

Adrian Miroiu

Mireille Rădoi

Marian Zulean

**ANALIZA
POLITICILOR PUBLICE**

**București
2002**

CUPRINS

Cuvânt înainte

Partea I: POLITICI PUBLICE

1. Ce sunt politicile publice?
 - a. Sectorul public
 - b. Politicile publice
 - c. De ce este nevoie de politici publice?
2. Ce este analiza politicilor?
 - a. Analiza politicilor
 - b. Statul și politicile publice
 - c. Modele ale politicilor
3. Stabilirea agendei
 - a. Sursele problemelor
 - b. Modele ale stabilirii agendei
 - c. Respingerea agendei
 - d. Definirea problemelor
4. Formularea politicilor
 - a. Ce determină formularea politicilor?
 - b. Stabilirea criteriilor
 - c. Analiza alternativelor
 - d. Învățarea și transferul de politici
5. Raționalitate și decizie
 - a. Conceptul de decizie rațională
 - b. Critici ale modelului deciziei raționale
 - c. Modele alternative ale deciziei
6. Implementarea politicilor
 - a. Cum se implementează o politică
 - b. Instrumentele politicilor
 - c. Încheierea politicilor
7. Evaluarea politicilor publice
 - a. Ce este evaluarea?
 - b. Tipuri de evaluare

Partea a II-a: METODE ȘI TEHNICI DE ANALIZĂ ȘI EVALUARE A POLITICILOR PUBLICE

8. Metode și tehnici de definire a problemei
9. Metode de analiză prospectivă pentru formularea problemelor
10. Metode și tehnici pentru recomandarea unei politici
11. Metode și tehnici de monitorizare a politicilor publice
12. Metode și tehnici de evaluare a politicilor publice

Partea a III-a: ANEXE

13. Sfaturi practice pentru realizarea analizei și evaluării politicilor publice
14. Ghid de redactare a unei lucrări de politici publice
15. Cercetarea calitativă
16. Modele teoretice în evaluarea programelor

Bibliografie

CUVÂNT ÎNAINTE

Acest *Curs de analiză a politicilor publice* se adresează în primul rând studenților înscriși în programe de științe politice și administrație publică. El este structurat astfel: în prima parte este prezentată problematica generală a analizei politicilor publice. Accentul cade asupra a două aspecte: conceptul de politici publice și procesul de înfăptuire a politicilor publice. Cea de-a doua parte este dedicată prezentării unor metode și tehnici mai formale de analiză a politicilor publice. Studiarea lor va permite studenților să se familiarizeze cu instrumentele efective de realizare unei politici publice. Cea de-a treia parte a cursului cuprinde îndrumări practice pentru producerea sau pentru evaluarea unei politici publice.

Prima parte a cursului a fost elaborată de Adrian Miroiu. Cea de-a doua și a treia parte au fost elaborate de Mireille Rădoi și Marian Zulean.

În elaborarea acestui curs autorii au beneficiat de sprijinul oferit prin TEMPUS JEP 12516-97 și 12517-97, precum și prin proiectul „Guvernare și administrare locală”, finanțat prin CNCSIS. Autorii doresc de asemenea să mulțumească profesorului W. Dunn pentru permisiunea de a adapta și de a prelua extensiv în partea a doua a lucrării din cartea sa *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981.

Partea I:

POLITICI PUBLICE

În prima parte a cursului va fi abordată problematica elaborării și implementării politicilor publice (cu un termen mai tehnic: procesul de înfăptuire a politicilor publice). Vor fi avute în vedere principalele mecanisme ce intervin în acest proces. Așa cum va putea observa cu ușurință un cititor¹ atent, în fiecare context în parte ne vom raporta la trei aspecte (Kingdon: 1995): la caracteristicile problemelor care intră pe agendă; la mecanismele care țin de procesul efectiv de înfăptuire a politicilor publice; la cadrul sau contextul politic în care sunt formulate și sunt implementate politicile publice.

