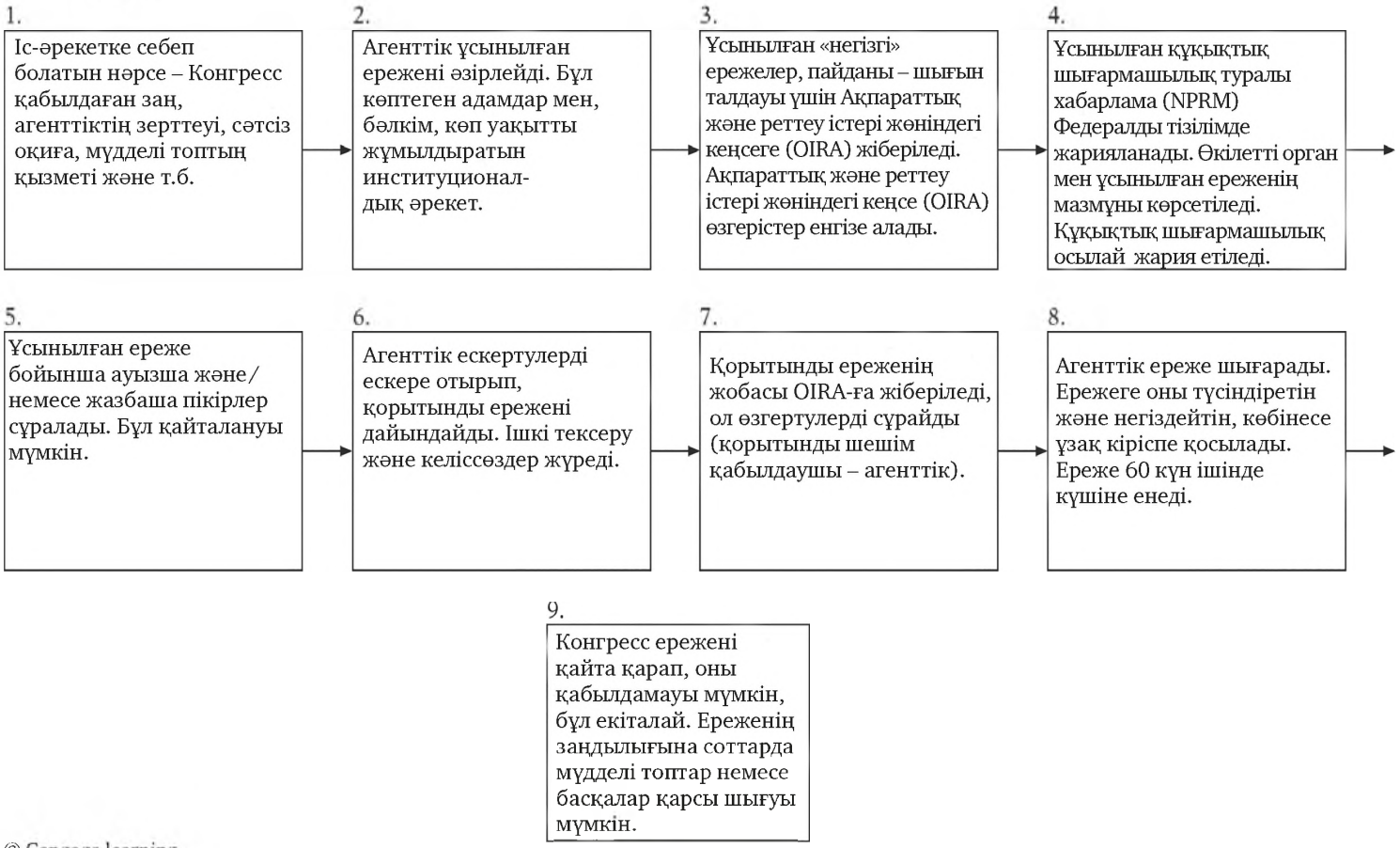
СОТ ШЕШІМДЕРІ. Агенттіктер жеке-жеке оқиғаға қатысты шешім қабылдау арқылы қолданыстағы заңдар мен ережелерді белгілі жағдайларға қатысты қолданғанда саясатты қалыптастыра алады. Бұл ретте олар заң шығарумен айналысқан кездегі соттар сияқты әрекет етеді. Бұрын Федералды сауда комиссиясы белгілі бір істерге әділетсіз бәсекелестік әдістеріне заңнамалық тыйым салуды қолдана отырып саясат жүргізді. Бұл жағдайлар біртіндеп мемлекеттік саясатты белгіледі және индукция арқылы жалпы тыйым салынған іс-әрекет түрлерін көрсетті.

Агенттік сондай-ақ белгілі бір іске қатысты заңнамада белгіленген ережеге түсіндірме берген кезде саясатты қалыптастыра алады. Еңбек күші мен басқару қатынастары туралы заңнаманы басшылыққа алатын Ұлттық еңбек қатынастары кеңесі әділетсіз істерді шешу кезінде заңнамалық түсіндірулер жасайды және жариялайды, олар кейіннен орын алатын әрекеттер туралы хабарлайды. Ұжымдық келіссөздердегі «адал ниет» деген мәселе бойынша Ұлттық еңбек қатынастары кеңесінің пікірі кәсіподақ және компанияның лауазымды тұлғалары үшін маңызды саяси мәлімдемеге айналады.

Агенттіктердің құқықтық шығармашылық жасауға өкілеттігі бар болса да олар көбінесе сот шешімдері арқылы саясатты қалыптастыруды таңдайды. Бұл, мысалы, Ұлттық еңбек қатынастары кеңесіне қатысты (Оларға заң шығарумен айналысуға өкілеттік берілуі мүмкін, бірақ құқықтық шығармашылыққа қатысуға міндетті емес). Агенттікке әсіресе жаңа немесе өте қайшылықты жағдайда жалпы саясаттың мазмұнына қатысты шешім қабылдау заң шығарушы органнан қиын болмаса, оңай емес. Сондықтан ол неғұрлым дәйекті немесе инкрементті түрде жалғастыруды таңдай алады.

6.4-сызба

Федералды норма жасау процесі



© Cengage learning

Алайда агенттіктің іс-әрекетінен зардап шеккендер саясаттың нақты жағдайда жүзеге асырылуы қандай болуы керектігін білмеуі мүмкін. Шынында да, агенттіктер саясатты әзірлеу кезінде сот шешімдеріне өте көп, ал құқықтық шығармашылыққа тым аз сенетіні үшін сынға ұшырады.[61]

Ардагерлер істері министрлігі мен Әлеуметтік қамсыздандыру басқармасының жеңілдік алу жөніндегі өтініштер бойынша жыл сайын қабылдайтын жүздеген мың шешімдері секілді, әкімшілік агенттіктердің көптеген шешімдері бейресми немесе күнде қайталанып жасалатын істер. Дегенмен заңнамалық тұрғыдан алғанда, күнде қайталанатын шешімдер саясаттың бағытын немесе ықпалын өзгертуі мүмкін.

ЗАҢДЫ ҚОЛДАНУ. Агенттіктер, сондай-ақ түрлі заңды қолдану іс-әрекеттері арқылы саясатты қалыптастыруы мүмкін. Заңнама күшті немесе тіпті қатаң, бейберекет түрде немесе мүлде орындалмауы мүмкін; ол барлығында емес, кейбір жағдайларда немесе басқаларға емес, кейбір адамдарға немесе компанияларға қатысты қолданылуы мүмкін. Полиция қызметкерінің кезекшілікте немесе патрульдік көлікті қолдану кезінде қандай дискрециялық өкілеттікті пайдаланатыны бәріне белгілі. Жылдамдықты асырып жіберген жүргізушіге айыппұл қағазын беруге немесе тек ескерту жасауға болады. Белгіленген жылдамдық мөлшерінен асып кеткен жағдайды қоспағанда, жүргізушілерге ешқандай айыппұл салынбаса, мұндай таңдау мемлекеттік саясатты өзгертуді бірдей. Заңнамалық ережелер өте нақты болып, олардың түсіндірілуінде дискрециялық өкілеттікті жоюға болатындай көрінсе де сот атқарушыларының олардың орындалу тәсілдеріне қатысты дискрециялық өкілеттіктері болады.

Саясат әкімшілік әрекетсіздік немесе немқұрайдылықпен қатар, агенттіктің оң әрекеті мен құлшынысы арқылы қалыптасуы мүмкін. Әрекетсіздік көбінесе тек қана түсініксіз немесе ұқыпсыз көпшілікке кері әсерін тигізеді. Сондықтан олар назардан тыс қалуы мүмкін. Конгресс 1936 жылы кішігірім сатушыларды желілік дүкендер мен жеңілдіктер үйлері сияқты ірі бәсекелестердің бағадағы кемсітушілік әрекеттерін қорғау үшін «Робинсон-Патман туралы» Заңын (*Robinson-Patman Act*) қабылдады. Экономистер заңды баға бәсекелестігіне кедергі деп ұзақ уақыттан бері сынап келеді. Соңғы он немесе жиырма жыл ішінде «Робинсон-Патман туралы» Заңын орындауға құзырлы Федералды сауда комиссиясы (FTC) да, Әділет министрлігінің Монополияға қарсы бөлімшесі де заңды орындаудан бас тартты. Агенттіктердің осылай заңды орындамауы мүмкін бе деген сұрақ туындайды.

Тағы бір мысал ретінде батыс штаттарында ауылшаруашылығының дамуын ынталандыру үшін жаппай суару бағдарламасын жүргізуге мүмкіндік берген 1902 жылғы «Жерді мелиорациялау туралы» Заңды *(Reclamation*

Act) келтіруге болады. Шаруаның федералды қаражат арқылы салынған су қоймаларынан арзан сумен суаруға болатын жер көлемі бір шаруа үшін 160 акр немесе шаруа мен жұбайына 320 акр жермен шектелді. Одан бөлек, олар өз жерінде немесе жақын жерде тұруы қажет еді. Заңда нақты көрсетілген бұл шектеулерді ондаған жылдар бойы Мелиорациялау жөніндегі бюро орындамады. Нәтижесінде федералды мелиорациялау жобалардан өндірілген нарықтық құннан төмен судың көп бөлігі мыңдаған акрды қамтитын, көбінесе корпорациялардың иелігіндегі ірі фермаларға берілді. Көбісі Калифорнияның Орталық аңғарында орналасқан. Бұл ірі жер иелері Мелиорациялау жөніндегі бюроның заңды қайта түсіндіруін қолдады.[62]

Экологтар мен шағын фермерлерге өкілдік еткен ұйымдардың көрсеткен қысымы 1982 жылы Конгресті «Жерді мелиорациялау реформасы туралы» Заңды (*Reclamation Reform Act)* қабылдауға мәжбүр етті. Суару шегі 960 акрға дейін ұлғайтылып, тұрғылықты жеріне қатысты талап алынып тасталды. Содан кейін ірі жер иелері 960 акрға жетпейтін жеке учаскелерді басқару үшін «фермерлік сенім қорын» құрды. Барлығын қосқанда олар одан әлдеқайда асып түсті. Түбегейлі қабылдай қоймағанымен, мелиорациялау жөніндегі бюроның бұл айламен келісуіне тура келді.[63] Бұл жағдайда «Робинсон-Патман» Заңы сияқты, агенттіктің заңнамалық саясаттың күшін жойғанын көруге болады. Заңның үстемдігі не болады?

Лауазымды тұлғалардың көзқарасы мен уәждерінен, сыртқы қысымдардан және қаржылық ресурстардан басқа, агенттіктің саясатты жүргізу қабілетіне атқарушы билік пен қолданыстағы әдістер айтарлықтай әсер етеді. Заңның қабылдануына тосқауыл қоя алмаған қарсыластар іске асырылуына кедергі жасау арқылы оның ықпалын азайтуға тырысуы мүмкін. Он бес немесе одан да көп қызметкері бар фирмаларға немесе кәсіподақтарға нәсіліне, түсіне, дініне, ұлтына немесе жынысына байланысты кемсітуге тыйым салатын, 1964 жылғы «Азаматтық құқықтар туралы» Заңның (*Civil Rights Act*) 7-бабындағы жұмысқа орналасуға тең мүмкіндік туралы ережелерге назар аударайық. Заңдағы осы ережелермен қатар, бұл ережелер күшті консервативті оппозицияның қарсылығымен қабылданды.

Жұмыспен қамтудағы теңдік жөніндегі комиссияға (ЕЕОС) зерттеулер, конференциялар және келісім жасау арқылы заңды қолдануға өкілеттік берілді. Бұл іс жүзінде оның ерікті әрекет ететінін білдіреді. Егер бұл әдістер сәтсіз болса, Жұмыспен қамтудағы теңдік жөніндегі комиссия (ЕЕОС) федералды соттарда азаматтық іс қозғауды ұсынуы мүмкін. Ол үшін істерді тергеу мақсатында Әділет министрлігімен ынтымақтастық орнатуы қажет. Сондай-ақ заңға сәйкес, Жұмыспен қамтудағы теңдік жөніндегі комиссия (ЕЕОС), кемсітушілікке қарсы заңы бар штаттар мен оны жүзеге асыратын штаттық агенттік өз жұмысын 60 күн ішінде аяқтай алмайтын жағдайларды қоспағанда, шара қолдана алмайды. Шағымдар заң бұзушылық туралы

шағымдарға қойылатын ерекше талап болып есептелетін «жазбаша ант беру арқылы» іске асты. Бұл шарттың оңтүстіктегі көптеген қара нәсілділерге және басқа топға жағымсыз әсер еткені анық. Осы ережелердің мақсаты қандай болса да, олар істің сәтті аяқталуын баяулатып, процесті тежеді, заңның тиімділігін шектеді.

1964 жылдан кейін Жұмыспен қамтудағы теңдік жөніндегі комиссия (ЕЕОС) және заңның күшейтілуін қолдаған көптеген жақтаушылар кемсітушілік жағдайында агенттікке істі тоқтату туралы бұйрықтар шығаруға,[64] содан кейін оларды өз бастамасы бойынша федералды соттарда орындауға өкілеттік беруді ұсынды. Бұл ұсынылған өзгеріске әсіресе консерватор мен оңтүстік күшті қарсылық көрсетті. Сайып келгенде, Жұмыспен қамтудағы теңдік жөніндегі комиссия (ЕЕОС) өз бастамасымен сотта іс ашуға өкілеттік алғанымен, шағымдарды қарау сәтсіз болған кезде тоқтату туралы бұйрықтар шығара алмады. Күткендей болмаса да бұл жаңа өкілеттік жұмыста кемсітушілікке қарсы саясаттың іске асырылуы мен тиімділігін күшейтуге көмектесті.

БАҒДАРЛАМАЛЫҚ ОПЕРАЦИЯЛАР. Көптеген агенттіктер несие, жәрдемақы, сақтандыру, қызмет көрсету саясаты мен бағдарламаларын басқарады немесе орман, саябақ, гидроэлектростанциялар сияқты мемлекеттік меншікті басқарумен айналысады. Бұл қызметтер тікелей адамдардың мінез-құлқын реттеуге немесе қалыптастыруға арналмағандықтан, әдетте құқық қорғау қызметі ретінде қарастырылмаса да олар көптеген адамдар үшін өте маңызды рөл атқарады. Мұндай бағдарламалардың жүзеге асырылуы саясатты тікелей де, жанама түрде де анықтауға көмектеседі. Кейбір мысалдармен қарастырып көрейік.

КЕЙС-СТАДИ

«Ядролық қалдықтарды жою туралы» Заң

Коммерциялық атом энергетикасын дамыту нәтижесінде туындаған проблема мыңдаған жылдар бойы өте қауіпті болып қалатын жоғары деңгейлі радиоактивті ядролық қалдықтарды жою мәселесін шешу болды. Мемлекеттік қызметкерлер мен Конгресс бұл мәселеге бірнеше жыл бойы аландаушылық білдірді. Содан кейін 1982 жылы Конгресс «тұрақты» шешім ұсыну мақсатында «Ядролық қалдықтар бойынша саясат туралы» Заң *(Nuclear Waste Policy Act)* қабылдады.

«Ядролық қалдықтар саясаты туралы» Заң Энергетика министрлігіне біреуі Миссисипи өзенінің шығысында және біреуі батысында екі сақтау орнын таңдап алу міндетін жүктеді. Заңда көрсетілген процедуралардан кейін 1985 жылы Энергетика министрлігі үш батыс учаскесін белгіледі – Техастың Деф-Смит округы; Неваданың Юка тауы; және Вашингтондағы

Hanford ядролық резерві. Барлығы қалдықтарды көмуге, полигон ретінде таңдалуға қарсы күресті. Содан кейін 1987 жылы Конгресс заңнамада көрсетілген процедураларды орындаудың орнына Юка тауын қоқыс полигонына айналдыратын заң шығарды. Невадалықтар бұл әрекетке наразы болды.

Юка тауы аймағының қауіпсіздігі мен өміршеңдігін зерттеуге көптеген жылдар және көп қаражат жұмсалды (2008 жылы 10 млрд АҚШ доллары). Невадалықтар, демократтар мен республикашылдар, лауазымды тұлғалар мен азаматтар саяси және қоғамдық қатынастар тактикасын қолдана отырып, сот ісін бастап, ғылыми тұжырымдармен дауласып, қарсылық танытты. Оларға экологтар, тұтынушы топтар мен атом энергетикасының қарсыластары да қолдау көрсетті. Атом энергетикасы өнеркәсібі және АҚШ Сауда-өнеркәсіп палатасы секілді түрлі бизнес топтары жобаның аяқталуын қолдады.

Ақырында, 2002 жылы ақпанда атом энергетикасы өнеркәсібін кеңейтуді жақтаған президент Джордж В.Буш, Юка тауы аймағына келісімін берді. Невада 1987 жылғы заңға сәйкес, вето қою құқығын тез арада пайдаланды. Алайда Конгресс ветоның күшін жоятын резолюция қабылдады. Содан кейін 2002 жылғы шілдеде президент Буш, Юка тауын елдің жоғары деңгейлі радиоактивті қалдықтар қоймасына айналдыратын заңға қол қойды. Бұл Энергетика министрлігінің жоба үшін Атомды реттеу комиссиясынан лицензия алуына жол ашты.[65] Бұл бірнеше жылға созылуы керек еді. Егер бәрі ойдағыдай болса, лауазымды тұлғалардың ядролық қалдықтарды қоймаға 2010 жылға қарай тасымалдай бастауы күтілді. Мұның дұрыс еместігі анықталды.

2008 жылғы президенттік науқан кезінде атом энергетикасын сынға алған президент Барак Обама, наурызда Юка тауы аймағындағы қаржыландырудың көп бөлігін тоқтатуға әрекет жасады.[66] Ондаған жылдар бойғы күрес пен сан миллиардтаған долларлық қаражат жұмсалса да, атом қалдықтарын жою мәселесі тұрақты түбегейлі шешімін таппады. Оның В жоспары да жоқ. Жоғары деңгейдегі қалдықтар 39 штатта шашыраңқы орналасқан, олардан құтылуды көздеген 121 аймақта «уақытша» сақталуда. Бұл – қабылданарлық шешім емес.

Жапонияның Фукусима-Дайичи атом электр стансасында 2011 жылғы сәуірде орын алған жер сілкінісі мен цунами салдарынан болған ядролық апат жаңа шешім қабылдауға ықпал етті. Қалдықтарды кәдеге жарату жөніндегі сарапшылар ядролық қалдықтарды жаңа қойма салынғанға дейін кем дегенде бір ғасыр бойына «уақытша сақтау қоймасына» көшіруге шақырды. Конгресте осы бағыт бойынша екі партия да қызығушылық танытты. Бұл нәтиже бере ме, жоқ па – оны ешкім білмейді. Ядролық қалдықтарды жою проблемасының күрделілігі жоғары деңгейде қалып отыр. ■

КЕЙС-СТАДИ

Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасы

1972 жылғы «Таза су туралы» Заң (*Clean Water Act*) тұрақты көздерден, зауыттар мен қалалық канализацияларды тазарту қондырғыларынан келетін судың ластануын азайтуға арналған технологиялық стандарттарды міндетті етті. Бұл стандарттар суды ластаудың барлық көздеріне қолданылмайтындықтан, осы мақсатқа тек технологиялық стандарттар арқылы қол жеткізілуі екіталай еді. Қосымша ретінде, «Таза су туралы» Заңның 303-бөлімі аясында күрделі мәселе болған Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасы жасалды.[67]

Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасы аясында штаттар, су объектілері (өзендер, бұлақтар, көлдер) үшін су сапасының стандарттарын белгілеуге бағытталды. Бұл стандарттар мақсатты пайдаланылуын немесе су объектісінің пайдаланылуын (мысалы, халықты сумен қамтамасыз ету, өнеркәсіпті сумен қамтамасыз ету, демалыс) қамтуы және су объектісі қабылдай алатын әртүрлі ластаушы заттардың жалпы тәуліктік ең жоғары мөлшерін есептеуі және қауіпсіздіктің ең төменгі деңгейімен сәйкес келетін су сапасының стандарттарына әлі де сәйкес келуі тиіс еді. Егер штат бұл әрекетті жүзеге асыра алмаса, онда Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) сол штат үшін су объектілерінің тізбесін әзірлеуге және Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасын белгілеуге бағытталды.

Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасын іске асыру және белгіленген су сапасының стандартына қол жеткізу үшін штат суды ластаудың барлық көздерін қарастыра алады. Олар коммуналдық ағынды суларды тазарту жүйелері немесе өнеркәсіптік қондырғылар сияқты нүктелік көздер және малды азықтандыру және ормандар сияқты шашыраңқы көздер (Қоршаған ортаны қорғау агенттігі шашыраңқы көздермен тікелей жұмыс жасай алмайды) болуы мүмкін.

Жиырма жыл бойынша Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасы ілгері жылжымады. Ұлттық және штаттық назар технологиялық стандарттарды әзірлеуге және енгізуге аударылды. Содан кейін 1992 жылы су сапасының стандарттарына қол жеткізу үшін ластануды бақылаудың қажет екенін ескере отырып, Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) штаттарды екі жылда бір рет су стандарттарына сәйкес келмейтін су объектілерінің тізбесін жасауға міндеттейтін және осы стандарттарға қол жеткізу үшін Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасын әзірлеуді реттейтін ереже шығарды.

Әрекетсіздікке наразы болған экологиялық топтар әрекетке мәжбүрлеу үшін ондаған сот ісін қозғады. Олар Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме

бағдарламасын іске асыру арқылы «Таза су туралы» Заңның мақсаттарына қол жеткізуге көмектесетініне, сондай-ақ Қоршаған ортаны қорғау агенттігі мен штаттарға шашыраңқы көздердің ластануын бақылау үшін қысым жасайтынына сенді. Шашыраңқы көздер көптеген су объектілері жағдайының нашарлауына басты себепкер болды. Көптеген сот процестері штаттардың немесе Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің (EPA) Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасын жедел түрде әзірлеуін міндеттейтін сот шешімдерімен аяқталды.[68]

Сот процестері Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің (EPA) әрекет етуіне жәрдемдесті және 1997 жылы ол штаттарды Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасын жүзеге асырудың ұзақ мерзімді жоспарын әзірлеуге шақырды. Нәтижесінде кейбір штаттарда әрекет күшейе түсті.

Содан кейін 1999 жылы тамызда Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасын нақтылау, күшейту және жеделдету ережесін ұсынды. Өзгерістер ластанған су объектілерінің толық тізіміне қойылатын талаптарды; Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасының мазмұнын нақтылауды; іске асыру жоспарын Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасына енгізу талаптарын; қоғамның қатысуы үшін үлкен мүмкіндіктер беруді қамтыды. Ұсынылған жаңа ереже көптеген қарсылық тудырды. Штаттар жаңа ережедегі өздеріне жүктелетін ауыртпалықтарға наразылық білдірді. Фермалық топтар, орман шаруашылығы және басқалары Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің (EPA) Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасына шашыраңқы көзді ластауды қосу өкілеттігіне күмән келтірді. Коммуналдық және өнеркәсіптік топтар технологиялық стандарттарға қатысты ауырпалықтар одан әрі артуы мүмкін деп алаңдады. Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасын қолдаған экологиялық күшті топтар бұзылған су нысандарын тазартудың кешігетініне алаңдады.

Қоршаған ортаны қорғау агенттігінің (EPA) соңғы ережесі 2000 жылғы шілдеде шықты. Ауылшаруашылығы мен орман шаруашылығына қатысты кейбір ережелер алынып тасталғанымен, жаңа ереже Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасына көбірек негіз қалады. Алайда ережеге қатысты қайшылықтарға Конгресс салқын қабақ танытты. 2001 жылғы (31 қазан) қаржы жылы аяқталғанға дейін жаңа ережені жүзеге асыру үшін қаражат жұмсауға тыйым салған қаржыландыру жөніндегі заңнамаға өзгерту енгізілді.

Енді Буш әкімшілігі ереженің күшіне ену мерзімін 2003 жылғы мамырға дейін кешіктіретіндігін мәлімдеп, қарсылық білдірушілердің қатарына қосылды. Әкімшілік ережені қайта қарап, өзгертулерді қарастыруға уақыт қажет деп мәлімдеді. 2003 жылы наурызда ол үлкен өзгеріссіз жұмыс жүзеге аспайтынын білдіріп, ережені қайтарып алды.[69] Жаңа әлсіз ережеге аздап

назар аударылды, бірақ соңында ештеңе жасамауға шешім қабылданды. Осылайша Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасы 1992 жылғы ереже бойынша басқарылып келеді.

Соңғы жылдары құқықтық шығармашылықтағы сәтсіздікті қоспағанда, Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламаларының қызметінде белсенділік күшейе түсті. 2008 жылға қарай штаттар мен Қоршаған ортаны қорғау агенттігі 34 000-ға жуық Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасын жасады. Олардың қаншалықты тиімді жүзеге асырылып жатқандығы – басқа мәселе. Бұл туралы қажетті ақпаратты алу қиын.

Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасының толығымен тиімді болуына екі үлкен кедергі бар сияқты.[70] Біріншісі, судың сапасына қатысты қажетті мәліметтің аз және қымбат болуы. Сондай-ақ әрбір су объектісінде жиырма төрт сағат ішінде рұқсат етілген әрбір ластаушы заттың максималды мөлшерін есептеу өте қиын.[71] Екіншісі, саяси ерік немесе ниет мәселесі. Өз мақсатына жету үшін, Ең жоғары жалпы тәуліктік жүктеме бағдарламасына саяси қолдау мен штаттық әрі ұлттық деңгейде тиісті ресурстар қажет. Адамдар мен мемлекеттік лауазымды тұлғалар таза суды қалауы және оның қолжетімді болуына қолдау көрсетуге дайын болуы керек. Калифорния және Нью-Джерси тәрізді бірқатар штаттар Техас және Канзас сияқты басқа штаттарға қарағанда ластануды бақылауға көбірек ниет білдірді.[72]■



Бақылау әдістері

Жарнамалық, реттеуші, тыйым салушы, қайта бөлуші немесе кез келген басқа да міндеттер болсын, саясаттың барлығының дерлік бақылау элементі болады. Яғни қалай болғанда да жария немесе жасырын түрде адамдарға қандай да бір іс-әрекеттерді жасауға не жасамауға немесе олар жасамайтын нәрселерді жалғастыруға мәжбүр ететіндей жасалған. Бұл өнеркәсіптік зауытты модернизациялауды ынталандыруға бағытталған салықтық ережелерге немесе қайырымдылық жасауға, мағлұмат беруге немесе халықаралық сауданы кеңейту үшін қаржылық көмек көрсетуге яки заң бұзушыларға айыппұл салу арқылы бағаны белгілеу сияқты қызметке тыйым салуға қатысты. Тіпті Аю Смокидің «Тек сен ғана ормандағы өрттің алдын ала аласың» деген ескертпесінде де бақылау элементі бар.[73]

Бұларды іске асыруға мүмкіндік беретін бақылау әдістері – мемлекеттік саясаттың маңызды құрамдас бөлігі. Саясаттың өзі сияқты, осы мәселелер бойынша шешімдер саясатты қабылдау процесінде қарама-қайшылықтарға себепкер болуы мүмкін. Агенттікке қолдануға рұқсат етілген бақылау әдістері саясаттың мазмұны мен әсеріне, саясат адамның іс-әрекетіне әсер ететін «операциялық шындық» ретінде, қолданыста маңызды

салдардың пайда болуына әкелуі мүмкін. Мәселен, саясатқа қарсы шыққандар агенттің күш қолдану немесе іске асыру өкілеттіктерін шектеп, ықпалын азайтуға немесе тіпті оны жоққа шығаруға тырысуы мүмкін. Мұны екі мысалмен көрсетуге болады. 1912 жылы Массачусетс ең төменгі жалақы туралы заң қабылдаған тұңғыш штат атанды. Ұйымдасқан жұмыс күші тарапынан қолдау тапқанмен, ол өндірушілердің мықты қарсылығына тап болды. Нәтижесінде жалақы нормаларына сәйкес келмейтін компаниялардың атауларын газет беттерінде жариялауды көздейтін заң бойынша келісімге қол жеткізілді. Болжанғандай, Массачусетс заңы тиімді болмады.

1970 жылдары корпоративтік бірігу толқыны бірігуге қарсы заңнаманы күшейтуге әкелді. Қарсыластардың Сенатқа кедергі жасау секілді ұзаққа созылған күресінен кейін Әділет министрлігінің Монополияға қарсы бөлімшесіне ұсынылған ірі корпоративті біріктірулер туралы алдын-ала хабарлауды мәжбүрлейтін заң қабылданды. Қолдаушылар бұл талап үкіметке бірігу аяқталғанға дейін оны тоқтатуға және бұған қатысы бар компаниялардың бөлек брендтерін жоғалтпауына мүмкіндік беріп, отырып бәсекенің тиімділігін арттырады деп сенді. Қарсыластар, атап айтқанда, бірігулерді іске асыратын инвестициялық банкирлер мен басқа да консервативті және іскерлік топтар бұл пікірмен келіскен секілді. Әйтпесе ешқандай даулар болмас еді.

Бақылау әдістері бірқатар мінез-құлық жорамалдарына негізделуі мүмкін.[74] Субсидиялар, салық жеңілдіктері және несиелер сияқты экономикалық ынталандырулар адамдардың пайданы арттырушы деген болжамына негізделген. Өз мүдделеріне сай әрекет еткізетін ынталандырулар олардың саясатқа сәйкес келуіне ықпал етеді. Кәсіптік оқыту, ақпарат және кеңес беру бағдарламалары сияқты әлеуетті арттыру әдістері адамдардың не жасау қажет болса соны жасауға ынтасы немесе ықыласы бар, бірақ соған сәйкес әрекет етуге қабілеті жоқ деген түсінікке сүйенеді.

Ұсынылатын әдістер – саяси мәлімдемелер, ерікті ынтымақтастыққа үндеу, көлікті мас күйінде жүргізуге немесе қоқыс тастауға қарсы ескертулер. Адамдар наным-сенімі немесе құндылықтары негізінде әрекет ететіндіктен, егер ненің дұрыс екенін білсе, олар дұрыс нәрсені жасайтын болады. Алайда жол бойымен қарайтын болсақ, қоқыс тастамауға шақыру белгісі мақсатына жиі жете алмайтыны анық. Сондай-ақ ғибратты үндеулердің көбінесе одан да дәлелді әрекеттерді алмастыруы мүмкін екенін атап өткен жөн.

Мәртебелі әдістер адамдардың қалаусыз, зұлым, өнегесіз немесе әділетсіз әрекеттерге баруына жол бермеу үшін санкциялармен бекітілген талаптар мен шектеулер қажет деген қағидатқа негізделген. Демек, көптеген мемлекеттік агенттіктер қоршаған ортаны ластау, тұтынушылардың қауіпсіздігі, қаржылық операциялар және басқа мәселелерге қатысты стандарттар орнатуға және іске асыруға құқылы.

Қорытындылай келе, саясаттың тиімді болуы, оны жүзеге асыру, қаржылық шығындарды өтеу жеткілікті қаржы мен негізгі өкілеттіктен гөрі көп нәрсені қажет етеді. Жауапты агенттікке тиісті және қолайлы бақылау мен іске асыру әдістері бекітілуі қажет. Бұл бөлімде бақылаудың әртүрлі әдістері қарастырылған, бірақ тізім толық қамтылмаған.

Іс-әрекеттің мәжбүрлеуші емес түрлері

Сәйкестікті қамтамасыз ететін саясатты жүзеге асыру үшін қолданылатын әдістердің көпшілігі мәжбүрлеуші емес. Бұл жерде *мәжбүрлеуші емес* дегеніміз заңды санкциялар немесе айыппұлдар салу, сыйақылардан немесе құқынан айыру шараларын қолдануды білдірмейді. Бұл формалардың тиімділігі көбінесе тиісті тараптардың ерікті ынтымақтастығына немесе қабылдағанына байланысты, дегенмен қоғам жасаған әлеуметтік-экономикалық қысым оларды мәжбүрлеуі мүмкін. Төменде көрсетілгендер – іс-әрекеттің мәжбүрлеуші емес түрлерінің мысалдары.

Саяси мәлімдемесінің өзі көптеген адамдарды бағынуға, «келісуге» мәжбүрлейді. Бұл нәтиже әсіресе мәлімдемені құрметті немесе жоғары мәртебелі лауазымды тұлғалар жасаса, ақылға қонымды болып көрінеді. Мысалы, қала басшыларының азаматтарға құрғақшылық кезеңінде көгалдарын суармастан суды үнемдеуге үндеу жолдағаны секілді, президенттің жұмысшылар мен өнеркәсіп басшыларын инфляциялық жалақы шартын жасамауға немесе бағаның өсуіне жол бермеуге шақыруының тежеуші әсері болуы мүмкін.

Профессорлар Ричард Талер мен Касс Санстейн «*Түрткі болу*» (Nudge) атты еңбегінде «либертариандық патернализм» деген ұғымға дәлелдер келтіреді.[75] Мінез-құлық экономикасы мен психологияға сүйене отырып, олар адамдардың өмірін ұзартатын және жақсарта түсетін шешімдерді мәжбүрлеп емес, ынталандыру арқылы қабылдау жағдайларын құрылымдауды ұсынды. Мысалы, түрткі болу зиянды тағамға қарағанда қарағанда пайдалы тағамды таңдауды жеңілдету үшін мектеп асханасындағы тағамдарды реттеуді қамтиды. Екінші мысал ретінде Талер мен Санстейн Техас көлік департаментінің тас жолдар бойымен «Техасқа араласпаңыз» (Don't Mess with Texas) деген жазулармен қоқысты азайту әрекетін келтіреді. Мұны олар «таңғалдыратын жетістік» деп бағалады (Олар Техаста саяхаттауға көп уақыт жұмсамаған секілді).

Ерікті стандарттар ресми іс-қимыл арқылы белгіленуі мүмкін. Ұлттық стандарттар және технологиялар институты тауарлар мен материалдардың біркелкі салмағы, өлшемдері және маркалары сияқты коммерциялық міндетті емес болып саналатын стандарттарды әзірледі. Іскерлік және экономикалық белсенділікті жеңілдеткені немесе қолдағаны үшін олар кеңінен

пайдаланылады. АҚШ Ауылшаруашылығы министрлігінің ауылшаруашылығы тауарлары үшін шығарған, сиыр еті үшін жоғары сорт, сұрыпталған және таңдаулы сорт секілді стандарттарының көпшілігі (кейбіреулері штаттараралық сауда үшін міндетті) ерікті болса да, сауданы жеңілдеткені үшін іс жүзінде кеңінен қолданылады.

Медиация және бітімгершілік – Федералды Медиация және бітімгершілік қызметі сияқты, еңбек және басқару арасындағы дауларды шешуге бағытталған мәжбүрлеуші емес шаралар. Медиатор тараптарды жақындастыру, даулардағы мәселелерді нақтылау, сондай-ақ реттеуге ықпал ететін кеңестер мен ұсыныстар беру үшін жұмыс істейді. Алайда медиатордың ресми шешім немесе жаза беру құқығы жоқ. Еңбекті басқарудағы көптеген даулар осы процедуралармен сәтті шешілді.

Жағымсыз қоғамдық пікірдің әлеуметтік-экономикалық әсерін бұзушыларға ықпал ету үшін жариялылықты пайдалану саясаттың сақталуына әкелуі мүмкін. Прогрессивті дәуірде монополияны болдырмау әдісі ретінде «қатал жариялылыққа» көп көңіл бөлінді. Бүгінгі таңда еңбек және бизнес ұйымдары өздерінің қоғамдық беделі туралы жақсы хабардар болса да, бақылау құралы ретінде жариялылықтың қаншалықты тиімді екенін таразылау мүмкін емес. Соған қарамастан Конгресс немесе агенттік жасаған зерттеумен «нашар» жұмыс жағдайларын немесе «жағымсыз» іс-әрекеттерін анықтау кейбір түзетулер мен жақсартуларға әкелуі мүмкін.

Агенттіктер саясатқа сәйкес келу үшін білім беру және демонстрациялық бағдарламаларды кеңінен қолданады. Мысалы, адамдарға Әлеуметтік қамсыздандыру және ардагерлерге арналған жәрдемақы бағдарламалары бойынша өздерінің құқықтары туралы ақпараттандыру үшін көп іс-шара атқарылады. Жұмыс берушілерге жалақы және жұмыс сағаты туралы заңнаманың мәні мен талаптарына қатысты мағлұматтар жарияланымдар мен конференциялар арқылы беріледі. Көрсету әдісі әсіресе ауылшаруашылығында қолданылады. Топырақты сақтау және өсімдік шаруашылығындағы ұнамды тәжірибелер фермерлерге олардың артықшылығын білуге және қолдануға көмектеседі деген үмітпен көрсетіліп, түсіндіріледі.

Тексеру

Тексеру дегеніміз – ресми белгіленген стандарттарға сәйкестігін анықтау үшін қандай да бір затты (мысалы, үй-жай, бұйым немесе жазба) тексеру. Тексеру етті пакетке орау зауыттарындағы етті тексеру сияқты үздіксіз немесе банктер мен тамақ өнімдерін шығаратын мекемелердегі тексерулер сияқты мезгілді болуы мүмкін. Тексеру қандай формада болса да, ол жағымсыз немесе қауіпті жағдайлардың алдын алу немесе түзету мақсатында өндіріске қатысушылардың ережелер мен стандарттарға сәйкестігін анықтауға бағытталған. Әдетте алдымен құқық бұзушыларды заңға сәйкестендіру үшін

күш салынады, соңында жазалар немесе айыппұлдар қолданылады. Шын мәнінде, тексерудің түпкі мақсаты – реттелуге тиістілермен ынтымақтастық орнату.

Тексеру – реттеуші әрекеттің ең көп қолданылатын түрі. Ұлттық деңгейде тексеруге мысал ретінде Федералды теміржол әкімшілігінің, локомотивтер мен теміржол қауіпсіздігі құралдарын, Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасының (FDA) азық-түлік және дәрі-дәрмек өндірістеріндегі санитарлық жағдайларын, Салық басқармасының табыс салығы бойынша декларацияны және Ақша айналымын тексерушісі, ұлттық банктерді тексеретіндігін көрсетуге болады.

Лицензиялау

Кейде *мүмкіндік беретін әрекет* деп те аталатын *лицензиялау* – үкіметтің қандай да бір бизнеспен немесе кәсіппен айналысуға немесе тыйым салынған нәрсені жасауға беретін рұқсаты. Кеңінен қолданылатын лицензиялау әртүрлі атаумен белгілі. Лицензиялар көптеген кәсіптермен және мамандықпен айналысу және автокөлік пен радио станцияларын басқару үшін қажет. Сондай-ақ коммуналдық қызмет саласында *қоғамдық ыңғайлылық және қажеттілік сертификаты* термині қолданылады. Мұнай ұңғымаларын бұрғылау үшін *рұқсаттар* қажет болуы мүмкін, *корпоративтік жарғы*, бизнесті ұйымдастыру нысанын пайдалануға рұқсат береді, ал *франчайзингтер* коммуналдық қызметтерге қалалық көшелерді құбыр және сым желілері үшін пайдалануға рұқсат береді.

Лицензиялау – белгілі бір қызметпен айналысқысы келетін адамның (мысалы, автокөлік жүргізу) белгілі бір біліктіліктерін көрсетуі немесе белгіленген стандарттар мен талаптарға сай болуын алдын-ала тексеру нысаны. Лицензияны алудағы ауыртпалықтар лицензияны беретін лауазымды тұлғаға емес, өтініш берушіге жүктеледі. Әдетте лицензиялауды қолдану, алғашқы рұқсат берумен немесе бірдеңе жасаудан бас тартумен шектелмейді. Оған сондай-ақ «(1) рұқсат берудің бөлігі ретінде шарт қою; (2) рұқсат берушінің қалауы бойынша шарттарды немесе талаптарды өзгерту; (3) мерзімдік аралықта рұқсатты ұзарту немесе одан бас тарту; (4) рұқсатты қайтарып алу» кіреді. Бұлар енгізілгенде лицензиялау үздіксіз бақылаудың бір түрі болады.[76] Мысалы, радио және телевизиялық хабар таратушылар Федералды Байланыс комиссиясы арқылы лицензияларын кезең-кезеңімен жаңартып отыруы керек және белгілі бір жағдайларда олардың күші жойылуы мүмкін. Алайда сирек жағдайларда ғана өтініш беруші эфирге лицензияны жаңартудан бас тартады.[77]

Несиелер, субсидиялар және жеңілдіктер

Несиелер, субсидиялар және жеңілдіктер – компанияларға, фермерлерге, студенттерге, үй сатып

алушыларға және басқаларға ақша немесе басқа ресурстар түрінде көмек көрсету арқылы қоғамдық мақсаттарға жету құралдары. Негізгі әуе қызметі бағдарламасы аясында әуекөлігінің тиісті жүйесін қолдау үшін кейбір әуе компанияларына қолма-қол ақшамен субсидиялар беріледі. Американдық сауда флотын қолдау үшін операциялық субсидиялар қолданылады. Ол сондай-ақ АҚШ порттары арасындағы мұхиттық сауданы тек АҚШ-та құрылған және тіркелген кемелерде ғана жүзеге асыруға мүмкіндік беретін «Джонс» Заңында *(Jones Act)* қарастырылған жеңілдіктерді пайдаланады. Фермалардың бағалары мен кірістерін қолдау үшін фермерлерге тауарлық несиелер мен төлемдер жасалады. Шағын бизнеске Шағын бизнес басқармасының несиелері жәрдемдеседі. Сондай-ақ бұл Федералды тұрғын үй басқармасының үй ипотекасын кепілдендіруі сияқты жеке несиелендіру көлемін ұлғайту үшін үкіметтің кредиттерге кепілдік беруіне де қатысты.

Кең ауқымды сапа бақылауға қоса несиелер, субсидиялар және төлемдер бағдарламалары нақты реттеудің ерекшеліктерін қамтуы мүмкін. Ауылшаруашылығы кірістерін қолдау бағдарламалары аясында әртүрлі сақтау талаптарын орындамайтындарға тауарлық несиелер мен төлемдер берілмейді. Фермерлік шаруашылықтарды сатып алуға арналған Фермаға қызмет көрсету агенттігінің несиелері фермерлік шаруашылықты жақсы басқаруды қамтамасыз еткенде ғана беріледі. Іс жүзінде үкімет саясатқа келісімді сатып алу үшін несие беру және төлем операцияларын пайдаланады. Мұндай бағдарламалардың тиімділігі ұсынылатын көмекке деген қажеттілікке немесе ниетке байланысты.

Келісімшарттар Көптеген үкіметтік бағдарламалар жеке тұлғалармен жасалған келісімшарттар арқылы айтарлықтай мөлшерде жүзеге асырылады. Ұлттық деңгейде қорғаныс, ядролық қару және ғарыш бағдарламалары бұған мысал. Штаттық және жергілікті үкіметтер автокөлік жолдары мен көшелер салуға және кейбір жағдайларда мемлекеттік мектептер мен түрмелерді басқаруға жеке компаниялармен келісімшарт жасайды. Пайда табуды көздеген көптеген жеке компаниялар үкіметпен жұмыс істегісі келеді, ал мысалы, кейбіреулері аэроғарыш саласындағы сияқты, олардың жұмыс жасауы көбінесе үкіметтік келісімшарттарға тәуелді. Келісімшартты жасау немесе қабылдамау күші бақылаудың нақты элементін көрсетеді.

Дуайт Эйзенхауэрдің кезінен бастап әрбір президенттік әкімдіктер агенттіктерді коммерциялық қызметтер үшін келісімшарт жасауға шақырады. Әкімшілік және бюджеттік басқарма (OMB), A-76 Циркулярға сәйкес, тауарлар мен қызметтерді жеке сектордан арзан бағамен алуға болатын кезде оларды келісімшарт жасауға бағыттайды. Алайда A-76-ны іске асыру федералды агенттіктер арасында әртүрлі және үнемділікті өлшеу қиын.[78]

Келісімшарттар кейде нақты экономикалық бақылауға негіз болады. «Уолш-Хили» Заңына *(Walsh-Healey Act)* сәйкес, ұлттық үкіметке тауарларды немесе қызметтерді сатқысы келетін компаниялар басым жалақы төлеп, жұмыс уақыты мен жағдайларына қатысты басқа да стандарттарды сақтауы керек. Президент Линдон Джонсон шығарған №11246 Жарлық федералды мердігерлерге жұмысқа қабылдау кезінде кемсітуге тыйым салады. Тапсырысты бақылайтын Федералды келісімшарттарды сақтау бағдарламасының кеңсесі мердігерлердің де позитивті іс-қимыл бағдарламаларын іске асыруын талап етеді.[79] Бұл талаптарды бұзушылардың қолданыстағы немесе болашақтағы үкіметтік келісімшарттары тоқтатылуы мүмкін.

2003 жылы Ирактағы оқиға басталғаннан кейін АҚШ келісімшарттарды кеңінен қолдана бастады. Конгрестің Бюджеттік басқармасы (CBO), 2007 жылы Ирақта АҚШ қаржыландыратын келісімшарттар негізінде кемінде 160 000 персоналдың жұмыс істегенін хабарлады (Бұл әскери қызметкерлердің санымен бірдей). Бұл жұмысшылардың кейбіреуі АҚШ азаматтары, кейбіреулері ирактықтар, ал кейбіреулері басқа елдің азаматтары. Олар американдық лауазымды тұлғаларға жеке сақшы ретінде қызмет етті, қарулы күштерге қолдау қызметтерін ұсынды, құрылыс және әзірлеу жобаларында жұмыс істеді және т.б. Керісінше, Конгрестің Бюджеттік басқармасы (CBO) Екінші дүниежүзілік соғыста әскери қызметшілердің мөлшері жеке келісімшартпен жұмыс жасайтын персоналдан жеті есе көп болғанын білдірді.[80] Ирақта келісімшарт бойынша жұмыс жасайтын қызметкерлердің көпшілігі қазір босатылды. Басқалары Ауғанстанда қалды.

Жалпы шығындар Несие, субсидия және жәрдемақы операцияларына жұмсалатын шығындардан басқа тауарлар мен қызметтерді сатып алуға жұмсалатын үкіметтік шығыстарды саясаттың әртүрлі мақсаттарына қол жеткізу үшін агенттіктің лауазымды тұлғалары пайдалана алады. Әкімшілік агенттіктердің Конгресс бөлген қаражаттың жұмсалуына қатысты дискрециялық өкілеттіктері бар. Тауарлар мен қызметтерге жұмсалған қаражат отандық немесе жергілікті өндірістерді қолдауға немесе артта қалған аймақтарда экономикалық белсенділікті арттыруға пайдаланылуы мүмкін. Бәсекелестік экономикалық жағдайын нығайту үшін ірі бизнестен гөрі кішігірім өндірушілерден сатып алу арқылы көтерілуі мүмкін. Шығыстардың мөлшерлемесі мен мерзімдерін экономикадағы инфляция немесе құлдырау үрдістеріне қарсы тұру үшін қолдануға болады. Осылайша 2009 жылдың басында Конгресс елдегі ауыр дағдарысты жою мақсатында үкіметтің бірнеше жүз млрд доллар шығындарын (салықты төмендетуді) көздейтін заң қабылдады.

Нарықтық және коммерциялық операциялар

Үкімет тауарлар мен қызметтерді сатып алу, сату немесе ұсыну үшін нарыққа кірген кезде оның әрекеттерінің көбінесе бақылау әсері бар. Осылайша нарықта мемлекеттік бағалы қағаздарды сатып алу және сату (яғни ашық нарықтағы операциялар) – Федералды резервтік кеңестің экономикадағы ақша көлемін кеңейту немесе азайту үшін қолданатын мықты құралы. Федералды резервтік кеңес мемлекеттік бағалы қағаздарды сатып алғанда бұл банктердің резервтерін және олардың несиелік қабілетін арттырады; ал Федералды резервтік кеңес бағалы қағаздарды сатқан кезде керісінше болады. Сүт секілді кейбір ауылшаруашылық тауарларының бағасын Ауылшаруашылығы министрлігі нарықтағы тікелей сатып алулармен қолдайды. Клинтон әкімшілігі Мұнай экспорттаушы елдер ұйымының (ОПЕК) мұнай бағасын көтеру жөніндегі әрекетіне қарсы Стратегиялық мұнай қорынан мұнай сатты. Алайда көптеген бақылаушылар мұны символдық әрекет деп санады.