Accentul pe cele trei dimensiuni ale politicilor publice are și un alt obiectiv. De foarte multe ori, cei care încep să studieze politicile publice sunt – mai mult sau mai puțin conștient, mai mult sau mai puțin explicit – influențați de o imagine raționalistă asupra acțiunii sociale. Ei tind să își întemeieze susținerile pe ideea că acțiunile actorilor politici, modalitățile în care se iau deciziile se pot caracteriza în mare apelând la modelul actorului individual rațional. Altfel zis, ei admit că în procesul de înfăptuire a politicilor e important să detectăm actorii implicați și să îi caracterizăm ca raționali: ei posedă informație credibilă asupra situației în care se află; au capacitatea și resursele de analiză a tuturor alternativelor relevante; reușesc să își formeze preferințe consistente asupra tuturor alternativelor relevante; și aleg alternativa cea mai bună – alternativa care le permite să atingă cel mai bine obiectivele pe care le au. Într-o măsură deloc neglijabilă, lucrarea de față va putea fi citită ca un efort de a pune sub semnul întrebării această supoziție. Miezul ei este analiza critică a ideii că procesul de formulare și de implementare a politicilor publice poate fi caracterizat ca unul rațional. Dimpotrivă: pentru a înțelege modul în care se formulează politicile publice, în care se iau decizii importante, care ne afectează viața fiecăruia dintre noi, e nevoie să renunțăm la imagini simplificatoare asupra a ce înseamnă că procesul politic este unul rațional. De aceea, discuțiile asupra ideii de raționalitate limitată, asupra modelului incrementalist sau asupra celui al coșului de gunoi de luare a deciziilor au nu numai rolul de a accentua asupra trăsăturilor unei etape sau ale unui stadiu al procesului de înfăptuire a politicilor publice. Ele spun ceva mai mult: cum întreg acest proces este încărcat de constrângeri sociale, politice, economice, care fac ca el să nu poată fi ușor pus în chingile strâmte ale unui sau altui model rațional.

Procesul de înfăptuire a politicilor publice este așadar încărcat de constrângeri sociale, politice, economice, care fac ca el să nu poată fi ușor pus în chingile strâmte ale unui sau altui model rațional. Altfel spus, el este unul mai degrabă politic decât rațional. Alături de caracteristicile problemelor însele, de contextul activităților determinate de analiză, cadrele, constrângerile politice sunt definitorii. Ceea ce înseamnă că pentru a putea spune cum se elaborează și cum se implementează politicile publice atenția principală trebuie să o îndreptăm spre interacțiunile dintre actorii relevanți implicați. O politică publică este într-o măsură ridicată negociere, compromis între interese diverse – fie că acestea sunt ale unor actori din sfere guvernamentale sau neguvernamentale.

Aceste afirmații nu trebuie să fie însă interpretate într-un sens pe care ele nu îl au. Anume, nu rezultă din cele susținute aici că impulsul către politicile publice, dar și

¹ Pe parcursul acestui curs expresii ca „cititorul” „analistul”, „decidentul” etc. vor fi folosite într-un sens neutru față de gen. Ele se aplică în mod egal persoanelor de sex bărbătesc și femeiesc.

motivația principală a faptului că ele reprezintă miezul activităților guvernamentale, se află în tensiunea dintre piața liberă și sectorul public. E adevărat, ideea de politică publică, dar și necesitatea promovării politicilor publice au fost legate de neîmplinirile pieței, pe de o parte, și de rolul sectorului public în viața societății, pe de altă parte. O formă mai simplă de a pune această opoziție a fost cea a evidențierii rolului bunurilor publice (comune, vămuite sau pur publice) în raport cu cele private.

Numai că această împrejurare nu exprimă decât o condiție necesară, nu însă și suficientă, a creșterii rolului instituțiilor guvernamentale în procesul de înfăptuire a politicilor. Argumentul expus mai devreme în favoarea caracterului politic al procesului de înfăptuire a politicilor poate fi reformulat cu ușurință astfel încât să spună, pur și simplu, că nu doar instituțiile sau agențiile guvernamentale sunt actorii relevanți în formularea și aplicarea politicilor publice. Această consecință e poate cea mai evidentă dacă ne gândim la cele două modele de implementare a politicilor: cel de sus în jos și cel de jos în sus, care vor fi discutate pe plang în capitolul șase al cursului. Neadecevarea primului dintre aceste modele înseamnă că pentru a înțelege cum se implementează o politică centrarea pe ceea ce fac agențiile guvernamentale nu este suficientă: trebuie să vedem care sunt caracteristicile rețelelor de actori implicați pentru a ne putea formula o imagine mai adecvată a modului în care politica este implementată.

Alături de acest argument general, altele mai specifice pot fi formulate. Pesemne că unul dintre cele mai tari e cel formulat de E. Ostrom (1990): alături de stat și de piață, există și alte mecanisme, experimentate în felurite chipuri de comunitățile umane, de gestionare a problemelor comune (autoorganizarea acestor comunități pentru a gestiona bunurile comune, de pildă). Ca să folosim o distincție din logica clasică, silogistică, statul și piața nu sunt contradictorii, ci numai contrare; e drept, ele se contrazic, dar ele nu sunt singurele mecanisme prin care se poate răspunde problemelor comune ale unei comunități.

Ce astfel de mecanisme există? Și cum pot fi ele făcute să funcționeze? – Iată într-adevăr întrebări care merită puse, și cărora o abordare mai aplicată asupra politicilor publice nu le poate refuza un răspuns. (Faptul că aceste întrebări sunt semnificative se poate observa și din aceea că ele ating dimensiuni cheie ale procesului prin care în România, în acești ani, s-au putut înfăptui – sau, poate mai corect zis, ar fi trebuit să se înfăptuiască – politicile publice.) Nu este de aceea exagerată opțiunea de a sugera ca una dintre principale teme de investigație a politicilor publice din țara noastră să fie cea a mecanismelor și structurilor prin care sunt gestionate, în fiecare caz în parte, cu succes sau (din nefericire, de obicei) fără, diferitele bunuri și servicii publice.

Mai este un fapt care se cuvine subliniat, chiar dacă el nu este eplicit accentuat în cadrul acestui curs. Anume, pentru a înțelege cum se desfășoară procesul de elaborare și de implementare a politicilor, accentul trebuie să cadă asupra acțiunilor, motivațiilor și intereselor diverșilor actori individuali implicați. Pentru a construi un model al politicilor publice, e necesar să înțelegm felul în care se agregă aceste acțiuni, motivații și interese individuale. În spatele întregii abordări se află problemele care se ridică din necesitatea de a produce acțiuni colective. Cum este posibilă acțiunea colectivă, atunci când interesele diverșilor participanți la o practică socială sunt numai parțial convergente?

Problema are o modalitate de expresie care e foarte bine cunoscută – și se va accentua asupra ei încă din primul capitol al cursului. Anume, cum se produc bunurile publice? Vor fi analizate mai multe abordări ale acestei chestiuni, punând-o în corelație

cu cea a naturii, dimensiunilor și mărimii sectorului public. Necesitatea de elaborare și de implementare a politicilor publice este privită în acest cadru, ca mecanism de acțiune a statului în contextul și în cadrul sectorului public.

Cel de-al doilea capitol al cursului se concentrează asupra ideii de analiză a politicilor. Sunt menționate două dimensiuni ale acesteia: pe de o parte, faptul că tipurile de analiză a politicilor se pot diferenția în funcție de modul în care ele se raportează la procesul însuși de înfăptuire a politicilor – mergând de la o analiză *a* politicilor (cu interes mai accentuat de cercetare) până la o analiză *pentru* politici (caz în care interesul practic-politic predomină). Pe de altă parte, ideea de politică publică este dependentă de concepția generală asupra rolului statului și al grupurilor organizate de interese în procesul de formulare și de aplicare a politicilor. Sunt menționate trei mari paradigme de abordare a acestei chestiuni: cea pluralistă; cea elitistă; și cea marxistă.

Modelele secvențiale de înțelegere a procesului de înfăptuire a politicilor au avantajele, dar și dezavantajele lor, iar lectura cursului va face explicite de multe ori motivele pentru care aceste modele, în multe contexte, nu sunt adecvate. Cu toate acestea, pentru a face mai accesibil materialul – așadar din rațiuni didactice – acesta a fost aranjat pe următoarele teme: stabilirea agendei; formularea politicilor; decizia; implementarea; evaluarea politicilor. Analiza celor cinci teme (care au luat forma unor capitole distincte) reprezintă partea cea mai extinsă a acestei prime părți a cursului.

Este necesar dintru început să fie subliniate câteva din opțiunile făcute în prezentarea tematicii. Mai întâi, problema instrumentelor politicilor este abordată relativ la contextul implementării unei politici. Evident însă că nu putem vorbi despre formularea politicilor sau despre compararea politicilor fără a avea în minte o discuție asupra instrumentelor care ar urma să fie utilizate. În al doilea rând, problematica învățării politicilor și a transferului de politici este discutată relativ la contextul formulării politicilor; dar e important să accentuez încă de pe acum că această problemă sparge distincția dintre cele cinci diviziuni pe care le-am stabilit pentru a prezenta procesul de înfăptuire a politicilor publice.