Мемлекеттік кәсіпорындардың да жеке кәсіпорындармен бәсекелес болған кезінде бақылау жасау ықпалы болуы мүмкін. Осылайша Теннесси алқабы әкімшілігінің электр энергиясын «қолайлы» бағамен сатуы осы аймақта жұмыс істейтін жеке компаниялардың тарифтерін төмендетуге әсер етті. Мұны кейде жекеменшік коммуналдық қызметтер тарифтерінің тиімділігі мемлекеттік тарифтермен өлшенуі мүмкін болғаны үшін «үлгілі реттеу» деп атайды. Мемлекеттік бәсекелестік мүмкін болса да бақылау құралы ретінде кеңінен қолданылған жоқ. Кейбір штаттар ішімдік өнімдерінің айналымын бақылау құралы ретінде ликер сататын жекеменшік дүкендерді реттеудің орнына, ликер сататын мемлекеттік дүкендерді пайдаланады.[81]

Салық салу

Салықтар – саясаттың маңызды құралы. Себебі «олар тек табыс әкеліп қана қоймайды, сондай-ақ белгілі бір мінез-құлық түрлеріне рұқсат беруге немесе ынталандыруға қызмет етеді».[82] Салық салу құзыреті кейде реттеу мақсатында қолданылады. Конгресс 1865 жылы алған штаттық банкноттарға жылдық 10 пайыздық салық ол банкноттардың жойылуына әкеліп соқты. Содан кейін штаттық банктер өз валюталарын ауыстыру үшін чек қолдана бастады. Бірнеше онжылдықтар бойынша түсті олеомаргаринді сары майдың орнына қолдануға тыйым салу үшін көп мөлшерде салық салынды. Түссіз олеомаргарин шошқа майына ұқсайды, оны көп адам ұнатпайды. Картер әкімшілігі бензинді тұтынуды азайту және энергияны үнемдеу құралы ретінде оған федералды салықты арттыруды ұсынды. Бірақ Конгресс қоғамдық қарсылыққа байланысты ол ұсыныстан бас тартты. Алайда бұл – ешуақытта өлмейтін саяси идея. 1993 жылы Клинтон әкімшілігінің энергия салығы туралы ұсынысының орнына бензинге салынатын салық артты.

Бензин бағасын көтеру арқылы энергияны тұтынуды және ауаның ластануын азайтуды көздейтін көміртегі салығын салу идеясы Никсон әкімшілігінен бері бар. Көптеген экономистер бұл идеяны қолдайды. Бұл жақсы экономика болып, оң нәтиже беруі мүмкін болса да, салықтың өсуі көптеген азаматтар мен лауазымды тұлғалар үшін сұмдық болып есептеледі. Бұл – нашар саясат. Оның болашағы бұлыңғыр.

Соңғы жылдары кейбіреулер салық салуды оңтайлы қолдануды жақтайды. Осылайша стандарт қою және қолдану жүйесіне сүйенбей, ағынды суларға салық салу арқылы қоршаған ортаның ластануын азайтуға болады деген пікір айтылды.[83] Салық кәсіпкерлерге шығындарды азайту үшін экономикалық ынталандыруды қамтамасыз етіп, бұл үшін оларға ең тиімді әдісті анықтауға мүмкіндік береді. Осы тәсілмен салық салуды қолдануға қарсылық әртүрлі алғышартқа негізделген: салықты тек кірісті өсіру үшін пайдалану керек, қазіргі кездегі реттеу әдісі жеткілікті, ал салық құралын іс жүзінде басқару қиынға соғады. Нәтижеде оңтайлы реттеу әдісі ретінде салық салу көп қолданылмады.

Салық шығындары Көптеген шегерімдер, кідіртулер, несиелер, салық салынбайтын табыс, жеңілдікті ставкалар мен жеңілдіктер жиынтығы, үй сатып алу, жұмыс беруші ұсынған медициналық сақтандыруды алу (кірістермен бірдей), қайырымдылық, капиталды салымдар, капитал өсімінің пайдасы және т.б. сияқты белгілі бір қызметпен айналысатын жеке тұлғалар мен корпорацияларға қаражаттарын сақтап қалуға мүмкіндік береді. Әйтпесе салықтарды төлейтін болады. Олар көбінесе салық шығындары деп аталады.[84] Оның әсері үкіметтің тиісті тараптарға тікелей төлемдер жасағанымен бірдей. Бірақ бұл ашық және айқын емес, кейбір бенефициарлар мұның өздеріне пайдалы екенін білмеуі мүмкін. Көп жағдайда салық шығыстарының көп бөлігі Салық басқармасы басқаратын салық жүйесі арқылы үлестіріледі және арнайы әкімшілік аппаратты қажет етпейді. Бенефициарлар өз өтініштерін салық формаларын толтырған кезде талап етеді. Салық төлеуші жай ғана салықты аз төлейді.[85]

Салық шығыстарын қолдану кеңінен таралды. Кейбіреулері 1986 жылғы «Салық реформасы туралы» Заң (*Tax Reform Act*) арқылы жойылды. Алайда содан бері АҚШ-тың Салық кодексіне басқа да көптеген толықтырулар қосылды. 2011 жылы кірістерден үкіметтің жоғалтқаны триллион АҚШ долларынан асады.[86] Шығындардың ең көп бөлігі үш топқа бөлінеді – кәдімгі кірістерге қарағанда төмен ставкалар бойынша салық салынатын дивидендтер мен капиталдың өсімі, жұмыс берушілердің медициналық сақтандыруға жарналары және тұрғын үйге ипотека бойынша пайыздар. Жалпы алғанда, табысы көп адамдар табысы төмен адамдарға қарағанда салық шығындарынан көп пайда көреді.

Салық шығыстарының айла-тәсілі көптеген американдықтардың салық төлеуге ықылассыздығына негізделген. Бұл сондай-ақ мемлекеттік субсидиялардың көзге түсерлік деңгейін төмендетеді.

Өкім

Көптеген агенттіктер сот процедураларын қолдану арқылы жеке тараптар үшін міндетті болып табылатын өкімдер немесе директивалар шығаруға құқылы (Алдыңғы бөлімде әкімшілік сот ісін жүргізу процесін және оны саясатты әзірлеу кезінде қолдануды қарастырдық). Агенттер егер бір компания өз жиһазының бір бөлігін тасымалдаушы компания бүлдірді немесе жоғалтты деп мәлімдегенде; компанияға жалған жарнама беріп жаңылыстырды деп айып тағылуына орай, шағымдарды қарағанда, атом энергетикасы жобасын лицензиялауға немесе Әлеуметтік қамсыздандыруға жәрдемақы алуға өтініштерді мақұлдау немесе қабылдамау секілді, жеке тараптар арасындағы дауларды шешу жөнінде өкімдер шығара алады.

Әкімшілік сот істерін реттейтін Конгрестің стандарттары әдетте реттеуші бағдарламаларға қарағанда Әлеуметтік қауіпсіздік пен ардагерлердің жәрдемақысы сияқты жеңілдік бағдарламалары үшін ерекше болады. Мүмкін, мұның себебі жәрдемақы туралы заңнаманы қабылдауға қатысты саяси қақтығыстардың реттеуші заңнамаларға қарағанда жеңіл болуына байланысты.[87] Демек, Конгресс жәрдемақы бағдарламаларына қатысты жалпы заңнама түрінде жауапкершілікті агенттіктерге беруге ықыласты емес.

Қызметтер

Көптеген дистрибутивті мемлекеттік саясат ақпарат беру, кеңес беру, заңгерлік кеңес беру, медициналық емдеу және психиатриялық қызмет сияқты қызметтер көрсетуді қамтиды. Сол себепті, Шағын бизнес басқармасы несие берумен қатар, шағын бизнес операторларына түрлі ақпараттық және техникалық қызметтерді де ұсынады. Ұлттық метеорологиялық қызмет болжамдары фермерлер, коммерциялық балықшылар және әуе компаниялары сияқты топтармен бірге, демалыс күндерінің ауа райын білгісі келетіндерге пайдалы. Ардагерлер ісі жөніндегі министрлік ардагерлерге көптеген медициналық, психиатриялық және кеңес беру қызметтерін көбінесе ақысыз ұсынады.

Қызмет көрсету бағдарламалары қызмет алушыларға немесе пайдаланушыларға әртүрлі артықшылықтар береді, көптеген адамдардың жеке немесе материалдық әл-ауқатын жақсартуға көмектеседі және нарықтардың тиімді жұмыс жасауына қолдау көрсетеді (кадрларды даярлау және сыртқы сауда мәліметтерін ұсыну сияқты). Оның үстіне көптеген қызметтер қызмет алушыларды ұнамды тәсілмен әрекет етуге немесе ынталандыруға мүмкіндік береді.

Бейресми процедуралар

Жекеменшік құқықтар, артықшылықтар мен мүдделерге қатысты мәселелерді шешуде агенттіктер жасаған жұмыстардың көп бөлігі бейресми процедуралармен, яғни ресми іс-қимылсыз және қарсы тарапты тыңдаусыз жүзеге асырылады. Табыс салығы бойынша декларациядан туындаған көптеген даулар, Салық басқармасы мен қатысушы жеке тұлғалар арасындағы консультациялар мен хат алмасу арқылы шешіледі. Әлеуметтік қамсыздандыру бағдарламасы бойынша зейнетке шығу туралы талаптарды көбінесе әкімшілік лауазымды тұлғалар еңбек кітапшаларын, жеке әңгімелесулер мен тиісті ережелерді қолдану арқылы шешеді. Әділетсіз еңбек немесе басқару тәжірибесіне қатысты Ұлттық еңбек қатынастары кеңесі қарастырған шағымдардың көп бөлігі агенттік сарапшылары мен талапкерлер арасындағы конференцияларда бейресми түрде шешіледі.

Бейресми процедуралар тиімділігі мен табысты болуына байланысты «әкімшілік процестің өмірлік қуат көзі» деп аталды. Әрине, бұлар – саясатты жүзеге асырудың маңызды бөлігі. Жеке құқықтар мен мүдделерге қатысты көптеген шешімдер келіссөздер, саудаласу және ымыраға келу, кеңес беру, конференциялар, хат-хабарлар, техникалық деректерге сілтеме және материалдарды сараптау сияқты тәсілдер арқылы қабылданады. Агенттіктерге келіп түскен істердің көптігіне байланысты жедел әрекет етудің қажеттілігі, агенттіктердің ресми іс процестерінен қашқақтауы және жеке тұлғалардың соттарға баратын келеңсіз жағдайды қаламауы себебімен мұндай әдістер кеңінен қолданылады.

Ерікті реттеу

Қоғамды қандай да бір зұлымдықтан қорғауға міндетті мемлекеттік бақылауға қарағанда ерікті реттеу өзін реттейтін, ұстамдылық танытатын, ластаушы заттар шығарындыларын азайтатын компанияларға байланысты. Сол себепті, Джордж В.Буш алдымен Техас губернаторын, содан кейін президент ретінде коммуналдық қызмет көрсететін компанияларды көмірқышқыл газын шығаруды ерікті түрде азайтуға шақырды. Бұл бірдеңе жасалып жатқандай әсер қалдырса да екі жағдайда да тиімді болмады.

Сауда немесе өнеркәсіптік қауымдастықтар кейде өз мүшелерінің мінез-құлқын бақылау жауапкершілігін алады. Мысал ретінде, Американың химия өнеркәсібінің Жауапты өңдеу бағдарламасын көрсетуге болады. Оған сәйкес, сала мүшелері бірқатар этикалық және практикалық қағидаларды ұстануға келіседі. Тағы бір мысал, Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) мен Шошқа етін өндірушілердің ұлттық кеңесі. Келісім бойынша, Кеңес қатысушы шошқа етін өндірушілерді «Таза су туралы» Заңды (Clean Water Act) бұзғаны үшін жазалай алатын инспекторларды сертификаттауды қаржыландырады.[88] Ерікті реттеу тартымды болуы мүмкін, бірақ оның тиімділігі күмәнді. Бұл үкіметтің позитивті әрекетінен құтылу амалы болуы мүмкін.

Санкция Санкциялар – агенттіктердің заңға бағынуын ынталандыру немесе мәжбүрлеу үшін қолданылатын құрылғылар, айыппұлдар мен сыйақылар.[89] Айыппұлдар немесе айыру түрінде олар белгілі бір дәрежеде әкімшілік шараларды қолданады. Кейбір жағдайларда санкциялар бақылау әдістеріне енгізіледі. Сондықтан агенттік шартты сыйақы беруге немесе одан бас тартуға шешім қабылдаса, бұл жағдайда санкциялар қолданылады. Агенттіктердің қолдауы мүмкін басқа санкциялардың қатарына қудалау мен қорқыту, жағымды немесе жағымсыз жарнама, лицензияны өзгерту немесе қайтарып алу, ақшалай бағалау, өнімді қайтарып алу, тауарды тәркілеу немесе жою, залалды өтеу, тыйым салу немесе тоқтату туралы бұйрық беруді жатқызуға болады.

Агенттіктер сондай-ақ қылмыстық жазаны (айыппұл салу және түрмеге жабу) қолдануға тырысуы мүмкін, бірақ бұл үшін сот арқылы шара қолдану қажет. Екінші жағынан, агенттіктердің заң бұзушылықтар үшін азаматтық жазаны бағалау мүмкіндігі бар. Азаматтық санкция көбінесе айыппұлға ұқсас, бірақ бұл қылмыс үшін кінәліні анықтауды қажет етпейлі. Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасы (OSHA) өндірістік қауіпсіздік пен қауіпсіздік нормаларын бұзғаны үшін азаматтық-құқықтық айыппұлдарды жиі өндіреді.

Қорытынды пікір Саясат зардап шеккен адамдарға материалдық және психологиялық жағынан мүмкіндігінше аз қолайсыздық тудыратындай түрде жүргізілуі керек деген жалпы түсінік бар (Бұл тұжырым кейбір қылмыстық заңдарға қатысты болмауы мүмкін). Осы шектеулер аясында мәжбүрлеудің ең тиімді техникалық немесе экономикалық әдісі саяси тұрғыдан қолайлы әдіс болмауы мүмкін. Бұл пікір агенттікке бақылау әдістерін қолдануға өкілеттік берген заң шығарушы органның да агенттіктің сол әдістері мен санкцияларын қолдануына негіз болады.

Бақылау әдістерін таңдаудағы тағы бір мәселе, қажет болған жағдайларды қоспағанда, болмаса, құқық бұзушыларды жазалау емес, мінезқұлықты бақылайтын (немесе сақталуын қамтамасыз ету) мемлекеттік саясаттың жалпы мақсатынан туындайды. Демек, қатал емес немесе мәжбүрлі емес әдістерге артықшылық беріледі. Монополияға қарсы заңнаманы бұзған бизнес басшылар түрмеге қамау сияқты кейбір санкциялар өте сирек қолданылса да, қатал болып көрінуі мүмкін. Үкімет қылмыстық іс-әрекеттің кейбір түрлерін қоспағанда, саясатты іске асыруда құқықтық шектеу мен мәжбүрлеуді қолдану кезінде үнемшілдік ережесін ұстануға тырысады.

Қарама-қайшылық: стандарт па әлде ынталандыру ма?

Әдетте экономикалық реттеу бағдарламалары стандарттарды белгілеу, заңның сақталуын анықтау үшін тексеру және құқық бұзушыларға санкциялар салу сияқты әкімшілік тәжірибелерге негізделген. Алайда экономист Чарльз Шульце үлгісіне сүйене отырып, көпшілік мұны енді «әміршіл-әкімшіл» реттеу деп сөгеді (Шын мәнінде, әрине, реттеу процесінде көбінесе білім беру, сендіру, келіссөз, саудаласу және ымыраға келу қолданылады). Қарсыластар «әміршіл-әкімшіл» реттеу тәсілін қолдануға қарсылық білдіреді, өйткені бұл тәсіл мінез-құлықты бақылайлы, саяси мақсаттарға қол жеткізу үшін жеке бастама мен инновацияға кедергі келтіреді, әлеуметтік ресурстарды ысырапқа немесе мақсатсыз пайдалануға әкеп соғады. Оның орнына қоғамдық мақсаттарға қол жеткізу үшін жеке мүдделерді пайдалану ретінде қарастыратын, сыйақылар немесе айыппұлдар түріндегі экономикалық ынталандыруды құптайды. Ынталандыру жүйесі «адамдарға жеке шешім қабылдауға мүмкіндік беріп, бостандық пен еріктілігін арттырады, сондай-ақ (дұрыс жағдайлар шартымен) қоғамға ең аз шығынмен қажетті мақсаттарға қол жеткізетіндігі» алға тартылуда.[90]

Ынталандыру жүйесінің мысалы ретінде қоршаған ортаның ластануын қалай бақылау керек деген сұрақты қарастырайық, себебі бұл жерде ынталандыру тәсілі кеңінен ұсынылған. Жүйе былай жұмыс істейді: Біріншіден, саяси мақсатқа жету үшін ластаушы заттардың қаншалықты азайтылуы қажет екендігі анықталады. Содан кейін мақсатқа жету үшін шығарылған ластаушы заттардың (мүмкін күкірт диоксиді) әр бірлігіне (мүмкін тонна) салық немесе алым салынатын болады. Ластағыштар содан кейін салық төлеу мен ластауды төмендету арасында таңдау жасай алады. Ең дұрысы, олар ластауды төмендетіп, екінші нұсқаны таңдайды, яғни қандай тәсілмен таңдалса да экономикалық тұрғыдан неғұрлым тиімді немесе салық төлеуден гөрі, ластануды азайту үшін шығын аз болатын жағдайды таңдайды. Экономистер Аллен Кнез және Чарльз Шульце таңдалған салық деңгейінің салдарын былай түсіндіреді:

> Бақылау шығындары төмен фирмалар шығындары жоғары фирмалармен салыстырғанда [ластаушы заттардың] үлкен бөлігін кетіреді. Дәл осы жағдай тұтастай экономика үшін ластануды азайтуға бағытталған, шығыны ең төмен тәсілге қол жеткізу үшін қажет. Фирмалар қалдықтарды тазарту, өндіріс процестеріндегі өзгерістер немесе аз ластайтын шикізатпен алмастыру сияқты бақылаудың ең арзан әдістерін таңдауға бейім болады. Бұдан басқа, өндіріс процесінде көп ластайтын өнімдер қымбатқа түседі және аз ластайтын өнімдерге қарағанда бағасы жоғары болуы мүмкін, сондықтан тұтынушылар төмен бағамен өндірілген өнімдерді сатып алуға мәжбүр болады.[91]

Ынталандыру жүйесінің қолдаушылары оны басқару оңай деп санайды. Саяси мақсатқа жету үшін тиісті салық деңгейі анықталғаннан кейін қалдықтарды бақылау және тиісті салықтарды жинау оңай болады. Ірі бюрократиялық аппарат қажет болмас еді, ал саяси күрестер орын алмайтын еді. Үкіметтің барлық қолайсыздығымен стандарттарға сай болуға мәжбүрлеу жеке мүддеге сай таңдау жасауға мүмкіндік береді.

Іс жүзінде ынталандыру жүйесі саясатты немесе әкімшілік агенттіктерге деген қажеттілікті жоюы екіталай. Ластануды қаншалықты азайту қажеттілігін (немесе керісінше, ауаның қаншалықты таза болуы) және осы мақсатқа жету үшін салықтың қандай деңгейі қажеттігін анықтау көптеген келіспеушіліктерге, жанжалдарға және күреске әкеледі; қысқаша айтқанда, мұндай шешімдердің жоғары деңгейлі саяси сипаты бар. Кәсіпорындар салықты төмендеткісі келеді, экологтар салықты жоғарылатуды қалайды, шағын бизнес болса, жеңілдіктерге жүгінеді, өйткені оларға шығынды азайту қымбатқа түседі және т.б. Мұндай шешімдерді қабылдауға бағытталған зерттеулер мен ақпараттарды әзірлеу үшін әкімшілік құрылымдарға қажеттілік туындайды.

Мақсаттар мен салықтар белгіленгеннен кейін ластаушы заттардың шығарылуын бақылау және тиісті салықтарды жинау үшін агенттік қажет болды (егер ластаушы заттарды тастаушылар өзіне-өзі бақылау жүргізуге рұқсат берген жағдайлар болмаса). Ластануға салынатын салық құрылымы неғұрлым күрделі және мұқият тексерілген болса, бақылау бағдарламасы соғұрлым күрделі болуы керек. Профессор Дебора А.Стоунның пікірінше: «стандарт пен жазалау жүйесі нормадан тыс барлық төгінді үшін бір төлем алуы мүмкін, ынталандыру жүйесі төгіндінің көлеміне қарай салықтарды өзгертеді, сондықтан тек қана стандартқа қарағанда ақпараттық деуге қажеттілік көбірек».[92]

Ынталандыру жүйесі де үкіметтің мәжбүрлеуін жоя алмайды, себебі ол үкімет құрған және экономикалық мінез-құлықты басқаратын бақылау жүйесінен тұрады. Компаниялар тазарту немесе төлеу яки осы екеуінің арасында бір таңдау жасауы қажет. Алайда олар нақты ештеңе жасамауды қалауы мүмкін; олар үкімет бекіткен балама нұсқалардың ішінен таңдауға құқылы.

Ынталандыру жүйесіне қатысты басқа бірнеше қарсылықты атап өткен жөн. Біріншісі, жеке тараптар қаншалықты ластайтындығы туралы шешімін жеке мүддеге негіздеп шығарады және ластануды «моральдық жағынан дұрыс емес» деп есептейді.[93] Екінші қарсылық теңдікке қатысты. Кейбіреулері экономикалық жағдайы мықты болғандықтан, эмиссиялық салықтарды төлеп, шектеулерден босатыла алады. Басқаша айтқанда, заң кейбіреулерге басқаларға қарағанда анағұрлым қатал болады.

Шығарындыларды саудалау (немесе шығарындыларға квоталарды сату) – дәстүрлі реттеудің тағы басқа баламасы.

КЕЙС-СТАДИ

«Таза ауа туралы» Заңдағы шығарындыларды саудалау жүйесі

Шығарындыларды саудалау жүйесі қышқылды жаңбыр азайту стратегиясының бөлігі ретінде, 1990 жылғы «Таза ауа туралы» Заңға енгізілген түзетулердің (*Clean Air Act Amendments*) IV бөлімінде қарастырылған. Қышқыл жаңбырдың негізі болып есептелетін күкірт диоксид шығарындыларына ел бойынша міндетті шектеу қойылып, 2000 жылға қарай оларды 10 млн тоннаға (шамамен 50 пайыз) азайту көзделді. 1995 жылы күшіне енген бірінші кезең аясында көпшілігі Орталық Батыста орналасқан 110 электр станциясының әрқайсысына белгілі мөлшерде қоршаған ортаны ластауға рұқсат (квота) берілді. 2000 жылы басталған екінші кезеңде электр желілерінің көп бөлігі жүйеге енгізілді.

Қоршаған ортаны ластауға рұқсат алған кәсіпорындарға жыл сайын бір тонна күкірт диоксидін төгуге мүмкіндік берілді. Егер компания, мейлі энергияны үнемдеу бағдарламаларымен болсын, аз күкіртті отынға ауысу немесе түтін мұржасына скрубберлер орнату арқылы болсын, шығарындыларын белгіленген деңгейден төмен түсірген компаниялар, қоршаған ортаны ластауға берілген қажетсіз рұқсаттарын (квоталарды) сата алады немесе олар болашақта пайдалану үшін «сақталады». Қоршаған ортаға белгіленген эмиссия деңгейінен асып кеткен және қоршаған ортаны ластауға қосымша рұқсатты сатып алмайтын компанияларға үлкен айыппұл салынады. Шығарындыларды үнемі бақылау Қоршаған ортаны қорғау агенттігіне (EPA) компанияларға не істеп жатқанын қадағалауға мүмкіндік береді.

Ірі тауар биржасы ретінде Чикаго сауда кеңесіне (CBOT) қоршаған ортаны ластауға рұқсаттарды сатып алу және сату үшін нарық құруға өкілеттік берілді. Чикаго сауда кеңесінің (CBOT) қоршаған ортаны ластауға рұқсатқа қатысты алғашқы аукционы 1993 жылы наурызда өтті. Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) нарыққа шығарған барлық рұқсаттарды сатып алды; дегенмен жеке ұсынылған бірнеше рұқсаттар басқаларға сатылды. Төленген бағалар түтін мұржасына скрубберлер орнату арқылы ластануды азайту талаптарына кететін шығынның тек бір бөлігін ғана құрады. Бастапқыда бұл жаңа нарыққа коммуналдық компаниялар сақтық танытты.[94] 1994 және 1995 жылдары Чикаго сауда кеңесінің (CBOT) аукциондарында қоршаған ортаны ластауға рұқсаттарын сату көлемі артып, бағалар одан әрі төмендеді. Бастапқы зерттеулерге сәйкес, «аукцион нарығы баяулап, бағалар күткен нәтиже бермегенімен, 1990 жылғы «Таза ауа туралы» Заңға енгізілген түзетулердің мақсаты іске асып жатқан көрінеді».[95] Соңғы кездері қоршаған ортаны ластауға рұқсаттар нарығы тұрақтана бастады.

Күкірт диоксиді эмиссиясын сату жүйесі ластануды азайтуға бағытталған экономикалық ынталандыруды қолдану мүмкіндігінің эмпирикалық сынақтамасын ұсынады. Алдын-ала талдаулар күкірт диоксиді шығарындыларының көлемін азайтуға айтарлықтай ықпал жасағанын көрсетуде. Шығарындылармен айналысатын өкілетті тұлға «мақсат етілген шығарындыларды төмендетуге қол жеткізді.... Шығарындыларға қарсы күрестің жалпы шығындары, сауда ережелері болмаған кездегіден едәуір аз болды» дейді.[96] Сондай-ақ сауда жүйесінде шығындылар жалпы төмендеуіне қарамастан, ластаушы «шиеленіс нүктелердің» бар болуына мүмкіндік беретін кейбір аймақтарда артуы мүмкін.

Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) ұсынған мәліметтерге сәйкес, күкірт диоксиді шығарындыларын азайтуға бағытталған Қышқылды жаңбыр бағдарламасы өз мақсатына жетті. Осылайша 2007 жылғы жұмыс барысы туралы есепте электр өндіретін қондырғыларынан күкірт диоксиді шығарындыларының, бағдарлама басталғаннан бері 43 пайызға төмендегені көрсетілген. Қышқылды жаңбыр бағдарламасының денсаулықты сақтауға әкелген пайдасы, бағдарлама шығындарынан 40 есе көп. Қышқылды жаңбырдың тағы бір себебі есептелетін және кейіннен Қышқылды жаңбыр бағдарламасына енгізілген азот қышқылы шығарындылары да айтарлықтай азайды.[97] Бұл төмендеулер, көлдер мен ағынды су сапасының жақсаруына себеп болды.

2005 жылы Еуропалық Одақ жаһандық жылынудың басты себебі болған көмірқышқыл газының шығарындыларын азайту мақсатында қоршаған ортаны ластауға берілген тұңғыш рұқсаттарды саудалау бағдарламасын енгізді.[98] Бұл – қазіргі таңда Еуропалық Одаққа мүше жиырма жеті мемлекеттің жиырма бесі кіретін үлкен бағдарлама. Мұның басталуы қиынға соқты. Лауазымды тұлғалар бастапқыда рұқсаттарды сатуды жоспарлады, бірақ саладағы мықты лоббиге байланысты рұқсаттардың көп бөлігін ақысыз беруге шешім қабылдады. Екі жылдан кейін жүйе күшейтіліп, рұқсаттар аз берілді және рұқсаттар сауда нарығында қымбаттай түсті. Әйтсе де көмірқышқыл газының шығарындылары 2006 және 2007 жылдары аздап өсті. Еуропалық Одақ басшылары шығарындыларды 2020 жылға қарай 20 пайызға азайтуға үміттенеді.

Американдық көміртекті эмиссияларды реттеу бағдарламасының қарсыластары, Еуропалық жүйенің сәтсіз болғанын алға тартуға бейімділік танытуда. Керісінше, екі экономистің мұқият жүргізген зерттеуіне сәйкес, бағдарлама ойдағыдай жұмыс істеді. Еуропалық көміртегінің бағасы белгіленді, бизнес шешімдер қабылдауда осы бағаны ескереді және қоршаған ортаны ластауға рұқсаттарды сату үшін нарық бар.[99]

Президент Обама қызметке кіріскеннен кейін көп ұзамай, көмірқышқыл газ бен парниктік газдардың басқа да шығарындыларын азайту үшін

шығарындылар саудасының жүйесін ұсынды. Бұған сәйкес шығарындыларға міндетті лимиттер қойылады және қоршағар ортаны ластауға рұқсаттар эмитенттерге аукционмен сатылады.[100] Кейін ол кейбір тегін рұқсаттардың берілуіне қарсы болмайтынын мәлімдеді. Өкілдер палатасы республикашылдардың қолдауынсыз 212-ге қарсы 219 дауыспен, парниктік газдар шығарындыларын 2020 жылға қарай 2005 жылғы деңгеймен салыстырғанда 17 пайызға, ал 2050 жылға қарай 83 пайызға қысқартуды көздейтін заң қабылдады. Оған энергияны үнемдеу бойынша бірқатар шаралар енгізілді. Сенат комитеттен заң жобасын ұсынды, бірақ оны қабылдай алмады, өйткені кедергі жасаушыларды бұғаттау үшін қажетті алпыс дауысты жинай алмады. Обаманың бірінші мерзімінің қалған кезеңінде жаһандық жылыну проблемасы Конгрестің күн тәртібінен шығарылды. Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) содан кейін, қоғамдық денсаулыққа қауіп төндіретін парниктік газдар шығарындыларын шектеу үшін «Таза ауа туралы» Заң *(Clean Air Act)* аясында өзінің құқықтық шығармашылық жасау құзыретін пайдалана бастады.

Егер болашақта парниктік газдар шығарындыларын бақылау үшін шығарындылар саудасының бір үлгісі орнатылса, оның құнының көп бөлігі тұтынушыларға жоғары бағалар түрінде жүктеледі. Еуропалық сауда жүйесінде де солай болды. ■



Заңды сақтау

Пайыздық мөлшерлемелер, түнгі ұрлықтар, патенттер мен авторлық құқықтар, тұрғын үйлерді сату және пәтер жалдау кезінде нәсілдік және діни дискриминацияға тыйым салу, ауылшаруашылық өндірісі немесе әскери жұмысқа қабылдау сияқты әртүрлі мәселелер бойынша барлық мемлекеттік саясат адамның мінез-құлқына қандай да бір түрде әсер етуге немесе бақылауға және адамдарды үкіметтің белгілеген ережелеріне немесе мақсаттарына сәйкес әрекет етуге ынталандыруға бағытталған. Егер заңды сақтамаса, адамдар орынсыз әрекеттерді жалғастыра берсе, қажетті әрекеттерді жасамаса немесе қажет нәрсені істеуді доғарса, бұл жағдайда саясат нәтижесіз немесе жарамсыз болады (Сондай-ақ сыртқы саясат та тиісті шет мемлекеттер мен олардың лауазымды тұлғаларының заңды сақтаудың тиімділігіне байланысты). Бұл мәселені талқылау түсінікті болу үшін ең алдымен ішкі экономикалық заңның сақталуына ғана назар аудармаймыз.

Саясаттанушылар қылмыстық істерге қатысты саясаттан басқа, заңды сақтау проблемасына көп көңіл бөлмеген.[101] Бұл адамдарға заңға бағынуға абсолютті міндет жүктелген деген пікір мен үкіметке деген дәстүрлі заңды көзқарасымыздан болуы мүмкін. Сондай-ақ үкіметтің қоғамдық

проблемаларға қатысты іс-қимылын қамтамасыз етуді көздейтіндер көбінесе бұған қызығушылығын жоғалтады немесе заңның қабылдануын қамтамасыз еткеннен кейін назарын басқа жаққа бұрады. Саясаттанушылар, әрине, осы жерде сәйкестік талаптары маңызды деп есептелетін басқарудан гөрі, заң шығарушылық және атқарушы саясатты тұжырымдау мен қабылдауға көбірек қызығушылық танытты. Саясатты қалыптастыруды толық зерттеу үшін тек саяси шешім қабылдауға негіз болатын оқиғаларды ғана емес, сондай-ақ оны іске асыру үшін не жасалғанын, сайып келгенде, адамдардың саясатқа бағынған-бағынбағанын да қамтуы керек.[102]

Бұл параграфта заңды сақтау мен сақтамауға әсер ететін кейбір жағдайларды, сондай-ақ заңды сақтауды қамтамасыз етудегі әкімшілік агенттіктердің рөлін қарастырамыз.[103] Эмпирикалық деректер аз болғандықтан талқылау болжамға негізделуі қажет.

Заңды сақтаудың себептері

Билікке, оның ішінде мемлекеттік органдардың шешімдерінде көрсетілген беделге деген құрметтің қоғамда маңызы бар. Американдықтардың заңсыз халық екендігі туралы пікірлер асыра айтушылық және көпшіліктің көптеген мемлекеттік саясатқа сәйкес әрекет етуге деген позитивті көзқарасын жасыруға болмайды. Билікті құрметтеу және қошемет көрсету қоғамның қалыптасу процесі арқылы психологиялық құрамымызда қалыптасады. Ата-аналардың беделін, білімін, мәртебесін, заңды және мемлекеттік қызметкерлерді құрметтеу көпшілігімізге бала кезімізден үйретіледі, әсіресе егер мәртебенің бұл түрі ақылға қонымды деп саналса. Демек, заңға бағынуды моральдық тұрғыдан дұрыс және қажет деп санаймыз. Заңды бұзу кінә немесе ұят сезімін тудыруы мүмкін. Осылайша алғышарттар мен әдеттер саясаттың сақталуына ықпал етеді.

Заңды сақтау ақылға қонымды әрі саналы түрде қабылдауға негізделген болуы мүмкін. Жеке мүдделері саясатқа қайшы келетін кейбір адамдар да оның ақылға қонымды, қажетті немесе әділетті екендігіне сенімді болуы мүмкін. Көптеген адамдардың салық төлеуді қаламайтыны сөзсіз және көптеген адамдар төлем жасаудан бас тартуға немесе одан бұлтаруға тырысады. Бірақ адамдар салық заңнамасын ақылға қонымды және әділетті немесе бөлкім тиісті мемлекеттік қызметтерді көрсету үшін салық салуды қажет деп санап оған сенсе, мұндай сенімдер салық саясатының сақталуына ықпал етуі мүмкін. Мұндай факторлар мен билікке деген құрмет АҚШ-тың ұлттық табыс салығы саясатының жоғары деңгейде сақталуына ықпал ететін сияқты.

Чикаго аймағында полиция мен азаматтардың қарым-қатынасын зерттеу барысында Том Тайлер заңды сақтауда адамдарға «ненің дұрыс және қажет екеніне қатысты әлеуметтік құндылықтар» көп ықпал етті деген қорытындыға келді. Ол былай түсіндіреді:

> Адамдар заңға бағынады, себебі мұны дұрыс деп санайды. Олар өздерінің тәжірибелеріне әділеттілікті немесе әділетсіздікті бағалау арқылы және өз тәжірибелерінің әділдігін саралай отырып, жауап береді. Олар өз істерін айтуға мүмкіндігі болды ма және оларға құрметпен қаралды ма деген секілді нәтижелермен байланысты емес факторларды қарастырады.[104]

Бұл өзімшілдік мінез-құлық қағидаларына қайшы келеді.

Заңды сақтаудың тағы бір себебі, үкімет шешімінің немесе саясатының Конституцияға сай болғандықтан немесе тиісті өкілеттіктері бар лауазымды тұлғалар қабылдағандықтан, сондай-ақ оны әзірлеу кезінде дұрыс процедуралар сақталғандықтан орындау керек деген сенімнің болуы. Егер сот заң шығарушы органдарға ұқсас шешім қабылдау процедураларын қолданса, адамдар сот шешімдерін заңды деп қабылдамауға бейім келетін еді. Соттар сот секілді әрекет етіп, шешім қабылдағаны үшін олар легитимді әрі қабылданатын болады. Оңтүстіктің кейбір тұрғындары Жоғарғы соттың мектептен шығару туралы 1954 жылғы шешімін қабылдауға дайын болды. Себебі олар шешімнің мазмұнымен келіспесе де соттың легитимділігі мен құзыретіне сенді.

Жеке мүдде кейбір жағдайларда заңды сақтау үшін маңызды болуы мүмкін. Жеке тұлғалар мен топтар саяси нормалар мен стандарттарды қабылдағаннан тікелей пайда көруі ықтимал. Мысалы, фермерлер бағаларды қолдау мен субсидиялар алу үшін егістік алқаптары, маркетингтік квоталар және жоспарлы қажеттілік секілді өндірістегі шектеулерді ондаған жылдар бойы қабылдап келді. Бағалы қағаздар бизнесінің мүшелері бағалы қағаздарды реттейтін ережелерді өздерін және іскерлік беделін кейбір әдепсіз дилерлердің әдепке жат әрекеттерінен қорғау тәсілі ретінде қабылдауда. Кәсіпорындар инвестициялық салық жеңілдіктерін алу үшін өндірістік зауыттарды модернизациялауда. Осылайша заңды сақтау – кейде ескерілмесе де, жеке мүдделер мен саяси нұсқаулар үйлесімінің нәтижесі. Яғни заңды сақтау ақшалай сыйақы әкелуі мүмкін. Алайда бұл құрылымның экономикалық саясат шеңберінен тыс болуы екіталай.

Ең төменгі жалақы туралы заң немесе Еңбек қауіпсіздігі туралы заң сияқты кез келген заңнаманың тек жақтаушылары мен қарсыластары ғана бар деуге болмайды. Керісінше, оған қатысты белсенді қолдау мен немқұрайдылықтан бастап, белсенді оппозицияға дейінгі көптеген көзқарастар көрініс береді. Қоғамның едәуір бөлігі егер оның өзіне әсерін сезінсе, көбінесе заңдарға немқұрайды қарап, бейтараптық танытады. Бұл топ мойынсұнуға деген жалпы бейімділікті ескере отырып, әсіресе заңның беделіне бағынатын сияқты. Бұл жерде заң «өздігінен орындалатын болжамға» айналады; заңға бағынуға ықпал ететін қоғамдық пікір ортасын өздігінен құруға ұмтылады.

Айыппұл, түрмеге қамау және басқа жазалар түріндегі жазалау мүмкіндігі де заңды сақтауға әсер етуі мүмкін. Саясаттанушылар Анна Шнайдер мен Хелен Инграмның пікірінше, «классикалық қорқыту теориясы, жеке адамдар жазаның ауырлығына, айқындылығына және қарқындылығына [жылдамдығына] жауап береді және бұл тұрғыда бұл адамдар өзімшіл болады».[105] Алайда санкциялармен қорқыту немесе қолдану оларды қолдану ықтималдығы жоғары болса да әрқашан жеткілікті бола бермейді. «Бұл елде кез келген мінез-құлықты қорқыту, жазалау арқылы бақылауға болады деген сенім, АҚШ-тың заңдар кітаптарын орындалмаған және жарамсыз жүздеген заңдармен толықтырды».[106] Ұлттық тыйым салу, Екінші дүниежүзілік соғыстағы бағалар мен нормаға түсіру бақылауы, жексенбідегі көптеген «көгілдір заңдар», автокөлік жолдарының жылдамдығы шектеулері және марихуананы қолданғаны үшін жазалау секілді тәжірибелер жазалау мен қорқыту арқылы саясаттың жалпы сақталуына ықпал ету үшін әрқашан жеткіліксіз болатындығын көрсетеді.

Көптеген адамдар жазадан қорыққанынан заңды сақтаса да, санкциялардың негізгі функциясы – заңды сақтаудың басқа себептерін күшейту және толықтыру. Саясаттың тиімділігі оған ерікті немесе күштемей бағынуға байланысты, себебі оны іске асыруға жауаптылар, көптеген істерге қатысты санкцияларды тиімді түрде қолданып, іске асыра алмайды. Сондай-ақ кең көлемде айыппұл салу саяси тұрғыдан тиімсіз болуы мүмкін.

Мысалы, егер бірнеше млн адам салық декларацияларын тапсырмауға шешім қабылдаса, табыс салығының тиімділігі өзін-өзі басқаруға және ерікті түрде бағынуға байланысты болғаны үшін Салық басқармасы тұйыққа тіреледі. Осылайша Салық басқармасының басшысы, кірісті кемітіп көрсету мен аударымдардың бұрмалануы салдарынан Қазынаға жылына 250 млрд АҚШ доллары көлемінде шығын әкеледі деп болжауда.[107] Соңғы жылдары салық декларациясының аудиті, Салық басқармасы бюджетінің қысқаруы мен 1998 жылғы заңнама реформасының нәтижесінде азайды.[108] Әлеуметтік сауалнамаға сәйкес, американдықтардың 1999 жылғы 87 пайызбен салыстырғанда, 76 пайызы салықтық алаяқтықты жол беруге болмайтын әрекет санайды.[109] Қауіпті салықтық алаяқтыққа қарсы тұру үшін Салық басқармасы салық жинау бойынша жүздеген агенттер мен тексерушілерді жалдап, салық төлеушілерді тексерудің жиілігін арттырды. Бірнеше жыл бұрын Салық басқармасының қызметін теріс пайдалануға қатысты шағымданған Сенаттың Қаржы комитеті енді агенттікті салықтық айлакерлікпен күресуге қатысты шаралар қолдануға шақырды.[110]

Көптеген жағдайларда санкциялар тиімдірек, себебі адамдар жазадан қорыққаннан гөрі, заң бұзушы атанғысы келмейді. Монополияға қарсы заң бұзушылықтар үшін қылмыстық іс жүргізуде, заң бұзушының экономикалық ресурстарын ескеретін болсақ, берілетін айыппұлдар, әдетте,

маңызсыз болады. 1961 жылға дейін, іс жүзінде, монополияға қарсы заң бұзғаны үшін ешқандай кәсіпкер түрмеде отырмады. Дегенмен мұндай жаза түрі 1890 жылы қабылданған «Шерман» заңын қолдануға мүмкіндік берді. Бұл істердің нақты тежеуші факторы тергеу барысында пайда болатын қолайсыз жариялылық болуы мүмкін.

Соңғы жылдары Монополияға қарсы бөлімшенің лауазымды тұлғалары заңды сақтауды қамтамасыз ету үшін монополияға қарсы заң бұзушыларды қатаң жазалауды, әсіресе түрмеге қамау жазасын қолдап келеді. Сондай-ақ заң шығарушылар мен судьялар, олардың әлеуметтік мәртебесіне байланысты және биржалық мәмілелерде «инсайдерлік ақпаратты» пайдалану сияқты заң бұзушылықтардың жиі кездесетінін және күрделі сипатына байланысты, кәсіпкерлерге түрмеге отырғызу мен басқа да қатаң жазаларды тағайындауға немесе қолдануға біршама құлықсыз. Басқа жағдайларда санкциялар неғұрлым қатаң және белгілі болуы мүмкін және тежеуші әсері күштірек болуы мүмкін.

Ең ақырында көптеген саясаттың қабылдануы оларды қолдану мерзімінің ұзақтығына қарай арта түсетін секілді. Уақыт өткен сайын (және әрқашан өтеді) бір кездегі даулы болған саясат, біртіндеп әдетке, яғни қабылданған жағдайдың бөлігіне немесе бизнесті жүргізу шарттарына айнала бастайды. Аяғында саясатқа дейінгі жағдайда тәжірибесі болмаған көптеген адамдар саяси ортаға кіреді. «Бостандық (ішінара) көңіл күй жағдайы болғандықтан, ондай адамдар шектеулерді мойнына артылған жүк сияқты қабылдайды.[111]

Бір кездері іскерлік мүдделер 1935 жылғы «Вагнер» Заңын (*Wagner Act*), қолайсыз деп тауып, ал кәсіподақтар 1947 жылғы «Тафт-Хартли» Заңына (*Taft-Hartley*) қарсы болса да, бүгінде бұл заңдар төңірегіндегі дау-дамай едәуір азайды. Олар еңбек күші мен басқару ортасының тұрақты бөлігіне айналды, ал кәсіпорындар мен кәсіподақтар «олармен бірге өмір сүруді» үйренді. Күтілгендей, қоршаған ортаның ластануын бақылау саясаты он немесе жиырма жылдың ішінде қазіргіге қарағанда біршама шектеулі болып көрінеді.

Заңды сақтамаудың себептері

Мемлекеттік саясатқа қатысы бар адамдардың барлығы бірдей саясатқа бағына бермейтіні тіпті кездейсоқ бақылаушыға да мәлім. Федералдық тергеу бюросының Қылмыс туралы бірыңғай есептеріндегі секілді, тіркелген заң бұзушылықтар туралы статистикалық ақпаратты оңай алуға болады. Сондай-ақ көптеген заң бұзушылықтар анықталмайды немесе хабарланбайды. Кейбіреулері немесе кейбір жағдайларда көптеген адамдар ресми түрде белгіленген мінез-құлық нормаларынан неліктен ауытқып кетеді? Заңды сақтаудың теріс жағы ретінде,

заңды сақтамау жалпы адамдардың немесе белгілі бір топтардың басым құндылықтарына, әдет-ғұрыптарына және наным-сенімдеріне өте қатты қайшы келгенде туындауы мүмкін. Оңтүстікте Жоғарғы соттың мектептен шығару туралы шешімдеріне және соған қатысты саясатқа бағынбау секілді ұлттық тыйым салудың, соғыс кезіндегі бағалар мен бақылаудың көптеген нормасын бұзушылықты осы себепке байланысты деуге болады. Мұндай жағдайларда заңға бағынуға қатысты жалпы бейімділік берік ұстанған құндылықтар және мен қалыптасқан практиканы қатты ұстанумен өлшенеді.

Алайда заңды сақтамауды тек қана заң мен мораль арасындағы қарамақайшылықпен байланыстыруға болмайды. «Моральды заңдастыра алмайсыз» дейтіндер тек жағдайды жеңілдетіп қана қоймай, мораль нормаларының көп жағдайда сәтті қабылданатынына мән бермейді (Бұл тұжырымды жақтаушылар көбінесе ұлттық тыйымдарға сілтеме жасайды). Заңды сақтамау белгілі бір уақыт пен жағдайда заң немесе заңдар жиынтығы құндылықтар мен нанымдарға қайшы келгенде пайда болады. Бұл құқықтық-құндылықтар қайшылығының заңды сақтамау әрекетін түсіндіруде жедел мәні болса нақты дәлдікпен көрсетілуі керек.

Осылайша заңды сақтамау іс-әрекеттерінің көбі Жоғарғы Соттың 1962 жылғы *Энгель және Виталь* ісіне қатысты шешіміне қайшы болды. Жоғарғы Соттың шешімі бойынша, ресми түрде талап етілген дұғаларды, тіпті діни емес дұғаларды мемлекеттік мектептерде қолдану діни білім беруге тыйым салатын Бірінші және Он төртінші түзетудегі ережелерді бұзды.[112] Бұл шешімді заңды түрде айналып өтуге бағытталған барлық іс-әрекеттер нәтижесіз қалды.[113] Жоғарғы Сот 2000 жылы Техастағы мемлекеттік орта мектептегі футбол ойындарында дінге шақыруға тыйым салған апелляциялық сот шешімін тағы да қолдады.[114] Жүргізілген әлеуметтік сауалнамалар салық төлеуден жалтару федералды салық жүйесінің әділ екендігіне сенбейтін адамдар арасында жиі кездесетінін көрсетеді.[115]

Таңдаулы заңға бойұсынбау ұғымы құқықтық құндылық қайшылығын тығыз байланысты.[116] Кейбір заңдар жеке адамға қатысты басқа заңдарға қарағанда айтарлықтай міндетті емес. Әдетте қылмыстық заңдарды қатты қолдап, оған бағынатындардың экономикалық реттеуші заңдарға және мемлекеттік қызметшілердің мінез-құлқы туралы заңдарға көзқарасы кейде жеңіл немесе оңайырақ болады. Бұл жерде «заң мен тәртіптің» берік қорғаушысы вице-президент Спиро Т.Агневтің әрекетін қарастырып көрейік. Ол федералды табыс салығын төлеуден жалтару туралы өзіне таңылған айыптаудан кейін *«кінәні мойындамаймын, бірақ та айыпты дауламаймын» (nolo contendere)* (кінәні мойындау туралы мәміле жасалғаннан кейін) деп отставкаға кетті. Сол сияқты көптеген кәсіпкерлер банктік операцияларға, инсайдерлік сауда-саттыққа, бәсекеге қабілетті сауда тәжірибесі

және қоршаған ортаның ластануына қатысты заңдарды, тонау, ұрлау және заңсыз жолмен иемденуге тыйым салатын заңдар сияқты мәжбүрлі емес деп санайды. Мұндай көзқарас кеңінен таралған болуы да мүмкін, себебі экономикалық қызметті бақылайтын заңнама қылмыстық заңнамаға қарағанда кешірек дамыды, сондықтан сол моральдық күшке ие болуы керек.

Сондай-ақ бірқатар экономикалық заңдар бизнес әлеміндегі көптеген адамдардың үкіметтің экономикаға шектеулі араласуына қатысты идеологиялық сенімдеріне қарсы келеді. Олар мұны «нашар заң» деп санайды. Сондай-ақ қылмыстық құқық бұзушылықтарға берілетін әлеуметтік стигманың дәл осындай деңгейі экономикалық саясатты бұзғандарға қатысты емес. Әлеуметтанушы Маршалл Б.Клинард: «Заңға бағынудың бұл таңдауы адамның істеп жатқан іс-әрекеті заңсыз, тіпті этикаға жатпайтын болса да, бірақ, әрине, қылмыс емес деген қағидаға негізделген» деп жазады.[117]

Қауымдастыққа немесе топқа мүшелік те заңды сақтамауға (немесе басқа жағдайларда заңды сақтауға) ықпал етуі мүмкін. Заңды және үкіметті құрметтемейтін идеяларды ұстанатын, заңның бұзылуын ақтайтын немесе заңды ашық түрде бұзатын адамдармен қарым-қатынас орнату адамдарды заңды сақтамауға (заң бұзушылыққа) итермелейтін нормалар мен құндылықтардың қабылдануына себепкер болуы мүмкін.