1. CE SUNT POLITICILE PUBLICE?

Obiectivele capitolului

Scopul acestui capitol este acela de a introduce două dintre conceptele centrale ale cursului: cele de sector public și de politici publice. După parcurgerea lui și, respectiv, după realizarea aplicațiilor de la sfârșitul capitolului, veți putea:

- să definiți conceptele de bunuri publice și private;
- să diferențiați între concepțiile alternative asupra ideii de sector public;
- să distingeți între diferitele sensuri ale termenului „politici publice”;
- să indicați caracteristicile politicilor publice;
- să identificați situațiile în care este necesară elaborarea unei politici publice;
- să identificați valorile care sunt promovate prin politicile publice.

Termeni cheie: *sector public; birocrăție; bunuri publice; politici; politici publice; procesul de înfăptuire a politicilor; ciclul politicilor.*

Conținutul capitolului:

- a. **Sectorul public**
- b. **Politicile publice**
- c. **De ce este nevoie de politici publice?**

Vorbim adesea despre politicile pe care le formulează sau le aplică guvernarea. Auzim întrebări de genul: De ce a luat parlamentul sau guvernul (sau consiliul județean; sau primăria) o astfel de decizie? Sau, dimpotrivă: De ce, în problema aceasta, guvernul (sau consiliul județean; sau primăria) nu ia nici o măsură? Sau: De ce nu cunoaștem încă rezultatele aplicării unei astfel de măsuri? Sau chiar: Nu sunt de acord cu această decizie și voi face tot posibilul ca să împiedic aplicarea ei! În toate aceste cazuri, ceea ce avem în minte – noi sau interlocutorii noștri – sunt diversele politici promovate (sau care, din punctul nostru de vedere, ar trebui să fie promovate) de parlament, guvern, de primărie sau, în general, de o instituție publică.

Să mai observăm că întrebările noastre privesc aspecte diferite ale unei politici publice: cum se ajunge ca o problemă să fie obiect al unei decizii a unei instituții publice; cum, dintre alternativele aflate în fața sa, ea alege una anume; cum, odată luate, deciziile sunt implementate; de ce unele politici au succes iar altele nu. Să începem în acest capitol discuția unor astfel de întrebări cu problema însăși a definirii termenilor centrali.

Primul dintre aceștia este acela de ”public”. Îl întâlnim în multe expresii, precum: opinie publică; drept public; sănătate publică; transport public; educație publică; datorie publică – dar și în expresia ”politici publice”. O politică publică, intuitiv, privește o acțiune în domeniul public – înțeles ca opunându-se domeniului ”privat”. Vorbim despre universități publice și private; despre proprietate publică și proprietate privată, înțelegând că cei doi termeni se opun.

La modul general, ce se înțelege prin **public** și prin **privat**? În gândirea liberală tradițională, distincția privește două *sfere* sau *genuri de activități sociale*. Sfera privată e cea a libertății de acțiune individuală; sfera rezultatelor alegerilor private ale fiecărui individ: de a trăi un anumit fel de viață; de a-și întemeia o familie și de a se comporta în cadrul ei; de a desfășura activități economice. Rolul statului nu putea fi altul decât acela de a asigura cadrul egal pentru ca fiecare persoană să acționeze în mod liber, mai degrabă decât de a interveni în viața fiecăruia; de a lăsa ca inițiativele individuale să se manifeste nestingherit pe piață. Sfera publică e aceea a acțiunii guvernării: în primul rând, de a crea condiții pentru manifestarea liberă a fiecăruia; dar și, desigur, de a furniza facilități publice (asigurarea ordinii, a apărării, a educației de bază etc.).

Distincția dintre sfera publică și cea privată a fost adesea legată de altele; uneori ea a fost gândită chiar ca suprapunându-se acestora, iar în conștiința comună ea trimite implicit la ele. Iată numai câteva:

public	↔ privat
polis	↔ gospodărie casnică
deschis	↔ închis
bărbătesc	↔ femeiesc.