Еңбек қатынастары саясатын зерттеу барысында профессор Роберт Э.Лейн заң бұзушылық деңгейін зерттеген фирмалардың орналасқан қоғамдастыққа байланысты өзгеретінін анықтады. Бұл айырмашылықтардың себептерінің бірі «заңға, үкіметке және заңсыздықтың моральдық принциптеріне деген көзқарастағы айырмашылықтар екені» «сендірерлік» болды. Кәсіпорын басшылары еңбек қатынастарындағы қоғамдастық мінез-құлық ережелерін ұстанатынын мәлімдеді».[118]

Сол сияқты, 1950 жылдардың аяғында саладағы ең ірі компанияларды қоса қанда ондаған компанияның қатысуымен электроэнергетикада бағаны белгілеу жөнінде өткен істе жауапты компания басшыларының адвокаттары «корпоративті өмір салтына» сәйкес жазаларын жеңілдетуге үміттеніп, өз әрекеттерін түсіндіруге және негіздеуге тырысты.[119] 1980 және 1990 жылдардың басында жинақ және несиелік бизнесте болған жанжалдар да мұндай көзқарастардың болғанын көрсетеді.

Жылдам ақша табуға деген ұмтылысты немесе соған ұқсас әрекеттерді заңды сақтамаудың тағы бір себебі ретінде қарауға болады. Бұл тұжырым бөлшек саудада таразы көрсеткен салмақ өлшемінің сәйкес келмеуі және тауарды басқасымен ауыстырып жіберу, күмәнді жер сатуды және инвестициялық схемаларды қолдау, ең төменгі жалақы туралы заңдарға бағынбау[119] және бағаларды белгілеу туралы келісімшарттар сияқты көптеген алаяқтық бұрмалаушылықтарда қолданылуы мүмкін (Бағаларды белгілеу туралы келісімшарттар «Шерман» Заңы бойынша ең танымал және жиі

кездесетін заң бұзушылық болып қала береді). Алайда, заңды сақтамаудың себебі ретінде, ашкөздіктің қаншалықты кең таралғанын анықтау мүмкін емес. Бұл көбінесе өздігінен түсіндіруге жеткіліксіз секілді.

Егер екі компанияның заңды бұзу арқылы пайда табуға тең мүмкіндігі бола тұра, оның біреуі ғана заңды бұзып, ал екіншісі бұзбаған жағдайды қалай түсіндіруге болады? Мұның бір жауабы қаржылық жағдайы тұрақты компанияларға қарағанда, табысы аз немесе сәтсіздікке ұшырау қаупі бар компаниялардың аман қалуға тырысып жатып ережені бұзуы мүмкін екені жоғары болуы ықтимал.[121] Алайда заңды сақтамаудың себебі ретінде ақшаны көрсетуде абай болу керек. Еңбек қатынастарын басқару саясатындағы көптеген заң бұзушылықтар басшылықтың құзыретін қорғауға деген ұмтылыспен байланысты болуы мүмкін. Олар өнеркәсіптік қауіпсіздік пен қауіпсіздік стандарттарының кейбір талаптары орындалмауын олардың қажетсіз немесе жұмыс істемейтіндігімен түсіндіруі мүмкін.

Заңды сақтамау, сондай-ақ заңның екіұштылығы, айқындықтың жоқтығы, саясаттың қайшылықты стандарттары немесе қажетті тараптарға саясатты тиісті түрде жеткізе алмау сияқты факторлардан туындауы мүмкін. Табысқа салынатын салықты бұзушылықтар Салық кодексі (*Internal Revenue Code*) ережелерінің анық еместігіне немесе күрделілігіне байланысты туындайды. Басқа жағдайларда адамдар немесе компаниялар мұндай тәжірибеге заңмен тыйым салынбаған деп сенуі және тыйым салынбағанын тек тергеу барысында ғана білуі мүмкін. Кәсіпкерлер мен мемлекеттік лауазымды тұлғалардың көзқарастары әртүрлі болуы ықтимал; сондықтан әрқайсысы заңды әртүрлі түсіндіреді.

Құқық бұзушылық кейде заңның мағынасы түсінікті болса да оны орындау қиындықтарынан туындайды. Ластануды бақылау құралдарын орнату кезіндегі секілді күрделі формаларды толтыруға немесе іс-қимылға қажетті өзгерістер енгізуге уақыт жеткіліксіз болуы мүмкін. Жүріс-тұрысты реттейтін заңдар мен ережелерді мүлдем білмеу сәйкессіздікке себеп бола алмайды. Заңды білмеу ешқандай сылтау болмаса да кейбір құқық бұзушылықтардың себебі бола алады. Қорытындылай келе, заңды сақтамау, заңдағы және басқарудағы құрылымдық кемшіліктерден, заңды білмегендіктен және түсінбегендіктен, сондай-ақ ақсатты мінез-құлықтан туындауы мүмкін.

Әкімшілік және саясатқа бағыну

Мемлекеттік саясаттың сақталуын қамтамасыз ету міндеті ең алдымен әкімшілік агенттіктерге жүктеледі; соттар көп рөл атқармайды. Конференциялар сендіру, тексеру және қудалау сияқты көптеген әкімшілік құқық қолдану іс-әрекеттерінің басты мақсаты – ережелерді бұзушыларды

жазалаудың орнына, саясаттың сақталуын қамтамасыз ету. Адамның саналы мінез-құлқы балама нұсқалардың біреуін таңдауды, кейбір әрекеттерді жасауға және кейбіреуін жасамауға шешім қабылдауды қамтиды. Талқылау мақсатында әкімшілік агенттіктердің немесе мемлекеттік саясатты іске асырумен айналысатын басқа да мемлекеттік органдардың, саясатқа сәйкес келуіне әкелетін мінез-құлық баламаларын таңдай отырып, адамдарға қажетті жолмен әрекет етуіне әсер етудің үш әдісі бар деп болжауға болады. Біріншісі, қалаған нәтижеге жету үшін агенттіктер адамдардың таңдау жасау кезінде қолданатын құндылықтарын қалыптастыруға, өзгертуге немесе қолдануға тырысады. Оқыту және сендіру жұмыстары бұған мысал бола алады. Екіншісі, агенттіктер ұнамсыз баламаларға жазалау және ұнамды баламаларға сыйақы немесе артықшылықтар беру арқылы адамдарға ұсынылған қолжетімді таңдауды шектеуге тырысуы мүмкін. Үшіншісі, агенттіктер саясатты олардың талаптарын сақтауды жеңілдететін тәсілдермен түсіндіруге және басқаруға тырысады. Осылайша автокөлік өндірушілеріне пайдаланылған газ шығарындыларының стандарттарын сақтауға көбірек уақыт беру үшін стандартты сақтау мерзімі ұзартылды. Саясатқа сәйкестікті қамтамасыз ету үшін осы балама нұсқалардың әдетте бірнешеуі қолданылады.

Әкімшілік агенттіктер тікелей қатысы бар адамдарға және жалпы қоғамға белгіленген мемлекеттік саясаттың ақылға қонымдылығы, қажеттілігі, әлеуметтік тұрғыдан пайдалы немесе легитимді екендігіне сендіру үшін көптеген білім беру және сендіру жұмыстарымен қатар, оларға сол саясаттың бар екендігі мен мәні туралы ақпарат берумен айналысады. Мемлекеттік саясаттың тиімділігі едәуір дәрежеде агенттіктердің түсіністік пен келісімді ілгерілетуге, сол арқылы заң бұзушылықтарды төмендетуге және санкцияларды қолдануды азайтуға тырысуына байланысты. Бұл тәсіл ерікті түрде сақтаудың маңыздылығына қатысты жоғарыда айтылған пікірге сәйкес келеді.

Ең төменгі жалақы туралы федералды заңнаманың ауқымы мен деңгейінде өзгерістер болған кезде Еңбек министрлігі түсіндірме бюллетеньдер, анықтамалық нұсқаулықтар және постерлер тарату арқылы қоғамды және әсіресе жұмыс берушілер мен жұмысшыларды өзгерістер және олардың салдары туралы ақпараттандыруға; медиа арқылы хабарлауға; тиісті топтармен кездесулер өткізуге; тікелей пошталар жіберуге; телефон қоңыраулары және т.б. әрекеттер жасауға тырысады. Өзгерістер күшіне енгеннен кейін пресс-релиздер мен поштамен жіберілген материалдар құқық қолдану қызметі мен агенттіктің заңды түсіндіру туралы ақпараттарымен толықтырылады. Депозиттерді сақтандыру бойынша федералды корпорация да сол секілді операцияларын банктік заңнамаға сәйкес келтіруге мүмкіндік беру үшін банктерге тексерістер негізінде кеңес пен ескертулерге көп арқа

сүйейді. Ресми процедуралар сендіру тиімсіз болған кезде ғана басталады. Атомды реттеу комиссиясы атом электр станцияларының операторларына жаңа ережелерді сақтауға көмектесу үшін техникалық көмек нұсқаулығын құрастырады.[122]

Агенттіктер заңға бағынуды қамтамасыз ету мақсатында үгіт-насихат жұмыстарын да қолдана алады (Бұл жерде *үгіт-насихат* жағымсыз мағынада емес, керісінше, кеңінен қабылданған құндылықтар мен нанымдармен сәйкестендіру арқылы саясатты қабылдатуға бағытталған іс-әрекеттерді білдіру үшін қолданылды). Отансүйгіштікке шақыру, әскери жобаны қолдау мен қабылдау үшін қолданылды. Ауылшаруашылығы бағдарламалары ауылшаруашылығында теңдікті қамтамасыз ету және өмір салты ретінде отбасылық шаруа қожалығын сақтау үшін қажет деп сипатталып келді. Монополияға қарсы бағдарламалар еркін бәсекеге қабілетті жүйені қолдау үшін қажет деп сипатталды. Орман қызметі «тек сен ғана ормандағы өрттің алдын ала аласың» деп айту үшін Аю Смокиді қолданады. Үгіт-насихат рационалды емес, эмоционалды. Оларды саясатқа бейімделудің моральдық құнын төмендетуге немесе саясатқа оң құндылықтарды қосу арқылы заңға бағынуды қажетті деңгейге жеткізетін әрекет ретінде қарастыруға болады.[123]

Агенттіктер саясатты басқару кезінде саясатқа өзгерістер енгізуі немесе заңға бағынуға сақтауға ықпал ететін тәжірибелерді қабылдауы мүмкін. Заңдағы анықталған теңсіздіктер азайтылуы немесе жойылуы мүмкін, саясат стандарттарындағы қайшылықтар шешілуі мүмкін немесе табысы аз адамдар үшін жеңілдетілген федералды табыс салығы нысандары секілді сәйкестендіру үшін жеңілдетілген процедуралар әзірленуі мүмкін. Әкімшілік қызметкері түсінбеушілік пен антагонизмді азайтуға мүмкіндік беретін саясатты қолдану саласындағы білімдері мен дағдыларын дамыта алады. Тиісті адамдардың заңдарды сақтауына көмектесу үшін кеңестер берілуі мүмкін.

Тиісті адамдардың мүдделеріне неғұрлым үйлесімді болу үшін заңдар түсіндірілуі немесе қолданылуы мүмкін. Мұнай импорты әкімшілігінің мұнай импортын бақылауға қатысты саясатты басқару «толығымен мұнай өнеркәсібі мүдделеріне сәйкес келді».[124] Олардың шағымдануға негіздері болмады. Алғашында Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасы (OSHA) шығарған денсаулық сақтау және қауіпсіздік туралы бірнеше жүздеген «жинақталған» стандарттар кейіннен ескірген, маңызсыз немесе денсаулық пен қауіпсіздікке зиян келтіруден қорғалуда пайдасының жоқтығы себебімен алынып тасталды.[125] Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасы (OSHA) осылайша осы стандарттарды алып тастай отырып, бизнес-қоғамдастықтың өзіне қарсылығын азайтуды көздеді.

Агенттіктер мойынсұнуды қолдаушы әлеуметтік және психологиялық факторлар және басқа қолжетімді әдістер заңды сақтауға қол жеткізілмеген жағдайда санкцияларды қолданады. Санкция дегеніміз – саясат нормаларын бұзған адамдарға салынатын айыппұлдар және қалаусыз мінез-құлық үлгісін тартымды етуге бағытталған. Олар заң бұзушыларды тікелей жазалайды және егер кінәлілер жазасыз қалса, оларды орындамауы мүмкін адамдар үшін тежегіш ретінде қызмет етеді.

Санкцияларды әкімшілік агенттіктер де, соттар да қолдануы мүмкін. Сот қолданатын санкциялардың кең таралған нысандары – айыппұлдар, бас бостандығынан айыру, жазаны өтеу және жаза қолдану. Алайда мемлекеттік саясаттың көптеген салаларында (қылмыстық саясатты қоспағанда), әкімшілік жазалар неғұрлым жедел, әртүрлі және икемді болғандықтан, жиі қолданылады. Агенттіктер қолдануы мүмкін санкцияларға, қудалау; Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасындағы (OSHA) сияқты айыппұлдар немесе жазалар; жағымсыз жарнама; лицензияны қайтарып алу, оның күшін жою, өзгерту немесе уақытша тоқтата тұру немесе қайта жаңартудан бас тарту; тауарларды тәркілеу және жою; залалды өтеу; тоқтату туралы бұйрықтар шығару; қызметтерден немесе артықшылықтардан бас тарту секілді шаралар кіреді.

Тиімді болу үшін санкциялардың қатаңдығы құқық бұзушылықтарға сәйкес болуы керек. Егер тым қатал болса, агенттік оларды пайдаланғысы келмеуі мүмкін; егер олар тым жұмсақ болса, қоршаған ортаның ластануы үшін ұлттық және штаттық агенттіктер жиі қолданатын ең аз мөлшерлі айыппұлдар жағдайындағы сияқты, әсері жеткіліксіз болуы мүмкін. Көптеген жағдайларда айыппұлдардың көлемі заң бұзушылар есебінен түсетін экономикалық пайдадан аз.[126] Білім басқармасы «Бастауыш және орта білім туралы» Заңның 1-бөлімін басқарудың бастапқы кезеңінде қауқарсыз еді, өйткені штаттық және жергілікті заң бұзушылықтарға қолдана алатын жалғыз шарасы қаржыны толығымен қысқарту ғана болды. Бұл жазалаудың себебі болуы мүмкін қолайсыз реакцияға байланысты, басқарма айыппұл салуды саяси тұрғыдан қаламады және оны жасамауды ұйғарды. Агенттіктер саясаттың сақталуын қамтамасыз ету үшін тиісті және тиімді санкцияларды қажет етеді.

Агенттіктер сондай-ақ заңға бағынғандарға оң пайда әкеліп және жеке мүдделерді қолдау арқылы заңды сақтауды қамтамасыз етуі мүмкін. Бұл әдісті келісімді сатып алу деп атауға болады. Артықшылықтар позитивті жарнама және жұмысқа қабылдауда кемсітудің болмағанын мойындау, өнеркәсіптік зауыттарды модернизациялау үшін салықтық несиелер және федералды стандарттарға сәйкес келетін мұқтаж адамдарға медициналық көмектің штаттық бағдарламаларын қолдау үшін федералды көмек түрінде болуы мүмкін.

Алайда сыйақыны санкциялардан ажырату көп жағдайда қиын. Жеке тұлға пайда көру немесе оны жоғалтпау үшін саясатқа бағына ма? Пайда көруді көздейтін адамдардың ниетінің қандай екеніне қарамастан, үкімет саясаттың сақталуын қамтамасыз ету үшін сыйақыларды кеңінен қолданады. Көптеген жағдайларда олар нақты тыйым салудан немесе заңға бағынбағаны үшін айыппұл салынатын кейбір әрекеттерді талап етуден гөрі, саяси тұрғыдан анағұрлым қолайлы. Егер салық жеңілдіктерін пайдаланудың орнына, зауыттарын жаңарту талап етілсе немесе айыппұлдар мен басқа да санкциялар берілсе, кәсіпкерлердің реакциясы қандай болатынын елестетіп көріңіз.

Демек, заңға бағыну немесе бағынбау мемлекеттік саясатпен қатар, басқа да көптеген факторларға байланысты. Бұл – мемлекеттік саясатты іске асыру мен тиімділігі тұрғысынан маңызды болғандықтан, саяси сарапшылардың мұқият назар аударуын қажет ететін күрделі тақырып.

Әрі қарай зерттеу үшін

- ***http://www.gpo.gov***
  Бұл сайтта Федералды тіркелімде 1995 жылдан бері жарияланған шығарылымдардың сілтемелері, Федералды ережелер жинағы, жария заңнамалары мен әкімшілік шешімдер бар.
- ***http://www.osha.gov/index.html***
  Еңбек қауіпсіздігі және еңбекті қорғау басқармасының (OSHA) ресми сайты жұмыс орындарындағы қауіпсіздік мәселелеріне қатысты ақпараттар мен тексеру және жұмыс қауіпсіздігі сияқты тақырыптарға тиісті статистикалық мәліметтерді ұсынады.
- ***http://www.whitehouse.gov/***
  Бұл сайт атқарушы билікке қатысты көптеген сілтемелерді, соның ішінде президенттің баспасөз брифингтерін, радио адрестерін және президент шығарған жарлықтарды ұсынады.

Өз біліміңді тексер

Тараудың тұжырымдамалары мен терминологиясын қарайтын оқулықтар, тараудың қысқаша мазмұны, кроссвордтар және глоссарий флэш-карталарына кіру үшін студенттік серіктестік веб-сайтына кіріңіз.

login.cengage.com.

Ұсынылған әдебиеттер

Cornelius M.Kerwin және Scott R. Furlong, *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 4th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2010). Жан-жақты, түсінікті және мысалдармен толықтырылған еңбекте федералды құқықтық шығармашылық процесс пен саясат туралы айтылады.

Denise Scheberle, *Federalism and Environmental Policy*, 2nd ed. (Washington, DC: Georgetown University Press, 2004). Федералдық-штаттық қатынастарының және экологиялық саясаттың кейбір салаларында оларды қалыптастыратындардың талдауы жасалған.

Dennis D.Riley және Bryan E.Brophy-Baerman, *Bureaucracy and the Policy Process* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2006). Бұл еңбек ұлттық бюрократияның саясатты қалыптастырудағы рөлін жан-жақты, тереңдетіп түсінуге мүмкіндік береді.

Francis E.Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, 3rd ed. (Boston, MA: Little Brown, 1984). Бұл томда әкімшілік агенттіктеріне және олардың билігіне, саясатына және саясатты қалыптастырудағы рөліне зерттеу жасалған.

Ken Godwin, Scott H.Ainsworth, және Erik Godwin, *Lobbying and Policymaking* (Washington, DC: CQ Press, 2013). Авторлар әсіресе реттеуші агенттіктер үшін өте маңызды лоббилеуге өте құнды эмпирикалық және теориялық зерттеу жүргізген.

Kenneth J.Meier және John Bohte, *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, 5th ed. (New York: Harcourt Brace, 2006). Бұл кітапта саясат жасаушы ұйым ретінде ұлттық бюрократия жан-жақты және жүйелі талдау жасалып, биліктің құрылымы мен саясат тақырыптары қарастырылған.

Paul C.Light, *A Government Ill Executed* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008). Федералды бюрократияның магистранты №70 Федералист журналын пайдалана отырып, оның құлдырауын және оған қатысты не істеуге болатынын зерттейді.

Philip B.Heymann, *Living the Policy Process* (New York: Oxford University Press, 2008). Бұл зерттеуде саясатты қалыптастырудың және іске асырудың нақты жағдайлары және көптеген басқа әдістері қолданылған.

Сілтемелер

1. Peter C.Bishop және Augustus J.Jones Jr., «Implementing the Americans with Disabilities Act of 1990: Assessing the Variables of Success», *Public Administration Review*, Vol. 53 (March–April 1993), pp. 121–128.

2. Cf. Randall B.Ripley және Grace A.Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, 2nd ed. (Chicago, IL: Dorsey, 1986), pp. 4–5.
3. Charles S.Bullock III және Charles M.Lamb, eds., *Implementation of Civil Rights* (Monterey, CA: Brooks/Cole, 1984), p. 5.
4. Бизнесті мемлекеттік реттеуді зерттеген саясаттанушылар саяси салдарларына байланысты оны іске асырумен айналысып келді. Қараңыз: Emmette S.Redford, *The Administration of National Economic Control* (New York: Macmillan, 1952); және Marver H.ernstein, *Regulatory Business by Independent Commission* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1955).
5. Jeffrey L.Pressman және Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley, CA: University of California Press, 1973). The book's subtitle is «How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or, Why It Is Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes.»
6. Representative studies of implementation include Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes Law?* (Cambridge, MA: MIT Press, 1977); David A.Mazmanian және Paul A.Sabatier, *Implementation and Public Policy* (Chicago: Scott, Foresman, 1983); Malcolm L.Goggin, *Policy Design and the Politics of Implementation* (Knoxville, TN: University of Tennessee Press, 1987); және Bradley C.Canon және Charles A.Johnson, *Judicial Policies: Implementation and Impact*, 2nd ed. (Washington, DC: CQ Press, 1999).
7. Paul A.Sabatier, «Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis», *Journal of Public Policy*, Vol. 6 (1986), pp. 21–48.
8. Denise Scheberle, *Federalism and Environmental Policy*, 2nd ed. (Washington, DC: Georgetown University Press, 2004), well illustrates this.
9. Paul Berman, «The Study of Macro- and Micro-Implementation», *Public Policy*, Vol. 26 (Spring 1978), pp. 157–184.
10. Barry G.Rabe, «Power of the States: The Promise and Pitfalls of Decentralization», in Norman J.Vig және Michael E.Kraft, eds., *Environmental Policy*, 6th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2006), pp. 49–50.
11. Бұл келесі еңбекке негізделеді: Michael Kirst және Richard Jong, «The Utility of a Longitudinal Approach in Assessing Implementation: A Thirteen-Year View of Title I, ESEA», in Walter K.Williams et al., eds., *Studying Implementation* (Chatham, NJ: Chatham House, 1982), chap. 6; және June A.O'Neil және Margaret C.Simms, «Education», in John L.Palmer and Isabel C.Sawhill, eds., *The Reagan Experiment* (Washington, DC: Urban Institute, 1982), Chap. 11.
12. Andrew Rudalevige, «The Politics of No Child Left Behind», *Education Next*, Vol. 3 (Fall 2003), pp. 62–69.
13. Brian Friel, «Damage Control for 'No Child Left Behind'», *National Journal*, Vol. 36 (June 5, 2004), pp. 1786–1787; және Chester E. Finn Jr. және Frederick M.Hess, «On Leaving No Child Behind», *The Public Interest*, No. 157 (Fall 2004), pp. 35–56.
14. Bryan Shelly, «Rebels and Their Cause: State Resistance to No Child Left Behind», *Publius*, Vol. 38 (Summer 2008), pp. 444–468.
15. Scott Franklin Abernathy, *No Child Left Behind and the Public Schools* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2007), esp. Chaps. 1, 2; және *The New York Times* (June 12, 2008), pp. Al, A21.
16. Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy*, 4th ed. (Chatham, NJ: Chatham House, 2003), Chap. 1.
17. Қараңыз: Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, and How* (New York: McGraw Hill, 1936).
18. Frank Goodnow, *Politics and Administration* (New York: Russell and Russell, 1900).

19. Martha Derthick, *Agency under Stress: The Social Security Administration in American Government* (Washington, DC: Brookings Institution, 1990); және Susan Gluck Mezey, «Policy-making by the Federal Judiciary: The Effects of Judicial Review on the Social Security Disability Program», *Policy Studies Journal*, Vol. 14 (March 1986), pp. 343–355.
20. George C.Edwards III және Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership*, 6th ed. (Belmont, CA: Wadsworth, 2003), pp. 287–288.
21. Қараңыз: James E.Anderson, «Presidential Management of the Bureaucracy and the Johnson Presidency: A Preliminary Exploration», *Congress & the Presidency*, Vol. 1 (Autumn 1984), pp. 137–164; және David M.Welborn, *Regulation in the White House: The Johnson Presidency* (Austin, TX: University of Texas Press, 1986).
22. Peter Baker, «For Obama, a Tricky Balancing Act in Enforcing a Law He Viewed as Invalid», *The New York Times* (March 29, 2013), p. A17.
23. Robert Diclerico, *The Contemporary American President* (Boston, MA: Pearson, 2013), pp. 221–233.
24. Jonathan Weisman, «Congress and Country Fired Up after Hearings on IRS Abuses», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 55 (October 4, 1997), pp. 2379–2384.
25. *Wall Street Journal* (December 9, 1999), p. A28; The New York Times (August 15, 2000), p. 1.
26. *The New York Times* (March 31, 1989), p. 8.
27. Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 4th ed. (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997), p. 157.
28. Leroy N.Reiselbach, *Congressional Politics: Evolving Legislative System*, 2nd ed. (Boulder, CO: Westview, 1995), pp. 400–405.
29. David T.Stanley және Marjorie Girth, *Bankruptcy: Problems, Process, Reform* (Washington, DC: Brookings Institution, 1971), p. 172.
30. *Adarand Constructors v. Pena* (1995). Reported in *The New York Times* (June 13, 1995), p. A8.
31. Қараңыз: Samuel P.Huntington, «The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads, and the Public Interest», *Yale Law Journal*, LXI (1952), pp. 470–509.
32. Бұл келесі еңбекке негізделеді: Harold Seidman, *Politics, Position, and Power*, 5th ed. (New York: Oxford University Press, 1999), pp. 197–202. Сондай-ақ қараңыз General Accounting Office, *Federal Advisory Committee Act* (Washington, DC: USGAO, October 1988).
33. Kay Lehman Scholzman және John T.Tierney, *Organized Interests and American Democracy* (New York: Harper & Row, 1986), p. 334.
34. Sheila Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policy-makers* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990), pp. 65–66.
35. James W.Davis Jr. және Kenneth M.Dolbeare, *Little Groups of Neighbors: The Selective Service System* (Chicago: Markham, 1968).
36. *CQ Weekly*, Vol. 59 (February 3, 2001), pp. 283–285; және Vol. 60 (November 2, 2002), pp. 2861–2863.
37. Seidman, op. cit., pp. 12–13.
38. Paul C.Light, *Thickening Government* (Washington, DC: Brookings Institution, 1995).
39. Бұл келесі еңбекке негізделеді: Charles Noble, *Liberalism at Work: The Rise and Fall of OSHA* (Philadelphia, PA: Temple University Press, 1986), pp. 89–95.
40. Бұл талқылау менің келесі еңбегіме негізделген: *Politics and the Economy* (Boston, MA: Little, Brown, 1966), pp. 86–90.
41. *Wall Street Journal* (August 10, 1989), p. 1; және *The New York Times* (August 13, 1993), p. 1.
42. Cf. Matthew Holden Jr., «Imperialism in Bureaucracy», *American Political Science Review*, LX (December 1966), pp. 943–951. Бұл тамаша мақала.
43. Richard Tobin, *The Expendable Future* (Durham, NC: Duke University Press, 1990), p. 98.
44. Автормен сұхбат.

45. Holden, op. cit., p. 944.
46. Daniel McCool, *Command of the Waters* (Berkeley, CA: University of California Press, 1987), Chap. 2.
47. Бұл талқылау мен келесі тараудың бірінші бөлімі келесі еңбекке негізделген: Francis E.Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, 3rd ed. (Boston, MA: Little, Brown, 1984), Chaps. 4–5.
48. Ibid., pp. 106–107.
49. Ibid., p. 108.
50. Ұйымдардарда шешім қабылдау билігінің бөлінісі жөнінде қараңыз: Victor Thompson, *Modern Organizations* (New York: Knopf, 1961). Сондай-ақ қараңыз James G.March, *A Primer of Decision Making* (New York: Free Press, 1994).
51. Theodore C.Sorensen, *Kennedy* (New York: Harper & Row, 1965), Chap. 25. Басқарудың құпиялылығы жөнінде қараңыз: Harold L.Wilensky, *Organizational Intelligence* (New York: Basic Books, 1967), Chaps. 3 and 7; және Symposium on «The Freedom of Information Act,» *Public Administration Review*, XXXIX (July–August 1979), pp. 310–332.
52. Қараңыз James A.Nathan және James K.Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, 3rd ed. (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994).
53. Rourke, op. cit., p. 108.
54. Бұл оқиға мына кітапта айтылады: Richard E.Neustadt және Harvey V.Finebert, *The Swine Flu Affair* (Washington, DC: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1978).
55. Stephanie Ann Lenway, *The Politics of U.S. International Trade* (Marshfield, MA: Pitman, 1985).
56. Florence Heffron, with Neil McFreely, *The Administrative Regulatory Process* (New York: Longman, 1983), pp. 226–235.
57. Cornelius M.Kerwin, *Rule-Making: How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 3rd ed. (Washington, DC: CQ Press, 2003), pp. 89–90.
58. Heffron, op. cit., p. 239.
59. Kerwin, op. cit., pp. 63–67.
60. Ibid., p. 111.
61. Heffron, op. cit., pp. 227–230.
62. Clayton R.Koppes, «Public Water, Private Land: Origins of the Acreage Limitation Controversy», *Pacific Historical Review*, Vol. 47 (November 1978), pp. 607–636.
63. *Congressional Record*, Vol. 149 (January 7, 2003), pp. 551–552; және Doug French, «Water Is Gold», *Liberty Watch Magazine* (November 8, 2007). www.lewrockwell.com/french/french64.html.
64. A cease-and-desist order is an agency's civil directive to stop engaging in a practice held to be in violation of the law. Agencies such as the Federal Trade Commission and the NLRB are authorized to issue such orders.
65. Chuck McCutcheon, «Nuclear Waste Issue as Hot as Ever Despite Senate OK of Nevada Site», *CQ Weekly*, Vol. 60 (July 13, 2002), pp. 1880–1881.
66. Matthew L.Wald, «Future Dim for Nuclear Waste Repository», *The New York Times* (March 6, 2009), p. A17.
67. Бұл талқылау келесі еңбекке негізделген: Claudia Copeland, «Clean Water Act and Total Maximum Daily Loads (TMDLs) of Pollutants» (Washington, DC: Congressional Research Service, August 25, 2008).
68. Mark R.Powell, *Science at EPA* (Washington, DC: Resources for the Future, 1999), pp. 334–335.
69. *Federal Register*, Vol. 68 (March 19, 2003), p. 13608.
70. Қараңыз: Oliver A.Houck, *The Clean Water Act TMDL Program: Law, Policy, and Implementation*, 2nd ed. (Washington, DC: Island Press, 2002).

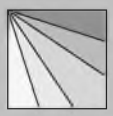
71. Walter A.Rosenbaum, *Environmental Politics and Policy*, 7th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2008), p. 204.
72. James P.Lester, ed., *Environmental Politics and Policy: Theories and Evidence*, 2nd ed. (Durham, NC: Duke University Press, 1995), Chap. 3.
73. «Smokey Bear at 50: Still Going Strong», *National Woodlands*, Vol. 17 (April 1994), pp. 16–19.
74. Бұл параграф келесі еңбекке негізделген: Ann Schneider және Helen Ingram, «Behavioral Assumptions of Policy Tools», *Journal of Politics*, Vol. 52 (May 1990), pp. 510–529. Сондай-ақ қараңыз their *Policy Design for Democracy* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997), Chap. 4.
75. Richard H.Thaler және Cass R.Sunstein, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness* (New Haven, CT: Yale University Press, 2008).
76. Emmette A.Redford, *The Administration of National Economic Control* (New York: Macmillan, 1952), p. 104.
77. Stephen Breyer, *Regulation and Its Reform* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982), pp. 90–95.
78. Donald K.Kettle, *Sharing Power: Governance and Private Markets* (Washington, DC: Brookings Institution, 1993), Chap. 3.
79. John David Skrentny, *The Ironies of Affirmative Action: Politics, Culture, and Justice in America* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1996), pp. 133–134.
80. Congressional Budget Office, *Contractors' Support of U.S. Operations in Iraq* (Washington, DC: Government Printing Office, August 2008).
81. Kenneth J. Meier, *The Politics of Sin: Drugs, Alcohol, and Public Policy* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1994), Chap. 5.
82. Daniel P.Franklin, *Making Ends Meet: Congress Budgeting in the Age of Deficits* (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1993), p. 23.
83. Charles Schultze, *The Public Use of Private Interests* (Washington, DC: Brookings Institution, 1977).
84. Paul R.McDaniel, «Tax Expenditures as Tools of Government Action», in Lester M.Salamon, ed., *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (Washington, DC: Urban Institute, 1989), Chap. 6.
85. Christopher Howard, «Tax Expenditures», in Lester M.Salamon, ed., *The Tools of Government* (New York: Oxford University Press, 2002), Chap. 13.
86. Budget of the United States Government Fiscal Year 2006, *Analytical Perspectives* (Washington, DC: Government Printing Office, 2014); *The New York Times* (March 15, 2013), p. A1.
87. Peter Woll, *American Bureaucracy*, 2nd ed. (New York: Norton, 1977), p. 95.
88. Peter S.May, «Social Regulation», in Lester M.Salamon, ed., *The Tools of Government* (New York: Oxford University Press, 2002), Chap. 5.
89. Martin C.Schnitzer, *Contemporary Government and Business Relations*, 4th ed. (Boston, MA: Houghton Mifflin, 1990), p. 242.
90. Бұл талқылау келесі еңбекке негізделген: Deborah A.Stone, *Policy Paradox and Political Reason* (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1988), p. 225; және Schultze, op. cit.
91. Allen Kneese және Charles Schultze, *Pollution Prices and Public Policy* (Washington, DC: Brookings Institution, 1975), p. 89.
92. Stone, op. cit., p. 228.
93. Michael D.Reagan, *Regulation: The Politics of Policy* (Boston, MA: Little, Brown, 1987), p. 142. Сондай-ақ қараңыз: Steven Kelman, *What Price Incentives? Economists and the Environment* (Boston: Auburn House, 1981), pp. 27–28.
94. *The New York Times* (April 8, 1993), p. C2; және *Illinois Agri-News* (April 9, 1993), p. C7.
95. «Project Regulatory Reform: A Survey of the Impact of Reregulation and Deregulation on Selected Industries and Sectors», *Administrative Law Review*, Vol. 47 (Fall 1995), p. 476.

96. Robert N.Stavins, «What Can We Learn from the Grand Policy Experiment? Lessons from S02 Allowance Trading», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12 (Summer 1998), p. 71. Сондай-ақ қараңыз: Richard Schmalensee et al., «An Interim Evaluation of Sulphur Dioxide Emissions Trading», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12 (Summer 1998), pp. 53–68; және J.Clarence Davies және Jan Mazurek, *Pollution Control in the United States* (Washington, DC: Resources for the Future, 1998), pp. 140–141.
97. «Acid Rain Program 2007 Progress Report» (Washington, DC: Environmental Protection Agency, January, 2009), pp. 1–2.
98. James Kanter және Jad Mouawad, «Pipe Dreams and Politics», *The New York Times* (December 11, 2008), p. B1.
99. A. Denny Ellerman және Paul L.Jaskow, *The European Union's Emissions Trading System in Perspective* (Arlington, VA: Pew Center on Global Climate Change, May 2008).
100. John M.Broder, «Obama's Greenhouse Gas Gamble», *The New York Times* (February 28, 2009), p. A15.
101. Мына кітаптарды бұл санатқа қоспауға болады: Kenneth J.Meier және David R Morgan, «Citizen Compliance with Public Policy: The National Maximum Speed Law», *Western Political Quarterly*, XXXV (June 1982), pp. 258–273; және John T.Scholz және Neil Pinney, «Duty, Fear, and Tax Compliance: The Heuristic Basis of Citizen Behavior», *American Journal of Political Science*, Vol. 39 (May 1995), pp. 490–512.
102. R. Kent Weaver, «Forget Compliance: The Final Frontier of Policy Implementation», *Issues in Governance Studies* (Washington, DC: Brookings Institution, September, 2009), pp. 1–11.
103. Бұл талқылау менің келесі еңбегіме негізделген: «Public Economic Policy and the Problems of Compliance: Notes for Research», *Houston Law Review*, IV (Spring-Summer 1966), pp. 62–72.
104. Tom R.Tyler, *Why People Obey the Law* (New Haven, CT: Yale University Press, 1996), p. 178.
105. Anne Schneider және Helen Ingram, «Behavioral Theories in Policy Designs.» жарияланбаған бұл еңбек Midwest Political Association кездесуінде ұсынылды (1989).
106. Herbert A.Simon, Donald Smithburg, және Victor Thompson, *Public Administration* (New York: Knopf, 1950), p. 479.
107. *Los Angeles Times* (March 1, 2002), part 3, p. 1.
108. David Cay Johnston, «Fearing for Jobs, I.R.S. Workers Relax Efforts to Get Unpaid Taxes», *The New York Times* (May 18, 1999), pp. A1, C11. Сондай-ақ қараңыз: *Perfectly Legal* (New York: Portfolio, 2003), Chaps. 10 and 11.
109. *Newsday* (January 22, 2002), p. A26.
110. John D. McKinnon, «IRS Rides the Ups and Downs of Congressional Whims», *Wall Street Journal* (April 8, 2002), p. A28.
111. Robert Lane, *The Regulation of Businessmen* (New Haven, CT: Yale University Press, 1954), pp. 69–70.
112. 370 U.S. 421 (1962).
113. Қараңыз: John A.Murley, «School Prayer: Free Exercise of Religion or Establishment of Religion», in Raymond Tatalovich және Byron W.Daynes, eds., *Social Regulatory Policy* (Boulder, CO: Westview Press, 1989), Chap. 1.
114. *Santa Fe Independent School District v. Doe*, 530 U.S. 1 (2000).
115. Timothy B.Clark, «Honesty May Become the Best Tax Policy If Tax Compliance Bill Becomes Law», *National Journal*, Vol. 14 (July 24, 1982), pp. 1292–1296.
116. Marshall B.Clinard, *Sociology of Deviant Behavior* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1957), pp. 168–171.
117. Ibid.

118. Robert E.Lane, «Why Business Men Violate the Law», *Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, XLIV (1953), pp. 151, 154 –160.
119. John G.Fuller, *The Gentlemen Conspirators: The Story of the Price-Fixers in the Electrical Industry* (New York: Grove Press, 1962), pp. 88, 109–110.
120. G. Pascal Zachary, «The Minimum Wage Law Is Frequently Ignored in Some Industries,» *Wall Street Journal* (May 20, 1996), p. 1. Сондай-ақ қараңыз: idem., «Many Firms Refuse to Pay Overtime, Employees Complain,» *Wall Street Journal* (June 24, 1996), p. 1.
121. Lane, op. cit., chap. 5.
122. Kerwin, op. cit., p. 81.
123. Simon, Smithburg, және Thompson, op. cit., p. 457.
124. Roger G.Noll, *Reforming Regulation* (Washington, DC: Brookings Institution, 1971), p. 65.
125. *Wall Street Journal* (May 19, 1977), p. 40; және Timothy B.Clark, «What's All the Uproar Over OSHA's Nit-Picking Rules?» *National Journal*, Vol. 10 (October 7, 1978), pp. 1594–1596.
126. General Accounting Office, *Environmental Enforcement: Penalties May Not Recover Economic Benefits Gained by Violators* (Washington, DC: USGAO, June 1991), pp. 5–10; және, жалпы Marc Allen Eisner, *Governing the Environment* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007).

Жетінші тарау

Саясаттың әсері, оны бағалау және өзгерту



Саяси процесс функционалды іс-әрекеттердің циклі ретінде қарастырылатын болса, оның соңғы кезеңі – саясатты бағалау болады. Ғылымның басқа салалары сияқты, саясатты бағалау – белгілі бір саясаттың мазмұнын, іске асырылуын, мақсатына жеткен-жетпегенін және басқа нәтижелерін болжау, талдау немесе бағалауды қамтиды. Саясатты бағалаушы саясаттың өз мақсатына жеткен-жетпегенін және қаншалықты іске асқанын немесе оның басқа да мақсатты немесе мақсатсыз нәтижелері бар-жоғын білгісі келеді.

Саясатты бағалау белгілі бір саясаттың нәтижелі немесе нәтижесіз болуына ықпал еткен факторларды анықтайды. Бұл өз кезегінде, саясатты жалғастыру, өзгерту, күшейту немесе тоқтату үшін саяси процестің басынан қайта басталуына (проблеманы анықтау, тұжырымдау, қабылдау және т.б.) себеп болуы мүмкін. Басқаша айтқанда, бағалау арқылы алынған ақпарат қолданыстағы саяси процеске қайта оралады.

Саясатты функционалды іс-әрекет ретінде бағалау оны жүзеге асыру үшін белгілі бір іс-қимыл жасалғаннан кейін ғана емес, саяси процестің кез келген тұсынан жүргізілуі мүмкін. Осылайша саясат баламаларын қабылданғанға дейін ықтимал салдарын немесе шығындары мен пайдасын келешекке арналған болжау немесе бағалаумен анықтауға тырысады. Әдетте саяси процестің басқа кезеңдері мақсатқа жетуді асыға күтсе, саясатты бағалау не болғанын анықтау үшін «артқа қарайды».[1]

Саясатты бағалауды талқылауды бастамас бұрын саясаттың әсеріне, саясаттан туындауы мүмкін әсерлердің немесе салдардың жалпы түрлерін қарастыру қажет.



Саясаттың әсері

Бастау үшін алдымен *саясаттың қысқа және ұзақ мерзімді нәтижелерін* ажыратып алу керек. *Саясаттың қысқа мерзімді нәтижелері* – саяси шешімдер мен мәлімдемелерді орындау үшін агенттіктердің іс жүзінде жасайтын жұмысы. Саясаттың қысқа мерзімді нәтижелеріне жиналған салықтардың мөлшері, салынып біткен автокөлік жолдарының ұзындығы, төленген әлеуметтік жәрдемақылар, заңмен құдаланатын бағаларды белгілі бір деңгейде белгілеу және ұстап тұру туралы келісімдер, жол ережелерін бұзуға байланысты өндірілген айыппұлдар немесе іске асырылған шетелдік көмек жобалары сияқты мәселелер жатады. Бұл нәтижелерді әдетте оңай санауға, қорытындылауға және статистикалық тұрғыда талдауға болады. Нәтижені зерттеу саясатты жүзеге асыру үшін көп нәрсе жасалғанын көрсетуі немесе жасалған секілді көрінуі мүмкін. Алайда мұндай әрекеттер кейде, профессор Уильям Т.Гормли атап өткендей, «есепшіліктен» басқа еш нәрсе емес. Агенттіктер заң шығарушылардың, мүдделі топтардың және басқалардың қысым көрсетуімен, прогрестің бар екенін көрсететін статистиканы жасау үшін «ұзақ мерзімді нәтижеге емес, қысқа мерзімді нәтижеге» назар аударуы мүмкін.[2] Егер бір штаттағы жоғары оқу орнын бітірген студенттердің саны артып жатса, бұл олардың алған білімінің сапасын білдіре ме?

Керісінше, *саясаттың ұзақ мерзімді нәтижелері* – қоғам үшін үкіметтің қасақана және кездейсоқ іс-әрекетінен немесе әрекетсіздігінен туындаған салдары. Бұған халықтың әл-ауқатын жақсарту жөніндегі саясат мысал бола алады. Төленген төлемдердің мөлшері, жәрдемақылардың орташа деңгейі және көмек көрсетілген адамдар саны сияқты әлеуметтік саясаттың қысқа мерзімді нәтижесін өлшеу өте оңай. Бірақ бұл әрекеттердің ұзақ мерзімді нәтижесі немесе әлеуметтік салдары қандай? Жеке қауіпсіздік пен қанағаттану сезімін арттыра ма? Олар жеке бастаманы азайта ма? Қазіргі уақытта Мұқтаж отбасыларға уақытша көмек бағдарламасы (TANF) деп аталатын, бала асырап отырған отбасыларға жасалған көмектің, кейбіреулердің айтқанындай, азғындық пен заңсыздықты немесе жасөспірімдер арасындағы жүктілікті ынталандыруға әсері болды ма? Басқалардың айтқанындай, әлеуметтік қамсыздандыру бағдарламалары кедейлерді басуға көмектесе ме?[3] Жауап беру қиын мұндай сұрақтар назарымызды саясаттың әлеуметтік әсеріне бағыттайды. Сондай-ақ саясаттанушылар, саясаттың мақсатына жеткен-жетпегенін, қоғамның жеке экономикалық шешімдер секілді басқа факторлардың әсерінен емес, саяси іс-әрекеттің салдары ретінде өзгерген-өзгермегенін салыстыру және оның мақсатқа байланысты немесе жағдайларда өзгеретіндігін білуге тырысуы қажет. Саясаттың әсері, бұл – қысқа және ұзақ мерзімді нәтижелердің жиынтығы.

Саясаттың әсерінің бірнеше бағыты болуы мүмкін, олардың барлығы ресми бағалау немесе саясатқа бейресми сараптама жүргізу кезінде ескерілуі керек.[4] Келесідей бағыттарды атап өтуге болады:

1. Саясат бағытталған қоғамдық проблемаларға және тиісті адамдарға әсер етеді. Саясат бағытталған мақсатты топтарды, мысалы, кедей, кіші бизнес топтар, әлеуметтік жағдайы төмен оқушылар, мұнай өндірушілер немесе кім болса да, анықтау керек. Одан кейін саясаттың болжалды әсерін анықтау қажет. Егер бұл кедейлікке қарсы күрес бағдарламасы болса, оның мақсаты кедейлердің кірісін, жұмысқа орналасу мүмкіндігін арттыру немесе олардың көзқарастары мен мінез-құлқын өзгерту ме? Егер осындай мақсаттардың бірнешеуі бар болса, талдау күрделене түседі. Себебі әртүрлі болжалды әсерге басымдықтар белгіленуі қажет. Әдетте саясат өзінің мақсаттары мен міндеттерінің кем дегенде бір бөлігін болса да іске асырады.

Бұдан басқа, саясаттың қасақана немесе кездейсоқ (алдын ала болжау немесе күтпеген ахуал, тіпті екеуінің бірдей салдары болуы мүмкін. Жұмыссыздық өтемақысы жоспарланған секілді, жұмыссыздардың экономикалық жағдайын жақсарта алады, бірақ бұл олардың жаңа жұмыс табуын кідіртуі мүмкін. Мемлекеттік тұрғын үй бағдарламасы қара нәсілділердің тұрғын үй жағдайын жақсартуы мүмкін, бірақ ол тұрғын үй мен көрші мектептердегі нәсілдік сегрегацияға ықпал етуі де ықтимал. Фермерлердің табысын арттыруға бағытталған ауылшаруашылығы табыстары мен бағаларды қолдау бағдарламалары да сондай-ақ қолдау көрсетілген тауарлардың артық өндірілуіне (жүгері, бидай және мақта сияқты бірнеше өнімдер ғана), азық-түлік бағасының өсуіне және қисынсыз жердің бағасының өсуіне әкелуі мүмкін.

Саясаттың кездейсоқ салдарының себептері өте көп: қаралатын мәселенің күрделілігі; шешім қабылдауға негіз болатын ақпараттың жеткіліксіздігі; қандай да бір мәселе бойынша жедел әрекет етуге мәжбүрлеу; басқа заң шығарушылармен немесе тиісті адамдармен кеңесудің тым аз болуы; партиялық қысым көрсету және мәселелерді саясаттандыру және сайып келгенде, қателік. Сондай-ақ заң жобасының тұжырымдамасын да айта өткен жөн. Заң қисынсыз жасалуы немесе тым егжей-тегжейлі яки тым түсініксіз болуы мүмкін, сондықтан жағымсыз түсіндірулерге жол береді.[5]

Саясаттың кездейсоқ негатив салдарына мысал ретінде қаржылық дерегуляцияны (немесе реттемеуді) көрсетуге болады. 1999 жылғы «Қаржылық қызметтерді жаңғырту туралы» заң (*Financial Services Modernization Act*) банктерге коммерциялық банкингті (депозиттер мен несиелер), инвестициялық банкингті және сақтандыру қызметтерін біріктіруге мүмкіндік берді. Үлкен банктік конгломераттар пайда болды. Олардың кейбіреулері экономикаға әлеуетті әсер ету қабілетіне байланысты «сәтсіздікке ұшырау үшін тым көп» деп есептелді. Қаржыландыру заңдарының жиынтығы

ретінде ешқандай даусыз қабылданған 2000 жылғы «Тауарлық фьючерстерді модернизациялау туралы» Заң (*Commodity Futures Modernization Act*), несиелік дефолт своптарын (сұрамаңыз) және басқа да қаржылық құралдарды реттеуге тыйым салды. Реттеуші агенттіктердің лауазымды тұлғалары нарықтың өзін-өзі реттейді деген сеніммен қабылдаған заңнамалар мен шешімдері Американдық экономиканың қаржылық құлдырауы мен Ұлы рецессияға күшті әсер етті.[6]

2. Саясат бағытталған басқа жағдайларға немесе топтарға да әсер етуі мүмкін. Бұлар – үшінші тарап әсерлері, жанама әсерлер немесе сыртқы әсерлер деп аталады.[7] Қалалық штатаралық автокөлік жолдарының құрылысы автокөлік жүргізушілері мен автокөлік компанияларына үлкен пайда әкеледі. Сондай-ақ олар өтетін жолдағы аудандарда қолайсыздықтар, тәртіпсіздіктер мен әлеуметтік күйзелістер тудырып, қаланың кеңейтілуіне ықпал жасайды. Ұлттық ормандарды кесу ағаш өндіретін компанияларға пайда әкеліп, ормандар ағаш өсіретін шаруашылық деп есептелсе, бұл экологтарды, табиғатты сүйетіндерді және көптеген спортшылар мен әйелдерді қатты алаңдатады. Себебі бұл жабайы табиғат тіршілік ету ортасының бұзылуына, эстетикалық құндылықтың жоғалуына және форель ағындарының шөгуіне әкеледі.

Бұл екі мысал сыртқы жағымсыз әсерлерді сипаттайды, бірақ сыртқы әсерлер сондай-ақ позитивті болуы да мүмкін. Мемлекеттік білім беру бағдарламалары студенттерге тек білім беріп қана қоймайды, сонымен бірге жұмыс берушілерге неғұрлым қабілетті жұмыс күшін қамтамасыз етуге және қоғамда ақпараттан хабардар азаматтардың артуына ықпал етеді. Зерттеулер де білім беру мен демократияны қолдау арасындағы байланыстың бар екенін көрсетуде. Балалары мемлекеттік мектептерде оқитын адамдар ғана бұл бағдарламаларға қолдау көрсетуі тиіс деп есептейтіндер осы секілді сыртқы оң әсерлерге назар аудармайды. Ластануды бақылау бағдарламалары көптеген өнеркәсіпке едәуір шығындар әкелсе де ластануды бақылау жабдықтарын өндірушілер үшін пайдалы. Мемлекеттік саясаттың ұзақ мерзімді көптеген нәтижесін үшінші тараптарға шығын әкелетін немесе жеңілдіктер беретін сыртқы әсерлер деп түсінуге болады.

3. Саясаттың болашақ үшін де, қазіргі жағдай үшін де салдары бар; кейбір саясаттың көптеген артықшылықтары немесе бірқатар шығындары болашақта пайда болуы мүмкін. Кедейлер үшін мектепке дейінгі білім беруге арналған «Жаңа бастама» бағдарламасы оған қатысушы балалардың қысқа мерзім ішінде танымдық қабілеттерін немесе олардың ұзақ уақыт бойына дамуы мен еңбекке қабілеттілігін жақсартуы керек пе еді? 1950 жылдары бастау алып, 1980 жылдарға дейін созылған табиғи газдың кендік бағасын реттеу саясаты, кейбіреулердің айтқанындай (атап айтсақ, бағаны реттеуді көптен бері сынға алған мұнай саласының лауазымды тұлғалары

мен қолдаушылары), 1970 жылдары шынымен де газ тапшылығын тудырды ма? Дерегуляция жағдайында жақсы болар ма еді?

Кейбір саясаттың болашақтағы әсері өте бұлдыр немесе белгісіз болуы мүмкін. Патенттік және авторлық құқық саясатын өнертапқыштық пен шығармашылықты ынталандырып, өз кезегінде экономикалық өсуді және қоғамның дамуын шынымен күшейтеді деп есептесек, сандық немесе сапалық тұрғыдан олардың пайдасын қалай өлшеуге болады? Сол секілді, Өнер және гуманитарлық ғылымдар саласындағы ұлттық қордың сауаттылықты, өнер және музей саласындағы қызметтерді қолдауының әсерін қалай бағалауға болады? Мұндай саясаттарды тоқтатудың салдары американдық қоғам үшін қауіпті болуы мүмкін бе?

4. Саясаттың позитивті әсері немесе пайдасы секілді, олардың шығындары да бар. Экономистер «тегін ірімшіктің тек қақпанда болатынын» айтудан жалықпайтын сияқты. Шығындар әртүрлі болады. Біріншісі, мемлекеттік саясатты немесе бағдарламаны жүзеге асыру үшін тікелей шығындар бар. Әдетте бағдарламаға жұмсалған ақшаның нақты мөлшерін, оның мемлекеттік шығындардағы немесе жалпы ішкі өнімдегі үлесін есептеу өте оңай. Бюджеттік құжаттар осы секілді сандарды көрсетеді. Сондай-ақ егер үкімет шығындары ғарыштық бағдарламаны басқару және жаңа технологияны дамыту сияқты бірнеше мақсатқа бағытталса, шығындарды бөлу қиынға соғуы мүмкін.

Тікелей шығындарға, сондай-ақ өнеркәсіптік қауіпсіздік пен қоршаған ортаның ластануын бақылау сияқты мемлекеттік саясатты орындау үшін қажетті жеке шығындар кіреді. Оларды анықтау немесе есептеу қиынырақ болуы мүмкін. Сонымен қатар кейбір компаниялар қоғамдық мүддеге қызмет етуді көздесе де немесе өздерін соттан қорғағысы келсе де, саясат болмаған жағдайда қорғаныс құрылғыларын орнатуы мүмкін. Сонда олардың шығындары саясатқа жүктелуі керек пе? Мемлекеттік субсидиялар болмаған жағдайда реттеуші саясатты орындауға кететін тікелей шығындар, ең алдымен, талап етілетін шығындардың өсуіне идеологиялық тұрғыдан ынталы тарапқа жүктеледі және саясатты әдейі ауырлатады. Сайып келгенде, әрине, сәйкес шығындардың көпшілігі тұтынушыларға тауарлар мен қызметтерге жоғары бағалар түрінде жүктелуі мүмкін.

Бұл бізді жанама шығындарға алып келеді. Мемлекеттік саясат өндірістің төмендеуіне, бағаның жоғарылауына немесе тоқырауға әкелуі мүмкін. Көмір өндірісі қауіпсіздігінің талаптарын орындауға жұмсалатын шығындар шахтада өндірістің азаюына себепкер болуы ықтимал. Қазылар алқасының қызметіне шақырылған адамдар әдетте жол шығындарын да жаппайтын аз өтемақы алады. Нәтижесінде жалақысыз немесе өндіріссіз қалуы мүмкін. Көп мемлекеттік саясаттың осындай жанама немесе әлеуметтік шығындары бар. Моральдық залал бір адамның қаласы жаңа су

бөгетіндегі су тасқынынан зардап шекен кезде туындауы мүмкін. Балалық шағы өткен үй үшін ақшалай өтемақы төленуі мүмкін, бірақ жиырма фут су астында қалған үйін енді көре алмаудан туындайтын шығын қандай болады? Жанама шығындар ұғымы көбіне материалдық емес заттарға баға белгілеуді талап етеді. Оларды дәл есептеу мүмкін емес.

Ақыр аяғында бәрін бірден жасай алмаймыз. Бір мақсат үшін (мысалы, су басуды бақылау) пайдаланылатын ресурстар – басқа мақсат үшін (мысалы, тұрғын үйге) қолдануға болмайтын, балама шығындар деген ұғым бар. «Балама шығындар бухгалтерлік ұғымнан гөрі, шешім қабылдау ұғымына жақындау».[8] Ол егер ресурстар бір мақсатқа емес, басқа мақсат үшін пайдаланылса, неден бас тартуға (немесе не алуға) болатынына назар аударады. Сол себепті экономистер егер әскери қызметке арналған балама шығындар азаматтық өмірден төмен болса, АҚШ-тың барлық ерікті армиясы қажетті жаңа шақырылғандарды өзіне тартпайтынын алға тартады. Әскер қатарын көбінесе әскерге шақырылушылар толтырған кезде балама шығындар мен қызмет көрсету персоналының өтемақыларына аз көңіл бөлу керек еді.[9]

5. Саясат пен бағдарламалардың әсері материалдық (нақты) немесе символдық (нақты емес) болуы мүмкін. Символдардың салдары маңызды әрі оны таразылау қиын. Саясаттанушылар Габриэль А.Алмонд пен Г.Бингхэм Пауэллдің пікірінше, символдық нәтижелерге «элиталардың құндылықтарды растауы; жалаулар, әскерлер және әскери рәсімдерді көрсету; корольдің немесе жоғары лауазымды тұлғалардың сапарлары; және саяси көшбасшылардың саясат немесе ниеті туралы мәлімдемелері» жатады. Демек, олардың «тиімділігі танымал сенімдерге, көзқарастарға және мақсатына байланысты».[10]

Қысқа мерзімді символдық саяси нәтижелер әлеуметтік жағдайда айқын өзгерістерге әкелмейді. Еске алу күніне арналған шеру немесе жоғары лауазымды мемлекеттік тұлғаның еркін кәсіпкерліктің жақсы жақтары туралы айтқан сөзінен ешкімнің материалдық жағдайы жақсарып кетпейді. Дегенмен мұндай әрекеттер көптеген адамдарды идеологиялық немесе эмоционалды тұрғыдан қанағаттандыруы мүмкін. Сондай-ақ ең маңыздысы, материалдық қажеттіліктерді қанағаттандыруға бағытталған саяси іс-әрекеттер іс жүзінде материалдық әсерден гөрі, символдық болып көрінуі мүмкін.

Саясаттың ілгерілеуін 1968 жылғы «Тұрғын үй мәселелерін әділ шешу туралы» Заң (*Fair Housing Act*) мысалынан көруге болады. Доктор Мартин Лютер Кингтің өлімінен туындаған ішінара қысымға байланысты Конгресс қабылдаған 1968 жылғы заңға сәйкес, нәсіліне, түсіне, дініне, жынысына немесе ұлттық шығу тегіне байланысты тұрғын үйді жалға беруде немесе сатуда кемсітуге тыйым салынған. Алайда Заңның орындалуы үшін негізгі

жауапты Тұрғын үй және қала құрылысы министрлігіне (HUD) өзін кемсітті деп ойлаған адам мен жалдаушы немесе сатушы арасындағы дауларға делдалдық ету құқығы берілді. Ал Әділет министрлігі өз кезегінде кемсітудің «үлгісі немесе тәжірибесі» анықталмайынша, әрекет ете алмады. Осы әлсіз ережелердің салдарынан «Тұрғын үйді әділ салу туралы» Заң іс жүзінде орындалмады. Конгрестің бір мүшесі «тіссіз жолбарыс» деп атаған бұл заңнама, тұрғын үй саласындағы кемсітушіліктің алдын алуда пайдалы болмады.

1988 жылы Конгресс «Тұрғын үй мәселелерін әділ шешу туралы» Заңның орындалуын күшейтуге бағытталған заң жобасы бойынша ымыралық келісімге келді. Енді өзін кемсітті деп санайтын адам Тұрғын үй және қала құрылысы министрлігіне (HUD) шағымдана алады, егер ол өз кезегінде дауды шеше алмаса, тұрғын үйге қатысты кемсітушілік туралы сотқа шағымдана алады. Дәл осы сәтте дауласып жатқандардың кез келгені мәселені қарау үшін федералды округтік сотты немесе әкімшілік сотты таңдай алады. Егер тараптардың біреуі федералды сотқа жүгінуді шешсе, онда бұл таңдауға басымдық беріледі. Бұл процедура заңнаманы орындау үшін кейбір нақты «тістерді» қоюды және тек символдық әсер емес, материалдық әсер беруді көздеді. Бұл ішінара сәтті іске асты, бірақ сонда да шағымдар нақты дискриминация жағдайларына қарағанда аз болды.

Зерттеулер әділ тұрғын үй үшін президенттік деңгейде қолдаудың Джонсоннан Обама әкімшілігіне дейін әртүрлі болғанын көрсетуде. Федералды, штаттық және жергілікті агенттіктердің мәжбүрлеу шаралары да сол секілді. Кемсітудің кейбір түрлері азайғанына қарамастан, жалпы кемсітушілік проблемасы көптеген қалалар мен қала маңындағы тұрғын үйлерде жалғасуда. Тұрғын үйді сегрегациялау және кемсітушілік проблемасы сегрегациялық мектептер, шектеулі жұмыс мүмкіндіктері және азшылық аудандардағы қылмыстың жоғары деңгейі секілді басқа проблемаларды тудырады.[11]

Іске асыруда материалдық пайдасынан гөрі, символдық артықшылықтар беретін басқа да мемлекеттік саясатқа монополияға қарсы қызмет (әсіресе «сенімді бұзу»), коммуналдық қызметтер тарифтерін реттеу және жұмысқа тең мүмкіндіктер секілді салалар кіреді. Саясаттың нақты нәтижесі болжанғаннан немесе қалағаннан едәуір аз болса да, қоғам үшін айтарлықтай салдары болуы мүмкін. Кедейлікпен күрес бағдарламасы үкіметтің кедей адамдарға қамқорлық жасайтынына және кедейлікті азайтуды қалайтынына деген сенім тудыра алады. Жұмысқа тең мүмкіндіктер туралы заңнама үкіметтің жұмысқа алу кезінде адамның нәсіліне, жынысына немесе ұлтына қарай кемсітушілікке жол бермейтінін білдіреді. Мұндай саясаттың әлеуметтік жағдайларға әсерінен басқа, әлеуметтік тәртіпті қолдауға, үкіметті қолдауға және жеке тұлғаның өзін бағалауына да ықпал етуі мүмкін.

Мемлекеттік саясатты талдау және бағалау, әдетте үкіметтердің нақты не істейтініне, не үшін және қандай материалдық әсерлер беретініне бағытталған. Алайда үкіметтің нақты емес және екіұшты сипатына қарамастан, символдық аспектілерін де ескеруіміз керек. Саясаттанушы үшін үкімет риторикасы қажет және орынды тақырып екені анық.



Саясатты бағалау

Функционалдық қызмет ретіндегі саясатты бағалау да саясаттың өзі секілді байырғы. Заң шығарушылар, әкімшілер, судьялар, қысым көрсету тобының лауазымды тұлғалары, медиа өкілдері мен азаматтар белгілі бір саясаттың, бағдарламалардың және жобалардың құндылығына немесе нәтижелеріне қатысты ой-пікірлерін үнемі білдіреді.

Мысалы, Бостон шай партиясы көбінесе патша Джордждың отаршыл салық саясатының бірін жағымсыз түрде бағалаған партия ретінде бейнеленеді. Іс жүзінде көбінесе елге заңсыз әкелінген шай сатып, көп пайда тапқан отарлық көпестерге қауіп төнді. Олар тұтынушы емес, шай партиясының ұйымдастырушысы еді.

Көптеген саяси пайымдар бірлі-жарым дәлелдерге негізделген субъективті немесе интуитивті болды және оларға идеологиялық, партиялық немесе бірқилы бағалау критерийлері қатты әсер етті. Сондықтан берік консерваторлар себебіне, қажеттілігіне және салдарына қарамастан, мемлекеттік тұрғын үй бағдарламаларын социалистік деп және оларды тоқтату қажет деп санауы мүмкін; немесе демократтар, корпорациялар мен байларға жоғары салықты қолдай алады, өйткені бұл олардың сайлану мүмкіндіктерін арттырады деп сенеді. Жұмыссыздық өтемақысы «нашар» бағдарлама деп қарастырылуы мүмкін, себебі бағалаушы жәрдемақыны орынсыз алып жатқан «көптеген адамдарды» білетінін айтады.

Жәрдемақыларын кадиллакпен жинайтын «жәрдемақы патшайымдары» туралы аңыз-әңгімелер әлеуметтік бағдарлама сыншылары арасында кең таралған. Көпшілігіміз саясатты бағалаудың осы тәсілімен таныспыз және бәлкім өзімізге де сол ұнайтын шығар. Сондай-ақ осы секілді бағалаудан кейін көптеген қайшылықтар пайда болады. Себебі әртүрлі бағалаушылар, құндылықтарына немесе критерийлеріне байланысты бір саясаттың мәні бойынша мүлдем басқа қорытындыға келуі мүмкін. Азық-түлік талоны бағдарламасы бұған мысал.

Саясатты бағалаудың тағы бір түрі процеске, яғни саясатты, я болмаса бағдарламаны іске асыру немесе басқаруға бағытталады.[12] *Саясат* пен *бағдарлама* терминдері бір-бірінің орнына жиі қолданылса да, олардың арасында айырмашылықтар да бар. Бұл кітапта *саясат* үкіметтің кейбір проблемалармен немесе толғандыратын мәселелермен айналысатын іс-қимыл

бағыты ретінде белгіленген. Саясат әртүрлі бағдарламаларды тудыруы мүмкін, ал *бағдарлама* – саясатты немесе оның бір бөлігін жүзеге асыруға бағытталған ережелер, процедуралар мен ресурстар жиынтығы. Саясатқа «тікелей, нақты және айқын көрініс» беретін бағдарламалар кейде заңнамада белгіленеді. Алайда бұлар әкімшілік лауазымды тұлғалардың жұмысы болуы мүмкін. Сол себепті Монополияға қарсы бөлімше монополияға қарсы заңнамаларды іске асыру үшін бәсекелестікті қорғау және картельге қарсы бағдарламалар секілді бірнеше бағдарламаларды әзірледі.

Бағдарламаны немесе бірнеше бағдарламаны негізгі саясатқа нұқсан келтірмей жоюға болады. 2003 жылы Буш әкімшілігі бірнеше мақсатты білім беру бағдарламаларын қажетсіз, қайталанатын немесе ауыстыруға болатын деп саралап, жоюды ұсынды. Алайда мемлекеттік бастауыш және орта білім беруге бағытталған федералды қолдау саясаты орнында қалды. Конгресс көптеген мақсатты бағдарламаларды сақтады.

Саясаттың немесе бағдарламаның қалай іске асырылып жатқанына қатысты сұрақтар мынадай болуы мүмкін: Оның қаржы шығыны қандай? Жеңілдіктерді (төлемдер немесе қызметтер) кім және қандай мөлшерде алады? Басқа бағдарламалармен ұштасатын немесе қайталанатын жері бар ма? Заңмен белгіленген стандарттар мен процедуралар сақтала ма? Бағдарлама әділ басқарыла ма? Агенттіктер мен олардың лауазымды тұлғаларын мұқият бақылайтын бағалаудың мұндай түрі бағдарламаны жүзеге асыруда адалдықтың немесе тиімділіктің бар-жоғы туралы ақпарат береді. Бірақ бағалаудың бірінші түрі сияқты, бағдарламаның әлеуметтік әсеріне (ұзақ мерзімді) қатысты ешқандай пайдалы ақпарат бермеуі мүмкін. Екінші жағынан, процестерді бағалау көбінесе бағдарламаларды басқаруды жақсартқысы және саяси сынға түсу мүмкіндігін азайтқысы келетін бағдарлама жетекшілеріне көмектеседі.

Үшіншісі, соңғы онжылдықтарда ұлттық үкімет үлкен назар аударып отырған саясатты бағалаудың салыстырмалы түрдегі жаңа әдісі – бұл бағдарламаларды жүйелі және мақсатты түрде обьективті бағалау. *Жүйелі бағалау* деп аталатын бағалаудың бұл түрі саясаттың немесе бағдарламалардың қоғамға әсерін және мақсаттары мен міндеттеріне қаншалықты қол жеткізіп жатқанын саралау үшін әлеуметтік ғылым методологиясын қолданады.

Мысалы, Еңбек, денсаулық сақтау және әлеуметтік қызмет көрсету және Энергетика министрліктерінде бағдарламаны бағалайтын көмекші хатшылар бар. Осы және басқа министрліктердің бюроларына көбінесе саясатты және бағдарламаларды бағалайтын қызметкерлер кіреді. Сондай-ақ олар бағалау жұмыстарын жүргізу үшін жеке ғылыми ұйымдармен, университет ғалымдарымен және басқалармен көптеген келісімшарттар жасайды. Әлеуметтік бағдарламаларды (әл-ауқат, білім беру, денсаулық сақтау және

тамақтану) бағалауға үкіметтің басқа салаларына қарағанда көп көңіл бөлінетін көрінеді. Бұл бөлкім соңғы онжылдықтардағы әлеуметтік бағдарламалардың көбеюінен айтарлықтай қаржылық шығындарынан, айналасындағы дау-дамайдан және «әл-ауқат» бағдарламаларын ұнатпауынан туындады.

Жүйелі бағалау саясаттың немесе бағдарламаның қоғамдық қажеттілікке немесе бағытталған проблемаға әсеріне қатысты ақпаратқа бағытталған. Әсіресе әлеуметтанушы ғалымдардың (экономистер, саясаттанушылар, психологтар және әлеуметтанушылар) еңбегін қолданып, мақсатты немесе міндеттерді нақтылауды; бағдарламаның кірістері, нәтижелері және салдары туралы ақпарат пен мәліметтерді жинауды және сандық немесе статистикалық әдістерді қолдану арқылы мұқият талдауды көздейді.

Бағалауды жүргізетін зерттеушілер көбінесе қуатты статистикалық және математикалық әдістермен үйлесетін әртүрлі бағалауды зерттейтін дизайндарды қолданады. Мұнда талқыланған үш бағалау дизайны – эксперименттік дизайн, квази эксперименттік дизайн және зерттеуге дейінгі және кейінгі – негізгілері.[13] Оларды зерттеу, бағалау жұмыстарын ұйымдастыруға қатысты проблемалар туралы түсінік береді.

Эксперименттік дизайн – саясатты немесе бағдарламаны бағалаудың классикалық әдісі. Салыстырмалы екі топ – эксперименттік немесе өңдеу (зерттеу) тобы және бақылау тобы – мақсатты топтан кездейсоқ таңдалады. Эксперименталды топ саясат немесе бағдарлама арқылы өңделеді (зерттеледі); бақылау тобында жасалмайды. Екі топтың алдын-ала және кейінгі тестілері, оқу үлгерімінің жақсаруы немесе аурудың төмендеуі сияқты өзгерістердің болған-болмағанын анықтау үшін қолданылады. Егер эксперименттік топтың нәтижесі бақылау тобына қарағанда едәуір жақсы болса, онда бағдарлама тиімді деп саналады. Тәжірибе нәтижелерімен жоғары сенімділік пен жалпылама жасалады. Мысал келтірейік.

Бірнеше жыл бұрын, Делавэр штатының Еңбек министрлігі «жұмыстан босатылған жұмысшыларға» яғни «халықаралық бәсекелестіктің күшеюіне немесе технологияның өзгеруіне байланысты ұзақ мерзімді, тұрақты жұмысынан айырылған адамдарға»[14] көмектесуге бағытталған әртүрлі іс-шаралардың тиімділігін бағалау үшін кейстік эксперимент өткізді.[15] «Кәсіптік білім беру бойынша серіктестік туралы» Заң (*Job Partnership Training Act)* арқылы қаржыландырылған, жұмыстан босатылған жұмысшыларға бағытталған бағдарламаның мақсаты жұмысшылардың жалақысын көбейтуге және жұмыссыздық бойынша өтемақыларға деген қажеттілікті азайту еді. Салыстыруға болатын 175 жұмысшыдан тұратын топ анықталды; Біріншісі 110 адамнан тұратын бақылау тобы, екіншісі 65 адамнан тұратын өңдеу тобы кездейсоқ таңдалды. Өңдеу тобының мүшелеріне жұмыс іздеу шаралары, босаған ваканцияларды табуға көмек беру, қайта даярлау және басқа қызметтер бойынша кеңестер берілді. Екі топқа бір жыл бойы бақылау

жүргізілді. Нәтижелер салыстырылғанда бақылау тобы бағдарламаның мақсаттарына жету үшін өңдеу тобына қарағанда жақсы нәтиже көрсеткені анықталды. «Бағдарлама зерттеуге қатысушылардың жұмысқа орналасу мүмкіндіктерін жақсарта алмады» деген қорытындыға келді.[16]

Эксперименттік дизайнды пайдалану шығынға, уақытқа, этикалық және басқа да себептерге байланысты мүмкін болмауы ықтимал. Демек, *квази-эксперимент* пайдалы балама болуы мүмкін. Кездейсоқ таңдау процесі қолданылмайды. Керісінше, өңдеу тобы көп жағынан ұқсас басқа топпен («салыстыру тобы») салыстырылады. Демек, квази-экспериментте екі топтың нәтижелеріне бағдарламалық өңдеуден гөрі, олардың ішкі сипаттамалары әсер етуі ықтимал. Квази-эксперименттер әлі де көптеген мақсаттар үшін пайдалы болып саналады.

Квази-экспериментке Коннектикут штаты тас жолының жылдамдығын бақылау бағдарламасын мысал етіп көрсетуге болады.[17] Автожолдағы жолкөлік апаттарының рекордтық қаза көрсеткішінен кейін штат жылдамдықты арттыруға қарсы күресті бастады. Бастапқы мәліметтер бағдарламаның өлім-жітімді айтарлықтай төмендеткенін көрсетті. Алайда бұл ауа райының айырмашылығы немесе қауіпсіз көліктер секілді басқа факторлардың әсерінен де болуы мүмкін еді. Осындай мүмкіндіктерді бақылау үшін 100 мың адамға шаққандағы Коннектикут автожолындағы өлім-жітім деңгейі мұндай бағдарлама болмаған көрші штаттармен салыстырылды. Бұл көрсеткіш Коннектикуттегі өлім-жітім деңгейінің басқа штаттармен салыстырғанда төмен болғанын көрсетті, сондықтан Коннектикуттағы бағдарлама автожолдағы өлім-жітімді азайтуға оң әсер етті деген тұжырым жасалды.

Бағдарламаны *дейінгі және кейінгі бағалау*, бағдарламаның іске асырылу кезеңінен кейінгі нәтижелерін оның басталуынан бұрынғы жағдайлармен салыстырады. Осылайша судың сапасын анықтау үшін ластануды бақылау бағдарламасы қолданысқа енгізілгенге дейінгі және кейінгі көрсеткішін салыстыруға болады. Дейінгі және кейінгі зерттеулер көбінесе төмен шығынды және оларды жүргізуге аз уақыт кетеді. Алайда басты кемшілігі – өзгерістерді басқа себептермен түсіндіруге болады. Елестеткен өзендегі су сапасының жақсаруы, ағынның көбеюіне, ластаушылардың ерікті әрекеттеріне немесе экономикалық белсенділіктің төмендеуімен өнеркәсіптің бәсеңдеуіне байланысты болуы мүмкін. Екінші жағынан, егер дейінгі және кейінгі зерттеу қажетті бағытта аз ғана өзгерісті тапса, онда бағдарламаның әсері болмауы мүмкін.[18] Осының бәрін ескере отырып, дейінгі және кейінгі зерттеулер арқылы бағдарлама туралы ең болмағанда пайдалы ақпарат алу мүмкін.

Бұл талқылау көрсеткендей, жүйелі бағалау, саясаттың немесе бағдарламаның қоғамдық қажеттілікке немесе бағытталған проблемаларға әсерін бағалау тәжірибесіне сүйенеді. Ол кем дегенде келесі сұрақтарға шамалап

болса да жауап беруі мүмкін: Бұл саясат қойылған мақсаттарға жетуде ме? Оның шығыны мен пайдасы қандай? Пайдаланушылар кімдер? Бұл саясаттың нәтижесінде не болды және осы саясат болмағанда не болмас еді? Демек, жүйелі бағалау саясатты қалыптастырушылар мен қоғамға, егер олар қызыққан жағдайда, саясаттың нақты әсері туралы түсінік қалыптастырып, саясатты талқылауға мүмкіндік береді. Бағалау нәтижелерін қолданыстағы саясат пен бағдарламаларды өзгерту және болашақта басқаларын жобалауға жәрдемдесу мақсатында пайдалануға болады.

Әрине, бағалау зерттеулерін мақтауға тұрмайтын мақсаттарда пайдалануға болады. Профессор Кэрол Вайсстың пікірінше, «Бағдарламаға қатысты шешім қабылдаушылар қабылданған шешімді ақтау және заңдастыру, болашақтағы бағыттарға қатысты дау-дамайдан қашу, бағдарламаны сайлаушылар, қолдаушылар немесе қоғам алдында дәлелдеу; бағалау арқылы үкіметтің немесе қордың грантының шарттарын орындау мақсатында шешімді кешіктіру үшін бағалауға жүгіне алады».[19] Қысқасы, бағалаушылар өз-өзіне қызмет ету, сондай-ақ мемлекеттік қызметке және анализді партияның немесе жеке саяси мақсаттарына құрал ретінде пайдалануы мүмкін. Сол себепті Федералды құжат айналымы жөніндегі комиссияның қызметкерлері құжаттаманың көлемін азайту деген желеумен болса да, бизнестегі мемлекеттік реттеуді азайтуға бағытталған мақсаттарды қолдайтын бағалауға мүмкіндігінше мүдделі болды.[20]

Енді ұлттық үкіметте саясатты бағалаудың кейбір тәсілдеріне тоқталамыз.



Саясатты бағалау процесі

Үкіметтік емес ұйымдар да көптеген саяси бағалау жұмыстарын жүзеге асырады. Мысалы, медиа, университет ғалымдары мен ғылыми орталықтар, Брукингс институты, Қала құрылысы институты және Американдық кәсіпкерлік институты сияқты жеке ғылыми ұйымдар, қысым көрсету топтары, және Ортақ іс, Одюбон қоғамы және Ральф Надер және оның «басқыншылары» (қоғамдық мүдде белсенділерінің жиынтығы) сияқты қоғамдық мүдде ұйымдар. Барлығы мемлекеттік лауазымды тұлғаларға азды-көпті әсер ететін мемлекеттік саясат пен бағдарламаларға баға береді. Олар сондай-ақ қоғамды ақпаратпен қамтамасыз етеді, саясаттың сәтті және сәтсіздігін жариялайды, кейде танымал емес идеялардың қорғаушысы ретінде әрекет етеді және кейде қарттар үйінде үлкен кісілер немесе көшпелі ауылшаруашылығы жұмысшылары секілді саяси процеске қатыспайтындарға өкілеттік жасаумен айналысады.

Мемлекеттік саясаттың жеке бағалаушыларының жиынтығын, профессор Ричард Хоффербертт «саясатты бағалау индустриясы» деп атады.[21] Бұл жерде оның үш құрамдасын қарастырамыз.

Университеттің көптеген ғалымдары мемлекеттік органдармен келісімшарт жасап немесе академиялық салада жоғарылау немесе атаққа қол жеткізу үшін университеттің ғылыми орталықтарының мүшелері ретінде өз бастамасы бойынша бағалаумен айналысады. Көптеген университеттерде профессорлық-оқытушылық құрамның анағұрлым «қолданбалы» немесе практикалық бағыты бар және саяси зерттеулер жүргізуге бейім мемлекеттік саясаттың жоғары мектептері бар. Университет ғалымдарының кейбір зерттеулері *Evaluation and Program Planning, Evaluation Review,* және *Journal of Policy Analysis and Management* сияқты журналдарда жарияланады. Көбінесе университет ғалымдары қолданыстағы саяси пікірсайыстарға қатысудан гөрі, ғылымға теориялық үлес қосуға мүдделі.

Бірқатар жеке зерттеу ұйымдары («ғылыми-зерттеу орталықтары»), уақыттарының барлығын немесе көп бөлігін бағалауға арналған зерттеулер жүргізуге арнайды.[22] Адами капиталды дамыту ғылыми корпорациясы, әлеуметтік әл-ауқат пен жұмыспен қамту бағдарламаларын зерттеу үшін ұлттық, штаттық және жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен қорлардың қаражатын пайдаланады. Негізінен, Қорғаныс министрлігі үшін саяси есептер әзірлейтін RAND корпорациясы келісімшартпен жұмыс істейді. Мұндай ғылыми-зерттеу ұйымдары агенттік ішіндегі қызметкерлеріне қарағанда тәуелсіз әрекет етіп, агенттіктің әрекеттерін сынға ала алады. «Әрине, келісімшартпен жұмыс жасайтын зерттеушілер көбінесе бір агенттікке өте тәуелді болса, агенттіктің талабынан аспауға мәжбүр болады».[23]

БАҚ мемлекеттік саясатқа қатысты ақпарат беру кезінде саясат пен үкіметтің бұрыс әрекеттеріне назар аударады. Саясатқа, жанжалға қатысты қандай да бір хабар «назар аударуға тұрарлық». Мұндай хабарларды тарату сәтті бағдарлама немесе үкіметтің күнделікті жұмысына қатысты хабар таратуға қарағанда көрермендер мен оқырмандарды көбірек тартады деген пайымдар бар секілді. Бірнеше жыл бұрын теледидарлық желілердің бірінде кешкі жаңалықтар репортажының аясында *«The Fleecing of America»* атты сериал көрсетілді. Үкіметтің айып-кінәсі мен қателіктеріне басты назар аударылды. Мұндай сипаттамада хабар тарату «үкімет ештеңе істей алмайды» деген (қате) түсінікке ықпал етеді. Сондай-ақ бұл қоғамның назарын тексеру мен түзетуді қажет ететін кейбір мәселелерге аударуға көмектеседі. Мемлекеттік саясаттағы жетістіктерді баяндайтын телевизия және радио бағдарламалары аз. Топырақты сақтау, тұрғындары тастап кеткен қаланы қалпына келтіру, теміржол қауіпсіздігі немесе тұрғын үй туралы хабарлар көп таралмайды.

Ұлттық үкімет аясында саясатты әрі қарай бағалауды лауазымды тұлғалар мен ұйымдар көптеген тәсілдермен жүзеге асырады. Кейде бұл бағалау егжей-тегжейлі және жүйелі; басқа жағдайда олар жүйесіз немесе кездейсоқ болады. Бірқатар жағдайларда саясатты бағалау – саяси процестің

тұрақты құрамдас рәсімі; басқа жағдайда бейресми және құрылымсыз түрде болады. Бұл бөлімнің қалған бөлігінде ресми саясатты бағалаудың бірнеше түріне көз жүгіртеміз: Конгрестік бақылау, АҚШ-тың есеп палатасының (GAO) зерттеулері, президенттік комиссиялардың қызметі және агенттіктерде жүргізілетін «ішкі» бағалаулар.

Конгрестің қадағалауы

Конституцияда айқындалмағанымен, Конгрестің негізгі функцияларының бірі – әдетте *конгрестік бақылау* деп аталатын заңдар мен саясаттың әкімшілігі мен іске асырылуын қадағалау және бағалау. Кейбіреулер ағылшын саяси теоретигі Джон Стюарт Миллмен келісе отырып, мұны заң шығарушы орган атқаратын ең маңызды қызмет деп ойлайды.[24] Бірақ қадағалау – бөлінбейтін, ерекше қызмет емес; керісінше, бұл Конгресс мүшелерінің ақпарат жинау, заң шығару, қаражат бөлуге рұқсат беру және сайлаушыларға қызмет көрсету секілді барлық іс-әрекеттерінің ажырамас бөлігі. Кейде белгілі бір комитеттердің алдын-ала үйлестіруі талап етілгенде агенттіктердің әрекеттерін бақылау немесе жекелеген мүшелердің яки комитеттердің, әкімшілердің Конгресс белгілеген бағдарламалық мақсаттарға сәйкестігін анықтау үшін агенттіктердің әрекеттерін бағалау мақсат етілуі мүмкін. Бұл – бақылаудың бағалау аспектісі.

Бақылау бірқатар әдістермен жүзеге асырылуы мүмкін: (1) істерге қатысты материалдарды зерттеу, яғни сайлаушылардың талаптары мен сұраныстарының нәтижесі ретінде агенттіктердің араша түсуі; (2) комитеттік тыңдаулар мен тергеулер; (3) қаржы бөлу процесі; (4) президент тағайындауларын бекіту; және (5) комитет қызметкерлерінің зерттеулері.[25] Осы іс-әрекеттер кезінде Конгресс мүшелері саясат пен бағдарламалардың тиімділігі, нәтижелілігі және әсеріне қатысты пайымдар, яғни саясат процесі үшін терең салдары болуы мүмкін тұжырымдар жасайды. Конгрестік бақылау шынында үздіксіз және жүйеліліктен гөрі, бөлшектелген және тарамдалған. Ақпарат қиындылары, субъективтік пайымдаулар, мүшелердің түйсігі мен құндылықтары саясат пен оларды басқарушыларды бағалауға мүмкіндік береді. Жалпы алғанда, Конгрестің мүшелері саясатты бағалаудан гөрі саясатты бастау және саяси шешім қабылдаумен көбірек айналысады.

Конгрестегі «Таза ауа туралы» Заң және «Жаңа бастама туралы» Заң (*Head Start law*) сияқты заңдарды қабылдау тәжірибесі мерзімдері бойынша бағалауды заң шығару процесіне енгізеді. Мұндай заңдарға Конгресс мезгіл-мезгіл қайта рұқсат беріп отыруы керек, осылайша тәжірибе мен қолданыстағы ақпарат негізінде заңдарға өзгерістер енгізуге мүмкіндік пайда болады. Штаттық деңгейде мерзімі шектелген заңдардың да осындай әсері бар. Бұл заңдар мемлекеттік органдардың, мерзімді бағалаудан өтпей, қайта өкілеттілік берілмесе, қызметі тоқтатылатынын көздейді.

Қызметі тоқтатылған («күші жойылған») агенттіктің бағдарламалары басқа агенттікке қосылуы мүмкін. Бағалау мүмкіндіктерінің жасалған болуы, әрине, олардың жақсы қолданылатындығына кепілдік бермейді.

Үкіметтің есеп палатасы

Әдетте Конгрестің бір тармағы ретінде қарастырылатын үкіметтің есеп палатасының федералды агенттіктердің іс-әрекеттері мен қаржылық қызметін тексеруге, олардың бағдарламаларын бағалауға және нәтижелерін Конгреске білдіруге өкілеттігі бар.[26] Бірнеше мың қызметкері бар агенттік бағдарламаларды бағалауға көбірек назар аудара бастады және қазіргі таңда қаржылық аудитке назардың тек бір бөлігін ғана аударуда.

Конгрестің комитеттік жүйесін реформалаған 1970 жылғы «Заң шығарушы органды қайта құру туралы» Заң (*Legislative Reorganization Act*), сондай-ақ Есеп палатасын «пайда-шығын зерттеулерімен бірге, қолданыстағы заңнамаға сай жүргізілген мемлекеттік бағдарламалар мен іс-шаралардың нәтижелерін қайта қарастыру және талдауға» және ұқсас іс-әрекеттерді жасауда Конгресс комитеттеріне көмек көрсететін персоналмен қамтамасыз етуге бағыттады. Одан кейінгі заңға сәйкес, Есеп палатасына Бағдарламаны қарау және бағалау басқармасын құруға өкілеттік берілді. Агенттіктер кеңейтілген бағалау қызметіне байланысты, бұрын-соңды болмаған, әлеуметтік ғылымдар саласында білім алған көптеген адамдарды жалдайды.

Үкіметтің есеп палатасы бағалау қызметін өзінің бастамасымен, заңдардағы директиваларға сүйене отырып, Конгресс комитеттерінің өтініші немесе кейде Конгрестің жекелеген мүшелерінің талаптары бойынша жүзеге асыруы мүмкін. Есеп палатасы жыл ішінде бірнеше парақтан бірнеше жүз параққа дейінгі көлемде бағалау зерттеуін жасайды. Есеп палатасы 2012 жылы жариялаған төрт бағалау зерттеуінің тақырыптары оның қызметінің әртүрлілігі мен бағалаудың бағытын көрсетуде: Азық-түлік және дәрідәрмек басқармасының (FDA) Азық-түлік бойынша кеңес беру және қайтарып алу процесін күшейтуді қажет етеді; Шекара қауіпсіздігі: офицерлердің толық дайындықтан өтуін қамтамасыз ету үшін қосымша шаралар қажет етеді; Ядролық қауіпсіздік: Энергетика министрлігінің Қауіпсіздік саласын реформалауға бағытталған әрекеттері пайда-шығынды анықтауды қажет етеді; және Мектептегі кемсіту: Әлсіз топтарды құқықтық қорғаудың ауқымы толығырақ бағалауды қажет етеді. Есеп палатасының лауазымды тұлғалары да Конгресс комитеттері алдында түсінік беруге жиі шақырылады.

Есеп палатасы зерттеулерінің көшірмелері Конгресс мүшелеріне және тиісті агенттіктерге жіберіледі. Агенттіктер заң бойынша, Есеп палатасының ұсынымдарына жауап ретінде қабылдаған іс-шаралары немесе не үшін әрекет етпегені туралы Конгресс пен Әкімшілік және бюджеттік басқармаға (OMB) есеп беруі керек.

КЕЙС-СТАДИ

Үкіметтің есеп палатасы және азық-түлік қауіпсіздігі

Төмендегі мәтін АҚШ Үкіметі Есеп палатасының саясатты бағалау процесін түсінуге көмектеседі. Азық-түлік қауіпсіздігі – АҚШ-тың тұрақты проблемасы. Ауруларды бақылау және алдын алу жөніндегі федералды орталықтардың 2011 жылғы бағалауы бойынша АҚШ-та шамамен 48 млн адам жыл сайын тамақтан туындайтын аурумен ауырады екен. Соның ішінде 120 000 адам ауруханаға жатып, 3 000-ы қайтыс болды. Соңғы жылдары тамақтан улану – көкөніс, жержаңғақ, қима ет пен халапеньо бұрышы қосылған тағамдардан анықталды. Мысалы, 2011 жылы Колорадода өсірілген қауындағы листерия бактериялары отыз үш адамның өліміне себеп болды.

Отыздан астам заң аясында жұмыс істейтін он бес федералды агенттік АҚШ-ты азық-түлікпен қамтамасыз етуді басқарады. Олардың қатарында: Денсаулық сақтау және әлеуметтік қызмет көрсету министрлігі жанындағы Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасы (FDA); Ауылшаруашылығы министрлігі жанындағы Азық-түлік қауіпсіздігі және инспекциясы қызметі (FSIS), Ауылшаруашылығы өнімдерін сату қызметі (AMS) және Астықты қадағалау, пакеттеу және қойманы басқару әкімшілігі (GIPSA) және Сауда министрлігі жанындағы Ұлттық теңіз балық шаруашылығы қызметі (NMFS) бар. Азық-түлік және дәрі-дәрмектер басқармасы (FDA) шамамен 57 000 тамақ өндеу кәсіпорындарын реттейді және тамақ өнімдерінің сапа мен сәйкестендіру стандарттарын белгілейді. Азық-түлік қауіпсіздігі және инспекциясы қызметі (FSIS) ет пен құс өнімдерін өңдеумен айналысатын 6 000-нан астам зауытты бақылайды. Ауылшаруашылығы өнімдерін сату қызметі (AMS) жүздеген жұмыртқа мен жұмыртқа өнімдерін шығаратын мекемелерді реттейді. Ұлттық теңіз балық шаруашылығы қызметі (NMFS) шамамен 2 500 шетелдік және отандық теңіз өнімдерін шығаратын фирмалар үшін ерікті түрде қауіпсіздік пен санитарлық бақылау (қызмет ақысы) жүргізеді.

1992 жылы Өкілдер Палатасы қосалқы комитеті төрағасының талабы бойынша АҚШ-тың есеп палатасы азық-түлік қауіпсіздігі жөніндегі федералдық бағдарламаның дәйектілігін, үйлестіруін және тиімділігін бағалау жұмысын жүргізді.[27] Зерттеу үшін қажетті мәліметтер мен ақпараттар агенттіктің лауазымды тұлғаларымен сұхбаттасу; агенттіктердің инспекциялық саясаттарын, процедуралар мен жазбаларын талдау және өнеркәсіп пен тұтынушылармен кездесу арқылы жинақталды.

Есеп палатасы, азық-түлік қауіпсіздігін тексеру жүйесіне қатысты бірнеше негативті қорытынды жасады. Әртүрлі агенттіктердің денсаулыққа қауіп төндіретін ұқсас тағамдарға көзқарасы түрлі болып, қайта-қайта

тексерулер жүргізілді және агенттіктер арасындағы үйлестіру жеткіліксіз болды. Бұл агенттіктердің тиімділігі заңнамалық мандат пен қаржыландыруға негізделген азық-түлік қауіпсіздігіне деген көзқарастарындағы сәйкессіздікпен және қисынсыз айырмашылықтармен шектелді. Осылайша Азық-түлік қауіпсіздігі және инспекциясы қызметі (FSIS) сиыр және құс етін өңдейтін зауыттарды күн сайын тексеріп отырса, Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасы (FDA) тамақ өнімдерін шығаратын зауыттарды үш-бес жылда бір рет тексерді.

Сондай-ақ агенттіктер бірқатар құзыреттілік шегін қалыптастырды. Бірінші, Азық-түлік қауіпсіздігі және инспекциясы қызметі (FSIS) бір тілім нанмен дайындалған етті сэндвичтерді тексерумен айналысса, екі тілім нанмен жасалған дәстүрлі сэндвичтерді тексеру Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасына (FDA) жүктелген. Екінші, еті бар пиццаны Азық-түлік қауіпсіздігі және инспекциясы қызметі (FSIS) тексерсе, Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасы (FDA) етсіз пиццаға бақылау жүргізді.

Соңында ет және құс фабрикалары өз өнімдерін өндіріп, сатуға кіріспес бұрын Азық-түлік қауіпсіздігі және инспекциясы қызметінен (FSIS) тексеруден өтуі керек болды. Керісінше, тамақ өнімдерін өңдейтін зауыттарда мұндай мандат болмады және оларды Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасы (FDA) қадағалауы қажет еді.

Осы және басқа проблемаларды түзету үшін АҚШ-тың есеп палатасы тамақ қауіпсіздігі бойынша бірыңғай агенттік құруды ұсынды. Мұның саяси тұрғыдан мүмкін еместігін түсінген Есеп палатасы «неғұрлым шындыққа негізделген» балама ретінде денсаулыққа қауіп төндіретін және мықты мәжбүрлі билікке негізделген тексеру моделін әзірлеу үшін сарапшылар тобын құруды алға тартты. Бұл азық-түлік қауіпсіздігі жүйесінің тиімділігін арттыруға ұтымды негіз қалыптастыруы керек еді. Есеп палатасының ұсынымдарына қатысты Конгресс ешқандай іс-әрекет жасамады.

1992 жылдан бастап АҚШ-тың есеп палатасы тамақ қауіпсіздігі жүйесіне қатысты ондаған зерттеулер жүргізіп, реформалар жасау мен азық-түлік қауіпсіздігі бойынша бірыңғай тәуелсіз агенттік құруға шақырды.[28] Конгресс мүшелері бірыңғай Тамақ қауіпсіздігі әкімшілігін құру бойынша заң жобасын ұсынды. Алайда азық-түлік қауіпсіздігіне қатысты өкілеттілігі бар комитеттердің қарсылығы бірыңғай агенттік құруға қатысты ескертулер мен қоғамдық қызығушылықтың болмауы бірыңғай агенттік құру идеясы назардан тыс қалды.[29]

Азық-түлікпен қамтамасыз етуді қорғау үшін біраз шаралар жетілдірілді. 2011 жылы «Азық-түлік қауіпсіздігі және модернизациялау туралы» Заң *(Food Safety and Modernization Act)* күшіне енді. Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасының (FDA) тамақ өнімдерін өсіру, жинау және өңдеу тәсілдерін реттеу өкілеттілігі күшейтілді. Азық-түлік нысандарын тексеру

жиі жүргізіліп, агенттікке азық-түлікті қайтарып алуды талап ету құқығы берілді. Сондай-ақ 2002 жылғы «Биотерроризм туралы» заңға *(Bioterrorism Act)* сәйкес, Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасының (FDA) азық-түлікпен қамтамасыз етуге төнетін қауіптен қорғану құзыреті күшейтілді.

Дегенмен әдетте азық-түлік қауіпсіздігі жүйесі бөлшектелген, қайталанған және ресурстардың жеткіліксіздігімен сипатталады. АҚШ-тың есеп палатасының бірыңғай агенттік құру жөніндегі ұсынысы Конгресс үшін қолайсыз болып қала береді.[30] ■

Президент жанындағы комиссиялар

Бұған дейін президенттік комиссиялардың саясатты қалыптастырудағы рөлін қарастырған болатынбыз. Енді оларды саясатты бағалау құралы ретінде пайдалануға болатынын қарастырамыз. Қандай да бір салада саясатты немесе үкіметтік басқаруды бағалау үшін арнайы құрылған болсын немесе фактілерді анықтау, саяси ұсыныстар беру яки президенттің бір проблемаға алаңдаушылық көрінісін қалыптастыру сияқты басқа мақсаттар үшін құрылған болсын, көптеген комиссиялар белгілі бір деңгейде саясатты бағалауға қатысады.

1986 жылы қарашада АҚШ үкіметі Ұлттық қауіпсіздік кеңесі лауазымды тұлғаларының басшылығымен Иран үкіметіне қару-жарақ сатқаны және табыстың бір бөлігін Никарагуа көтерілісшілеріне аударғаны («Никарагуаның демократиялық майданы») белгілі болды. Бұл жаңалық үлкен саяси қайшылық туғызды. Осы мәселені анықтау және түзетуге ұсыныстар беру үшін президент Рейган президенттің арнайы зерттеу кеңесін құрды. Тауэр комиссиясы деген атпен танымал болған комиссияның құрамына төраға ретінде бұрынғы республикашыл сенатор Джон Тауэр (Техас штатынан); Мэн штатының бұрынғы демократ сенаторы және Сыртқы істер министрі Эдмунд Маски; және президент Джералд Фордтың (одан кейін президент Джордж Буштың) ұлттық қауіпсіздік жөніндегі бұрынғы кеңесшісі Брент Скоукрофт кірді.

Тауэр комиссиясы 1987 жылдың басында жарияланған есебінде, президент Рейган мен оның әкімшілігін Иран-Никарагуаның демократиялық майданы ісіндегі әрекеттері үшін қатты сынға алды. Ұлттық қауіпсіздік кеңесі кеңес беру құзыретінен тыс операциялар жүргізіп, Конгресті алдап, заңға мән бермей, тиімді қадағалаудан қашқақтаған. Президенттің өзі хабарсыз, алыстатылған және Ұлттық қауіпсіздік кеңесінің әрекетін бақылай алмайтын адам ретінде сипатталып, бұл оның әкімшілігінің ирандықтарға қару сатпау саясатына қайшы келді. Комиссияның есебінде Ұлттық қауіпсіздік кеңесі жүйесін президенттің тиімді бақылауы мен басшылығына сәйкестендіру жөнінде нақты ұсыныстар жасалды.[31] Президент Рейган комиссияның есебін қабылдады және мұндай проблемалардың қайталануына жол бермейтін бірнеше өзгеріс енгізді.[32]

Президент Джордж В.Буштың әлеуметтік қауіпсіздік бағдарламасын бағалау және оны нығайтудың жолдарын ұсыну үшін құрған, он алты мүшеден тұратын Әлеуметтік қамсыздандыру комиссиясы – дәстүрлі президенттік комиссияға мысал. Комиссияның құрамын ескере отырып, Демократиялық партия сыншыларының пікірінше, комиссия өз есебінде бағдарламаны ішінара жекешелендірудің үш нұсқасын ұсынды.[33] Комиссиялардың президент үнемі келісетін шешімдер қапбылдауы сирек кездесетін жағдай емес. Алайда кейбіреулер олай жасамайды. Президент Ричард Никсон марихуанаға қарсы іс-әрекет үшін құрған комиссия оны заңдастыруға шақырып, таңғалдырды. Президент тіпті есепті оқудан бас тартты.