Dar, dacă avem două sfere atât de diferite ale unei societăți, se ridică două întrebări legitime: 1) Care sunt relațiile dintre ele; există între ele compatibilitate sau, dimpotrivă, o tensiune de neaplanat? 2) Care este temeiul acestei distincții?

Pentru liberalii clasici, răspunsul la prima întrebare este acela că interesul public nu este opus celui privat: dimpotrivă, atunci când acționează pentru a-și urma propriul interes, oamenii îl servesc și pe cel public; forțele pieței libere nu numai că nu se opun binelui sau interesului societății, ci îl promovează. Probabil că cea mai cunoscută formulare a acestui punct de vedere – condensată în metafora *mâinii invizibile* – îi aparține lui Adam Smith, marele economist englez din secolul al XVIII-lea:

În mod obișnuit, ce e drept, el [individul] nu intenționează promovarea interesului public și nici nu știe cu cât contribuie el la această promovare... el urmărește numai să-și asigure capitalul său; iar îndrumând acea activitate așa încât să producă cea mai mare valoare posibilă, el urmărește numai câștigul său; astfel ... el e condus de o mână invizibilă, ca să promoveze un scop care nu face parte din intenția lui. Urmărindu-și interesul său, el adeseori promovează interesul societății mai efectiv decât atunci când intenționează să-l promoveze. (Smith, 1964: IV, 2)

Cum putem deosebi între sfera publică și cea privată? La mijlocul secolului trecut, J.St. Mill a formulat răspunsul considerat clasic astăzi: sfera privată este cea în care

acțiunile noastre nu cauzează vătămarea altcuiva. Eu pot să fac orice acțiune care nu îl vatămă pe altul. Dacă însă ceea ce fac interferează cu interesele altcuiva, atunci acțiunea mea este una publică. Or, dacă acțiunile din sfera privată nu încalcă libertățile altcuiva, înseamnă că acțiunea statului nu este legitimă în cadrul ei; ea devine legitimă numai în sfera publică, pentru a asigura protejarea celorlalți cetățeni (Mill, 1993).

Este procesul de elaborare și de aplicare a politicilor publice dependent de *felul în care bărbații au conceput distincția dintre public și privat*? Dacă răspunsul este afirmativ, atunci în expresiile “politici publice”, “sferă publică” și “sector public” publicul la care se face referire este unul bărbătesc, din care femeile sunt excluse.

“Opoziția liberală dintre public și privat este mai mult decât o distincție între două genuri de activități sociale. Sfera publică și principiile care o guvernează sunt văzute ca separate de sau independente de relațiile din sfera privată... Feministii argumentează că liberalismul este structurat în funcție de relații de clasă dar și patriarhale și că distincția dintre public și privat pune în umbră raportul dintre femei și bărbați în cadrul unei aparente ordini universale, egalitare și individualiste.” (Pateman, 1983: p. 283.)

“Răspunzând liberalilor, care vorbesc de “public” și de “privat” ca și cum acestea ar fi categorii fixe care constrâng o guvernare bună, criticii argumentează uneori că publicul și privatul sunt contingente, sunt concepții care se pot schimba cu privire la felul în care puterea poate fi atribuită între indivizi, grupuri și guvernare. Criticii feministi ai liberalismului insistă că distincția public/privat este și o unealtă ideologică de subordonare în societățile în care bărbații albi, posesori de proprietate, domină alte grupuri. “Privatitatea” justifică monopolurile exclusive asupra resurselor sociale și indiferența societății față de violența și sărăcia care caracterizează viața “privată” a multor femei și copii... O relație părinte/copil poate fi una în care un copil este abuzat sexual sau un părinte vârstnic este neglijat. O căsătorie poate fi una în care unul dintre parteneri este bătut sau violat. Guvernarea nu poate să protejeze cetățenii săi vulnerabili de violența domestică dacă ziduri înalte de privatitate legală înconjoară familia.” (Allen, 1998: p. 463.)