Президенттік комиссиялардың саясатты бағалауы мен ұсыныстары көбінесе саясатты қалыптастыруға бірден әсер етпейтін секілді. Олардың әсері қандай болса да, маңызды айнымалылар нәтиженің сапасы мен негізділігін көрсетпейтін тәрізді. Чарльз Джонстың пікірінше, бағалау комиссиясының есебі басқа растаушы оқиғалармен сәйкес келіп, президент саясатындағы басымдықтармен ұштасқанда ғана үлкен әсері болуы мүмкін. Яғни ол үшін комиссияның құрамына үкіметтік маңызды лауазымдағылар мен оның ұсыныстарына сенетін кейбір мүшелер еніп, комиссия ұсыныстарының қабылдануына әсер ете алатын оның құрамындағылар мемлекеттік лауазымдарға оралуы қажет.[34] Алайда мұндай жағдайлар сирек кездеседі.

Әкімшілік агенттіктер

Саясат пен бағдарламаларды бағалаудың көп бөлігі өз бастамасымен немесе Конгрестің, яки атқарушы биліктің нұсқауымен агенттіктерде жасалады. Агенттіктер әдетте бағдарламаларының қалай іске асырылып жатқанын және оларды жақсарту үшін не істеуге болатынын зерттейді. Білім беру бағдарламаларын бағалауды әдетте *ағымдық* немесе *қорытынды* деп атайды. Ағымдық бағалау (бағдарламалық мониторинг деп те аталады), лауазымды тұлғаларға жұмыс барысында түзетулер немесе жақсартуға бағытталған өзгерістер енгізуге көмектесу үшін жасалған. Қорытынды бағалау ауқымы жағынан неғұрлым кең және мұқият жүргізіліп, жоғары деңгейлі саясаткерлерге маңызды саясат пен бағдарламалардың жалпы әсері туралы хабарлау үшін қолданылады. Олар бағдарламалық үлкен өзгерістерге әкелуі мүмкін. Алайда мұндай бағалау агенттіктің лауазымды тұлғаларының қолайлы саясатты немесе бағдарламаларды тоқтатуына себеп ретінде көрсетуі екіталай.

Джонсон, Никсон және Картер әкімшіліктері ұлттық бюджеттеу процесіне саясатты талдау мен бағалауды енгізуге тырысты.[35] Джонсон әкімшілігі агенттіктің мақсаттарына жетуі үшін ең тиімді және өнімді (аз шығынмен) құралдарды енгізуді талап ететін Жоспарлау-бағдарламалау-бюджеттеу

жүйесін (PPBS) құрды (Жоспарлау-бағдарламалау-бюджеттеу жүйесі (PPBS) бірнеше агенттіктерде қалды). Никсон әкімшілігі Жоспарлау-бағдарламалау-бюджеттеу жүйесін (PPBS) Тиімділікті бағалауды басқарумен (MBO) алмастырды; бұл агенттіктердің мақсаттарды анықтауын және оларға жетудегі прогресті өлшеуді талап ететін құрал. Картер әкімшілігі кезінде Мінсіз қаржылық жоспарлау (ZBB) енгізілді, Тиімділікті бағалауды басқару (MBO) күшін жойды. Мінсіз қаржылық жоспарлау (ZBB) агенттіктердің «нөлдік» базалық бюджетімен бірге, бағдарламалар үшін әртүрлі қаржыландыру мен жетістік деңгейлерін анықтауы талап етілді (бағдарламаның нақты мәні болмайтын қаржыландыру деңгейі ретінде анықталады). Осылайша агенттіктер бағдарламалардың құнын бағалап, қаржыны жұмсаудың қайда жақсы нәтиже беретінін көрсетеді. Мінсіз қаржылық жоспарлау (ZBB) Картер әкімшілігінде тоқтап қалды.

Бұл реформалар бірнеше себептерге байланысты сәтсіз аяқталды. Олар тиісті жоспарсыз немесе сынақсыз үкіметтік негізде құрылды, қолданыстағы бюджеттік тәжірибелер мен әдеттерге қайшы келді, пайдалану қиын және ұзақ уақытты қажет етті, билікті жоғары атқарушы деңгейге жылжыту әрекеті ретінде қарастырылды және президенттің қызығушылығы мен қолдауы болмады. Алайда олардың нәтижесі болған жоқ дей алмаймыз. Өйткені олар агенттіктерде қызметін жүйелі түрде талдау мен бағалауға деген қызығушылықты оятты. Қазіргі таңда Конгрестің агенттіктерді бағдарламалар мен саясатты бағалауды жүргізуге арнайы бағыттауы әдеттегі тәжірибеге айналды.

Агенттіктер өзін-өзі бағалауға бейім емес. Олардың бағдарламалары мен күнделікті іс-шараларын жүзеге асыру, бағдарламаны бағалау сияқты «болар-болмас» проблемаларға қарағанда басым. Сондай-ақ бағалауды жүргізу тапшы қаражатты, лицензиялар беру, гранттар беру, өтінімдерді қарау, өнімдер мен қондырғыларды тексеру және т.б. секілді ағымдағы операциялардан шығарып тастайды. Егер бағдарламаның тиімділігіне бағалау жүргізіліп, агенттік тұрғысынан негативті корытынды болса, оны агенттік сыншылары саяси құрал ретінде қолдануы мүмкін. Жалпы агенттіктердің өзін-өзі бағалауға ынтасы аз.

Клинтон әкімшілігінің қолдауымен 1993 жылы Конгресс қабылдаған «Үкіметтің жұмысы мен нәтижесі туралы» Заң (*Government Performance and Results Act*) агенттіктердің назарын кіріс пен процестерден қысқа және ұзақ мерзімді нәтижелерге аударуға бағытталған.[36] Яғни агенттіктің операциялары ауаның сапасы, өнеркәсіптік қауіпсіздік, тағылымгерлерді жұмысқа орналастыру немесе инвестициялық мүмкіндіктер сияқты мәселелерге қалай әсер етеді? Бұл – мадақтауға тұрарлық ұмтылыс.

Осы мақсатты жүзеге асыру үшін агенттіктер Конгреспен және оның комитеттерімен бірге бес жылдық стратегиялық жоспар құрды.

Бұл жоспарларға «(1) агенттіктердің негізгі бағдарламалары мен іс-шараларының жылдық тиімділік мақсаттары, (2) өнімділікті бағалау үшін қолданылатын шаралар, (3) тиімділік мақсаттарына жету үшін қажетті стратегиялар мен ресурстар және (4) тиімділікке қатысты мағлұматты тексеру мен растайтын процедуралар» кіреді.[37] 1999 жылы бірнеше агенттіктерде сынақ жүргізілгеннен кейін «Үкіметтің тиімділігі мен нәтижесі туралы» Заң жыл сайын наурыз айында өздерінің жетістіктері мен нәтижелері туралы есеп беру мақсатында барлық агенттіктерге енгізілді.

Сәтті жүзеге асырылған «Үкіметтің жұмысы мен нәтижесі туралы» Заң бағдарламаны бағалауды жеңілдетіп, атқарушы билік пен Конгрестегі бюджеттік шешім қабылдаушы үшін пайдалы ақпарат беруі керек. Бастапқыда агенттіктерде «Үкіметтің жұмысы мен нәтижесі туралы» Заң талаптарын жүзеге асыруда қиындықтар болды. Сол себепті Білім министрлігінің кейбір мақсаттарға жеткен-жетпегенін бағалау деректердің тапшылығынан қиынға соқты. Басқа жағдайларда ұзақ мерзімді нәтиже мақсаттарына жетуде соншалықты ілгерілеу болмады.[38] Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) үшін АҚШ-тың есеп палатасы былай деді: «Үкіметтің тиімділігі мен нәтижесі туралы» Заң шеңберінде орнатылған жылдық тиімділікті салмақтау сенімді мағлұматтар жеткіліксіз болған қоршаған орта нәтижелерінен гөрі [немесе ұзақ мерзімді нәтижелер], көбінесе қысқа мерзімді нәтижелерге бағытталған қолданыстағы мағлұматтарға сүйеніп таңдалады».[39]

Агенттіктер «Үкіметтің жұмысы мен нәтижесі туралы» Заң талаптарымен күресті жалғастырды. Неге қол жеткізілді? Кейбіреулер «Үкіметтің жұмысы мен нәтижесі туралы» Заңды алдыңғы реформалардың жалғасы деп санайды. Яғни бастапқы кезеңде агенттіктердің ірі инвестициясы ресми талаптарға сай үлкен көлемде құжаттаманың айналымына алып келеді, бірақ инновацияның мінез-құлық пен шешім қабылдауға әсері туралы дәлелдер аз».[40] Сыни көзқарасқа сай, «Үкіметтің жұмысы мен нәтижесі туралы» Заң тиімді болды. Конгрестің қаржы бөлу жөніндегі бірқатар комитеттері өздерінің бюджеттік негіздемелеріне ұзақ мерзімді нәтижелер немесе қорытындылар туралы ақпаратты қосуға агенттіктерді мәжбүр етеді.

Конгресс заңды күшейту мақсатында 2010 жылы «Үкіметтің жұмысы мен нәтижесін модернизациялау туралы» Заң (*Government Performance and Results Modernizations Act)* қабылдады. Агенттіктерге Конгресмен кеңесі бойынша талаптар күшейтілді. Агенттіктерді нәтижелерге бағдарлауға және үкіметтің жұмысын жақсартуға біріккен және интеграцияланған тәсілді қабылдауға бағытталған жаңа құрылым анықталды. АҚШ-тың есеп палатасы агенттік жетістіктерін бағалайды.[41] Тиімділікті бағалау толығымен сәтті болмаса, тартымды идея болып қала береді.



Саясатты бағалау проблемалары

Саясаткерлер мен әкімшілер, сондай-ақ ұстанымдары нақты негіз қалыптастырғысы келетін саяси сыншылар үшін саясатты бағалаудың ең пайдалы түрі – себеп-салдарлық байланыстарды анықтауға тырысатын және саясаттың нәтижелерін қатаң түрде таразылайтын жүйелі бағалау. Әрине, мемлекеттік саясаттың, әсіресе әлеуметтік саясаттың әсерін сандық түрде қандай да бір нақты дәлдікпен таразылау мүмкін емес. Осы тұрғыда, «жете бағалау» қолда бар ең нақты мағлұмат пен мұқият пайымдауды қолданып, саясаттың әсерін мүмкіндігінше тиянақты және объективті бағалауға бағытталуы қажет. Тек қана сандық мәліметтер мен талдауларды ғана мағыналы деп есептеуге болмайды.

Саясаттың немесе бағдарламаның не істеу керектігін немесе басқа бірдеңе жасағанын анықтау – кейбіреулер ойлағандай оңай және қарапайым жұмыс емес. Асығыс тұжырым жасау оңай, бірақ оның нақты болмайтыны анық. Түрлі жағдайлар саясатты бағалаудың тиімді орындалуы үшін кедергі келтіреді немесе проблема тудырады. Бұған саяси мақсаттардағы белгісіздік, себеп-салдарды анықтаудағы қиындықтар, саяси әсердің көп тараптылығы және басқалары кіреді. Олардың барлығы осы бөлімде қарастырылады.

Саяси мақсаттардағы белгісіздік

Саясаттың мақсаттары көбіне түсініксіз, белгісіз немесе әртүрлі болғанда бұл мақсаттарға қаншалықты қол жеткізілгенін анықтау қиын мәселеге айналады.[42] Бұл жағдай көбінесе саяси шешім қабылдау процесінің нәтижесінде туындайды. Саяси шешім қабылдау үшін көпшілік коалициясының қолдауы қажет болғандықтан, әдетте әртүрлі мүдделер мен түрлі құндылықтары бар адамдар мен топтарға жүгінуге қажеттілік туындайды. Дауысын алу үшін осы түрлі топтардың саяси мақсаттарға басымдық беруге бағытталған міндеттемелері заңнамаға енгізілуі мүмкін.

Джонсон әкімшілігі кезінде қабылданған «Үлгілі қалалар туралы» Заң (*Model Cities Act*) қала проблемасын шешуді көздеді. «Үлгілі қалалар туралы» Заңның мақсаттарына лашық пен қараусыз қалған аймақтарды қалпына келтіру; ондағы тұрғын үйді, табысты және мәдени мүмкіндіктерді жақсарту; қылмыс пен жасөспірімдер арасындағы құқық бұзушылықты, әлеуметтік бағдарламаларға тәуелділікті азайту және тарихи бағдарларды сақтау кірді. Ешқандай мақсаттарға басымдық берілмеді, өлшемдері де нақты көрсетілмеді. Іс-әрекеттің түрлі мақсаттарының қаншалықты деңгейде орындалғанын анықтауға қатысты Үлгілі қалаларды бағалау жөніндегі зерттеулерге қомақты қаржы бөлінді. Жақсы әсеріне қарамастан шектеулі болған Үлгілі қалалар бағдарламасы тарих қойнауына кетті.

Бағдарламаның нақты мақсаттарын анықтау қиын немесе дау-дамайлы болуы мүмкін. Саяси процестегі заң шығарушылар мен әкімшілер немесе ұлттық және штаттық деңгейдегі лауазымды тұлғалар, әртүрлі идеялық және философиялық көзқарастағы адамдар мақсаттарды басқаша анықтауы, сәйкесінше әрекет етуі және бағдарламаның орындалуы мен жетістіктеріне қатысты түрлі қорытындыларға келуі мүмкін. Оның үстіне, «нені өлшесеңіз – соны алатыныңыз секілді, жақсы нәтижеге жету үшін мақсатты дұрыс таңдай білу де маңызды».[43] Бұл тараудың алдағы бөлімдерінде «Жаңа бастама» (*Head Start*) бағдарламасының көп мақсаты мен таразылау тұрғысындағы проблеманың бағалауды қалай қиындатқанын қарастырамыз.

Себеп-салдарлықты анықтаудағы қиындықтар

Жүйелі бағалау қоғамдағы өзгерістердің саяси әрекеттерден болғанын қажет етеді. «А» әрекеті орындалған кезде «В» шартының пайда болуы нақты себеп-салдарлық байланыстың бар екенін білдірмейді. Басқа әрекеттер (немесе айнымалылар) В жағдайының нақты себептері болуы мүмкін. Білетініміздей, көптеген суық тиюлер дәрі-дәрмек қабылдау, май жағу немесе мұрынға арналған спрейлерді қолдану арқылы емес, адам ағзасының табиғи қалпына келу күшімен «емделеді».

Мысал келтірейік. Көптеген штаттар автокөлік жолдарындағы апаттар мен өлім-жітімді азайтуға бағытталған автокөлік қауіпсіздігін мерзімді тексеруді қажет етеді. Зерттеулер көрсеткендей, тексеруді міндеттейтін заңдары бар штаттарда басқа штаттарға қарағанда жол-көлік оқиғалары аз кездеседі. Алайда халық тығыздығы, ауа райының жағдайы және жас жүргізушілердің пайызы секілді басқа факторлар да бұл айырмашылыққа себеп болуы мүмкін. Зерттеуде осындай жағдайлар да назарға алынып жете талдау жасалғаннан кейін егер тексеруді міндеттейтін заңдары бар штаттар мен жоқ штаттар арасында айырмашылық болғанда ғана, мерзімді автокөлік тексеру саясаты жол қозғалысындағы өлімді азайтады деп нақты айтуға болады. Шын мәнінде, мұндай заңдар пайдалы көрінуі мүмкін.[44]

Себеп-салдарлықты анықтау проблемасын одан әрі түсіндіру үшін қылмысқа қарсы күрес саясатын қарастырайық. Бұл саясаттың мақсаттарының бірі – қылмыстың алдын алу. *Тежеу*, «шынайы іске асу әлеуеті» бар деп айтуға болатын, яғни шынымен де болуы мүмкін іс-әрекеттің алдын алу деп аталады (Бұл гипотеза алкогольдік ішімдіктерді ішу асқазан құрттарының пайда болуына жол бермейді, өйткені алкогольді ішуді бастағаннан бері ешкімде ондай ауру пайда болмады деген секілді талдау жасамау үшін қажет).[45] Бұл жердегі проблема ештеңе жасамау – бұл болмашы әрекет секілді бір зат. Адамның ұрлық жасамауы – саясаттың әсері дегенді білдіре ме? Жауап әрине, алдымен оның ұрлық жасауға бейімділігіне байланысты.

Олай болса, ол ұсталып, жазаланудан қорыққанынан ұрлық жасамай ма, әлде отбасының әсерінен бе, бәлкім, мүмкіндігі болмағандықтан ұрлық жасамайтын болар? Бұл мысалда көрсетілгендей, әсіресе күрделі әлеуметтік және экономикалық тақырыптардағы іс-әрекеттер арасындағы себеп-салдарлықты анықтау – көп жағдайда күрделі міндет.[46]

Саясаттың кең тараған әсерлері

Саяси іс-шаралар арнайы бағытталған топтардан басқа топтарға да әсер етуі мүмкін. Әлеуметтік қамсыздандыру бағдарламасы тек кедейлерге ғана емес, сондай-ақ салық төлеушілерге, мемлекеттік қызметкерлерге және әлеуметтік төлем алмаған табысы төмен адамдарға әсер етуі мүмкін. Бұл топтарға беретін әсері символдық немесе материалдық болуы ықтимал. Салық төлеушілер өздерінің «еңбекпен тапқан ақшасы жұмыс істегісі келмейтін жалқау адамдарды қолдауға жұмсалады» деп ренжуі мүмкін. Кейбір табысы төмен жұмысшылар аз ғана жалақы үшін лас және ұнамсыз жұмысты атқарғаннан гөрі, әлеуметтік қамсыздандыру бағдарламасына ілігуге тырысуы мүмкін. Материалдық көмек алатын кедейлерге келетін болсақ, жәрдемақы олардың бастамашылығына және өз-өзіне сенімді болуына, отбасылық қолдауға немесе әлеуметтік тәртіпті сақтауға қалай әсер етеді? Саясаттың айқындалмаған мақсаттары болуы мүмкін екенін ескеруіміз керек. Сол себепті кедейлікпен күрес жөніндегі бағдарлама қара нәсілді белсенділердің талаптарын қанағаттандыруға жәрдемдесу үшін жасырын түрде жоспарланған немесе сиыр етінің импортын бақылау бағдарламасы шетелдік бәсекелестікті шектеу үшін емес, мал өсірушілердің саяси талаптарын қанағаттандыруға бағытталған болуы ықтимал.

Кейбір бағдарламалардың ықпалы өте ауқымды және ұзақ мерзімді болуы мүмкін. Монополияға қарсы саясат бұған мысал. Саясат бастапқыда бәсекелестікті сақтауға және экономикадағы монополияның алдын алуға бағытталған болса, оның тиімділігін қалай бағалауға болады? Қазіргі қолданыстағы әрекеттерді қарастыра отырып, кейбір бірігудің алдын алғанын және бағаны белгілейтін көптеген заң бұзушылардың жазаға тартылғанын анықтағанымызбен, бұл көрсеткіштер жалпы экономикадағы бәсекелестік пен монополия деңгейі туралы аз ғана мәлімет береді. Экономиканың монополияға қарсы саясаты болмаса да, бәсекеге қабілеттіліктің n пайызға жоғары екенін анықтау жақсы болар еді. Оның мақсаты жалпы болғандықтан және бәсекелестік пен монополияны өлшеу қиынға соққандықтан, бұл анықтама мүмкін емес. Бір қызығы, монополияға қарсы жүргізілген бір ғасырлық іс-қимылдан кейін, әлі күнге дейін саясаттың әрекеті мен бағалауды бағдарлайтын монополия мен бәсекелестік туралы келісілген анықтамаға қол жеткізілмеді. Монополияға қарсы саясаттың тиімділігін бағалайтындар кейде әртүрлі тұжырымдар жасайтыны таңғаларлық жағдай емес.[47]

Дерек жинаудың қиындықтары

Алдында айтылғандай, нақты және тиісті статистикалық мәліметтер мен басқа мағлұматтардың жетіспеушілігі, әсіресе саясаттың ұзақ мерзімді нәтижелеріне қатысты болғанда саясатты бағалаушыға кедергі келтіруі мүмкін. Сол себепті эконометрикалық модель салықты азайтудың экономикалық қызметке қалай әсер ететінін болжай алады, дегенмен оның экономикаға нақты әсерін көрсететін тиісті мәліметтерге қол жеткізу қиын. *Миранданың Аризонаға қарсы ісі бойынша шешімі*[48] секілді, Жоғарғы сот шешімінің қылмыстық-құқықтық орындалуына әсерін анықтау үшін қажетті деректерді сақтау проблемаларын елестетіңіз. Яғни күдікті қамауға алынған кезде оны құқықтарынан хабардар етпей тұрып алынған мойындау мәлімдемесі іс жүзінде жарамсыз деп саналады. 1967 жылы президенттің Қылмыс жөніндегі комиссиясының мүшелері оның әсеріне қатысты келісімге келмеді, олардың көпшілігі нәтижені анықтауға әлі ерте екенін айтты. Алайда азшылық егер бұл толық іске асырылса, «бұл күдіктілерден сотқа дейінгі жауап алудың іс жүзінде жойылуын білдіреді деп санайды... Миранданың сот орындаушылық процесіне кері әсеріне ешкім күмәнданбауы мүмкін».[49] Деректердің жоқтығы саясатты бағалаушылардың көбіне кедергі бола бермейді.

Күдіктіні өзінің құқықтарынан хабардар ету үшін «Миранда ескертулерін» пайдалану қазіргі таңда полицияның әдеттегі тәжірибесіне айналды. Қылмыстық әділет саласындағы ғалымдар мен тәртіп сақшылары арасында осы реформаның құқық қорғау органдарына кері әсер еткеніне қатысты ортақ пікір қалыптасты. Әртүрлі далалық және сандық зерттеулер бұл пікірді қолдайды. Сондай-ақ Миранда ережесі полицейлердің кәсібилігін арттыруға көмектесті деген де болжам бар.[50]

Көптеген әлеуметтік-экономикалық бағдарламалар үшін әдетте «Бағдарламаларға қатысқандардың көрсеткіші қатыспағандарға қарағанда жақсы болды ма?» деген сұрақ туындайды. Жауап беру үшін бақылау тобын қолдана отырып, эксперименттік бағалауды жобалау қажет. Жұмыс күші бағдарламасы үшін бақылау (немесе салыстыру) тобын құрудың қиындығы келесідей баяндалады:

> Жаратылыстану ғылымдарының зертханалық жұмысы тұрғысынан қатаң салыстыру тобы іс жүзінде мүмкін емес. Себебі ең алдымен адамдардың мінез-құлқына көптеген сыртқы әлеуметтік, экономикалық және саяси факторлар әсер етеді. Шындығында, кейде заңнаманың өзі тиісті салыстыру тобын құруға кедергі келтіреді. Мысалы, Еңбекке ынталандыру бағдарламасының заңнамасы бойынша әкелердің барлығы балаларына қатысты көмек алғаннан кейін 30 күн ішінде осы бағдарламаға тіркелуі керек. Сол себепті бағдарламаға тіркелген әкелермен салыстыруға болатын сипаттары бар әкелердің салыстыру тобы құрылмады. Экономиканың барлық сыртқы факторлары бақылауға

алынатын болса да кез келген эксперименттік немесе демонстрациялық бағдарламаларға әсер ететін әлеуметтік және саяси ортаны параллельді зерттеу мүмкін болмас еді. Осылайша шешім қабылдаушы кез келген бағалаудың нәтижесін бақылау тобының жоқтығына сүйене отырып көзге ілмеуі мүмкін.[51]

Дәйексөзде келтірілген проблемаларға байланысты эксперименттік дизайндар жиі қолданылмайды. Одан кейін эквивалентті емес бақылау тобының көмегімен квази-эксперименттік дизайн секілді екінші жақсы баламалары қолданылуы керек.[52]

Лауазымды тұлғалардың қарсылығы

Саясатты бағалау саясатты талдау, саясатқа әсер етуді таразылау немесе басқаша аталса да, бағалау нәтижелері мен саясаттың тиімділігіне қатысты пайымдауды қамтиды. Тіпті бағалаушы өзін объективті деп санайтын университеттің зерттеушісі болса да. Агенттік пен бағдарламаның лауазымды тұлғалары бағалаудың ықтимал саяси салдары жөнінде хабардар болады. Егер нәтижелер олардың тұрғысынан «дұрыс» шықпаса немесе одан да жаманы, нәтижелер жағымсыз болып, шешім қабылдаушылардың назарына іліксе, олардың бағдарламасы, ықпалы немесе мансаптары қауіпке ұшырауы мүмкін. Демек, бағдарламаның лауазымды тұлғалары, бағалау зерттеулеріне тосқауыл қоюы немесе нашарлатуы, мәліметтерді беруден бас тартуы немесе толық емес жазбаларды жүргізуі мүмкін.

Агенттіктерде бағалау жұмыстарын ең көп бағдарламалар арасында ресурстарды бөлу және осы бағдарламаларға қатысты шешім қабылдауға тиісті жоғары деңгейдегі лауазымды тұлғалар барынша қолдауы мүмкін. Алайда әсіресе нәтижелердің агенттіктер арасында бөлінушілік әсері болса, олар бағалауды талап етуге құлықсыз болуы мүмкін. Қорыта келе, ұйымдар өзгерістерге қарсы тұруға бейім, ал бағалау өзгерісті білдіреді. Сол себепті ұйымдық инерция қарсылықтармен бірге, бағалауға кедергі болуы мүмкін.

Шектеулі уақыт перспективасы

Заң шығарушылар мен басқа сайланған лауазымды тұлғалардың уақыттық шегі көбінесе келесі сайлауға дейін созылады. Демек, олар және сол сияқты ойлайтын басқалар көбінесе үкіметтік бағдарламалардан, тіпті әсері көптеген жылдарды қажет ететін әлеуметтік және білім беру бағдарламаларынан да қысқа уақытта нәтижеге қол жеткізуді күтеді. Бұл жағдайда бағдарламаның жетістіктерін қысқа мерзімді бағалау қорытындысы ұнамсыз болуы мүмкін.

Бұған мысал, 1930 жылдардың аяғы мен 1940 жылдардың басында Оңтүстіктегі мыңдаған қара нәсілді үлескерлерге жерге иелік ету мүмкіндігін ұсынған Жаңа бағыттың қоныс аудару бағдарламасы. Мұны сыншылар

Жаңа бағыттың тағы бір сәтсіздігі деп бағалады. Саяси сарапшы Лестер Саламонның жасаған бағдарламаны онжылдықтар өткен соң бағалауы оның ауылшаруашылығы саясаты секілді болмаса да маңызды, позитивті және ұзақ мерзімді әсерлері бар деген қорытындыға келді.[53] Аз ғана шығынмен «жері жоқ бір топ қаранәсілді жалдаушыны 1960 жылдары Оңтүстіктегі азаматтық-құқықтық қозғалыстың тірегі ретінде пайда болған тұрақты жері бар орта тапқа айналдырды». Егер бағалау жұмыстарында уақыт өлшемі ескерілмесе, нәтижелер қате болуы және ұзақ мерзімді маңызды әсерлері ескерілмеуі мүмкін. Саясатқа қатысты жылдам кері байланыс үшін жасалған қысым бағалаушы үшін дилемма тудыруы мүмкін.

Саясатты бағалаудың кемшіліктері

Бағдарламаны бағалағаннан кейін әртүрлі себептермен еленбеуі немесе нәтижесіз, негізсіз деп танылуы мүмкін. Бағалау нашар жоспарланған, пайдаланылған мәліметтер жеткіліксіз немесе қорытындылар нәтижесіз деп айтылуы мүмкін. Алайда мейлі әкімшілер болсын, мейлі пайдаланушылар болсын, егер бағдарламаға қызығушылық танытатындар, пайдасынан гөрі шығындарының көп екенін көрсеткен бағалау нәтижесі болса да, бағдарламаға деген құлшынысын жоғалтуы екіталай. Сонымен бірге бағалаудың қате болуы да мүмкін.

Мемлекеттік бағдарламалар тек қолайсыз жүйелік бағалаудың нәтижесінде тоқтатылмайды. Дегенмен мұндай бағалау «Әуе жолдарын дерегуляциялау туралы» Заңның (*Airline Deregulation Act*) қабылдануына ықпал етті. Әрине, бағалау көбінесе бағдарламалардың дизайны мен басқарылуының өзгеруіне немесе жақсаруына әкеледі. Бұл – АҚШ-тың есеп палатасы жүргізетін көптеген бағдарламалық бағалаудың мақсаты. Бәлкім, бұл – көптеген бағалаулардан талап етілуі немесе күтілуі керек жалғыз міндет.



Саясатты бағалау: пайда–шығын талдауын дұрыс және қате қолдану

Пайда–шығын талдауы – ұсынылған немесе нақты саясаттың пайда-шығынын анықтау және салыстыру мақсатында бұларды ақшалай құндылықтарға айналдыруды қажет ететін ресми, сандық бағалау әдісі. Ол қоғамды тек шығынынан пайдасы көп саясат (немесе жобалар немесе бағдарламалар) қана жақсартады деп болжайды. Пайда–шығын талдауы көбінесе ұсынылған саясатты бағалау үшін қолданылады.

Кейде қолданыстағы саясатты бағалау үшін қолданылады. Сөйтіп, экономист А.Мирик Фриман III оны ұлттық ауа мен судың ластануын бақылау саясатын бағалау үшін пайдаланды. Оның пікірінше, тұрақты көздерден ауаның ластануын бақылау, бақылау шығындарынан әлдеқайда көп пайда әкеледі.

Екінші жағынан, өндірістік және муниципалды суды ластау көзін бақылауға жұмсалған шығындары пайдадан асып түсті.[54] Келесі талқылауда бірінші кезекте перспективалық бағалау әдісі ретінде пайда–шығын талдауын назар аударылады.

Пайда–шығын талдауын жүргізудегі негізгі қадамдарды оңай түйіндеуге болады.[55] Біріншісі – саясаттың барлық әсерлері мен салдары анықталады және оларды әртүрлі топтар үшін пайда немесе шығындар ретінде жіктейді (Бұл үшін пайда және шығындарды анықтауда қандай топтардың ескерілуі қажет екенін анықтау керек). Тікелей және жанама әсерлерді де талдау керек.

Екіншісі – әртүрлі пайда мен шығындар доллардағы құнымен белгіленеді. Бұл әдеттегідей нарықта сатылатын заттар үшін салыстырмалы түрде оңай. Денсаулық, адам өмірін ұзарту немесе табиғат көріністері сияқты мәселелерде бұл әлдеқайда қиын.

Үшіншісі – саясаттың кейбір әсерлері немесе салдары ағымдағы немесе қысқа мерзімді болса, ал басқалары болашақтағы жылдар бойына, тіпті келесі ұрпақта пайда болады. Сол себепті пайда–шығын талдауын жақтаушылар қысқа және ұзақ мерзімді әсердің құнын теңестіру үшін пайыздық мөлшерлемені қажет етеді. Пайыздық мөлшерлеменің негізінде жатқан басты пікір – бүгінгі доллар құнының кейінгі жылдардан жоғары болуы. Инфляция – доллардың құнын немесе оның сатып алу қабілетін төмендетуі мүмкін. Сондай-ақ ақшаны инвестициялап, оның құны артуы мүмкін. Болжамым бойынша, көпшілік он жеті жылдан кейін он мың доллары болуынан гөрі, бүгінгі күні он мың долларының болғанын қалайтын еді. Мұның себебі неде?

Төртіншісі – саясаттың тікелей және жанама, ағымдағы және болашақтағы пайда мен шығындары салыстырылады. Егер пайда шығындардан асып кетсе, саясат тиімді; керісінше, егер пайдадан асып кетсе, шығындарды қабылдамау керек немесе оның орнына жақсы әдіс табу керек.

Осылайша ұсынылған пайда–шығын талдауы – саясатты бағалаудың нақты әдісі ретінде көрінеді. Дегенмен оны қолданудың елеулі проблемалары да бар. Олардың кейбіреуі осы бөлімде қарастырылады.

Саясаттың пайда–шығындарына қатысты қажетті деректерді шығару әдетте қиын. Мысалы, таза ауаның денсаулыққа пайдасының құны қалай есептеледі? Немесе ұлттық саябақтардағы тұманды азайтудың эстетикалық пайдасы не? Мұндай тақырыптар бойынша долларлық құн қалай анықталады? Су қоймасы үшін су басқан жердің құнын (шығынды) жақын орналасқан жердің құнына қарай анықтауға болады. Бірақ сол жерде орналасқан әкеден қалған қара шаңырақтың құны қандай? Пайда–шығын талдауына негізделетін мәліметтер мен долларлық мәні көңілге қонымсыз және даулы сипатта болуы мүмкін. Профессор Фрэнк Рурктің

пайымдауынша, «пайда мен шығынға берілген сандық мәндер көбінесе математикалық шеберліктен гөрі, қиялдың өнімі».[56]

Сондай-ақ тиісті пайыздық мөлшерлемені анықтау да оңай емес. Пайыздық мөлшерлеме инфляция деңгейі немесе капиталдың баламалы шығыны сияқты критерийлерге негізделуі мүмкін. Яғни ақшаны мемлекеттік мақсаттардан гөрі, жеке инвестицияларға жұмсаған кезде пайда болатын табыс мөлшерлемесі. Маңыздылығына қарамастан, пайыздық мөлшерлемені анықтаудың ғылыми әдісі жоқ. Төмен пайыздық мөлшерлеме болашақ сыйақылардың құндылығын сақтайды, ал жоғары пайыздық мөлшерлеме олардың құнын күрт төмендетуі мүмкін. Рейган жылдарындағы Әкімшілік және бюджеттік басқармасы (OMB), 10 пайыз деңгейіндегі пайыздық мөлшерлемені жақтады. Бұл пайыздық мөлшерлеме, қатерлі ісік ауруын азайту арқылы өмір сүруді жиырма-отыз жылға ұзарту секілді болашақтағы пайданың құнының өте төмен мәнге ие болатындығын білдірді. Бұл өз кезегінде пайда-шығын арақатынасының қолайсыз және реттеудің негізсіз болу ықтималдығын арттырды.

Пайда–шығын талдауы «тиімділік негізгі, тіпті іске асыру қажет жалғыз құндылық» деген тұжырымға негізделген. Іс-әрекеттер ресурстардың жалпы қоғамдық игілікті жақсарту үшін пайдаланылған-пайдаланылмағанына байланысты бағаланады.[57] Әділеттілік, адамның қадір-қасиеті, жеке бас бостандығы мен теңдігі секілді баламалы немесе бәсекелес құндылықтарға аз көңіл бөлінеді. Бұлар көптеген адамдар үшін маңызды. Мысалы, американдық қылмыстық сот төрелігі, мысалы, әділеттілік пен құқықтық процеске деген алаңдаушылыққа байланысты тиімді емес.

Пайда–шығын талдауын қолдану кезінде туындайтын тағы бір проблема – адам өміріне мән беру қажеттілігі. Кейбіреулердің өмір баға жетпес құндылық және оның құнын доллармен белгілеу оны тауармен салыстырғанмен бірдей деген ұстанымы бар. Бұған жауап ретінде өндірістегі қауіпсіздік стандарттары және автокөлік жолдары жылдамдығының шектеулері секілді көптеген саяси шешімдердің адам өміріне әсері бар деп есептеледі. Өмірдің құндылығын объективті түрде ескерген дұрыс. Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) 2008 жылы «статистикалық өмірдің мәні» қазіргі доллармен 6,9 млн АҚШ долларын құрағанын, бұл бес жыл бұрынғыға қарағанда бір млн АҚШ долларына аз екендігін анықтады. Бұл көрсеткіш адамдардан белгілі бір тәуекелдерді болдырмау үшін қанша ақша төлеуге дайын екендігін және жұмыс берушілердің жұмыскерлерге қосымша тәуекелге бару үшін қанша ақша төлеуге дайын екендігін сұраған әлеуметтік сауалнама негізінде есептелді (7.1-сызбада адам өмірін бағалаудың кейбір баламалары көрсетілген). Кез келген федералды агенттіктердің ішінен Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA) дәстүрлі түрде адам өміріне ең жоғары мәнін берді. Бір қызығы, Қоршаған ортаны қорғау агенттігі (EPA)

жанындағы барлық құрылыстар бірдей көрсеткішті қолданбайды.[58] Пайда–шығын ережесіне сәйкес, өмірдің құны қаншалықты аз болса, соғұрлым реттеуші қорғауға деген қажеттілік аз болады және керісінше.

Соңында пайда–шығын талдауының бүкіл қоғамға әкелетін салдарға баса назар аударатынын ескерейік. Мемлекеттік саясат артықшылықтар мен кемшіліктерді немесе шығындар мен пайдаларды бөледі. Саясаттың шығындарын төлейтіндер көбіне олардан пайда көрмейді және керісінше. Басқаша айтқанда, саясаттың маңызды үлестірімділік салдары бар. Адамдар өнеркәсіптегі қауіпсіздік саясаты пайдасының шығынынан асқан-аспағанынан гөрі, бұл саясаттың кімге пайда әкелетініне көбірек алаңдауы мүмкін.

Аталған проблемалар пайда–шығын талдауының үкіметтің шешімдер қабылдауында бірнеше ондаған жылдар бойы құрал ретінде қолданылуына кедергі бола алмады. 1936 жылғы «Су тасқынына қарсы күрес туралы» Заңда (*Flood Control Act*) Әскери инженерлер корпусының су тасқынына қарсы жобаларды тек «пайда шығынды ақтайтын жағдайда» ғана жүзеге асыра алатындығы көрсетілген. Бұл стандарт Табиғи ресурстарды қорғау қызметі айналысатын су жобалары үшін де қолданылуы қажет және Мелиорация бюросы мұны өз еркімен қолданды. 1960 жылдары пайда–шығын талдауы алдымен қорғаныс бағдарламаларын бағалауда, содан кейін Жоспарлау-бағдарламалау-бюджеттеу жүйесінің (PPBS) бөлігі ретінде ішкі бағдарламаларда қолданылды.

7.1-сызба

Адам өмірінің құнын бағалау

Пайда–шығын талдауы үшін адам өмірінің құнын бағалаудың бірнеше әдісі әзірленді.* Олардың төртеуі осы жерде көрсетілген.

1. *Адами капитал тәсілі.* Бұл кейде мөлшерленген болашақ табыс деп те аталады. Моральдық сезімдерден тыс пайда болатын бұл әдіс, адамның құнын – оның жұмыс нарығындағы өмір бойғы табысының бүгінге мөлшерленген көрінісі деп есептейді. Кейбір сарапшылар таза құнға жету үшін адамның күн көріс шығындарын табыстан алып тастайды. Адам неғұрлым көп ақша тапса, өмірі соғұрлым құнды.

2. *Төлеуге дайындық.* Мұны екі жолмен анықтауға болады. Тәуекел деңгейі жоғары кәсіптердегі жалақы мөлшерлемесі тәуекел деңгейі төмен кәсіптермен салыстырылуы мүмкін. Адам өмірінің құнын есептеу үшін жалақы мен тәуекел деңгейлеріндегі айырмашылықтар қолданылады. Мысалы, егер біреудің 50 000-нан 1-ге жоғары өлім қаупі бар жұмыс үшін жылдық жалақысы 50 АҚШ долларына жоғары болса, бұл 2,5 млн АҚШ долларын құрайды.

Бағалаудың болжамды әдісі денсаулыққа келетін қауіп-қатерді азайту үшін адамның қанша төлеуге дайын екенін анықтау мақсатында сауалнамалар жүргізіледі. Соның негізінде адам өмірінің құны ақшамен анықталады.

3. *Сот ісін реттеу*. Өнімнің сапасына және медициналық тәжірибедегі қателікке қатысты істерде судьялар мен сот төрешілерінің берген өтемақылары адам өмірінің құнын анықтау үшін қолданылуы мүмкін. Сондай-ақ бұл өтемақылар әртүрлі мөлшерде ерекшеленетінін және абайсыздықта болған өлімге қатысты көптеген ықтимал талаптар сотта қаралмайтынын назарда ұстаған жөн.

4. *Жеке бағалау*. Адам өзінің жеке мүддесін сараптайтын ең жақсы төреші деп есептесек, өлімнен сақтану үшін қанша төлеуге дайын екендігі жөнінде сауалнама жүргізілуі мүмкін. Сондай-ақ адамнан қайтыс болғаны үшін қанша төлем алғысы келетінін сұрауға болады. Бұл әдістің пайдалы ақпарат беретін-бермейтіні күмәнді.

*Бұл тізім келесі еңбектерден алынды Kenneth J. Meier, «The Limits of Cost-Benefit Analysis», in Lloyd G. Nigro, ed., *Decision-Making in Public Administration* (New York: Marcel-Dekker, 1984), pp. 43–63; және Thomas O. McGarity, *Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy* (New York: Cambridge University Press, 1991), Chap. 9.

1970 жылы президенттер Форд пен Картер атқарушы биліктің реттеуші агенттіктерін ұсынылған кейбір нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу кезінде «инфляцияға әсер ету туралы есептер» мен «реттеуші талдаулар» дайындауға бағыттады. Бұл есептер күтілетін экономикалық салдарына қатысты талдауларды қамтыды. Алайда Картер әкімшілігі реттеуші агенттіктердің ұсынған ережелерінің ауыртпалықтары мен пайдасын ескеруі керек болса да, оларды бағалау кезінде пайда–шығын сынағы қолданылмауы керектігін ашық айтты.[59]

Рейган әкімшілігінің билікке келген кезіндегі мақсаты жеке экономикалық қызметті мемлекеттік реттеуден айтарлықтай төмендету еді. Қарамағындағы бағдарламаларға сын көзімен қарайтын адамдар реттеуші қызметтерге тағайындалды. Екінші әрекет Картер әкімшілігі тәжірибесіне сүйенген, 1981 жылы ақпанда шыққан №12291 Жарлықпен байланысты.[60] Жарлыққа сәйкес, атқарушы биліктің агенттіктері ұсынған (тәуелсіз реттеуші комиссияларынан басқалары) негізгі нормативті актілерімен қатар реттеуші ережелердің ықтимал пайдасын, шығыны мен таза пайдасын бағалайтын реттеудің әсер ету есебін қоса беруі қажет. Мұндай бағалаулар заңмен шектелмейінше, ақшамен есептеуі мүмкін емес әсерлерді де қамтуды қажет етті. Кейбір заңнамалар бағдарламалар үшін пайда–шығын талдауын пайдалануға тыйым салады.

Негізгі реттеу ережелері экономикаға жыл сайын 100 млн АҚШ доллары немесе одан да көп мөлшерде әсері бар, үлкен шығындар мен бағаның өсуіне алып келетін немесе «бәсекелестікке, жұмыспен қамтуға, инвестицияға,

өнімділікке, инновацияға маңызды жағымсыз әсер етуге немесе АҚШ-тағы кәсіпорындардың ішкі немесе экспорттық нарықтағы шетелдік кәсіпорындармен бәсекеге түсу қабілеті» деп анықталды. Әкімшілік және бюджеттік басқарма (ОМВ) негізгі ережеге қатысты түпкілікті шешім қабылдауға, бағалау процесін қадағалауға және егер нормативтік талдаулар қанағаттанарлықсыз деп танылса, ұсынылған немесе қорытынды ережелерді шығаруды кейінге қалдыруға өкілетті болды.

Ережелер егер олардың болжамды пайдасы болжамды шығындардан асқан жағдайда ғана шығарылуы мүмкін. Егер таңдау қажет болса, құны төмендеу баламаны таңдау керек еді. Осы стандарттың орындалғанын дәлелдеу ауырпалығы агенттікке жүктелген. Әкімшілік және бюджеттік басқарманың (ОМВ) ережені сақтау шешімін президенттің реттеуші шаралар жөніндегі жедел тобына шағымдануға болады. Бұл топқа Әкімшілік және бюджеттік басқарма (ОМВ) тағайындаған және вице-президент Джордж Буштың басшылығымен бірнеше атқарушы лауазымды тұлғалар кіреді. Жедел топ 1983 жылы біртіндеп жойылғанымен, бұл жоспарлаудың мақсаты «реттеуші әрекеттің қоғамға тигізетін ықтимал пайдасы қоғамға жүктелетін ықтимал шығындардан аспайынша, реттеуші іс-шаралар қабылданбайды». Сол себепті пайда–шығын талдауы тек аналитикалық әдіс болмауы керек; бұл консервативті көзқараспен шешім қабылдау ережесіне айналды.

Рейганның нормативтік-талдау бағдарламасы қайшылықтарға жол ашты. Сыншылар оны тиімді талдауды ынталандыру арқылы нормативтік-құқықтық актілердің сапасын жақсартудың орнына, реттеудің көлемін азайтып, ережелерді шығаруды кейінге қалдыру үшін орынсыз пайдаланылды деп айыптады. Әкімшілік және бюджеттік басқарма (ОМВ) сондайақ реттеуші агенттіктерге берілген өкілеттікті заңсыз иемденіп, реттеу процесіне заңсыз араласты деп айыпталды. Басқарма мұндай айыптауларды жоққа шығарды. Іс жүзінде басқарманың лауазымды тұлғалары реттеуші қызметтердің бизнеске ауыртпалығын азайтуға әрекет жасап, реттеудің артықшылығынан гөрі, шығынға қатысты көбірек қырағылық танытты.

Джордж Буш әкімшілігі нормативтік-сараптамалық бағдарламаны жалғастырды және уақыт өте келе, пайда–шығын талдауын қолдануды жалғастыру мақсатында Әкімшілік және бюджеттік басқармамен (ОМВ) бірге жұмыс жасау үшін вице-президент Дэн Куэйлдің төрағалық етуімен ведомствоаралық комитет – Бәсекеге қабілеттілік жөніндегі кеңесті құрды.[61] Джордж Буш әкімшілігінің соңғы екі жылында Бәсекеге қабілеттілік жөніндегі кеңес әскери қоғамдастықтың реттеу процесінде өкілеттік ету және жаңа ережелердің саны мен күшін азайту үшін белсенді жұмыс жасады.[62] Көбіне бұл жариялылықтан қашып, «із қалдырмауға» тырысты.

Клинтон әкімшілігі тез арада Бәсекеге қабілеттілік жөніндегі кеңесті таратты, кейінірек №1229 Жарлықтың орнын «Нормативтік жоспарлау және

шолу» деп аталатын №12866 Жарлықпен ауыстырды. Клинтонның нормативтік-сараптамалық бағдарламасы негізгі реттеуші ережелер үшін пайда–шығын талдауын қолдануды жалғастырды. Бірақ реттеуші шолу Рейган мен Джордж Буш әкімшілігіне қарағанда анағұрлым ашық және қатаң әрі интрузивті түрде жүргізілді. Реттеуші агенттіктердің шағымдары азайды.

Джордж Буш әкімшілігі Клинтонның Жарлығына тиіспеді. Ақпараттық және реттеу істері жөніндегі кеңсе (OIRA) енді пайда–шығын талдауына шынайы сенуші адамның басшылығына өтті. Университеттің саяси зерттеу орталығындағы қызметтің көп бөлігін әскери корпорациялар қаржыландырды. Ақпараттық және реттеу істері жөніндегі кеңсе (OIRA) Буш әкімшілігіндегі алғашқы бірнеше айда Клинтон әкімшілігі сегіз жыл ішінде қабылдамаған жиырма бір ережеден бас тартты.[63] Джордж Буш әкімшілігінің өте консервативті, қайта реттеуге қарсы ұстанымын назарға алсақ, бұл таңғаларлық емес еді. Ақпараттық және реттеу істері жөніндегі кеңсе (OIRA) бұдан кейінгі жеті жыл бойына ұсынылған ережелерге қатаң ұстанымды жалғастырды.

Бұл жерде атап өтілгендей, пайда–шығын талдауын қолдану және ұсынылған реттеуші ережелерді президенттің қадағалауы реттеу процесінің жүйелі ерекшеліктеріне айналды. Олар Обама әкімшілігі кезінде жұмсарған түрде болса да жалғасын тапты.[64] Олардың қалай іске асырылуы, негізінен, президент әкімшілігінің идеологиялық бағытына байланысты. Пайда–шығын талдауы икемді бағалау құралы екені анық.

Әділ қолданылған пайда–шығын талдауы баламаларды анықтауға және бағалауға, әсерді немесе нәтижені анықтауға көмектесу арқылы, сондай-ақ адамдарға рефлективтік, тиімді шешім беруге көмектесетін шешім қабылдау процесіндегі рационалдыққа ықпал етуі мүмкін. Ұсынылған іс-шараның және ықпал ететін адамдар мен топтырдың ықтимал пайда мен шығындарын жете талдау барлығын ақшалай көрсеткішке айналдырған айналдырмағанына қарамастан пайдалы екені анық.

Пайда–шығын талдауы, сондай-ақ пайдаланушылардың құндылықтары мен артықшылықтарын қолдау үшін манипуляциялауы мүмкін. №12291 Жарлық жағдайында оны жүзеге асырушылардың қайта реттеуге қарсы қатаң бағыты себебімен, бұл реттеушілік ұтымдылықты білдіріп, партиялық саяси талдаудың формасына айналды.[65] Тағы да айта кететін жайт, Әскери инженерлер корпусының лауазымды тұлғаларының салғысы келген өзен және айлақ жобасын жүзеге асыра алмағаны шынымен күмән тудырады, себебі тиімді пайда–шығын талдауын жасау мүмкін болмады.

Талқылаудан байқағанымыздай, саясатты бағалау, техникалық немесе объективті талдамалық процестен де ауқымды (кеңірек); бұл сондай-ақ саяси процесс. Келесі параграфта «Жаңа бастама» бағдарламасы туралы кейс-стадиде саяси факторлардың әлеуметтік бағдарлама бойынша бағалау жүргізуге және оның нәтижелеріне қалай әсер етуі мүмкін екенін көрсетеді.

Кейс-стади бейтарап немесе объективті болуды мақсат етсе де, осындай бағалаудың саяси екенін дәлелдейді. Себебі бұл ресурстарды бөлуге әсер етуі мүмкін.

КЕЙС-СТАДИ

Бағалау саясаты: «Жаңа бастама» бағдарламасы

1965 жылы қаңтарда президент Линдон Джонсон «Жаңа бастама» *(Head Start)* атты мектепке дейінгі бағдарламаны 1964 жылғы «Экономикалық мүмкіндіктер туралы» заңмен (*Economic Opportunity Act)* мақұлданған Қоғамдық іс-қимыл бағдарламасының (CAP) бөлігі ретінде іске асыратынын жариялады. Кедей балалардың үлгерімін жақсартуға көмектесу үшін жасалған «Жаңа бастама» бағдарламасы бастауыш сыныптағы білім беру, тамақтандыру, ата-аналарға кеңес беру және денсаулық сақтау қызметтерін ұсынады.

Бастапқыда 100 000 баланың «Жаңа бастама» бағдарламасына қатысуы үшін 1965 жылғы жазда Қоғамдық іс-қимыл бағдарламасының (CAP) бюджетінен 17 млн АҚШ доллары бөлінді. Бағдарлама жарияланғаннан кейін көптеген аймақтардан қаражатты едәуір көбірек бөлуді сұрады. Бағдарламаға жауапты Экономикалық мүмкіндіктер басқармасының (OEO) лауазымды тұлғалары бұл сұранысты қанағаттандыруға шешім қабылдады. Сайып келгенде, 103 млн АҚШ доллары 560 000 баланы қамтамасыз етуге бөлінді. Қысқасы, «Жаңа бастама» бағдарламасы тұрмысы төмен отбасындағы мектепке дейінгі жастағы балаларға назар аударғаны және тең мүмкіндіктерге бағытталғаны үшін өте танымал болды.

1965 жылы жаз айларының соңында «Жаңа бастама» бағдарламасы кедейшілікпен күрес бағдарламасының тұрақты бөлігіне айналды. Президент Джонсонның пікірінше, «Жаңа бастама» бағдарламасы «тәжірибеде сыналған» және «лайықты екендігі» дәлелденген. Оның ауқымы жылдық бағдарламаға дейін кеңейтілді. 1968 қаржы жылында 473 000 балаға жазғы бағдарламаларда және 218 000 балаға жылдық бағдарламада орын бөлу үшін 330 млн АҚШ доллары бөлініп, «Жаңа бастама» бағдарламасы Қоғамдық іс-қимыл бағдарламасының (CAP) ең үлкен құрамдас бөлігіне айналды. Негізі, «Жаңа бастама» бағдарламасы кедей балалардың қажеттіліктерін қанағаттандыруға арналған жан-жақты бағдарлама еді. Мұнда дәстүрлі бөбекжай немесе балабақша бағдарламасынан гөрі, кедей балалардың тамақтануын жақсарту үшін құнарлы тағамдарды ұсыну және физикалық әрі психикалық сауықтыру қызметтерін ұсыну жоспарланған. Сондай-ақ бағдарламаның жұмысына жергілікті қоғамдастық мүшелерін тартуға күш салынды.

Енді бағдарламаны бағалауға көшейік.[66] Экономикалық мүмкіндіктер басқармасы (OEO) заң талаптарына сәйкес, әлеуметтік бағдарламаларға бағалау жүргізетін агенттіктердің арасында көшбасшылардың бірі еді. Агенттіктің бағдарламаларының жалпы тиімділігін бағалау міндеті Зерттеу, жоспарлау, бағдарламалау және бағалау басқармасына жүктелген (RPP&E). Бағдарламаның тиімділігін бағалау үшін, негізінен, «Жаңа бастама» бағдарламасының лауазымды тұлғалары мен белгілі бір жобалардың қатысуымен кейбір әрекеттер жасалды. Бірақ 1967 жылдың ортасында бағдарламаның жалпы тиімділігіне қатысты нақты дәлелдер болмады. Бұл кемшілік Экономикалық мүмкіндіктер басқармасының (OEO) лауазымды тұлғаларын, Бюджет бюросы мен Конгрестің бірқатар мүшелерін алаңдата бастады.

Экономикалық мүмкіндіктер басқармасы (OEO) бағдарламаларының ұлттық бағалау шеңберінде Зерттеу, жоспарлау, бағдарламалау және бағалау басқармасының (RPP&E) Бағалау бөлімі «Жаңа бастама» бағдарламасы үшін постфактум зерттеу жобасын ұсынды. Оған сәйкес, мектептің бірінші, екінші және үшінші сыныбында оқитын, бұрынғы «Жаңа бастама» бағдарламасына қатысқан балаларға бірқатар когнитивтік және эмоциялық тесттер ұсынды. Содан кейін тестілеу нәтижелері «Жаңа бастама» бағдарламасына қатыспаған бақылау тобымен салыстырылады. Бағалау бөлімі мұндай жобалау ұзақ мерзімді зерттеуге қарағанда тезірек нәтиже береді деп сенді (Ұзақ мерзімді зерттеу – бағдарламаның белгілі бір уақыт кезеңіндегі белгілі бір топқа әсерін зерттейді).

Экономикалық мүмкіндіктер басқармасы (OEO) аясында «Жаңа бастама» бағдарламасының лауазымды тұлғалары ұсынылған зерттеу жобасына әртүрлі себептермен қарсылық білдірді. Атап айтқанда, оның дизайнына, қолданылатын сынақ құралдарына және денсаулық, тамақтану және қоғамға араласуын қамтамасыз ету секілді басқа мақсаттарын назарға алмай, бағдарламаның тек білім беру аспектісіне бағытталуы қарсылыққа себеп болды. Зерттеу, жоспарлау, бағдарламалау және бағалау басқармасының (RPP&E) бағалаушылары «Жаңа бастама» бағдарламасының мақсаттарының көптарапты екенін мойындады, бірақ когнитивті дамытудың басты мақсат екенін алға тартты. «Жаңа бастама» бағдарламасының лауазымды тұлғалары шектеулі зерттеудің ықтимал жағымсыз нәтижелері секілді тәуекелдің бар екенін, бірақ бағалаудың мәліметтерінде тәуекелді есепке алуды айтты. Көптеген ішкі пікірталастардан кейін, Экономикалық мүмкіндіктер басқармасының (OEO) басшысы зерттеу жүргізу керек деп шешті, ал 1968 жылы маусымда *Westinghouse Learning Corporation* мен Огайо университетімен келісімшарт жасалды. Зерттеу салыстырмалы түрде тыныш жағдайда жүргізілді, бірақ зерттеу аяқталуға жақындағанда оның жағымсыз нәтижелері белгілі бола бастады.

1969 жылдың басында Ақ үйдің лауазымды тұлғасы *Westinghouse* зерттеуі туралы біліп, ол жөнінде ақпарат сұрады. Себебі президент «Экономикалық мүмкіндіктер туралы» Заңмен бірге, «Жаңа бастама» бағдарламасын талқылайтын жолдауға дайындық үстінде еді. Талапқа жауап ретінде Экономикалық мүмкіндіктер басқармасының (ОЕО) лауазымды тұлғалары зерттеудің алдын-ала жағымсыз нәтижелерін ұсынды. Президент Никсон 1969 жылы 19 ақпанда экономикалық мүмкіндік жөніндегі Конгреске жолдаған жолдауында, зерттеуге сілтеме жасап, «алдын ала есептер көпшілікті алаңдатқандай нәтиже берді: «Жаңа бастама» бағдарламасының ұзақ мерзімді әсері өте нашар»,– деп мәлімдеді. Ол әрі қарай «бұл біздің көңілімізді түсірмеуі керек» деп, бағдарламаға қатысты жақсы пікірлер айтты. Дегенмен оның сөзі қоғамдық сахнадағы көптеген бақылаушылар арасында бұл бағдарламаға қатысты үлкен күмән тудырды.

Президенттің сөзі зерттеу нәтижелерін жариялауға айтарлықтай қысым жасады. Экономикалық мүмкіндіктер басқармасының (ОЕО) лауазымды тұлғалары мұны істегісі келмеді. Себебі *Westinghouse* оларға қосымша статистикалық тексерулер жүргізіп, деректерді қайта талдауды қажет ететін жоба ұсынған болатын. Экономикалық мүмкіндіктер басқармасына (ОЕО) қатысты заңнаманың тыңдауы жүріп жатқан Конгрестен «Жаңа бастама» бағдарламасын қорғау үшін зерттеудің тоқтағаны және есептің қайта жасалатыны туралы мәлімдеме жасалды. Ақ үйге қысым күшейе түсіп, Экономикалық мүмкіндіктер басқармасына (ОЕО) зерттеуді 14 сәуірге дейін жариялауға тапсырма берілді. Есептің негізгі қорытындысы бір жылдық «Жаңа бастама» бағдарламасы статистикалық тұрғыдан маңызды болғанымен, бағдарламаға қатысушы балаларға әсері көп байқалмады.

Есеп жарыққа шыққан кезде көптеген ғалымдармен және «Жаңа бастама» бағдарламасын жақтаушылар есептің әдістемелік және тұжырымдамалық негізділігіне қатысты сын-пікірлер айтылды. *The New York Times* газетінің бірінші бетіндегі мақала «Жаңа бастаманың әлсіз тұстары көп» деген тақырыппен шықты. Одан кейінгі дау-дамайлар зерттеуде қолданылған статистикалық әдістерге бағытталып, көптеген талаптарды, айыптауларды, теріске шығаруды және бас тартуды қамтыды. «Жаңа бастама» бағдарламасының жақтаушылары бағдарламаны жат пиғылдың құрбанына айналды деп қорыққан сияқты. Мұның бірнеше қыры болды. Біріншісі, Экономикалық мүмкіндіктер басқармасындағы (ОЕО) «Жаңа бастама» бағдарламасынан гөрі, Қауымдастық әрекетін қолдайтындар «Жаңа бастама» бағдарламасының кемшіліктерін анықтайтын зерттеу жүргізуді қалады. Екіншісі, басқарма есептің тұжырымдарын «Жаңа бастама» бағдарламасының қаржысын қысқарту керектігін дәлелдеу үшін қолданбақ болды. Үшіншісі, Конгрестегі «бағдарламаның жаулары» жағымсыз нәтижелерді оған шабуыл жасау үшін қолданады деген қорқыныш болды. Кейін бұл

қорқыныштар негізсіз болып көрінгенімен, «Жаңа бастама» бағдарламасының жақтастары үшін шынайы болды және бағалауды зерттеуге деген талаптың күшеюіне ықпал етті.

Зерттеуге қатысты туындаған әдістемелік қақтығыс, іріктеме мөлшері, бақылау тобының негізділігі және балаларға берілген тестілердің орындылығы сияқты стандарттарға бағытталды. Бұл тақырыптарға тоқталу өте ұзақ әрі техникалық болар еді. Сондай-ақ зерттеуге баға берген либерал экономист Вальтер Уильямс пікірталасқа қатысты мынадай көзқарас білдіреді:

> Әдістемелік және тұжырымдамалық тұрғыдан зерттеу салыстырмалы түрде жақсы. Бұл зерттеуге қатысты айтылған көптеген сын-пікірлердің орынды екендігін жоққа шығармайды. Алайда бұл көбінесе нақты зерттеулер жағдайында барлық материалдық және өлшеу проблемаларымен қоса алғанда, зертханадан тыс жүргізілген әлеуметтік зерттеулердің көпшілігінде жасалуы мүмкін сын түрлеріне жатады. Осы әдістемелік кемшіліктер саяси мәселелерге себеп болады. Сондықтан тек зерттеуге қатысты айтылған сын-ескертпелердің әдіснамалық мазмұнын зерттеп қана қоймай, сондай-ақ олардың артында жатқан әлеуметтік мәселелерді де түсіну қажет. «Жаңа бастама» бағдарламасы ұлттық жанашырлықты туғызды және білім беру кәсібінің қолдауына ие болды. Осындай танымал және ізгілікті бағдарламаны қорғауға көпшіліктің асыққаны түсінікті. Бірақ мысалы, зерттеудің қорытындысы «Жаңа бастама» бағдарламасының пайдасына шешілгенде іріктеменің мөлшері, бақылау тобының тепе-теңдігі және ковариациялық талдаудың орындылығына қатысты қандай алаңдаушылық болар еді? Мұндай позитивті, бірақ білікті бағалаудың түрі біраз уақытқа дейін кез келген салыстырмалы түрде жақсы бағаға сәйкес деп ойлаймыз. Біз жақсы әдіскерлер жоққа шығара алмайтын әлеуметтік іс-қимыл бағдарламасының далалық зерттеу тұрғысынан бағалағанын ешқашан көрген емеспіз және мүмкін ешқашан көрмейтін де шығармыз.[67]

Бір қызығы, *Westinghouse* зерттеуінің нәтижелері «Жаңа бастама» бағдарламасының лауазымды тұлғаларының белгілі жобаларына жасалған алдыңғы бағалаулар секілді «Жаңа бастама» бағдарламасы үшін де қолайлы болды. Бұлар да бағдарламаның балаларға ұзақ уақытта беретін әсерінің шектеулі екенін көрсетті. *Westinghouse* зерттеуі мен оған қатысты қайшылықтар осы тұжырымдарды көпшілікке жария етіп, оларға қатысты қақтығыстың аясын кеңейтті.

Жетістіктерін бағалау айтарлықтай жағымсыз нәтиже беретініне қарамастан, *Westinghouse* есебі ең болмағанда ішінара «мұнда және қазіргі жағдайда көптеген кедей балаларға көмектесу үшін бір шара істеу керек» деген дәйектемемен «Жаңа бастама» бағдарламасын сақтауға және дамытуға

кеңес берді. Бұл белгілі саяси бағдарлама болды және болып қала береді. Конгресс пен атқарушы билік әдетте бағдарламаға оң көзбен қарады және кедейлікпен күрес бағдарламасының басқа аспектілеріне бағытталған сынпікірлерден соншалықты көп зиян көрмеді. Балалар – саяси қақтығыстардың күшті символы.

Westinghouse зерттеуінің көпшілікке жария болғанына он жыл өткен соң, «Жаңа бастама» бағдарламасының ұзақ мерзімді әсерлеріне қатысты басқа зерттеушілердің тұжырымдарын Денсаулық сақтау, білім беру және әлеуметтік қорғау министрлігі жариялады. Бұл зерттеу ұзақ мерзімді зерттеулерге сүйене отырып, «Жаңа бастама» бағдарламасы қатысушылар үшін елеулі, әлеуметтік және білім беру ісінде пайдалы деген қорытынды жасады. Сол себепті бағдарламаға қатысқан балаларға қосымша сабақтың қажеттілігі әлдеқайда азайды, сыныпта қалып қою ықтималдығы төмендеп, бағдарламаға қатыспаған, дәл сол жастағы балалармен салыстырғанда мектепті тастап кету ықтималдығы екі есе азайды.[68] Нәтижесінде енді «Жаңа бастама» бағдарламасын медиа жетістік деп бағалады. Неліктен екі бағалау нәтижесі бойынша айтарлықтай айырмашылық болды? Себебі ең алдымен, әртүрлі әдіснамалық әдістерге негізделген. *Westinghouse* зерттеуі эксперименттік дизайнды қолдана отырып, қысқа мерзімді әсерлермен, әсіресе интеллектуалдық тест нәтижелерімен өлшенді. Ал екінші зерттеу ұзақ мерзімді әсерлерге бағытталған.

1981 жылы «Жаңа бастама» бағдарламасы президент Рейганның «шынайы мұқтаждарға» көмек көрсететін «әлеуметтік қолдау шараларының» бір бөлігі ретінде таңдалды, сол себепті кедейлерге көмек көрсететін басқа бағдарламалар сияқты қаржыландыру қысқартылмады. 1988 жылы шамамен 450 000 бала тіркелген «Жаңа бастама» бағдарламасы қазіргі таңда жыл бойы 1,2 млрд АҚШ долларын қажет ететін жұмыс атқарады. Алайда бұл бағдарламаға қатысуға құқылы балалардың шамамен төрттен бір бөлігі ғана тіркелген. «Жаңа бастама» бағдарламасы келесі әкімшіліктер кезінде де кеңеюін жалғастырды.

«Жаңа бастама» бағдарламасы мен балалық кезеңдегі білім берудің пайдасына қатысты ғылыми зерттеу нәтижелері әлі күнге дейін әртүрлі. «Жаңа бастама» бағдарламасы балалардың танымдық қабілеттері өзін-өзі бағалауы және әлеуметтік дағдылары жетілдірілгені анықталды. Екінші жағынан, әртүрлі зерттеулер академиялық жетістіктердің тұрақты еместігін мәлімдеуде. Бірнеше жылдан кейін «Жаңа бастама» бағдарламасына қатысқан балаларды бұл бағдарламаға қатыспаған балалармен салыстырғанда, білім алудағы жетістіктері төмендегенін көруге болады.[69]

1995 жылы *American Economic Review*-журналында жарияланған «Жаңа бастама» бағдарламасына қатысты маңызды талдау аралас тұжырымдарды көрсетеді.[70] Бағалаушылар шамамен 5 000-ға жуық баладан тұратын тізім

үшін ұзақ мерзімді деректерді қолдана отырып, «Жаңа бастама» бағдарламасының танымдық жетістікке, мектептегі үлгерімге (баланың бір немесе бірнеше рет сыныпта қалып қоюы), профилактикалық медициналық көмекті пайдалану, денсаулық пен тамақтану жағдайына әсерін зерттеді. «Жаңа бастама» бағдарламасына тіркелген балаларды мектепке дейінгі басқа бағдарламаларға тіркелген немесе мектепке дейінгі бағдарламаларға тіркелмеген қатарластарымен салыстырды.

Бағалау нәтижесінде «Жаңа бастама» бағдарламасы ақнәсілді балалардың танымдық жетістігі мен мектептегі үлгеріміне позитивті және тұрақты әсерін тигізгені анықталды. Керісінше, афроамерикалық балалардың танымдық жетістігіне позитивті әсер еткенімен, көп ұзамай бұл әсер ғайып болды. Афроамерикалық балалардың мектептегі үлгеріміне оң ықпалы анықталмады. Ақнәсілді және афроамерикалық балалар үшін «Жаңа бастама» бағдарламасы қызылшаға қарсы егу деңгейімен есептегенде профилактикалық медициналық қызметке оң әсерін тигізді. Бойы мен жасына сәйкес келудің ұлттық стандарты бойынша денсаулық пен тамақтану жағдайына ешқандай ықпалы болмады.

Зерттеу нәтижелері «Жаңа бастама» бағдарламасының саяси танымалдығын төмендетпеді және бұған Конгрестегі екі партия мен атқарушы билік қолдау көрсетті. Бағдарлама 2003 жылы қайта жаңартылды. Джордж Буш әкімшілігі штаттарға бағдарламаны көбірек бақылауға алуға, 4–5 жастағы оқушыларға математика мен оқудан стандартталған тестілеуді талап етуге мүмкіндік бергісі келді және «Жаңа бастама» бағдарламасына қызмет ұсынатын, діни негіздегі компанияларға діни ұстанымға қарай жұмысқа алуға рұқсат беруді көздеді.[71] Бұл ұсыныстар Конгрестегі демократтар мен Ұлттық «Жаңа бастама» бағдарламасы қауымдастығының қатты қарсылығын тудырды. Демократтар басқарған Конгресте 2007 жылға дейін ешқандай заң қабылданбады. Даулы ережелер алынып тасталды, бағдарламаға қатысу құқығы кеңейтілді және бағдарламаны қаржыландыруды ұлғайтуға рұқсат берілді. Сондай-ақ заңнама «Жаңа бастама» бағдарламасы мұғалімдердің сапасын жақсартуға және бағдарламаның есептілігін күшейтуге бағытталды.[72]

«Жаңа бастама» бағдарламасын бағалау жалғасуда, сондай-ақ жеткіліксіз және әртүрлі нәтижелерді көрсетуде. Бағдарламаның жақтаушылары мен сыншылары көптеген зерттеулерді қарастыра алады және өз тұжырымдарын растайтын дәлел таба алады. Әрине, мұнда саясатты бағалаудың нақты ғылым еместігіне қатысты пікірге дәлелдер бар.[73]

«Жаңа бастама» бағдарламасы шынайы мұқтаждарға, яғни экономикалық жағдайы төмен отбасылардағы балаларға білім беру және әлеуметтік қызметұсынуүшінқабылданады.«Жаңабастама»бағдарламасынатілкелген отбасылардың көпшілігінің жылдық табысы 15 000 АҚШ долларынан төмен.

«Жаңа бастама» бағдарламасының жетістігі, көпшілік ойлағандай, бәлкім, әлеуметтік бағдарламалар кәмелетке толмағандар арасындағы қылмыс және қылмыстық сот істері секілді басқа бағдарламалардың шығындарын қысқартуға әкелуі мүмкін.

2012 жылы «Жаңа бастама» бағдарламасының бюджеті 8 млрд АҚШ долларын құрап, 900 000-нан астам бала тіркелді.[74] Осыған қарамастан, талаптарға сәйкес келетін жүз мыңдаған балалар бағдарламадан тыс қалды. ■



Саясатты қолдануды тоқтату

Алдыңғы бөлімде айтылғандай, саясатты бағалау және талдау, шығындары мен салдарына қанағаттанбау, саяси қарсылықтың артуы мен кеңеюі, тіпті оны тоқтатуға әкелетін әртүрлі шаралар қабылдануы мүмкін. Саясат – қолданылуы тоқтатуға бағытталған мақсаттар жиынтығының бірі ғана. Басқа бағдарламалар (мысалы, ауылдағы қараусыз қалған шахталарға арналған бағдарлама), жобалар (мысалы, Флорида аралық баржа каналы) және агенттіктер. Мысалы, штаттардың жартысынан көбі заң шығарушы органнан әкімшілік агенттіктерге берілген өкілеттіктерді мерзімді түрде жаңартып отыруды талап ететін мерзімі шектеулі заңдарды қабылдады. Егер бұлай істелмесе, агенттіктер автоматты түрде жойылады. Дегенмен агенттіктің тоқтатылуы оның бағдарламаларының басқа бағытқа бұрылғанын білдіруі мүмкін.

Тағы бір мүмкіндік – жойылған агенттіктің орнына бір немесе бірнеше жаңа агенттіктер құрылуы мүмкін. Теміржолды реттеуді қамтамасыз ету үшін 1887 жылы құрылған Штатаралық сауда комиссиясы 1997 жылы тоқталғанда оның орнына Құрлықтағы тасымалдау басқармасы құрылды. Ол кезге дейін Штатаралық сауда комиссиясының көптеген міндеттері жойылды. 2010 жылғы сәуірдегі *Deepwater Horizon* апатынан кейін, көпшілік мұнай өнеркәсібі қармауға алды деп санаған Минералды басқару қызметі тоқтатылды. Оның орнына рұқсат, тексеру және қауіпсіздік мәселелеріне жауапты Қауіпсіздік және қоршаған ортаны қорғау басқармасы; лизингті басқару, даму жоспарлары мен жаңартылатын энергия көздерін бақылау үшін Мұхит энергиясын басқару басқармасы және қаржы мәселелеріне қатысты Табиғи ресурстар бойынша кірістер басқармасы пайда болды.

Мұнда, негізінен, саясатқа назар аударылады. Көпшілігіміз біздің идеологиялық бейімділігімізді бұзғаны үшін ысырапшыл, қажетсіз немесе орынсыз деп санайтын бірқатар үкіметтік саясатты оңай ғана анықтай аламыз. Басқалары біздің сенімімізбен келісе алмауы мүмкін, керісінше, сол саясатты қажетті және қалаулы деп санауы мүмкін, бәлкім, кейбір өзгерісті немесе жақсартуды қажет етеді, бірақ жалпы оларды сақтау қажет деп санайды. Бәлкім, бұл адамдар саясаттан тікелей пайда алуы мүмкін.

Немесе олардың идеологиясы мұндай саясаттың үкіметтік билікті мақтауға тұрарлық екенін білдіруі мүмкін. Саясаттың көпшілігі қақтығыстардан туындайтыны сияқты, олардың құндылығы мен сақталуына қатысты келіспеушіліктер де болады.

Егер сынау мен қарсылық білдіру саясаткерлерді іс-әрекетке мәжбүр ететіндей деңгейде күшейсе, саясатты тоқтатудан гөрі, өзгерту ықтималдығы жоғары. Саясатты тиімді ету үшін оны күшейтуге күш салынуы мүмкін немесе оның әсіресе тиімсіз немесе әлсіз бөліктері тоқтатылуы ықтимал. 1973 жылғы «Кешенді жұмыспен қамту және кәсіптік оқыту туралы» Заңның (*Comprehensive Employment and Training Act*) 1982 жылғы «Кәсіптік білім беру бойынша серіктестік туралы» Заңға (*Job Training Partnership Act*) айналуы бұған мысал бола алады. Кәсіби даярлау әкімшілігінде өзгерістер енгізіліп, мемлекеттік жұмыспен қамту бағдарламасы жойылды. Бірнеше жыл бұрын темекі бағасын қолдау бағдарламасы жалпы шаруашылық есебінен алынып, оны үнемдеу үшін жеке секторға ауыстырылды; бірақ бұл ұзаққа созылмады. Ол кейінірек жойылды.

Саясатты тоқтату бірнеше себептерге байланысты қиын. Саясат саяси қолдауы болғандықтан пайда болады және әдетте сол қолдаудың бір бөлігін немесе барлығын сақтайды. Олар аз болғанымен, саясатты немесе бағдарламаны қолдаушылар оған берік болып, өзгеріске төтеп береді, қарама-қайшы дәлелдемелерді ескермеуі мүмкін. АҚШ армиясы атты әскерлер бірнеше жылдар бойы ескірген болса да, Екінші дүниежүзілік соғысқа дейін атты әскерлерін жойған жоқ. Себебі пулемет және жылдам атылатын артиллерия сияқты қаруларға әскер тәуелді болды.[75] Армияның бірқатар лауазымды тұлғалары соғыс күшін атты әскерсіз елестете алмады. Шай кеңесі импортталған шайдың сапасын қамтамасыз ететін үш шай-дегустаторынан тұрды. XIX ғасырдың соңында алғаш құрылған уақыттан бері бұл кеңесті жою үшін бірнеше әрекеттер жасалды. Ақыры 1996 жылы Невада штаты сенаторының араласуымен кеңес ісін тоқтатты. Бұдан үкімет жылына 200 000 АҚШ долларын үнемдеді.[76]

Саясатты сынаушылар мен қарсыластарының сезімдері онша қарқынды болмауы ықтимал және олардың мүдделері алуан түрлі және біршама жүйесіз болуы мүмкін. Саясаттың күшін жою үшін жеткілікті күші бар коалицияны біріктіру де қиынға соғуы мүмкін. Шай кеңесі оңай олжа секілді еді. Саясаттың бірқатар әлеуетті қарсыластары көбіне өздеріне қолайлы саясатты сақтауға мүдделі. Сондықтан олар «ешкімді мазаламай өмір сүр» деген көзқарасты ұстанды. Демократиялық саяси процесте мықты азшылық бей-жай көпшілікке қарағанда көбіне басым болады.

Конгресте бытыраңқы және шашыраңқы билік құрылымдарымен саясатқа өкілеттігі барлар оның достары мен жақтаушылары болмауы ықтимал. Сондықтан саясатты шабуылдан қорғау, қажетсіз өзгерістерді

болдырмау немесе тоқтату және егер бұл ұсынылған болса, тоқтатылуына тосқауыл қою үшін өздерінің комитеттегі немесе қосалқы комитеттердегі позицияларын қолдана алады. Мемлекеттік құрылым бір кездері оларға қарсы шыққандарды қолдағандай, саясатты сақтауға ұмтылғандарды қолдайды. Бәлкім, бұл келісімде шамалы әділ теңдік бар секілді.

Тоқтату – теріс салдары бар ауыр әрекет.[77] Онда сәтсіздікті мойындаудың астары бар. Саясат тоқтатылған кезде негативті салдары туындауы мүмкін: адамдар табысы мен жұмысынан айырылуы, қызметтер мен өнімдердің бағасы өсуі және қауымдастықтар құлдырауы мүмкін. Бұл теріс ниеттілік пен басқа да саяси шығындар туындатуы мүмкін. Сол себепті мемлекеттік лауазымды тұлғалардың көпшілігі, осылайша ескілерді тоқтатқаннан гөрі, жаңа немесе жақсартылған саясатты ұстануды жөн көреді.

Бұл факторлар саясаттың тоқтатылуын және қайшылықты күрделі етуі мүмкін болса да, кейде саясатты тоқтату сәтті аяқталады. Төменде кейбір тоқтатылған саясат пен олардың жойылу мерзімі тізбектелген.

Әділ сауда-саттық заңнамасы (1975). 1930 жылдары қабылданған бұл заңнама тауарлық белгімен немесе брендтік белгімен шығарылған өндірушілерге өз өнімдеріне міндетті минималды қайта сату бағасын белгілеуге рұқсат берді. Бұл шағын бизнеске көмектесуге бағытталды. Жылдар өткеннен кейін әділ сауда мерзімі өткен, тозығы жеткен саясатқа айналды. Оған деген қолдау азайып, оңай жойылды.

Коммерциялық әуе компанияларын реттеу (1978). 1970 жылдары басталған дерегуляция қозғалысының алғашқы маңызды жеңісі болып саналатын «Әуе жолдарын дерегуляциялау туралы» Заң *(Airline Deregulation Act)* аясында экономикалық (бірақ қауіпсіздік емес) реттеулердің барлығы дерлік жойылды. Көптеген саясаткерлер ішінара жүргізілген саяси зерттеулер нәтижесінде нарықтық күштердің әуе компанияларына тиімді және пайдаланушылардың мүдделерін қорғайтынына сенімді болды.

Мұнай бағаларын реттеу (1980). Әрдайым көптеген қарсылыққа тап болған бұл саясат, 1970 жылдардағы энергетикалық дағдарыстың салдары ретінде пайда болды. Басқарылуы қиын болғанымен, бұл саясат отандық мұнай компанияларының әлемдік мұнай бағасынан заңсыз пайда табуына жол бермеуге бағытталған. Нарықтық бағаларға артықшылық беруден бас тарту күтпеген пайда салығын енгізумен ауыстырылды (кейінгі талқылауды қараңыз).

Синтетикалық отынды зерттеу (1985). Бұл саясат – энергетикалық дағдарыстың тағы бір нәтижесі. Органикалық отынның орнына тауарлық синтетикалық отынды әзірлеуге бағытталған шығынды бағдарлама ішінара дамудың күрделі жобаларын іске асыруға кететін уақыттың ұзақтығына байланысты тоқтатылу кезеңінде көп жетістікке жетпеді. 1985 жылға қарай энергетикалық дағдарыс бәсеңдеп, Рейган әкімшілігі нарыққа көбірек сенім артқысы келді.

Табысты бөлу (1986). Никсон әкімшілігі кезінде қабылданған табысты бөлу саясаты ішінара қоғамдық мәселелерді шешуде жасампаздыққа ынталандыру үшін штаттар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жыл сайын миллиардтаған доллар бөліп отырды. Табысты бөлуге әрқашан қарсы болғанымен, Конгрестің ірі бюджеттік тапшылығы оны тоқтатудың түпкілікті себебі болды.

«Шикі мұнайдың үстеме пайдасына салық салу туралы» Заң (*Crude-Oil Windfall Profits Tax Act*) (1986). 1980 жылы қабылданған «Шикі мұнайдан пайдаға салынатын салық туралы» Заң – мұнай бағасының дерегуляциясы үшін мұнай өнеркәсібі құлықсыз төлеген және ішкі мұнай бағасының өсуіне мүмкіндік берген баға. Түскен түсімнің 30-дан 70 пайызына дейін, мұнайдың сату (немесе нарықтық) бағасы мен белгіленген базалық баға арасындағы айырмашылыққа салық салынды. Егер 227 млрд АҚШ долларына тең кіріс жиналса, салықты кезең-кезеңімен тоқтату 1988 жылғы қаңтарда немесе сол соманы алғаннан кейін бір ай ішінде, бірақ кез келген жағдайда ең кеш 1991 жылғы қаңтарда басталуы керек еді.

Сондай-ақ мұнай бағасы 1980 жылдардың ортасында арзандап, салық түсімді тоқтатты. Заңды жою үшін өнеркәсіпке бағытталған іс-әрекеттер 1986 жылы сәтсіз аяқталды. Ақыры, 1988 жылы бұл заңға дауыс жинау немесе бекіту үшін «Сауда және бәсекеге қабілеттілік туралы» Заңына (*Omnibus Trade and Competitiveness Act*) күшін жою туралы ереже енгізілген кезде іске асты. Осылайша уақыт пен оқиғалар күтілмеген салықты символдық және оңай жұмсалатынға айналдырды.

Ауылшаруашылығы өндірісін бақылау (1996). 1930 жылдардың басынан бастап, көптеген ауылшаруашылығы тауарларын өндіруге қойылатын шектеулер фермерлік бағдарламалардың басты ерекшелігі болды. Оларды республикашылдар, консерваторлар және кейбір фермерлік топтар ұзақ уақыт бойы сынға алды. Өндірісті бақылаудың көп бөлігі Конгрестегі жаңа республикашыл көпшіліктің қолдауымен өтіп, «Ауылшаруашылығына еркіндік» деп те аталатын «Ауылшаруашылығын жақсарту және реформалау туралы» Федералдық Заңмен (*Federal Agricultural Improvement and Reform Act*) тоқтатылды. Алайда шаруа қожалықтарының кірісін арттыру үшін субсидиялар жалғасын тапты.

Гласс-Стиголл Заңы (1999). 1935 жылы Ұлы Депрессияға қарсы әрекет ретінде, бұл заңнама банктік депозиттерге кепілдік беруді бастады және инвестициялар мен коммерциялық банктерді бөлуді қарастырды. Банктік депозиттерге кепілдік кеңінен қабылданды; дегенмен ондаған жылдар өткен соң инвестициялар мен коммерциялық банктерді бөлу қаржы бизнесіне қажетсіз кедергі деп саналып, күшті шабуылға ұшырады. 1998 жылы күшін жойған бұл іс-әрекет 2007–2009 жылдардағы қаржылық дағдарысқа ықпал етті.

Фермерлік шаруашылықтағы темекінің бағасын қолдау бағдарламасы (2004). 1938 жылы қолданысқа енгізілген темекі бағдарламасы бағаны көтеру үшін маркетингтік квоталарды (өндірістің міндетті шектері) және қайтарымсыз несиелерді қолданды. Темекіге деген сұраныстың азаюына және бағаның төмендеуіне алаңдаған темекі өсірушілер мен темекі бағдарламасына ұзақ уақыт қарсы күштер темекі бағдарламасының тоқтатылуын жақтады. Квота иелері мен темекі өсірушілерге арналған он миллиардтық сатып алу бағдарламасы олардың қолдауына ие болды. Сатып алынғандардың көпшілігі темекі өсіруді қойды.[78] Енді кез келген адам қай жерде болсын, темекіні өз қалауынша өсіріп сата алады.

Бұл мысалдар көрсеткендей, саясаттың тоқтатылуына бірқатар факторлар ықпал етуі мүмкін. Бұлардың қатарына идеология, үнемдеуге деген ұмтылыс, өзгерген саяси жағдайлар және саясаттың айқын сәтсіздігі кіреді. Жүйелік бағалау әуе компанияларын дерегуляциялауда үлкен рөл атқарды. Уақыт өте келе бағалаушылар (көбіне экономистер), әуе компанияларының бағалары мен маршруттарды реттеудің кемшіліктері туралы айтарлықтай дәлелдер жинай алды және нарықтық реттеуді тиімді және қанағаттанарлық балама ретінде көрсете алды. Әдетте жүйелі бағалау саясатты тоқтату үшін маңызды элемент бола алмады.

Шынында, бұрын айтылған ойға баса назар аудару үшін бағалау саясаттың жүйелілігін қайта бастауы ықтимал. Саясатты іске асыру барысында туындайтын немесе одан да шиеленісті проблемалар анықталуы мүмкін, өзгертудің немесе жақсартудың баламалары тұжырымдалуы және пікірталасқа түсуі мүмкін және саясаттың формасы өзгертілгенге дейін осылай жалғасады. Әрине, саясатты жүзеге асыруға жауапты адамдар лицензия беруді жеделдету немесе жекелеген заң бұзушылықтарды еңсеру арқылы шағымданушы топтар үшін қолайлы жасауға ықпал етуі мүмкін. Саясаттың өзгеруі, оның шығу тегі заңнамалық немесе әкімшілік болсын, саясатты тоқтатуға қарағанда көбірек кездеседі.

КЕЙС-СТАДИ

Саяси цикл: әуе жолдарын реттеу және дерегуляциялау

Басталғаннан тоқтатылғанға дейінгі мемлекеттік саясатты кейстік зерттеу – саяси процеске қатысты талқылауды аяқтаудың тиімді жолы. Коммерциялық әуе жолдары қызметін ұлттық экономикалық реттеу ресми түрде 1938 жылдан дерегуляция заңнамасы қабылданған 1978 жылға дейін жалғасты. Үкіметтің әуе жолдарына қатысты іс-әрекеті қауіпсіздік және әуе қозғалысы, қауіпсіздік, әуежай жұмысы және қаржылық көмек түрінде де жалғасуда. Лесе-фер жүйесі 1978 жылдан кейін әуе жолдары саласына

келмеді және олар да оны қаламады. Бұл кейстік зерттеу оқырманға саяси циклдің жалпы көрінісін және саяси циклдің әртүрлі кезеңдерін анықтауға мүмкіндік береді. Бұл сондай-ақ әуе компаниялардағы мемлекеттік саясаттың қазіргі кездегі күйін түсінуге ықпал етеді, бұл – өз алдына қызықты оқиға.

«Саясатты қалыптастыру – бас-аяғы жоқ өте күрделі процесс» дейді. Шынында бұл – күрделі процесс. Дегенмен «Азаматтық авиация туралы» Заң (*Civil Aeronautics Act*) сияқты саясаттың басталуы мен аяқталуын анықтау да мүмкін. Коммерциялық әуе жолдарын реттеуді түсіну үшін Икардың сәтсіз ұшу сынағы немесе тіпті ағайынды Райттардың қызметіне оралу қажет емес. 1930 жылдар жеткілікті. Әуе жолдарын экономикалық реттеу «Әуе жолдарын дерегуляциялау туралы» Заңды (*Airline Deregulation Act*) жүзеге асырумен аяқталды. Егер дерегуляция жағдайына деген қанағаттанбаушылық қайта реттеуге әкелсе, бұл – әуе жолдарын реттеудің тағы бір желісі, саяси процестің тағы бір циклі және 1938–1978 жылдардан айтарлықтай ерекше болады.

Американдық әуе тасымалы индустриясы Пошта министрлігіне жеке әуе жолдарына әуе поштасы келісімшарттарын беру үшін конкурстық негізде ұсыныс жасауға өкілеттік берген 1925 жылғы «Әуе поштасы туралы» Заңнан (*Air Mail Act*) басталды.[79] Әуе жолдарына берілген мемлекеттік төлемдер көбінесе әуе поштасының кірісінен асып түсті. Осы себепті, көптеген әуе жолдары шығындарға ұшырады және қызмет көрсетуден бас тарту ықтималдығы пайда болды. Әуе поштасын субсидиялау деңгейін жоғарылататын жаңа заңнама 1930 жылы қабылданды. Жолаушыларға қызмет көрсету 1930 жылдары енді қолға алына бастағанда пошта тасымалдау әуе жолдарының негізгі кіріс көзі болып қала берді. Ұлы депрессияның салдарынан 1930 жылдардың ортасына қарай, әуе жолдары қайтадан қаржылық күйзеліске ұшырады және оларды құтқару үшін үкіметтің іс-шарасына талап пайда болды.

Өнеркәсіп пен мемлекеттік лауазымды тұлғалар жаңа экономикалық және қауіпсіздікті реттеу қажеттілігін айтты. Қолданыстағы кірістермен қамтамасыз етіле алмайтын әуе компаниялары көбірек секілді көрінгендіктен, сектордағы көптеген шағын компаниялар арасындағы реттелмеген бәсекелестікті «деструктивті бәсекелестікке» себепкер болады деп алаңдады. Әуе компанияларының өздері шектеуші заңнама төңірегінде бірікті. 1934–1938 жылдар аралығында заңның қабылдануы екі проблемаға, яғни президент Франклин Рузвельт қолдағандай, реттеуді Штатаралық сауда комиссиясының немесе жаңа тәуелсіз комиссияның жүргізуі және сол агенттіктің әрі экономикалық, әрі қауіпсіздік реттеуді жүргізу-жүргізбеуіне байланысты кейінге шегерілді. Бұл проблемалар соңында Конгресте көпшіліктің қолдауымен қабылданған 1938 жылғы «Азаматтық авиация туралы» заң аясында шешілді.[80] Оның тарихына көз жүгіртейік.

Президенттің 1940 жылғы Жарлығымен өзгеріс енгізілген «Азаматтық авиация туралы» Заң аясында экономикалық реттеуді жүргізу үшін Азаматтық авиация кеңесі (CAB) және қауіпсіздік, әуе қозғалысын басқару және ұлттық әуе жолдарын бағыттау жүйелерін, әуежайларды және т.б. реттеу үшін Сауда министрлігі жанынан Азаматтық авиация басқармасы (CAA) құрылды.

1956 жылы Үлкен Каньонда екі жолаушы ұшағының соқтығысуына орай, әуе қозғалысын басқару мен қауіпсіздікті реттеудің тиімділігіне қатысты сұрақ туындады.[81] Бұған жауап ретінде Конгресс 1958 жылы «Авиация туралы» федералды Заңды (*Federal Aviation Act*) қабылдады. Оған сәйкес, Азаматтық авиация басқармасының (CAA) орнына, күшейтілген әуе қауіпсіздігін реттеу өкілеттігі берілген жаңа тәуелсіз агенттік – Федералды авиация басқармасы (FAA) құрылды. Кейіннен Федералды авиация басқармасы (FAA) Көлік министрлігінің бөлімшесіне айналды және әуе қозғалысын басқару мен қауіпсіздік үшін жауапты орган ретінде қызмет етуде. Бұл мысалға толығырақ тоқталмаймыз.

Тәуелсіз реттеуші комиссия болған Азаматтық авиация кеңесін (CAB) алты жылдық кезеңдік мерзіммен жұмыс жасайтын және бес адамнан тұратын кеңес басқарды. Президент сенаторлық келісіммен тағайындайды, кеңес мүшелерінің көпшілігі бір саяси партиядан шығуы мүмкін емес. Азаматтық авиация кеңесі (CAB), әуе тасымалдаушысының қызмет етуі үшін нақты бағыттарды анықтауда қажет етілген «қоғамдық ыңғайлылық пен қажеттілік» сертификаты арқылы коммерциялық әуе жолдары секторына кіруді реттеуге өкілетті болды. Қызмет көрсетуден бас тарту үшін де Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) келісімі қажет. Ұшақ билеттерінің бағасы «әділ және ақылға қонымды» болуы керек еді, Азаматтық авиация кеңесі (CAB) егер билет бағасы өте жоғары немесе тым төмен болғанда оларды әділетсіз немесе негізсіз деп тапса, бағаны өзгерте алады. Сондай-ақ Азаматтық авиация кеңесі (CAB) әуе поштасы төлемдері мен операциялық субсидияларын басқаруға өкілетті болды. Заңнама қолданыстағы он алты әуе магистралін (ірі қалалар арасында қызмет көрсететін тасымалдаушылар) бизнеске «табыстады». Кейінгі қырық жыл ішінде Азаматтық авиация кеңесі (CAB) секторға жаңа магистральді желілерді енгізбеді. Бұл көбінесе әуе жолдарын реттеу жүйесінің жетіспеушілігі ретінде қарастырылды.

«Азаматтық авиация туралы» Заң Азаматтық авиация кеңесіне (CAB) әуе тасымалында «тиімді экономикалық жағдайларды қалыптастыру» үшін өз өкілеттігін пайдалануға; «әуе тасымалдаушысының ақылға қонымды ақымен лайықты, үнемді және тиімді қызметін» ілгерілету; «АҚШ-тың сыртқы және ішкі сауда қажеттіліктеріне лайықты бейімделген әуе тасымалы жүйесінің дамуын қамтамасыз ету үшін қажетті деңгейде бәсекелестікті» қамтамасыз ету және әрі кетсе «азаматтық авиацияны қолдау, көтермелеу

және дамыту» мәселелерімен айналысуға бағыт-бағдар берді. Шын мәнінде, заңнама бірнеше қажетті мақсаттарды белгілеп, содан кейін Азаматтық авиация кеңесіне (CAB) қайсысына баса назар аударуда таңдау жасау мүмкіндігін берді. Агенттіктің бірнеше міндеттері сынға ұшырады.

Реттеуші құзыретімен Азаматтық авиация кеңесі (CAB) әуе жолдары секторының құрылымына айтарлықтай әсер етті. Тасымалдаудың бірнеше санаты жасалды. Біріктіру арқылы саны 1970 жылға қарай он бірге дейін қысқарған негізгі тасымалдаушылар ірі қалалар арасында тұрақты жоспарланған қызмет көрсетіп, жолаушыларға қызмет көрсетуде үлкен үлес алды. Жергілікті қызмет көрсететін (немесе аймақтық) тасымалдаушылар кішігірім қалалар (мысалы, Пьемонт және Озарк) арасында қысқа қашықтыққа қызмет көрсетті, ал кішігірім ұшақтармен жұмыс істейтін әуекомпаниялары үлкен тасымалдаушылар жетпеген жерлерге қызмет көрсетті. Кішігірім ұшақтармен жұмыс істейтіндер маршруттар мен тарифтер үшін алдын-ала Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) мақұлдауынсыз қызмет жасады. Сондай-ақ жүк тасымалдау және чартерлік әуе компаниялары болды. Толығымен тек қана штат ішіндегі қалаларға қызмет көрсететін бірнеше ішкі әуе компаниялары да болды, олар Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) реттеуіне жатпады. Мұнда жүк тасымалдаушылары талқыланады.

Қырық жылда Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) реттеу саясаты әуе жолдарының экономикалық жағдайына байланысты бәсекені арттыратын және бәсекеге қарсы үрдістер арасында ауытқып отырды. Әуе компаниясының пайдасы жоғары немесе «шамадан тыс» болған кезде Азаматтық авиация кеңесі (CAB) бәсекеге қабілетті бағыттарды көбейтіп, компанияларын әуе билеттерін арзандатуға немесе жеңілдетуге шақырды. Керісінше, пайда аз болған кезде Азаматтық авиация кеңесі (CAB), жолаушылар ағынының орнын толтыру үшін жаңа бағыттар ашты және тарифтердің көтерілуіне ықпал етіп, бәсекелестікке қарсы ұстанымда болды. Азаматтық авиация кеңесі (CAB) рейстердің жиілігі, отыру орындары, тамақтану қызметтері мен басқа да мүмкіндіктер секілді қызметтік бәсекелестікке араласпады. Бағалық бәсекелестікке түсе алмаған әуе компаниялары жолаушыларды тарту мақсатында ара-тұра шампан ұсынатын рейстер мен таңдаулы тағамдар ұсынды. Әуе компаниялары да, саяхатшылар да Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) реттеуші саясатын тиімді деп бағалады. Әуе жолдары саяхаттары көбінесе жағымды болды.

1970 жылдары жолаушылар ағынын төмендеткен құлдырау, энергетикалық дағдарыс салдарынан туындаған жанармай бағасының өсуі және инфляция әуе компанияларының табысын төмендетіп, Азаматтық авиация кеңесін (CAB) бәсекелестікке қарсы жол ұстануға мәжбүр етті. Жаңа әуе бағыттарын беруге мораторий жарияланды және тарифтердің едәуір көтерілуіне жол берілді. Бұрынғы саясатты басшылыққа ала отырып, кеңес

қызмет бәсекелестігіне кедергі жасауға тырысты. Әрі қарай әуе компанияларының ақысыз сапарлары мен қызметтерін пайдаланған Азаматтық авиация кеңесі (САВ) басшысына қатысты жанжал шықты.[82] Бұл оқиғалар Азаматтық авиация кеңесіне (САВ) назар аудартты; кеңеске мемлекеттік және жеке сектор көптеген сын айтты. Көпшілік Азаматтық авиация кеңесін (САВ) әуе компаниялары «қармауға» іліктірді деп есептеп, қоғамдық мүдде үшін емес, олардың мүдделеріне қызмет жасады деп сенді. Бірақ Азаматтық авиация кеңесі (САВ) қармауға алынды деп күмәнданғандай, әуе компанияларының ықпалында болмады.

1960–1970 жылдары экономистер жүргізген бірқатар зерттеулер Азаматтық авиация кеңесі (САВ) саясатының, мөлшерлеме бәсекелестігінің алдын алу арқылы тиімсіз әуекомпанияларды қорғады деген қорытындыға келді. Нәтижесінде, саяхатшылар үшін мінсіз бәсекелестік жағдайындағы шығынға қарағанда жоғары шығынды болды. Бұл аргумент Азаматтық авиация кеңесі (САВ) реттеген штаттараралық тасымалдаушылардың жұмысын Техас пен Калифорниядағы Азаматтық авиация кеңесінің (САВ) құзыретіне кірмейтін штат ішіндегі тасымалдаушылармен салыстыра отырып жасалған басқа талдаулармен де қолдау тапты. Кеңес құзыретіне кірмеген тасымалдаушылардың бағалары ұқсас бағыттар бойынша едәуір төмен болды.[83] Бұл зерттеулерді бастапқыда Азаматтық авиация кеңесі (САВ) мен басқалары көзге ілмегенімен, уақыт өте келе Азаматтық авиация кеңесінің (САВ) реттеуші қызметіне балама ретінде дерегуляция жасауға жәрдемдесті.

1974–1975 жылдары әуе жолдарын реттеу (және дерегуляциялау), екі жағдайға байланысты ұлттық саяси күн тәртібіне енді. Біріншісі, 1974 жылы Сенаттың Заң комитетінің Әкімшілік тәжірибе және процедура жөніндегі қосалқы комитетінің төрағасы, сенатор Эдвард Кеннеди (Массачусетс штатынан), Азаматтық авиация кеңесі (САВ) қызметі туралы тыңдаулар өткізуге шешім қабылдады. 1975 жылы болған бұл тыңдауларда Азаматтық авиация кеңесіне (САВ) қатысты қанағаттанбаушылық білдірілді және Азаматтық авиация кеңесі (САВ) реттеген және реттелмеген тасымалдаушылардың тарифтері арасындағы үлкен айырмашылықтар жария етілді.[84] Алайда жүргізілетін реформаға қатысты нақты келісім жасалмады.

Екіншісі, 1974 жылғы тамызда Ричард М.Никсонның орнынан кеткеннен кейін Джералд Форд президент болды. Консерватив республикашыл Форд инфляция проблемасымен бетпе-бет келді. Мемлекеттік реттеу бағдарламаларының шығындар мен бағаларды көтерумен инфляцияға әсер еткенін алға тартқан Фордтың реттеуші реформасы инфляцияға қарсы бағдарламаның бір бөлігіне айналды (Бұл әрекет сондай-ақ «үлкен үкіметке» деген ұнатпаушылықпен тұспа-тұс келді). Қоғамда реттеуші реформаға қатысты дау-дамай болмаса да, инфляция мәселесі қоғам назарын өзіне қатты

аудартты. 1975 жылғы қазанда Форд Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) әуе жолдарын бақылауды азайтуға бағытталған, әуе жолдарын реформалау жөніндегі жобасын Конгреске ұсынды.

1977 жылы Джимми Картер Фордтың орнына президент болды. Картер сайлау науқанында бұл туралы көп айтпаса да, әуе жолдарын дерегуляциялауды заңнамалық бағдарламасында дереу басты басымдыққа айналдырды. Дегенмен Картер әкімшілігі өзінің заң жобасын ұсынудың орнына, Конгресте қаралып жатқан заңнаманы қолдауға шешім қабылдап, сол арқылы заң шығаруда жеңіске тез және оңай жетуге үміттенді. Картердің өкілдері реттеу мен инфляция арасындағы байланысты да баса айтты (іс жүзінде, жалпы ішкі өнімнің аз бөлігін ғана құрағаны үшін нөлге теңестірілген әуе билеттерінің инфляцияға әсері өте аз болатын еді).

Сенаттың Сауда комитетінің Авиация жөніндегі қосалқы комитетінің төрағасы Кеннеди мен Ховард Кэннон (Невада штатынан) Сенатта «Әуе тасымалын реттеуді реформалау туралы» Заң (*Air Transportation Regulatory Reform Act*) жобасын қолдады. Бастапқыда авиацияны реттеу реформасын қолдамаған Кэннон, Кеннедиге ашулы болды. Дегенмен ол ұстанымын өзгертіп, реформаның қолдаушысы болды.

Кеннеди-Кэннон заң жобасы тасымалдаушылардың жаңа бағыттарға қызмет көрсетуге рұқсат алуды жеңілдету және тарифтерді белгілеуде айтарлықтай еркіндік беру арқылы әуе жолдары саласындағы бәсекелестікті күшейтуді көздеді. Басқа ережелерге сәйкес, шағын әуе жолдарына субсидия алуға және бәсекенің күшеюіне байланысты жалақысы азайған немесе жұмыссыз қалған әуе компаниясы қызметкерлеріне өтемақы төлеуге мүмкіндік берді. Бұл ережелер кейбір реттеуші реформаға қарсылық білдіргендерге қарсы тұру үшін жасалған, оларды бұл бөлімде кейіндеу талқылаймыз. Өкілдер палатасындағы реформа жөніндегі келісімге келу қиынға соққан заң жобасы Сенаттың заң жобасына қарағанда әлсіз болды.

Қолдаушы және қарсы коалициялар пайда болды.[85] Реформаны қолдаушылардың арасында құрамында экономистер көп бірнеше мемлекеттік агенттіктер болды: оның ішінде Жалақы және баға тұрақтылығы жөніндегі кеңес, Экономикалық кеңесшілер кеңесі, Федералды сауда комиссиясы және Монополияға қарсы бөлімше, көптеген тұтынушы топтары, Ральф Надер, көптеген экономистер және Американдық ферма басқармасы федерациясы, Тәуелсіз бизнес ұлттық федерациясы және Өндірушілердің ұлттық қауымдастығы сияқты консервативті топтар да бар. Сондай-ақ реформаны бағыттар бойынша шешімдерінде Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) әділетсіз әрекетіне ұшырады деп санаған *United Airlines* та қолдады. Реформаны қолдаушылар мықты бәсекелестік жолаушыларға да, әуе компанияларына да тиімді деп санады. Жолаушылар төмен бағаларға қол жеткізсе, жолаушылар ағынының артуы әуе компанияларына үлкен пайда әкеледі.

Реформаның қарсыластары рейспен ұшатын ірі әуе компанияларының көпшілігі мен олардың сауда ұйымы – Әуе тасымалы қауымдастығы болды; әуе жолдары қызметкерлерінің кәсіподақтары, сондай-ақ әуежай операторлары мен шағын қоғамдастықтардың мүдделерін қорғайтын ұйымдар. Әртүрлі мүдделер оларды біріктірді. Әуе тасымалдаушылары Азаматтық авиация кеңесінің (САВ) мөлшерлемесі мен бағыттарды реттеудегі үлкен өзгерістер секторда «қатал бәсекелестік» пен тұрақсыздыққа алып келеді деп қорықты. Кәсіподақтар дерегуляцияны еңбек қауіпсіздігіне, жалақы деңгейіне және жұмыскерлерге өкілдік ету мәртебесіне қауіп ретінде қабылдады. Кейбір әуежай операторлары дерегуляция бизнестің қысқаруына әкелетініне, ал кішігірім қауымдастықтар мен ауылдық штаттар әуе байланысының төмендеуінің мүмкін екендігіне немесе жалпы жоғалуына алаңдаушылық білдірді.

Осы сәтте дерегуляцияның тағы бір қырын қарастыруымыз қажет. 1970 жылдардың ортасында бірнеше жыл ішінде Азаматтық авиация кеңесі (САВ) дерегуляцияның басты жақтаушысына айналды. Өзгеріс президент Фордтың 1975 жылдың ортасында Джон Робсонды агенттіктің төрағасы етіп тағайындауынан басталды. Робсонның жетекшілігімен Азаматтық авиация кеңесінің (САВ) реттеу саясатын қайта қарастырып, бәсекеге бағыттала бастады. Робсон сондай-ақ қолданыстағы авиациялық реттеу режимін өзгерту туралы Конгресс алдында сөйледі. Бұл көптеген адамдар үшін күтпеген жағдай болды.

Азаматтық авиация кеңесінің (САВ) өзгеру қарқыны 1977 жылы маусымда Корнелл Университетінің экономика профессоры Альфред Кан Робсонның орнын ауыстырып, Азаматтық авиация кеңесінің (САВ) төрағасы болғанда артты. Көп ұзамай кеңеске басқарма мүшесі ретінде экономист Элизабет Бейли келді. Кан Азаматтық авиация кеңесі (САВ) персоналының негізгі лауазымдарын дерегуляцияны қолдаушылармен толықтыру үшін тез арада іс-әрекетке көшті. Содан кейін оның басшылығымен саладағы бәсекелестікті арттыру үшін Азаматтық авиация кеңесінің (САВ) әуе жолдары мөлшерлемесі мен бағыттарға қатысты бақылауын едәуір төмендетуге бағытталған әртүрлі іс-шаралар қабылданды. Мысалы, әуе компанияларына жаңа бағыттарды алу және бағыттарда өз қалауы бойынша қызметті бастау немесе пайдасыз бағыттарды тоқтату ережелері жеңілдетілді. Бәлкім, кейбір Азаматтық авиация кеңесінің (САВ) бастамалары («Азаматтық авиация туралы» Заңның орнына қабылданған) «Федералдық авиация» Заңын бұзды.[86] Бір әуе компаниясы Азаматтық авиация кеңесін (САВ) федералдық сотқа беріп, агенттікті заң бойынша өз міндетін орындамады деп айыптады.

Бұл әкімшілік дерегуляция екі себеппен реформалау заңнамасын қабылдау ықтималдығын арттырды. Біріншісі, Азаматтық авиация кеңесі (САВ)

Конгресте қарастырылып жатқан заңнамада ұсынылған көптеген реформаларды жедел жүзеге асырды. Екіншісі, әуе компанияларының табысы 1977 және 1978 жылдары өсті. Азаматтық авиация кеңесі (CAB) саясатының өзгеруі ме әлде экономикалық жағдайдың жақсаруы ма, бұл әуе жолдарын реттеуші реформаларға бағытталған қарсылықты азайтты. Шын мәнінде, қарсылықтар 1978 жылы жаздың аяғында айтарлықтай әлсіреді.[87]

Сенат әуе жолдарын реттеуді реформалау жөніндегі нұсқасын 1978 жылы сәуірде қабылдады, бірақ Өкілдер Палатасы, қыркүйек айына дейін заң жобасына қатысты іс-әрекеттерін аяқтай алмады. Өкілдер Палатасының заң жобасына Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) қызметін 1983 жылдың соңында тоқтатуды талап ететін ереже енгізілді. Бастапқыда заң жобасына «қайта қарау» ережесі енгізілді (агенттіктердің қызметін жалғастыратынын не жағастырмайтынын анықтау үшін мерзімді бағалау). Бұл ереже Өкілдер Палатасындағы заң жобасының соңғы нұсқасына дерегуляцияны қолдаушыларға берілген жеңілдік ретінде енгізілді. Мұның орнына Сенаттың заң жобасына қарағанда Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) реттеуші өкілеттігін азайту талап етілді.[88] Дегенмен Өкілдер Палатасы Келістіруші комитетінде Сенаттың реформалауға қатысты ережесінің көпшілігін қабылдады. Қазіргі таңда «Әуе жолдарын дерегуляциялау туралы» *(Airline Deregulation Act)* деп аталатын заң жобасын екі палата да қабылдап, президент Джимми Картер қол қойды. «Он жылдың ішінде тұңғыш рет негізгі секторға дерегуляция жасадық», – деді ол.[89]

«Әуе жолдарын дерегуляциялау туралы» Заң (әуе компанияларының жаңа бағыттарға (рейстерге) кіруін жеңілдетіп, тарифтерді белгілеуге икемділік берді. Сондай-ақ кішігірім елдімекендерді «негізгі әуетасымалдау қызметімен» қамтамасыз ету үшін он жыл ішінде субсидия беру көзделді. Жұмысынан айырылған, жалақысы төмендеген немесе заңнама қалыптастырған бәсекеге байланысты қоныс аударуға мәжбүр болған әуе компаниялары қызметкерлеріне алты жылға дейін өтемақы төлеу қарастырылды. Содан кейін заңнамаға сәйкес, дерегуляцияға қатысты бағдарлама кестесі айқындалды. Егер Конгресс басқаша шешім қабылдамаса, Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) ішкі бағыттарға қатысты реттеу өкілеттігі 1981 жылы 31 желтоқсанда аяқталады; ішкі тарифтер мен тарифтерге қатысты өкілеттігі 1983 жылдың 1 қаңтарында тоқтатылады; ал кеңестің өзі 1985 жылы 1 қаңтарда таратылатын болды. Оның қалған құзыреттерін Көлік және әділет министрліктері мен АҚШ-тың пошта қызметіне беру көзделді. Мұның бәрі белгіленген уақытта іске асырылды.

«Әуе жолдарын дерегуляциялау туралы» Заң үкіметтің коммерциялық әуе жолдарына қатысты саясатында экономикалық мінез-құлықты бақылау үшін нарыққа және бәсекеге өту арқылы өзгерістерге жол ашты. Бұл «реттеуді сектордың сатып алғанын және бірінші кезекте сектордың пайдасы

үшін әзірленіп қолданылғанын» тұжырымдайтын экономикалық реттеу теориясына тікелей қайшы келді.[90] Бұл теория 1938 жылғы «Азаматтық авиация туралы» Заң үшін шындыққа жанасатын, бірақ сендірерлік болмаса да, бұл әуе жолдарын дерегуляциялауға (немесе тап осы жағдайда жүк көлігі мен теміржолын дерегуляциялау үшін) қатысты емес. Яғни дерегуляция заңы қабылданғанға дейін сектордың көп бөлігі қарсы шықты.

Бұл жағдайда «Әуе жолдарын дерегуляциялау туралы» Заңның себебі неде? Марта Дертик пен Пол Квирк мұны былай түсіндіреді.[91] Біріншіден, академиялық әлем мен саяси салада дерегуляцияға мықты қолдау көрсетілді. «Бәсекеге қабілетті реформа тұтынушылар үшін бағалардың төмендеуі мен бизнесті мемлекеттік қорғауды тоқтатқан (сенатор Эдвард М.Кеннедидің жетекшілігіндегі) либералдар және жеке нарықтардағы мемлекеттік реттеу ауыртпалығын төмендетудің артықшылықтарын алға тарқан (Президент Джеральд Р.Фордтың жетекшілігіндегі) консерваторларды тарту арқылы тартымдылығын дәлелдеді».[92] Екіншіден, президенттер, комитет төрағалары, Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) төрағалары секілді басшылық лауазымындағы көптеген мемлекеттік лауазымды тұлғалар дерегуляцияны қолдады. Үшіншіден, Конгресс Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) 1970 жылдардың ортасында әуе компанияларының қармауына түспегенін көрсеткеніне қарамастан, осы агенттікке қатысты ешқандай шара қолданбаған жағдайда да, дерегуляция жасалатын.

Төртіншіден, көптеген әуе компанияларының қарсылығына қарамастан, Конгрестегі басым көпшілік, авиациялық реттеу реформасын қолдады. Олар тек атқарушы және заң шығарушы басшылыққа жауап ретінде ғана емес, сондай-ақ инфляция мен интрузивті үкіметке қатысты халықтың алаңдаушылығына жауап беретін саясатты қалыптастыру ниетімен әрекет етті. Бесіншіден, экономистер мен басқа да саяси сарапшылар нарыққа және бәсекелестікке сүйену экономикалық реттеудің тиімді баламасы екенін көрсететін зерттеулер жасады.

Ең ақырында әуе жолдары секторы үлкен реттеуші өзгерістерге қарсы біртұтас бағыт ұстай алмады. Бірінші, United бас тартты. Содан кейін әсіресе Азаматтық авиация кеңесінің (CAB) бақылауын алып тастау жеделдеген сайын басқа әуе компаниялары бөлініп кетті. Соңында, әуе компанияларының оппозициясы құлдырап, Конгреске ауқымды дерегуляция заңнамасын қабылдауға жол ашты.

1978 жылдан бастап әуе жолдары секторында не болды? Әуе жолдарын дерегуляциялау сәтті болды ма? Көпшіліктің пікірінше сәтті болды. Әуелі әуе билеттері арзандады, ал әуе бағыттарындағы бәсекелестік артты. Алайда жағдай онша айқын емес. Әуе жолдары саласындағы және мемлекеттік саясаттағы кейбір өзгерістер мұнда көрсетілуде. Олардың барлығының дерегуляцияның тікелей салдары екені анық емес.

Дерегуляциядан кейін көптеген жаңа әуе компаниялары салаға келді, бірақ бірнеше жыл ішінде олардың барлығы дерлік сәтсіздікке ұшырады немесе ірі әуе компанияларына сіңіп кетті. 1990 жылдары тасымалдаушылардың екінші жаңа толқыны (мысалы, *Allegiant, Kiwi, Reno, JetBlue*) салаға кірді. Алайда олардың әрқайсысы әуе жолдарының кішігірім үлесін ғана құрайды. Олардың да бірқатары сәтсіздікке ұшырады.

Ішкі әуе қатынасын басқару олигополиялық сипатқа ие болды. 1978 жылы болған ірі әуе компанияларының көпшілігі *(Braniff, Eastern, Pan American, Trans World, National)* банкроттық немесе бірігу салдарынан жойылып кетті.[93] 1999 жылы жеті ірі компания әуе жолаушыларының 89 пайызын тасымалдады.[94] Экономикалық қиыншылықтардан зардап шеккен әуе компаниялары бірігуге бет бұрды. *Northwest*-тің *Continental*-ді қолға алу әрекеті және ұсынылған *United* – АҚШ әуе жолдарының бірігуін Әділет министрлігі тоқтатты.

Алайда 2008 жылы Әділет министрлігінің (DOJ) мақұлдауымен *Delta* және *Northwest* компаниялары бірігіп, сол кездегі әлемдегі ең ірі әуе компаниясы құрылды. Әділет министрлігі тұтынушыларға пайда әкеліп, «тиімділікті» арттыратынын және бәлкім «бәсекені айтарлықтай төмендетпейтінін» білдірді. Осы бірігуден кейін *United-Continental* (2010) және *Southwest-Airtran* (2011) компаниялары бірікті. Содан кейін 2013 жылдың басында *American Airlines*, жаңа әлемдегі ең ірі әуе компаниясын құрайтын *US Airways*-пен бірігуді ұсынды. Бірнеше айдан кейін Әділет министрлігінің Монополияға қарсы бөлімшесі бәсекелестікке қарсы әрі бірігуден кейін тарифтер мен қызмет ақысы өсіп, тұтынушылардың мүддесіне қайшы келеді деген себеппен бұл ұсыныстыны қабылдамады.[95] Сол себепті бірігу туралы соңғы ұсыныстың нәтижесі белгісіз. Алайда әуе жолдарын дерегуляциялауды жақтаушылар уәде еткендей емес қазіргі олигополиялық әуе жолдары секторы өндірісі болмауы керек еді.

Әуе рейстерін бірнеше «шағын» қаладан бір ғана «ірі» қалаға жинайтын тасымалдау жүйесі бір немесе екі тасымалдаушы компанияға көптеген ірі қалаларда қызмет көрсету бойынша үстемдік етуге мүмкіндік берді. Сондықтан Атланта арқылы қозғалатын жолаушылар ағынының көп бөлігін *Delta* әуе компаниясы басқарады.[96] *United* әуе компаниясы – Хьюстон, Чикаго және Денверге келетін және кететін ағындарында басым. Ауыр тарифтерді белгілеу және қосымша қызметтерді ұсыну арқылы орталық қалаларда үстемдік ететін әуе компаниялар арзан әуе тасымалдаушылардың көпшілігін өз нарықтарынан ығыстыруға немесе сақтауға мүмкіндік алды.

Әуе билеттеріне қатысты мағлұматтар анық емес. Инфляцияға әсерін зерттеген бір жұмыста көрсетілгендей, жолаушылардың жалпы тарифтері 1979–1989 жылдар аралығында орташа 25 пайызға төмендеген.[97] Алайда көптеген өзгерістер орташа мәндермен жасырылды. Мысалы, ұзақ

бағыттағы тарифтер төмендесе, қысқа және аз жүретін бағыттардағы тарифтер артқан. Бір немесе екі әуе компаниясы үстемдік ететін ірі әуежайлардағы жолаушылар бәсекелестік басым әуежайлардан ұшқан саяхатшыларға қарағанда едәуір қымбат баға төледі.[98] Он төрт және отыз күн бұрын сатып алатын және сенбі күні қонақ үйде түнейтін жолаушыларға арналған жеңілдік тарифтері туристерге ұшудың алдында билет сатып алатын және сенбі күндері үйінде болғысы келетін іскер және басқа да жолаушыларға қарағанда әлдеқайда арзан ұшуға мүмкіндік береді. Сондай-ақ жеңілдік билеттеріне қойылатын талаптар саяхатшылар үшін қолайсыздық тудыруы мүмкін.

Сондай-ақ сервиске қатысты әртүрлі нәтиже көруге болады. Әуе жолымен ұшатындардың көп бөлігі, әсіресе эконом-класта ұшатындар қалааралық автобустармен жасайтын саяхаттағыдай әсер алған. Саяхатшыларға ұсынылған орындар мен рейстер саны азайды, ал ұшақтар өте тар және лық толы. Әуе компанияларында тағамдар берілмейді, басқа мүмкіндіктер де азайтылған. Қызметтер немесе артықшылықтар үшін төлемдер көбейді. Көптеген бағыттар бойынша ұшу уақыты мен кешігулер артты.[99] Қызметке қатысты шағымдарға жауап бере келе және өз тәжірибелерін ескере отырып Конгрестің бірнеше мүшесі жолаушылардың «құқықтары туралы билльді» негізге алатын заң жобасын ұсынды. Бұдан ештеңе шықпады.

Дерегуляциядан кейін және «Негізгі әуе тасымалы» бағдарламасы бойынша (1978 жылы «уақытша» құрылған) жергілікті және қала маңындағы әуе компанияларына жасалған үлкен субсидияларға қарамастан, жүзден астам шағын қалалар өздерінің әуе байланысының бір бөлігін немесе барлығын жоғалтты яки бұдан былай ұшақ қызметін көрсетпеді.[100] Реттелмеген бәсекелестік әуе компанияларының қымбат техникалық қызмет көрсетуі мен қауіпсіздік талаптарын үнемдеуіне әкелуі мүмкін деген алаңдаушылыққа қарамастан, әуе сапарларының қауіпсіздігі жақсарған секілді.[101] Мұнда қауіпсіздік пен әуе сапарларындағы қауіпсіздік арасындағы айырмашылықты анықтау керек.

Кейбіреулері үлкен қалалардың белгілі әуе компанияларына артықшылықтар беру, қызмет сапасының нашарлауы, кейде қымбат және жиі шатастыратын әуе билеттері сияқты мәселелерді шешу үшін мемлекеттік реттеуді қайтаруға шақырды. Мұндай шағымдар Конгрестің назарын аударып, күн тәртібінен төмен деңгейде қолдау тапса да, саяси ахуал жаңа реттеуші бағдарламалар үшін қолайлы жағдай ұсына алмады.[102] Екінші жағынан, 11 қыркүйектегі террористік актілерден кейін әуе жолдарындағы жолаушылардың азаюымен әуе компанияларының қаржылық жағдайы нашарлаған кезде Конгресс тез арада 15 млрд АҚШ долларына тең гранттар мен несиелер беруді қарастыратын бағдарлама қабылдады. Алайда кейбір

әуе компаниялары банкрот деп жария ету секілді экономикалық проблемалармен қарсыласты.

Қолданысқа енгеніне отыз жыл өткен соң, әуе жолдары дерегуляциясының жетістігіне немесе жетістік дәрежесіне қатысты не айтуға болады? Бұл сұрақ саясатты бағалаушыға үлкен қиындық туғызады. Бәсекелестер санымен өлшенетін болса, бәсекелестіктің төмендегені анық. Таңдау мүмкіндігіне қатысты да солай. Осындай мәселелерден басқа қандай стандарттар мен критерийлер қолданылуы керек? Кейбір мүмкіндіктерге жолаушылар тарифтерінің деңгейі, қызмет көрсету сапасы мен қолайлылығы, саланың экономикалық жағдайы мен тұрақтылығы жатады. Бұл стандарттарды қалай саралауға болады? Олардың құндылықтары салыстырылды ма? Дерегуляция тәжірибесі мұндай сұрақтарға оңай жауап беруге мүмкіндік бермейді. Әуе жолдарын дерегуляциялау жалпы қанағаттанарлық болғанын анықтауда – дәлелдемелерді мұқият қарау және идеологиялық көзқарастардан тыс жасалған талдауды қажет етеді. Оқырмандарға: Әуе жолдарымен саяхатты қанағаттанарлық деп санайсыз ба?

Әуе тасымалдаушыларының саны азайған сайын дерегуляция жалғасуы керек пе? Саяси циклді қайта бастау үшін не қажет? Әзірге «қайта реттеуге» талпыныс жасалмады.[103] Неғұрлым ауқымды, жетілдірілген теміржол жолаушылар жүйесін дамытуға жақсы балама бола ала ма?■



Әрі қарай зерттеу үшін

http://www.brookings.org/

Ұстамды-либералды зерттеу орталығы – Брукингс институты ішкі және сыртқы саясат мәселелері бойынша ағымдық және ғылыми саяси жаңалықтар мен брифингтер жөнінде мағлұмат береді.

http://www.gao.gov/

АҚШ-тың есеп палатасының ресми сайтында пайдаланушыларға мемлекеттік бағдарламалардың бағалары мен Конгресс комитеттеріне агенттіктердің берген мәлімдемелерімен танысуға мүмкіндік береді.

http://www.urban.org/

Қала құрылысы институтының веб-сайты әлеуметтік және экономикалық саясат мәселелерін неғұрлым либералды тұрғыдан бағалайтын және оларды түзету үшін шешімдерін қарастыратын соңғы есептерді ұсынады.

Өз біліміңді тексер

Тараудың тұжырымдамалары мен терминологиясын қарайтын оқулықтар, тараудың қысқаша мазмұны, кроссвордтар және глоссарий флэш-карталарына кіру үшін студенттік серіктестік веб-сайтына кіріңіз.

login.cengage.com.

Ұсынылған әдебиеттер

Amihai Glazer және Lawrence S.Rothenberg, *Why Government Succeed and Why It Fails* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001). Еңбекте үкімет саясатының сәтті іске асуына ықпал ететін экономикалық және саяси шектеулер талқыланады.

Anthony E.Brown, *The Politics of Airline Deregulation* (Knoxville, TN: University of Tennessee Press, 1987). Әуе жолдарын экономикалық реттеудің дамуына, іске асырылуына және тоқтатылуына қатысты осы талдамалық зерттеуде дерегуляцияның стратегиялары қарастырылған.

Carol H. Weiss, *Evaluation Research* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972). Еңбекте бағалау әдісі қысқаша және өте пайдалы түрде түсіндірілген.

Mark R.Daniels, *Terminating Public Programs: An American Political Paradox* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1997). Монографияда мемлекеттік саясат пен агенттіктерді тоқтату теориясы мен практикасы қарастырылған.

Roger W.Cobb және David M.*Primo, The Plane Truth: Airline Crashes, the Media, and Transportation Policy* (Washington, DC: Brookings Institution, 2003). Осы еңбекте коммерциялық әуе жолдарының қауіпсіздігіне қатысты мемлекеттік саясатты бағалау талқыланған.

Walter Williams, *Honest Numbers and Democracy: Social Policy Analysis in the White House, Congress, and the Federal Agencies* (Washington, DC: Georgetown University Press, 1998). Уильямс әлеуметтік саясатты талдауды партиялық тұрғыдан қарастыруда.

William T.Gormley және Steven J.Balla, *Bureaucracy and Democracy* (Washington, DC: CQ Press, 2004). Еңбекте бюрократиялық мінез-құлық, саясатты қалыптастыру, тиімділік, есеп беру және т.б. зерттелген.

Сілтемелер

1. Charles L.Cochran және Eloise F.Malone, *Public Policies: Perspectives & Choices*, 2nd ed. (New York: McGraw-Hill, 1999), p. 52. Сондай-ақ қараңыз: Mark Bovens, Paul't Hart, және Sanneke Kuipers, «The Politics of Policy Evaluation», in Mickael Moran, Martin Rein, және

Robert F.Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (New York: Oxford University Press, 2006), Chap. 15.
2. William T.Gormley Jr., *Taming the Bureaucracy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989), p. 5.
3. Қараңыз: Frances Fox Piven және Richard A.Cloward, *Regulating the Poor* (New York: Pantheon, 1971). Сондай-ақ қараңыз: Michael B.Katz, *The Undeserving Poor* (New York: Pantheon, 1989); және Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State* (New York: Cambridge University Press, 1994).
4. Thomas R.Dye, *Understanding Public Policy*, 7th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992), pp. 354–358.
5. Denise Scheberle және Scott Furlong, «The Law of Unintended Consequences: Toward a Better Understanding of Why Laws Go Awry», *Comparative State Politics*, Vol. 19 (1998), pp. 17–38.
6. Simon Johnson және James Kwak, *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown* (New York: Pantheon Books, 2010); және Richard A.Posner, *The Crisis of Capitalist Democracy* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2010).
7. Мемлекеттік саясаттағы сыртқы әсерлер талқылауына қатысты қараңыз: Randall G.Holcombe, *Public Sector Economics* (Belmont, CA: Wadsworth, 1988), Chap. 3.
8. Edith Stokey және Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis* (New York: Norton, 1978), p. 152.
9. Roy J.Ruffin және Paul R.Gregory, *Principles of Economics*, 2nd ed. (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1986), p. 734.
10. Gabriel A.Almond және G.Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston, MA: Little, Brown, 1969), p. 199.
11. Charles M.Lamb және Eric M.Wilk, «Presidents, Bureaucracy, and Housing Discrimination Policy: The Fair Housing Acts of 1968 and 1988», *Politics & Policy*, Vol. 37 (February 2009), pp. 127–149; және Charles M. Lamb, *Housing Segregation in Suburban America since 1960: Presidential and Judicial Politics* (New York: Cambridge University Press, 2005).
12. Joseph L.Fisher, «Program Development Across Jurisdictional Lines», in Donald Bowen and Lynton K.Caldwell, eds., *Program Formulation and Development* (Bloomington, IN: Department of Government, Indiana University, 1960), p. 50.
13. Келесі талқылау осы еңбектерге негізделген: Allen D.Putt және J.Fred Springer, *Policy Research: Concepts, Methods, and Applications* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1989), Chap. 11; және Carol H.Weiss, *Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972), Chap. 4.
14. Ықтимал зертханалық эксперименттер неғұрлым жасанды сипатта және құндылығы шектеулі.
15. Howard S.Bloom, «Lessons from the Delaware Dislocated Worker Pilot Program», *Evaluation Review*, Vol. II (1987), pp. 157–177. Дәйексөз 157-бетте.
16. Ibid., p. 166.
17. Donald T. Campbell, «Reforms as Experiments», *American Psychologist*, Vol. 24 (April 1969), pp. 409–429. Зерттеуде тізбектік талдау қолданылғанымен, мұнда көбінесе салыстырмалы компонентке назар аударылады.
18. Weiss, op. cit., p. 74.
19. Ibid., p. 14.
20. Stuart S.Nagel, *Public Policy: Goals, Means, and Concepts* (New York: St. Martin's, 1984), p. 414.
21. Richard I.Hofferbert, *The Reach and Grasp of Policy Analysis* (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1990), p. 4.
22. R.Kent Weaver, «The Changing World of Think Tanks», *PS: Political Science and Politics*, Vol. 22 (September 1989), p. 567.

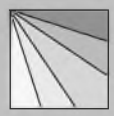
23. James Fallows, *Breaking the News: How the Media Undermine American Democracy* (New York: Pantheon, 1996).
24. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (New York: Liberal Arts Press, 1958). Тұңғыш рет 1861 ж. басылды.
25. Конгрестік бақылау үшін қараңыз Joel D.Aberbach, *Keeping a Watchful Eye* (Washington, DC: Brookings Institution, 1990); және Christopher J.Foreman Jr., *Signals from the Hill* (New Haven, CT: Yale University Press, 1988).
26. Бұл талқылау келесі еңбекке негізделген: Elmer B.Staats, «General Accounting Office Support of Committee Oversight», in Committee Organization in the House (panel discussion before the House Select Committee on Committees), 93rd Cong., 1st Sess. (1973), II, pp. 692–700. АҚШ-тың есеп палатасының басшысы Стаатс болды. Сондай-ақ қараңыз: Frederick C.Mosher, *A Tale of Two Agencies* (Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 1984), Chap. 5.
27. General Accounting Office, *Food Safety and Quality: Uniform Risk-Based Inspection Systems Needed to Ensure Safe Food Supply* (Washington, DC: U.S. GAO, June 1992); Federal Food Safety and Security System: Fundamental Restructuring Is Needed to Address Fragmentation and Overlap (Washington, DC: U.S. GAO, March 2004); және Bioterrorism: A Threat to Agriculture and the Food Supply (Washington, DC: U.S. GAO, November 2003).
28. Мысалы, қараңыз: Government Accountability Office, *Federal Oversight of Food Safety* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, January 2008).
29. Aliya Sternstein, «Food Safety: Stirring the Agency Mix», *CQ Weekly*, Vol. 66 (March 3, 2008), pp. 544–545.
30. Ranae Merle, «Lapses Spur Calls for Single Food-Safety Agency», *Bryan-College Station Eagle*, August 5, 2007, p. A4.
31. *The Tower Commission Report* (New York: Bantam Books, 1987).
32. George C.Edwards және Stephen J.Wayne, *Presidential Leadership: Politics and Policy-Making*, 3rd ed. (New York: St. Martin's, 1994), p. 441.
33. *The New York Times*, November 30, 2001, p. A17.
34. Charles O.Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Belmont, CA: Wadsworth, 1970), p. 118. Мемлекеттік қызметкерлердің саяси қызметін реттейтін заңнаманы бағалау үшін құрылған комиссияның қызметі жөнінде мағлұмат үшін қараңыз: Charles O.Jones, «Re-evaluating the Hatch Act: A Report on the Commission on Political Activity of Government Employees», *Public Administration Review*, XXIX (May–June 1969), pp. 249–254.
35. Donald Axelrod, *Budgeting for Modern Government*, 2nd ed. (New York: St. Martin's, 1988), Chap. 10, осы реформаға қатысты қысқа шолу жасалынған.
36. Robert S.Kravchuk және Ronald W.Schack, «Designing Effective Performance Measurement Systems Under the Government Performance and Results Act of 1993», *Public Administration Review*, LVI (July–August 1996), pp. 348–358.
37. General Accounting Office, «Department of Education: Status of Achieving Key Outcomes and Addressing Major Management Challenges» (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, June 2001), p. 5.
38. Ibid., pp. 6–15.
39. General Accounting Office, «Major Management Challenges and Program Risks: Environmental Protection Agency» (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, January 2001), p. 8.
40. Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, 3rd ed. (Washington, DC: Brooking Institution Press, 2007), p. 299.
41. William F.West, *Program Budgeting and the Performance Movement* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2011), Chap. 6.
42. Carol H.Weiss, «The Politics of Impact Measurement», *Policy Studies Journal*, Vol. 1 (Spring 1973), pp. 180–181.

43. David H.Rosenbloom және Robert S.Kravchuk, *Public Administration*, 5th ed. (New York: McGraw-Hill, 2002), p. 319.
44. Edward R.Tufte, *Data Analysis for Politics and Policy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1974), Chap. 1.
45. Charles F.Bonser, Eugene B.McGregor, және Clinton V.Oster Jr., *Policy Choices and Public Action* (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1995), Chap. 12.
46. Қараңыз: Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, rev. ed. (New York: Norton, 2002), Chap. 8.
47. Қараңыз: Kenneth J.Meier және E.Thomas Garman, *Regulation and Consumer Protection*, 2nd ed. (Houston: Dame Publications, 1995), Chap. 4.
48. 384 U.S. 436 (1966).
49. President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice, *The Challenge of Crime in a Free Society* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1967), p. 305.
50. *Time*, Vol. 112 (July 18, 1988), p. 53.
51. Jeremy A.Lifsey «Politics, Evaluations and Manpower Programs». Жарияланбаған бұл еңбек Американдық саяси ғылымдар қауымдастығының жылдық кездесуінде ұсынылған (1973).
52. Carl V.Patton және David D.Sawicki, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, 2nd ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1993), pp. 379–385.
53. Lester M.Salamon, «The Time Dimension in Policy Evaluation: The Case of the New Deal Land-Reform Experiments», *Public Policy*, XXVII (Spring 1979), pp. 129–184.
54. A.Myrick Freeman III, *Air and Water Pollution Control: A Benefit-Cost Assessment* (New York: Wiley, 1982).
55. Пайда-шығын талдауы үшін қараңыз: Stokey және Zeckhauser, op. cit., Chap. 9; және David L. Weimer және Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1989), Chap. 7.
56. Francis E.Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, 3rd ed. (Boston, MA: Little, Brown, 1984), p. 176.
57. Weimer және Vining, op. cit., p. 15.
58. Seth Borenstein, «First Labeled Overweight, Now Overpriced», *Houston Chronicle*, July 11, 2008, p. A7.
59. Қараңыз: Thomas O. McGarity, *Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy* (New York: Cambridge University Press, 1991); және George Eads және Michael Fix, *Relief or Reform? Reagan's Regulatory Dilemma* (Washington, DC: Urban Institute Press, 1984).
60. *Federal Register*, Vol. 46 (February 19, 1981), pp. 13193–13198.
61. Kirk Victor, «Quayle's Quiet Coup», *National Journal*, Vol. 23 (July 6, 1991), pp. 1676–1680.
62. Barry D.Friedman, *Regulation in the Reagan-Bush Era* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1995), pp. 164–165.
63. Rebecca Adams, «Regulating the Rule-Makers: John Graham at OIRA», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 60 (February 23, 2002), pp. 520–526. Сондай-ақ қараңыз: *Making Sense of Regulation* (Washington, DC: Office of Management and Budget, 2001).
64. Rebecca Adams, «The Costs and Benefits of Cass Sunstein» CQ Weekly, Vol. 67 (February 9, 2009), pp. 293–294. Гарвард университетінің профессоры және пайда–шығын талдауының жақтаушысы болған Касс Санштейін 2009 жылғы ақпанда Ақпараттық және реттеу істері жөніндегі кеңсесіне (OIRA) тағайындалды.
65. Партиялық саяси талдау үшін қараңыз: Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, 2nd ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1980), Chap. 4.
66. Бұл келесі еңбекке негізделген: Walter Williams, *Social Policy Research and Analysis* (New York: American Elsevier, 1971); және Walter Williams және John W. Evan, «The Politics of

Evaluation: The Case of Head Start», *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, CCCLXXXV (September 1969), pp. 118–132.
67. Ibid. Қараңыз: Frank Fischer, *Evaluating Public Policy* (Chicago, IL: Nelson-Hall, 1995), pp. 47–66, Head Start бағдарламасына қатысты Westinghouse-тың талдауы туралы басқа талқылау үшін қараңыз.
68. Қараңыз: Department of Health and Human Services, *The Impact of Head Start on Children, Families, and Communities: Head Start Synthesis Project* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1985).
69. *The New York Times*, February 14, 1990, p. 1; March 4, 1992, p. B9; *Washington Post National Weekly Edition*, May 4 –10, 1992, p. 31.
70. Janet Currie және Duncan Thomas, «Does Head Start Make a Difference?» *American Economic Review*, Vol. 85 (June 1995), pp. 341–364.
71. *The New York Times*, July 8, 2003, p. 1; және *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 62 (November 1, 2003), pp. 2706–2707.
72. *CQ Weekly*, Vol. 65 (November 19, 2007), p. 3486.
73. David Deming, «Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development: Evidence from Head Start» *American Economics Journal: Applied Economics*, Vol. 1 (2009), pp. 111–134; және *Head Start Impact Study: Final Report* (Executive Summary), Office of Planning, Research and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services, January 2010.
74. Office of Head Start, «Head Start Program Fact Sheet, Fiscal Year 2012», (Washington, DC, 2012).
75. Edward L.Katzenbach Jr., «The Horse Cavalry in the Twentieth Century: A Study in Policy Response», in Carl J.Friedrich және Seymour E.Harris, eds., *Public Policy*, Vol. 8 (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1958), pp. 120–149.
76. *Wall Street Journal*, March 27, 1996, p. A20.
77. Garry D.Brewer және Peter deLeon, *The Foundation of Policy Analysis* (Homewood, IL: Dorsey Press, 1983), Chap. 13. Қараңыз: Mark R.Daniels, *Terminating Public Programs* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997).
78. Jasper Womack, «Tobacco Quota Buyout», Congressional Research Service, Library of Congress, December, 2005.
79. Merle Fainsod, Lincoln Gordon, және Joseph C.Palamountain Jr., *Government and the American Economy*, 3rd ed. (New York: Norton, 1959), pp. 120–121.
80. Robert E.Cushman, *The Independent Regulatory Commissions* (New York: Oxford University Press, 1941), pp. 389–416.
81. Emmette S.Redford, Congress Passes the Federal Aviation Act of 1958, ICP case series: no. 52 (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1961).
82. *The New York Times*, November 1, 1974, p. 1.
83. Anthony E.Brown, *The Politics of Airline Regulation* (Knoxville, TN: University of Tennessee Press, 1987), pp. 133–136.
84. Bradley Behrman, «Civil Aeronautics Board», in James Q. Wilson, ed., *The Politics of Deregulation* (New York: Basic Books, 1980), pp. 99–102.
85. Brown, op. cit., pp. 104–105.
86. *Wall Street Journal*, July 3, 1978, pp. 1, 7.
87. Brown, op. cit., pp. 116–119.
88. *Congressional Quarterly Almanac 1978* (Washington, DC: Congressional Quarterly, 1979), Vol. 34, pp. 496–504.
89. Quoted in Brown, op. cit., p. 2.
90. George J.Stigler, *The Citizen and the State* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1975), p. 114.
91. Martha Derthick және Paul J.Quirk, *The Politics of Regulation* (Washington, DC: Brookings Institution, 1985), pp. 238–245.

92. Ibid., p. 258.
93. Paul S.Dempsey және Andrew R.Goetz, *Airline Deregulation and Laissez- Faire Mythology* (Westport, CT: Quorum Books, 1992), p. 227.
94. General Accounting Office, *Aviation Competition* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, December 2000), p. 5.
95. *The New York Times*, August 14, 2013, p. 1; және August 15, 2013, p. B1.
96. General Accounting Office, *Airline Competition: Higher Fares and Less Competition Continue at Concentrated Airports* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, July 1993), p. 33.
97. Bonser, McGregor, және Oster, op.cit., p. 226.
98. General Accounting Office, *Airline Competition: Higher Fares and Reduced Competition at Concentrated Airports* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, July 1990), p. 1; және «Dominated Hub Fares» (Washington, DC: U.S. Department of Transportation, January 2001).
99. Don Phillips, «The Crowded Skies of Sardine Airlines», *Washington Post Weekly Edition* (June 26 – July 2, 1995), p. 19; және *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 59 (June 23, 2001), pp. 1488–1492.
100. Paul Stephen Dempsey, «The Dark Side of Deregulation: Its Impact on Small Communities», *Administrative Law Review*, Vol. 39 (Fall 1987), pp. 454 – 459. Сондай-ақ, *The New York Times* (January 10, 2009), p. B1.
101. Steven A.Morrison және Clifford Winston, *The Evolution of the Airline Industry* (Washington, DC: Brookings Institution, 1995), pp. 31–33; және Roger W.Cobb және David M.Primo, *The Plane Truth: Airline Crashes, the Media, and Transportation Policy* (Washington, DC: Brookings Institution, 2003), Chap. 3.
102. Jeff Plungis, «Lawmakers Wary of Unfriendly Skies Weigh Revisiting Airline Regulation», *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 58 (July 8, 2000), pp. 1671–1674. Сондай-ақ қарағыз: Merrill Goozner, «Air Piracy», *The American Prospect*, Vol. 12 (June 4, 2001), pp. 22–25.
103. Kathryn Wolfe, «Rough Skies for the 'Big Six,'» *CQ Weekly*, Vol. 63 (April 25, 2005), pp. 1068–1077; және Government Accountability Office, *Airline Deregulation: Reregulating the Airline Industry Would Likely Reverse Consumer Benefits and Not Save Airline Pensions* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, June 2006).

Сегізінші тарау



Қорытынды

Алдыңғы тарауларда мемлекеттік саясатты қалыптастырудың күрделі процесін зерттеу және талдау үшін жалпы теориялық құрылымды (немесе модельді) және әртүрлі тұжырымдамалар мен идеяларды ұсындым. Бұл құрылым (саяси цикл) саясатты қалыптастыру процесін функционалды іс-әрекеттің (проблеманы анықтау, күн тәртібін анықтау, саясатты тұжырымдау және т.б.) бірізділігі ретінде сипаттайды. Бұл саясатты қалыптастырудың жалпы немесе себеп-салдарлық теориясын ұсынбайды.[1] Керісінше, бұл – саяси процесті игеруге болатын сегменттерге бөлудің және осы процесті зерттеуді ұйымдастырудың және басқарудың тиімді тәсілі.[2]

Саясатты кім жасайтынын немесе бақылайтынын түсіндіруге арналған әртүрлі теорияны осы құрылымға бейімдеуге болады. Бұл теориялардың кейбірі «Мемлекеттік саясатты зерттеу» атты 1-тарауда қарастырылған. Құрылымның әртүрлі сегменттері немесе кезеңдері өзара байланысты кейде бір-бірімен түйіседі. Саяси процестің (немесе циклдің) бір кезеңінде болатын жағдай кейінгі кезеңдердегі іс-әрекет үшін маңызды. Саясаткерлер көбінесе бір кезеңнен екінші кезеңге қарай бастайды. Проблемаларды анықтау және күн тәртібін белгілеу немесе саясатты қабылдау және іске асыру сияқты кезеңдер бір-бірімен араласуы мүмкін. Соған қарамастан саясатты қалыптастыру мен саяси шешім қабылдау арасында аналитикалық айырмашылықтар жасалуы мүмкін.

Жалпы саясатты қалыптастыру теориясының пайда болуын үміт еткендер өте шыдамды болуы керек секілді. Жуырда саясаттанушылар саясаттың жалпы теориясын жасау қажеттілігін айтып, жазды.[3] Зерттеу жобалары көбіне ішінара жалпы теорияны дамытуға үлес қосты деп дәйектелді. Дегенмен саясат пен саясатты қалыптастыруды үлкен теориямен түсіндіру өте күрделі болғандықтан, жалпы теорияға қатысты әрекеттер тоқтатылды. Бұл ескертпелер дескриптивтік немесе «деректерге» сүйенген зерттеулерге

қатысты теорияның дамуын (немесе «құрылуын») кемсітуге немесе кедергі келтіруге бағытталмаған.

Теория оқиғаларды сипаттау мен түсіндіруде неғұрлым маңызды немесе тиісті айнымалылар мен фактілерді анықтауға көмектесу үшін қажет. Теорияларды құруда «неге кейбір саясат басқаларға қарағанда анағұрлым сәтті жүзеге асырылады?» немесе «неліктен қоғамдағы барлық беймаза жағдайлардың ішіндегі кейбірі ғана қоғамдық проблемалар ретінде анықталып, саясаттың күн тәртібіне шығады?» деген секілді іске асыруға болады міндеттерге назар аударған жөн. Бұл – күрделі, лайықты және іске асыруға болатын міндеттер.[4]

8.1-сызба

Саясатты қалыптастыруға қатысты ойлар

1. Саясатты қалыптастыру басталғаннан кейін көптеген проблемалар үздіксіз жалғаса береді.
2. Қазіргі плюралистік қоғамда саясатты қалыптастыру күрделі, жүйесіз және ережесіз болуы мүмкін.
3. АҚШ-тағы саясатты қалыптастыру бәсекеге толы болып, ынтымақтастықтан гөрі конфликт арқылы сипатталады.
4. Саясатты талдаудың ауқымы кеңейіп, заңнамалық және әкімшілік салаларда көбірек қолданыла бастады.
5. АҚШ-та саясатты қалыптастыру әдетте инкрементті деп саналады.
6. Саясатты қалыптастырудағы конфликтілер назар аударуға тұрарлық болса да, саясатты қалыптастырудың қарапайым, елеусіз және қақтығыссыз түрі де бар.
7. Кейде реформа деп те аталатын өзгеріс – саяси процестің қалыпты ерекшелігі.
8. Үкіметтің немесе саясаттың сәтсіздіктеріне қатысты шағымдарға қарамастан, мемлекеттік саясат жалпы алғанда қоғамдық проблемаларды шешу немесе жақсарту үшін көп іс атқарды.

© Cengage learning

Осы тараудың қалған бөлігінде саясатты қалыптастыру процесіне қатысты кейбір жалпы бақылаулар мен ескертулер жасаймын. Сондай-ақ осы кітаптың алғашқы басылымы 1970 жылдардың басында шыққаннан бастап саясатты қалыптастыру процесінде болған кейбір өзгерістер атап өтіледі (8.1-сызбаны қараңыз).

Біріншісі, кез келген дәрежедегі көптеген қоғамдық проблемаларға қатысты мемлекеттік саясатты әзірлеу бір рет басталғаннан кейін іс-әрекеттер үздіксіз жалғаса береді. Бірақ іс-әрекеттің ауқымы мен қарқындылығында ауытқулар немесе өзгерістер болуы мүмкін, бірақ кейде мәселе саяси алаңнан тыс қалып қалуы да ықтимал. Уақыттың көп бөлігі саясаттың мазмұны мен әсеріне байланысты белгілі бір салада өтеді.

Саяси процесс дамыған сайын проблема анықталады немесе аясы белгіленеді және бір немесе бірнеше үкіметтік күн тәртібіне енеді, баламалар әзірленеді, ұсынылады және талқыланады, қолайлылығы төмен балама (саясат) ресми түрде қабылданады; іске асыру басталады, тәжірибе саясаттағы кемшіліктерді, олқылықтарды немесе басқа ақауларды анықтауы мүмкін немесе қандай да бір ресми бағалау мен кері байланыс орын алуы мүмкін, саясатта заңнамалық немесе әкімшілік түзетулер енгізілуі мүмкін; одан әрі іске асыру, бағалау және кері байланыс қайтадан орын алады, сирек жағдайда саясат тоқтатылуы мүмкін және т.б.

Процесс барысындағы саяси ортадағы өзгерістер саясаттың бағытталған проблеманы қайта анықтауына (немесе қайта жоспарлауына) әкелуі мүмкін. Саясаттың мәні өзгеруі мүмкін. Фермерлер мен шаруа қожалықтары санының едәуір төмендеуіне қарамастан, ауылшаруашылығы саласындағы саясат жүз жылдан астам уақыт ұлттық деңгейдегі саясаткерлердің назарында болды. 1970 жылдардың басында «шаруашылық проблемасы» баға төмендеуінің алғышарты көп өндірістен аз өндіріс проблемасына ауысты. Фермерлерге егін егуді азайту керек екені айтылды. Алайда көп ұзамай профициттер пайда болып, өндіріске шектеулер күшейтілді. Содан кейін 1990 жылдардың ортасында Конгресс республикашылдардың бақылауында болған кезде ауылшаруашылығы өндірісіне үкіметтік шектеулер проблема ретінде қарастырылды. «Шаруашылық еркіндігі» саясаттың ұранына айналды. 1996 жылы ауылшаруашылығы заңнамасы өндіріске қойылатын шектеулердің көпшілігін жойды, бірақ бұл фермерлерді субсидиядан «айыра алмады», бұл іс жүзінде ауылшаруашылығына қатысты 2002 жылғы заң жобасымен ұлғайтылып, 2008 жылғы заң жобасымен жалғасын тапты. Ірі шаруа қожалықтарының жағдайы жақсы болғанымен, шаруалардың табысын қолдауға бағытталған іс-әрекеттер ауылшаруашылығы саясатының негізгі мәселесі ретінде қарастырылуда.

Проблема сондай-ақ біраз уақытқа шешілген сияқты болуы мүмкін. Мысал ретінде энергетикалық проблеманы келтіруге болады. 1970 жылдары Никсон, Форд және Картер әкімшіліктері жанармай тапшылығын жою үшін үкіметтік шешімдер әзірлеуге тырысты. Бірақ Рейган әкімшілігі энергия тапшылығы проблемасы жоқ деді. Мұндай әрекеттер орын алғанда бірқатар саясаттың бағыты мен мәнінде елеулі өзгерістер болуы мүмкін. Картер әкімшілігінің энергетикалық саясатындағы үкіметтің іс-әрекеті үнемдеу және жаңа энергия көздерін дамытуға баса назар аударса, Рейган әкімшілігінің саясаты үкіметтің әрекетін азайтуға және нарыққа көбірек тәуелді болуға шақырды. Үлкен автокөліктердің, жоғары жылдамдық шектеулерінің және арзан бензиннің пайда болуынан көруге болатындай, энергияға қатысты мұндай әрекеттер бірнеше жыл бойы жалғасты. Алайда уақыт өте келе энергия тапшылығы проблемасына қайта бет бұрылды. Джордж Буштың әкімшілігі қазба отынның, әсіресе мұнайдың жеткізілімін ұлғайтуға бағытталған заңнаманы қабылдады. Биоотын өндірісіне қолдау артты.

Көптеген салалардағы саясат көбіне әдеттегі әкімшілік процестердің көмегімен шешіліп, басқарылады.[5] Көп жағдайда оларда қосалқы жүйелер басым болып, қоғам назарына көп ілікпейді, бірақ кейде жаңа проблеманы анықтауға әкелетін және саяси процесті қайта бастайтын кейбір әрекеттер мазалайды. Бұған мысал, кәсіптік білім беру, топырақты сақтау, теміржол қауіпсіздігі және ұлттық метеорологиялық қызметтер. Халықтың қартаю процесі Әлеуметтік қамсыздандыруды қаржыландыруда дағдарысқа әкелгені секілді, әлеуметтік-экономикалық жағдай өзгеруі мүмкін. ЖИТС дағдарысы сол секілді медициналық-зерттеу саясатының өзгеруіне қатысты талаптарды тудырды және жануарлар құқығын қорғау қозғалысы да кейде солай жасайды. Тамақтан уланудың таралуы мезгіл-мезгіл АҚШ Ауылшаруашылығы министрлігінің ет инспекциясы бағдарламасының немесе Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасының (FDA) азық-түлік инспекциясы бағдарламаларының сәйкестігіне күмән туғызады. Жалпы алғанда, саяси процесті бірізді (linear) емес, циклдік, жаңа проблемалар пайда болған кезде қайта айналымға енген (recycles), ұзақтығы бойынша шектеулі емес, үздіксіз деп түсіну керек.

Екіншісі, үлкен, заманауи, плюралистік қоғам мен саяси жүйедегі мемлекеттік саясатты қалыптастыру күрделі, ұқыпсыз және бөлкім ережесіз болуы мүмкін. Мейлі үнемі болсын немесе кездейсоқ болсын, көптеген ресми және бейресми ойыншылар қатысады және саяси процесті қалыптастыруға көмектесетін көптеген факторлар осы себепті күрт шектелмейді. Саяси өкілеттік пен билік, үкіметтік құрылыммен және американдық қоғамның әлеуметтік, экономикалық және идеологиялық әртүрлілігімен бөлшектелген және бытыраңқы. 1970 жылдардың басында Конгрестегі билік комитеттерден қосалқы комитеттерге беру арқылы таратылды.[6] Алайда 1990 жылдардың ортасынан бастап қарсы тенденция пайда болды. Әсіресе Өкілдер Палатасындағы билік орталықтандырылды.[7]

Сондай-ақ мүдделі топтар да саны мен алуан түрлілігі бойынша көбейді. Нәтижесінде саясатты қалыптастыруда фракцияшылдық күшейе түсті. Профессор Хью Хеклоның пайымдауынша, фракцияшылдық – бұл ескі атау, бірақ қазіргі жағдайды сипаттауға көмектеседі. Джеймс Мэдисон «Федералист» журналының №10 санында фракцияшылдық пен қазіргі фракцияшылдықтың арасындағы негізгі айырмашылық «біздің фракцияшылдық өмірдің көптеген түрлі салаларында әлдеқайда көп нәрсе істеп жатқан үкіметтің қатысуымен қалыптасты» деп жазды.[8] Нәтижесінде үкімет көбінесе тар топтық, салалық немесе аймақтық мүдделерге тым көп жауап беріп, қоғамдық мүддені зерттеу мен қамқорлық жасауға жеткіліксіз назар аударатын секілді.

Биліктің бытыраңқылығы мен шашыраңқылығы себепті, Конгрестегі саясатты қалыптастыру процесінде шешім қабылдау ұзақ уақыттан бері бақылауды және одақтастықты, келіссөздер мен сауда-саттықты және ымыраласуды қажет етті (Бұлар, негізінде, саясаттың ережелері). Шешім

қабылдаудағы кешігу мен іс-әрекеттегі тежеу жиі-жиі осы жағдайдан туындайды. Отбасылық және денсаулыққа байланысты демалысқа шығу, балаларды күту, тамақ өнімдерінің қауіпсіздігі сияқты мәселелер бойынша қажетті келісімге қол жеткізуге уақыт қажет болғандықтан кешіктірілді.

Соңғы бірнеше жылда Конгрестегі саяси партиялардың қарқынды поляризациясы және әсіресе республикашылдардың (жазбаны зерттеп көріңіз) ымыраға келгісі келмеуі себебімен Конгресс айтарлықтай жұмыс істей алмады.[9] 111-Конгресс кезеңінде (2009–2010) демократтар екі палатада да көпшілік болғанда кейбір маңызды заңнамалар (экономикалық ынталандыру, денсаулық сақтау, қаржылық реформа) қабылданды. Республикашылдар көптеген маңызды іс-қимылдар үшін 60 дауысты қажет ететін бұғаттауды кеңінен қолданды. 112-Конгресс (2011–2012) қоғамдық ғимараттарға атау беру, мерейтойлық резолюцияларды қабылдау және көптеген салғыласудан кейін бюджет тапшылығы мен мемлекеттік қарызға қатысты кейбір заңнамаларды қабылдаудан басқа ештеңе жасамады.

2013 жылы бірнеше айда заңнамалық іс-қимылдың болашағы бұрынғыдан жақсы болып көрінбеді. Олай болса позитивті өзгеріс үшін не істеу керек? Әрине, егер қазіргі кездегі Конгрестегі тиімсіздік пен Сенаттағы азшылықтың басқаруын мақұлдайтын болсаңыз, ештеңе істеудің қажеті жоқ.

Екінші жағынан, жүйе кейде тез тіпті кенеттен әрекет ете алады. 11 қыркүйектегі лаңкестік оқиғадан кейін, Конгреске коммерциялық әуе компанияларының экономикалық күйзелістерін жеңілдету үшін 15 млрд АҚШ долларына тең «құтқару» пакетін қабылдау үшін бірнеше күн ғана қажет болды. Осыдан кейін бірнеше апта ішінде «Терроризмді тоқтату үшін қажетті құралдарды ұсыну арқылы Американы біріктіру және нығайту туралы» Заң (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*) қабылданды. Сол кездегі өте күрделі заңнама АҚШ-тың құқық қорғау органдарының қадағалауы мен тергеу өкілеттіктерін күшейтті. Дағдарыстар немесе төтенше жағдайлар саяси процесті жеделдетуі мүмкін.

1995 жылы бастапқыда саясатты қалыптастыру процесінде түбегейлі өзгеріс болуы мүмкін сияқты көрінді. Қырық жылда алғаш рет республикашылдар Конгрестің екі палатасын да бақылауға алды. Өкілдер Палатасында спикер Ньют Гингричтің басшылығындағы сайлаушылардан мандат талап еткен республикашыл көпшілік, радикалды «Америка келісімшартының» құрамдас бөліктерінің бәрін жүз күн ішінде орындап шықты (жалғыз ерекшелік – мерзімдерді шектеуді қарастыратын конституциялық түзету болды). Алайда Өкілдер палатасының заң жобалары ұстамды Сенат пен Клинтонның Ақ үйінің қарсылығына тап болды. Жылдың аяғында Америкамен жасалған келісімшарттың көп бөлігі орындалмады. Сондай-ақ Конгрестегі демократтардың көпшілігінің қолдауына ие болған Конгрестің республикашылдары мен президент жеті жылда бюджетті теңгерімдеу проблемасымен

тығырыққа тірелді, бірақ кейіннен теңгерімді бюджетке уақытша қол жеткізілді. Тағы да Американың саяси жүйесіндегі биліктің бөлінуі мен таратылуы саяси өзгерістерді күрделі әрі байсалды жасады.[10]

Жалпы алғанда, АҚШ-тағы саясатты қалыптастыру процесін түсіну, сипаттау немесе түсіндіру оңай емес. Саясаттың неліктен қабылданған-қабылданбағанына немесе сәтсіз болғанына қатысты жылдам, нақты немесе қысқа жауап беретіндер көбінесе ықшамдап, әрі кетсе ішінара түсіндіре алуы мүмкуін. Кейбір тарихшылар 1890 жылы «Шерман заңын» «қоғамдық пікірді басу» ретінде яғни трасттарға қарсы заңнамаға қоғамның талаптарын басу әрекеті деп санайды. Мұндай түсіндірмеде бір ақиқаттың бар екені рас. Сондай-ақ «Шерман заңының» тарихын мұқият тексеру «қоғамдық пікір қалыптастыру факторынан» да көп нәрсені түсіндіреді. Трасттардың экономикаға, қоғамға және үкіметтік құрылымға тигізетін әсеріне қатысты шынайы алаңдаушылықтар және үкіметтің қандай тәртіппен және әрекет етіп етпеуіне қатысты пікірлерде нақты айырмашылықтар болды. Монополияға қарсы саясат әрдайым тиісті деңгейде іске асырылмаса да, негізгі реттеуші саясат болып қала береді.

Журналистер және басқалар (бұл жерде барлық саясаттанушылар) заңнамалық актілерді кейде, ең алдымен қандайда бір сенатордың немесе өкілдің ақылды әрекеттерінің нәтижесі немесе белгілі бір мүдделі топтың айла-амалдары ретінде идиосинкратикалық түрде түсіндіреді.[11] Маңызды атқарушылық шешімдер жалғыз әрекет етіп тағайындалған лауазымды тұлғалармен байланысты болуы мүмкін. Адамдар маңызды өзгеріс жасайды, бірақ сондай-ақ әрекеттерді қалыптастыратын, бағыттайтын және шектейтін институционалды және әлеуметтік контекст шеңберінде әрекет етеді.

Саясатты қалыптастыру зерттеулері мазмұны жағынан күрделі, тұжырымдар мен нәтижелері белгісіз немесе сенімсіз болса, бұл саясаттанушылар мен басқа саяси сарапшылардың топастығы мен жасқаншақтығынан емес. Керісінше, бұл тақырыптың күрделі, нақты деректердің аз болуынан, уәждері түсініксіз және саяси әсерлердің белгісіз болуынан секілді. Адамның мінез-құлқын дәл түсіндіру – қиын әрі күрделі міндет.

Үшіншісі, АҚШ-тағы әкімшілік және сот алаңдарында саясатты қалыптастыру процесі қарама-қайшылықты. Проблемаларды шешудің бейтарап, объективті жолдарын іздеуінен және мүдделілердің мәселелерді шешуге бағытталған бірлескен әрекетінен гөрі, бәсекелес және қарама-қайшы көзқарастар мен мүдделер қақтығысымен ерекшеленеді.[12] Бұл қақтығысқа мысал ретінде соттарды немесе апеляциялық соттарды яки үкіметтің қабылдаған шешімдеріне көңілі толмайтындардың сот жүйесін саяси процеске кеңінен араластыруын көрсетуге болады. Үкімет пен бизнес арасындағы қатынастардың да бәсекелес сипаты бар. АҚШ-тың әлемдік экономикада нәтижелі бәсекеге түсе алуы үшін Жапониядағыдай қарым-қатынастарды орнату қажеттілігі кейде ұсынылса да қатты өзгеріс жоқ.

Жарысу моделі американдық мәдениетке, оның дауқумарлығына және өзін-өзі дәлелдейтін құндылықтарына сәйкес.[13] Американдықтардың көпшілігі қоғамдық мүдденің қорғаушысы ретінде үкіметтің тәуелсіз рөл атқаруын қалайды. Сондай-ақ кейбір американдықтар «үкімет біздің проблемамыздың шешімі емес. Үкімет – проблема» деп санайды. Рональд Рейганның 1981 жылғы инаугурациялық сөзінде айтқан, үкіметке деген сенімсіздік – американдық саяси мәдениеттің тұрақты элементі.[14] Бұл үкімет пен басқалар арасындағы ауқымды ынтымақтастық қатынастарды дамытатын элемент емес. Алайда қоғамдық мүдде секілді маңызды мүдделер қарсыластар қақтығысынан назардан тыс қалуы мүмкін. Банктер мен сақтандыру компанияларына пайдалы нәрселер көпшілікке пайдалы бола бермейді.

1990 жылы қабылданған «Реттеу бойынша келіссөз жүргізу туралы» Заң (*Regulatory Negotiation Act*) жарысу моделіне балама болды. Агенттіктің лауазымды тұлғалары секілді заң шығарушылық процесіндегі мүдделі тараптар ұсынылған ережемен келіссөз жүргізе алады. Ереже қабылданғаннан кейін оған қарсы болмауға келіседі. Келісілген заң шығарушылық сирек қолданылады. Мүдделі тараптардың көпшілігі жарысу процесінің жақсы екеніне сенеді.[15]

Төртіншісі, саясатты талдау кеңінен қолданыла бастады және оның өнімдері заңнамалық және әкімшілік алаңдарда саясатты әзірлеуде көбірек қолданыла бастады.[16] Жүйелі түрде саясатты бағалау да әлдеқайда кең таралған. Бұл өзгерістер технократиялық саясатты әзірлеу үдерісіне ықпал етті. Саяси күрестердегі қарсылас тараптар өз позицияларын қолдау үшін сарапшылармен «объективті» саясат талдауларын жүргізеді. «Жақсы» ғылым «жалған» ғылыммен қатар қойылады. Саяси тұрғыдан ыңғайсыз болған кезде ғылым назарға алынбайды (қараңыз: Джордж В.Буш әкімшілігі).

Саясатты қалыптастыру қарапайым адамдарды араластырмайтын сараптамалық салаға айналу қаупін тудыруда. Мысалы, қару-жарақты бақылау жөніндегі пікірталастар зымырандар мен басқа қару-жарақ жүйелері туралы техникалық мәліметтермен бірге жүреді. Ықтимал агрессорлардың мүмкін әрекеттерге реакциясын бағалау үшін математикалық модельдер жасалған. Қарапайым азаматтың мұндай талдауды түсінуі екіталай.

Саясатты талдау сондай-ақ саясатты қалыптастыруда технократияның жалғыз себебі емес. Конгресте мамандандыруды ынталандыратын қосалқы комитет жүйесі және кейбір ынталандыру мен мамандануға мүмкіндігі бар мансапқор заң шығарушылардың пайда болуы да ықпал етті.[17] Кейбір саяси мәселелер табиғатына сай техникалық және күрделі болатынын мойындау керек. Қауіпті қалдықтарды өңдеу және жою бұған мысал. Екінші жағынан, проблемалар сарапшы еместерді шығарып тастау үшін әдейі техникалық мәселе ретінде көрсетілуі мүмкін.

Саяси шешімдер басқа себептер болмаса да кем дегенде олар артықшылықтар мен кемшіліктерді үлестіргені үшін саяси сипатта болады. Кейде жеткілікті зерттеулер мен талдаулар жүргізіліп, тиісті фактілер мен деректер

жиналса, барлық адамдар ең болмағанда саналы адамдардың барлығы келісетін саяси пробемаларға жауап табылатын секілді. Саяси проблемалар тек ғылыми немесе техникалық сипатта болса, балалар ауруын жою үшін вакциналар жасалып, қолдану секілді шешімі табылатын еді. Мысалы, Салктың «полиомиелит» вакцинасына қарсы ешқандай лобби әрекеттері жүргізілмеді. Бірақ вакцина салудың мемлекеттік бағдарламаларын басқаруда дау туындауы мүмкін. ЖИТС-пен күресу – техникалық немесе медициналық мәселе ғана емес.

Кез келген көлемдегі көптеген саяси проблемалар әлеуметтік тұрғыдан қолайлы, экономикалық тұрғыдан тиімді және саяси тұрғыдан қисыны бар мәселелерге қатысты көзқарастарда айтарлықтай айырмашылықтар тудырады. Мұндай жағдайда шешім қабылдау үшін «фактілерге» сүйену ғана емес, көндіру, келіссөз жүргізу және ымыраға келу қажет. Саясатты талдау ақпарат беруі, мағлұмат беруі, балама нұсқаларын әзірлеуі тіпті белгілі бір дәрежеде сендіруі мүмкін, бірақ өздігінен пәтуалы саяси шешімдерге әкелуі екіталай.

Бесіншісі, АҚШ-та саясатты қалыптастыру, негізінен, инкрементті деген ұғым саясаттанушылар арасында кеңінен таралған. Инкрементализм – жаңа саясаттың қолданыстағы саясаттан шекті түрде ерекшеленетінін немесе мақсаттың, баламалардың және нәтижелердің шектеулі талдауын қамтитын шешім қабылдау процесінің нәтижесі. Кейбір шешімдер үлкен ауқымды талдаумен, ал басқалары шектеулі талдаумен сипатталады, ешқайсысында толық (яғни рационал) талдау жасалмайды. Саясатты шектеулі талдауға негізделген деп айту – оның басқа саясаттан ерекшелендіретін ештеңесі жоқ екенін білдіреді.

Назарды саясатқа енгізілген өзгерістер мөлшеріне аударғанда көбінесе жаңа саясаттың қолданыстағы саясатқа шектеулі немесе шекті өзгертулер енгізгенін көреміз, сол себепті оларды *инкрементті* деп атайды. Бұл өзгеріс қосу немесе жою әрекеттерін қамтитын болса, инкрементті дегеніміз – ұлғаю дегенге келеді. Проблемаларды жоятын инкрементті саясат көбінесе білім беру саласындағы «реформалармен» сипатталады.

Алайда кейбір саясат *негізгі* немесе *фундаментальді* деп атайтындай, жеткілікті деңгейде ауқымды әрі әсерлі және қолданыстағы тәртіптен ауытқып кетеді. Олар үкіметтің іс-қимылына тұрақты өзгерістер енгізетін, ауқымын кеңейтетін және жаңа саяси құрылымдар мен қатынастарды айқындайтын «серпілістерді» білдіреді. Бұған 1935 жылғы «Әлеуметтік қамсыздандыру туралы» Заң (*Social Security Act*); Екінші дүниежүзілік соғыстан кейінгі Еуропаға жаппай экономикалық көмек көрсеткен Маршалл жоспары; 1965 жылғы «Сайлау құқығы туралы» Заң (*Voting Rights Act*); штаттар арасы автокөлік жолдары бағдарламасы; 1970 жылғы «Таза ауа туралы» Заңы және қышқыл жаңбырды бақылауға арналған шығарындылар саудасы жүйесі үшін осы заңға енгізілген өзгерістерді (1990) жатқызуға болады.

Икрементті саясаттың мөлшері едәуір көп болса да негізгі немесе фундаментальді саясат, үкіметтің іс-әрекетінің бағыты мен әсерін айтарлықтай өзгертіп қалыптастырады. Студенттердің дискрептивті немесе түсіндірмелі ұғым ретінде инкрементализммен айналысуы американдық мемлекеттік саясат эволюциясындағы осы фундаменталді және серпінді саясаттың маңыздылығын жасырады. Профессор Фрэнк Баумгартнер мен Брайан Джонс американдық саясаттағы «тұрақсыз тепе-теңдікті» зерттеген талдауларында саяси салада қысқа мерзімді «тұрақсыз» өзгерістермен ұзақ мерзімде инкрементті өзгерістер болғанын айтады. Статус-квоның қарсыластары жаңа саяси қалыпты (мысалы, атом энергетикасы үшін) әзірлеп, алға жылжытқанда және американдық саяси жүйеде көптеген «саяси алаңдарды» пайдаланған кезде үлкен өзгерістер пайда болады.[18]

Уақыт өте келе саясаттағы елеулі өзгерістер инкрементті түрде орын алуы мүмкін екені рас. Дифференциалды табыс салығының прогрессивті сапасы, негізінен, табысы жоғары адамдардың пайдасына шегерімдер, несиелер, төлемдерден босату және жеңілдіктерді қарастыратын көптеген заңдардың нәтижесінде біртіндеп төмендеді. 1980 жылға қарай оның прогрессивті және қайта бөлу әсерлері материалдық секілді символикалық болды. Табыс салығы саясатына негізгі өзгерістер ешқашан мәні бойынша қарастырылмай, бірте-бірте енгізілді. 1990 жылдары шекті мөлшерлемелерде шектеулі өсіру арқылы кейбір үдемелі салық қалпына келтірілді. Соңынан Джордж Буш әкімшілігі кері бағытта өзгертті. 2012 жылы кейбір салық төлеушілер үшін ең жоғарғы шекті мөлшерлеме (39,6 пайыз) қалпына келтірілді. Инкрементті әрекеттер қақтығыстарды жұмсартуға бейім, бірақ қақтығыстар проблеманы анықтауға және назар аударуға көмектесетін болса, одан қашпау қажет.

Алтыншысы, мемлекеттік саясатты қалыптастыруды зерттеуде және үкіметтік процесті күнделікті бақылауда назарымыз, негізінен, қақтығыстарға бағытталған. Қақтығыстар назар аударады. Негізгі мемлекеттік саясат қақтығыстарды тудырып, жаңалықтарды жасайды. Олар сондай-ақ ғалымдардың назарын аударады. Кейбіреулер саясатты қалыптастыру әрдайым қайшылыққа толы процесс деп есептеуі мүмкін. Осы кітапта қозғалған мәселелер бұл ойды растауы мүмкін. Бірақ кітапта қарама-қайшылықсыз шешілген проблемалар да көрсетілді. Қоршаған ортаны қорғау, салық реформасы, экономикалық реттеу және әлеуметтік қамсыздандыру реформасы көп қайшылық тудырды.

Сондай-ақ профессор Герберт Джейкобтың «кәдімгі саяси процесс» деп атайтын мәселесі де бар.[19] Қақтығыссыз болмаса да, шешілетін мәселенің тар мағынадағы анықтамасы ретінде көрегенділіктің жетіспеуі *(low visibility)*, шектеулі қатысу саясаттың төмен шығындары және ұсынылған және қолданыстағы саясат арасындағы жалпы үйлесім сияқты ерекшеліктермен сипатталады. Саясат реттеуші немесе үлестіруші, кейде өте маңызды болуы

мүмкін. Мысалы, «Жануарлар өмірін қорғау туралы» Заңы (*Animal Welfare Act*), «Медициналық қалдықтарды тасымалдау туралы» Заңы (*Medical Waste Tracking Act*) және тағамдық қоспаларды Азық-түлік және дәрі-дәрмек басқармасының (FDA) көптеген бақылауынан босатқан «Тағамдық қоспалар туралы» Заңы (*Dietary Supplement Health and Education Act*) кіреді. Некені бұзу туралы заңнаманың штаттық деңгейдегі реформасы мысал бола алады. Барлық штаттар мәселеден дау туындатпай, некені бұзу туралы заңдарын қайта қарады. Сол себепті некені бұзу туралы заңдағы басқа өзгерістермен бірге, кез келген штатта некені өзара келісім бойынша бұзуға болады. Қазіргі таңда біржынысты некені заңдастыру қарқын алуда.

Жалпы, әдеттегі саяси процесс категориясына қарағанда қақтығыс процестерінен едәуір ерекшеленеді. Мысалы, қоғамның қатысуы бар, бірақ аз дәрежеде. Бір мәселеге қатысты не істеу керектігі жөнінде келіспеушіліктер туындайды, бірақ оны шешуге әрекет жасалады. Саясатты әзірлеу жұмысының көп бөлігі макро аренада қабылданса да, қоғамның назарына көп ілікпейтін қосалқы жүйе деңгейінде өтеді. Кәдімгі саясатты сондай-ақ жүйелі процестің аясында да зерттеуге болады.

Жетіншісі, өзгеріс – бұл саяси процестің тұрақты жолсерігі. Өзгерістер, қатысушылардың саны мен әртүрлілігі, олардың рөлі мен қарым-қатынасы, кейбір мәселелерді қарау тәсілі, проблемаларды шешу үшін қолданылған процедуралары мен тәсілдеріндегі өзгерістер секілді әртүрлі формада болады. Өзгерістер әдейі жобаланғанда қандай да бір көзқарас тұрғысынан саяси процестің жұмысын жақсарту үшін әдейі күш жұмсалғанда *реформа* деп атаймыз. Алайда бұл басқа оқиғалардың нәтижесінде орын алса, оның аты басқа.

Саяси процестегі өзгеріс кенеттен және кең ауқымды болудың орнына, шектеулі немесе инкрементті болуы мүмкін. Рейган әкімшілігінің саяси процесті әрі стиліне, әрі нәтижесіне қарай қайта бағыттауға қатысты әрекеттері көп ұзамай «Рейган революциясы» деп аталып кетті. Өзгерістер болды, бірақ «революция» деп атайтындай емес. Жарлықтармен қабылданған және Әкімшілік және бюджеттік басқармасымен (OMB) жүзеге асырылған әкімшілік заң шығарушылықта анағұрлым атқарушы биліктің бақылауы орнатылды. Рейган әкімшілігі тұсында пайда болған бюджет тапшылығы ұлттық саяси күн тәртібінің ең маңызды мәселесіне айналып, басқа саяси мәселелерге қатысты іс-әрекеттерді баяулатты. Кейбіреулер президент шығыстардың жаңа бағдарламаларын қабылдауды қиындату үшін бюджетте әдейі тапшылық жасаған деп айтады. Шындыққа жанаспайтын бұл аргумент президент Рейганды өте ақылды етіп сипаттайды. Шын мәнінде, болған жағдайды салықты төмендету және қорғанысқа жұмсалған үлкен шығындар секілді басқа әрекеттердің күтпеген салдары деп есептеген дұрыс.[20]

Саяси процестегі өзгерістер бірнеше себепке байланысты болуы мүмкін. Бұл жерде оның себептілік немесе пайда болу негізінде ажыратуға болатын үш себебіне тоқталамын.

1. Ресми әзірленген және қабылданған және, негізінен, мақсатқа сай жұмыс істейтін өзгерістер бар. Никсон әкімшілігінің 1970 жылы қоршаған ортаны қорғауды күшейту үшін көптеген экологиялық бағдарламаларды біріктірген Қоршаған ортаны қорғау агенттігін (EPA) құруы бұған мысал. Толық жетістікке жетпесе де, бұл агенттік қоршаған ортаны қорғау саласын күшейтті.
2. Саяси процестегі өзгерістер басқа мақсаттар үшін жасалған әрекеттердің күтпеген салдары болуы мүмкін. Конгрестің 1974 жылғы бюджеттік заңнамасы конгрестік бюджеттік процестермен бірге, Конгрестің әрбір палатасында бюджет комитеттерін құрды. Бұл конгрестік бюджет іс-әрекетінің ұтымдылығын арттырып, конгрестің бюджетке бақылауын күшейтті. Сондай-ақ бұл Өкілдер Палатасының қаржыландыру комитетінің рөлін «қазынаның қорғаушысынан» комитет мүшелері ұнататын бағдарламалардың қорғаушысына ауыстыруға көмектесті. Төтенше жағдайды басқарудың тәуелсіз федералды басқармасының Ұлттық қауіпсіздік министрлігінің құрамына қосылуы нәтижесінде, Төтенше жағдайды басқарудың тәуелсіз федералды басқармасы 2005 жылғы «Катрина» дауылында тиімсіз әрекет етті.
3. Ауқымды немесе бірнеше қозғаушы күштердің әсерінен болатын кейбір өзгерістерді саяси ортаның өзгеруіне жауап ретінде қарастыруға болады. Әңгіме саяси процестің күшейіп келе жатқан «технократиялану» жайлы болып отыр. Бұл прогресс заңнаманы әзірлеудің конгрестік комитеттерден қосалқы комитеттерге ауысуы, Конгресс мүшелеріне көмекші кәсіби персоналды арттыру және саяси проблемалардың күрделілігі мен техникалық тұрғыдан артуы сияқты факторлардан туындайды. Саяси процестің технократизациясы өз кезегінде қарапайым азаматтардың процеске қатысуын қиындатады. Мұндай жағдайды әдейі немесе байқаусызда туындатқан себептерді анықтау мүмкін емес.

Бұл пікірталастан шығатын қорытынды – өзгерістің қауіптілігінде емес, керісінше, саяси процесте сәтті әрі қасақана өзгерістерге қол жеткізу оңай емес. Конгресс мүшелерінің «мансапқорлықты» және сайлаушыларға деген жауапсыздығын азайту үшін тек алты жыл (немесе он екі жыл) қызмет етуі керек деп өкілеттік мерзімін шектеуді ұсынғандар, бәлкім, мұндай өзгерістің Конгрестің институт ретінде қызмет етуіне әрі оның саяси процеске қатысуына да әсер ететін салдары туралы терең ойланбаған шығар.[21] Саяси жүйе жүйелік теорияға сәйкес, бір-біріне тәуелді бөліктерден тұрады. Бір бөліктің өзгеруі басқа бөліктерге және олардың рөлі мен әрекетіне әсер етеді. Саяси процесті сәтті реформалау үшін процесс пен оның жұмысы туралы тиісті білім қажет. Мұндай білімге жету оңай емес.

Ұлттық саясатта әртүрлі сәтсіздіктер болды; яғни аз орындалған немесе мүлдем орындалмаған саясаттар. Мысал ретінде Стратегиялық қорғаныс бастамасы («Жұлдыздар соғысы»), «Есірткіге қарсы соғыс», «Ядролық

қалдықтар саясаты туралы» Заңды (*Nuclear Waste Policy Act*) және орман өртімен күресті көрсетуге болады.[22] Басқа саясаттар үміттенген немесе күткен нәрсені орындамады. «Катрина» дауылына (2005) қарсы үкіметтің ұжымдық әрекеті, 2008 жылғы Экономикалық ынталандыру заңнамасы және тұтынушылар үшін тамақ қауіпсіздігін қамтамасыз ету – бұған мысал.

Сондай-ақ үлкен зиян келтірген саясаттар да бар. Бұған жуырдағы қаржылық бизнестің дерегуляциясы мен реттелмегенін көрсетуге болады. 1999 жылғы «Қаржылық қызметтерді жаңғырту туралы» Заң *(Financial Services Modernization Act)*, банктерге инвестициялық, коммерциялық банктік және сақтандыру қызметтерін біріктіруге рұқсат берді. Кейбіреулері экономикаға әлеуетті әсер етуіне байланысты «банкрот болуға тым үлкен» деп саналатын үлкен банктік конгломераттар пайда болды. Қаржыландыру заңдарының жиынтығы ретінде ешқандай даусыз қабылданған 2000 жылғы «Тауар фьючерстерін модернизациялау туралы» Заң (*Commodity Futures Modernization Act*) несиелік дефолт своптарын (сұрамаңыз) және басқа да қаржылық құралдарды реттеуге тыйым салды. Осы ережелер мен реттеуші лауазымды тұлғалардың өз өкілеттіктерін пайдаланбау жөніндегі шешімдері Американдық экономиканың қаржылық күйреуіне айтарлықтай ықпал етті.[23] Экономикалық жағдайдың нашарлығы дұрыс анықталмағаннан кейін Конгресс Қаржы министрлігінің және әсіресе Федералдық резервтік кеңестің күшті әрекетінің нәтижесінде екінші үлкен депрессияның алдын алды. Қаржы жүйесін қалпына келтіру үшін жүздеген млрд АҚШ доллары жұмсалды.[24]

Көптеген банктердің, банкирлердің және қаржы ұйымдарының абайсыздығы мен ашкөздігінің салдарынан қаржы саласын ауқымды реттеуге қатысты үндеулер саяси күн тәртібінде маңызды орын алды. Алайда экономикалық ахуал жақсарып, медициналық көмек реформасы дамыған сайын қаржылық реттеудің қарқыны жоғалды. Банкирлер мен олардың одақтастары әдеттегідей бизнесті, сыйлықақылар мен табыстарды қолдау үшін қысым көрсетті. Реформаларға қатысты заңнаманың ұстамды болатынына болжам жасалды. Тіпті бірқатар ұлттық қаржылық бақылау агенттіктері қаржылық заңсыздықтарды бақылау үшін тұтынушыларды қаржылық қорғаудың жаңа агенттігін құруға қарсылық білдірді, себебі бұл олардың өкілеттігін азайтатын еді.[25]

2010 жылы шілдеде «Уолл-Стритті реформалау және тұтынушылар құқығын қорғау туралы» Заң (*Wall Street Reform and Consumer Protection Act*) күшіне енді. Бұл реформа жақтаушыларының қалағанының бәрін жасамағанымен, тәп-тәуір заңнама еді. «Жаңа бағыт» тұсынан бері мұндай заң бірінші рет қабылданды. Оның ережелерін анықтауға және іске асыруға жүздеген агенттіктің ережелері бекітілді. Бұл агенттіктердің құрамына Қаржы министрлігі, Федералдық резервтік кеңес, Валютаны бақылаушы бөлімшесі, Депозиттерге кепілдік беру жөніндегі федералды корпорация, Бағалы қағаздар мен биржалар жөніндегі комиссиясы, Тауар фьючерстерінің сауда комиссиясы және Тұтынушыларды қаржылық қорғау бюросы кірді. Заңнама күшіне енгеннен

бастап, қаржы қауымдастығы, лоббистер, сауда бірлестіктері және консервативті зерттеу орталықтары және олардың Конгрестегі республикашыл одақтастары агенттіктердің ережелерді жасауын болдырмау, әлсірету немесе кейінге қалдыру үшін үздіксіз науқан жүргізді. «Заң жобасы заңға айналғанда» да саяси күрестің аяқталмайтынын тағы бір көріп отырмыз.[26]

Жалпы алғанда, мемлекеттік саясат саясаттың сәтсіздігіне қатысты шағымдарға (бұған дейін көрсетілгендей, кейбір негіздері болмаса да) және қоғамдық проблемалардың ешқашан шешілмейтініне қарамастан, біршама жетістікке қол жеткізді. Қылмыс, кедейлік, шұңқырлар, ластану және ауруларға қатысты проблемаларды азайту мүмкін болса да, әлі жалғасуда (немесе шешек ауруы жағдайында негізінен жойылды). Дегенмен жергілікті деңгейде қоқыс үнемі жиналады, өрт сөндіріледі, қоғамдық тәртіп сақталады, краннан таза су ағып тұрады, саябақтар, демалыс орындары бар, балалардың көпшілігі жазуды және оқуды үйренеді (дегенмен мемлекеттік мектептер ешқашан бұрынғыдай жақсы болған жоқ).

Адамдар кейбір мемлекеттік саясатты пайдаланса да, олардың бар екенін біле бермейді. Мұндай саясаттар, профессор Сюзанн Меттлер айтқандай, «Суға батқан мемлекет» (*The Submerged State*) деп аталады.[27] Ол мысал ретінде үй ипотекасы бойынша сыйақы мен жұмыс беруші қаржыландырған медициналық сақтандыру кірістеріне салықтық шегерімдерді келтіреді. Салық шығыстары ретінде әрқайсысы АҚШ қазынасына жыл сайын 100 млн АҚШ долларынан астам шығын әкеледі. Оларға қоғам назар аудармайды. Тағы бір мысал – 1964 жылғы «Азаматтық құқықтар туралы» Заңға (*Civil Rights Act*) сәйкес, жұмыс дискриминациясына қарсы сот ісін жүргізу. Жыл сайын шамамен 20 000 осындай талап-арыздар Федералды соттарға түседі, олардың барлығы дерлік жеке жұмыс дискриминациясына қарсы заңмен жүзеге асырылады.[28]

Көптеген ұлттық саясат сәтті іске асып, позитивті және пайдалы нәтиже берді. Оларға 1944 жылғы «Ардагерлерді қолдау туралы» Заң (*Serviceman's Readjustment Act*), Екінші дүниежүзілік соғыстан кейін Маршалл жоспары бойынша Батыс Еуропаны қалпына келтіру, «Дауыс беру құқығы туралы» Заң (*Voting Rights Act*), Әлеуметтік қауіпсіздік, *Medicare* бағдарламасы және шөлді аймақтарды қорғау жатады.[29] Үкіметтің жетістіктері әдеттегідей қабылданатын сияқты.

Егер бірнеше қоғамдық проблемаларды үкімет шешімдерімен толығымен шешсе, олардың көпшілігі ішінара немесе едәуір шешіліп жақсартылады. Жұмыспен қамту проблемалары сақталуда, бірақ кәсіптік оқыту, экономикалық даму, жұмыссыздыққа өтемақы төлеу және жұмыспен қамтуға қатысты басқа бағдарламалар болмаған кездегідей нашар емес. Тұтынушылар әлі де алданып қалуы мүмкін, бірақ тұтынушылар құқығын қорғау бағдарламалары болмаған кездегідей жиілікте емес. Балықтар мен аң аулау заңдары, ұлттық және мемлекеттік саябақтар, жабайы табиғат паналары болмаған кездегіден, көптеген жабайы табиғат тірі қалды.

Қоғамдық денсаулық сақтау және санитарлық-гигиеналық саясат жұқпалы аурулармен сырқаттанушылықты айтарлықтай төмендетіп, адамның ұзақ өмір сүруіне ықпал етті. Азаматтық құқықтар саясаты кемсітуді азайтып, азшылықтардың мүмкіндігін кеңейту үшін көптеген жұмыс атқарды.

Мемлекеттік саясаттың мақсаты көбінесе салыстырмалы түрде тұжырымдалмай, абсолютті түрде баяндалады. Сол себепті көшелер барлық заңға бағынатын адамдар үшін қауіпсіз болуы (қауіпсізірек емес) немесе кедейлік проблемасы Америкада толығымен жойылуы (жай азайтылып қана қоймай) керек. Мақсаттардың шартты тұжырымдалуынан гөрі, абсолютті мәлімдемелер тартымды болғандықтан, саясатта қоғамдық және мүдделі топтардың қолдауы үшін қолданылады. 1972 жылғы «Таза су туралы» Заң 1985 жылға қарай ластаушы заттарды төгуді толығымен тоқтатуды мақсат етті. Мақсаттың толығымен орындалмағаны анық, дегенмен көптеген ағындар заңнама қабылдағанға дейінгі ағынға қарағанда таза.[30] Сонда бұл заңнама кейбіреулер айтқандай «сәтсіздікке» ұшырады ма?

Көптеген қоғамдық проблемалардың түбегейлі шешілмеуі немесе жалғасуына байланысты, мемлекеттік саясат мақсатты проблемаларды кем дегенде жеңілдетуі немесе азайтуы мүмкін. Мысалы, жүрек ауруының таралуын азайтуға немесе жасөспірімдер арасындағы құқық бұзушылықты азайтуға болады. Мақсаттар абсолютті көрсетілгенде толық жетістікке жетпейтін саясат сәтсіздік деп түсіндіріледі.[31] Мұның астарында мемлекеттік саясаттың көптеген бағыттарының, тіпті біз өзіміз құптамайтын нақты жетістіктері жатыр. Кемшіліктері қандай болса да, мемлекеттік саясат АҚШ-тағы қазіргі өмірдің сапасы мен жайлылығын жақсартуға орасан зор үлес қосты. «Шектеулі үкімет» жанашырларының қаншасы Сомалиде немесе Моңғолияда өмір сүруді қалайды?

Сілтемелер

1. cf. Paul A.Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*, 2nd ed. (Boulder, CO: Westview, 2007), Chap. 1; және Debra Stone, *Policy Paradox*, rev. ed. (New York: Norton, 2002), Chap. 1.
2. Бұл кеңінен қолданылды. Мысалы, қараңыз: Michael E.Kraft және Scott R.Furlong, *Public Policy*, 2nd ed. (Washington, DC: CQ Press, 2009); B.Guy Peters, *American Public Policy*, 7th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2009). және Joseph Stewart Jr., David M.Hedge және James P.Lester, *Public Policy; An Evolutionary Approach*, 3rd ed. (Wadsworth, 2008).
3. David Easton, *The Political System* (New York: Knopf, 1953). Сондай-ақ idem., *The Analysis of Political Structure* (New York: Routledge, 1990), Chap. 1.
4. Қараңыз: Kim Quaile Hill, «In Search of General Theory», *Journal of Politics*, Vol. 74 (October 2012), pp. 917–931.
5. Donald F.Kettl, *The Next Government of the United States* (New York: Norton, 2009), pp. 33–38.
6. Burdett A.Loomis, *The Contemporary Congress*, 3rd ed. (New York: Bedford St. Martin's, 2003), Chap. 5.
7. Thomas E.Mann және Norman J.Ornstein, *The Broken Branch* (New York: Oxford University Press, 2006), Chap. 4.
8. Hugh Heclo, «The Emerging Regime», in Richard A.Harris және Sidney M.Milkis, eds., *Remaking American Politics* (Boulder, CO: Westview Press, 1989), p. 310.
9. Thomas E.Mann және Norman J.Ornstein, «Finding the Common Good in an Era of Dysfunctional Governance», *Daedalus* (Spring 2013), pp. 15–23. Сондай-ақ қараңыз: *It's Even Worse Than It Looks* (New York: Basic Books, 2012).

10. John B.Bader, «The 'Contract with America'? Origins and Prospects.» Бұл еңбек Midwest Political Science Association-тың 1996 жылғы кедесуінде ұсынылды, Чикаго, Сәуір 18–20, 1996.
11. Мысал ретінде Хедрик Смиттің Вашингтондағы саясат пен саясатты қалыптастыруға қатысты еңбегін қараңыз: *The Power Game* (New York: Random House, 1988). Онда талқыланған биліктің ойыншылары көбінесе институтсыз контекст аясында әрекет ететін көрінеді. Басқа мысал ретінде қараңыз: Bob Woodward, *Maestro: Greenspan's Fed and the American Boom* (New York: Simon & Schuster, 2000).
12. Robert Kagan, «Adversarial Legalism and American Government», in Marc K.Landy және Martin A.Levin, eds., *The New Politics of Public Policy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995), Chap. 4.
13. Қараңыз: Steven Kelman, *Regulating America, Regulating Sweden* (Cambridge, MA: MIT Press, 1981), pp. 133–141, 229–236.
14. Garry Wills, *A Necessary Evil: A History of American Distrust of Government* (New York: Simon & Schuster, 1999).
15. «Negotiated Rulemaking», http://en.wikipedia.org/wiki/Negotiated_Rulemaking.
16. John A.Hird, *Power, Knowledge, and Politics: Policy Analysis in the States* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2005). Хирд американдық штаттардағы партиялық емес саяси зерттеулерге терең талдау жасады.
17. Lawrence C.Dodd, «The Rise of the Technocratic Congress: Congressional Reform in the 1970s», in Harris және Milkis, op. cit., Chap. 4.
18. Cf. Frank R.Baumgartner және Bryan D.Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, 2nd ed. (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2009).
19. Herbert Jacob, *Silent Revolution: The Transformation of Divorce Law in the United States* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1988).
20. Cf. David A.Stockman, *The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed* (New York: Harper & Row, 1986).
21. Gary C.Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, 4th ed. (New York: Longman, 1997), pp. 215–217.
22. George Busenberg, «Wildfire Management in the United States: The Evolution of a Policy Failure», *Review of Policy Research*, Vol. 21 (February 2004), pp. 145–56.
23. Қараңыз: Frank Partnoy *F.I.A.S.C.O.* (New York: Norton, 2009); және Dean Baker, *Plunder and Blunder: The Rise and Fall of the Bubble Economy* (New York: Polipoint, 2009).
24. Kevin Phillips, *Bad Money: Reckless Finance, Failed Politics, and the Global Crisis of American Capitalism* (New York: Penguin Books, 2009); және David Wessel, *In Fed We Trust: Ben Bernanke's War on the Great Panic* (New York: Crown Business, 2009).
25. *The New York Times*, June 18, 2009, p. B1; Peter H.Stone, «Financial Guns of August», *National Journal*, Vol. 41 (August 1, 2009), pp. 48–49.
26. Alan S.Blinder, *When the Music Stopped* (New York: Penguin Press, 2013), Chap. 11; және Haley Sweetland Edwards, «He Who Makes the Rules», *Washington Monthly*, Vol. 45 (March/April 2013), pp. 27– 40.
27. Suzanne Mettler, *The Submerged State* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2011).
28. Sean Farhang, *The Litigation State* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012).
29. Қараңыз: Paul C.Light, *Government's Greatest Achievements: From Civil Rights to Homeland Security* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2002); Milton J.Esman, *Government Works: Why Americans Need the Feds* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000); and Edward Humes, Over Here (New York: Harcourt Books 2006). Хуместің еңбегінде GI Bill тәжірибесіне талдау жасалған.
30. Paul R.Portney және Robert N.Stavins, eds., *Public Policies for Environmental Protection*, 2nd ed. (Washington, DC: Resources for the Future, 2000), Chap. 6.
31. Amihai Glazer және Lawrence S.Rothenberg, *Why Government Succeeds and Why It Fails* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001). Сондай-ақ қараңыз: Allen McConnell, «Policy Success, Policy Failure, and Grey Areas In Between», *Journal of Public Policy*, Vol. 30 (#3, 2010), pp. 345–362.

КІТАПТЫҢ ҚАЗАҚ ТІЛІНДЕГІ БАСЫЛЫМЫН ӘЗІРЛЕГЕН ШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ТОП

Аудармашы: Масадиков Хайрулла Ғайбуллаұлы – Қожа Ахмет Ясауи атындағы Халықаралық қазақ-түрік университеті Мемлекеттік басқару және экономика жоғары мектебінің Мемлекеттік басқару және аймақтық даму бағдарламасының жетекшісі, мемлекеттік және жергілікті басқару бойынша философия докторы (PhD). Мемлекеттік қызмет, экономикалық даму, тәуелсіз реттеу агенттіктері, электронды үкімет мәселелері бойынша ғылыми-зерттеу жұмыстарымен шұғылданады.

Әдеби редактор: Қараева Роза Рақымқызы – Қазақстан Журналистер Одағының мүшесі, Ұлттық аударма бюросының редакторы.

Ғылыми редактор: Муминов Нұрлан Әкімбайұлы – Саясаттану және халықаралық қатынастар бойынша философия докторы (PhD). Ұлттық аударма бюросының редакторы. Негізгі зерттеу тақырыптары – ұлттық бірегейлік, ұжымдық жады, сыртқы саясат және халықаралық конфликт мәселелері. Израильдің сыртқы саясаты, Араб-Израиль қақтығысы және Қазақстандағы ұлтшылдық мәселелері бойынша ғылыми-зерттеу жұмыстарын жүргізуде.

ҚР БІЛІМ ЖӘНЕ ҒЫЛЫМ МИНИСТРЛІГІНІҢ
ТАПСЫРЫСЫ БОЙЫНША АУДАРЫЛЫП БАСЫЛДЫ

ДЖЕЙМС Э. АНДЕРСОН

МЕМЛЕКЕТТІК САЯСАТ

Редактор *Н.Муминов*
Корректор *А.Ашанова*
Дизайнын әзірлеген және беттеген *Д.Қаба, А.Турлина*
Мұқаба дизайнын жасаған *А.Жұмағалиев*

Басуға 16.10.2020 ж. қол қойылды.
Қаріп түрі «DS Charter». Пішімі 70x100$^{1/16}$. Офсеттік басылым.
Көлемі 28 б.т. Таралымы 10 000 дана.
Тапсырыс № 602

Тапсырыс берушінің дайын файлдарынан басылып шықты.

ЖШС РПБК «Дәуір», 050009,
Алматы қаласы, Гагарин д-лы, 93а.
E-mail: priemn1@dauir.kz, zakaz@dauir.kz