Odată cu sfârșitul secolului trecut, această concepție privind existența unei distincții ferme între sfera publică și cea privată a început să își piardă din adevărată și din atractivitate. Educația, sănătatea, planificarea urbană, construcțiile de infrastructură (căi ferate, metrou) au devenit cu toate obiect al reglementărilor și interferării statului. În secolul nostru, noul liberalism, în gândirea unor oameni ca J. Dewey sau J. M. Keynes, nu mai accepta că forțele pieței, singure, pot produce convergența dintre interesele private și cele publice. Doar prin intervenția statului se pot asigura cele publice. Iar perioada de după al doilea război mondial a însemnat o adevărată explozie a sferei de intervenție a statului.

a) Sectorul public

Sectorul public are un impact uriaș asupra fiecăruia dintre noi: este o prezență cotidiană și de neocolit. Să ne gândim numai la unele dintre bunurile care sunt oferite prioritar de către acesta: educația (educația de bază, în primul rând); asistența sanitară; apărarea națională și a ordinii publice; sau televiziunea și radioul public.

Ce este sectorul public? Desigur, sectorul public cuprinde acele instituții și organizații care produc astfel de bunuri și servicii. Dar el este mai mult decât atât (Lane, 1995: pp. 15 – 17). Anume, sectorul public vizează:

- instituțiile și organizațiile prin care se iau **deciziile** statului, precum și consecințele acestora;
- **consumul, investițiile și transferurile** făcute de guvernare. Consumul și investițiile privesc mecanismele de *alocare a resurselor* și se leagă deci mai mult de preferințele consumatorilor; transferurile privesc mecanismele de *distribuire a resurselor* și depind de concepțiile dominante în societate despre echitate și dreptate socială;
- **producția** de către stat a bunurilor: a) statul deține în *proprietate* mijloace de producție și produce direct unele bunuri; b) statul *furnizează* anumite bunuri (nu neapărat producându-le; el poate să realizeze acest lucru prin mecanismul comenzilor de stat); c) statul *angajează* forță de muncă: el este, în societățile moderne, cel mai mare angajator.

Cum se observă, definiția sectorului public se face pe șase dimensiuni: 1) *deciziile* instituțiilor și organizațiilor guvernamentale; 2) *alocările* guvernamentale (consumul și investițiile); 3) *transferurile* guvernamentale; 4) *proprietatea* publică; 5) *contractările* publice; 6) *angajările* de forță de muncă guvernamentale. E important de notat că cele șase dimensiuni pot evolua diferit. Astfel, deși pe o anumită dimensiune sectorul public poate să scadă, el poate să se mențină la același nivel sau chiar să crească pe o alta. De exemplu, în țările post-comuniste proprietatea publică a scăzut foarte mult, în primul rând datorită privatizării. Dar în unele dintre ele angajările făcute de stat au crescut, deoarece a crescut burocrăția. Sau, întrucât taxele au crescut, statului îi revine o proporție mai mare decât în trecut din produsul intern brut.

Această definiție a sectorului public ridică două probleme: 1) Cum se deosebește sectorul public de cel privat? și: 2) Cât de mare *este* (și, corelat, cât de mare *ar trebui* să fie) sectorul public?

Distincția dintre sectorul public și sectorul privat. De cele mai multe, ori, atunci când se deosebește sectorul public de cel privat, e avută în vedere în mod prioritar o singură dimensiune: cea a formei de prioritate. Spunem că o firmă este privată în sensul că nu statul este proprietarul ei. Dar, argumentează J.-E. Lane, dacă admitem o definiție multidimensională a sectorului public, înseamnă că nici diferențele dintre cele două sectoare nu se reduc la un singur aspect. În fapt, avem șase distincții:

- 1) Distincția dintre autoritatea guvernamentală și libertatea individuală; dintre ceea ce este legitim ca guvernarea să impună și libertatea de acțiune individuală.
- 2) Distincția dintre alocările publice (pentru consum, dar și investițiile guvernamentale) și alocările private: consumul și, respectiv, investițiile private. (De pildă, consumul individual se realizează din venitul net – din care au fost extrase taxele.)
- 3) Distincția dintre transferurile publice și cele private. Cum redistribuie statul veniturile sale este o problemă de mare importanță pentru toți membrii societății: de pildă, cât din bugetul de stat revine educației sau sănătății sau culturii sau cercetării?
- 4) Distincția dintre proprietatea publică și proprietatea privată.
- 5) Distincția dintre contractările publice și cele private. Statul poate să ofere un bun fără ca el însuși să îl producă: de pildă, prin contracte cu firme particulare sau prin concesionarea către unele firme private a anumitor activități.

- 6) Distincția dintre cei angajați în sectorul public și cei angajați în sectorul privat. (Nu toți cei care lucrează în instituțiile și organizațiile guvernamentale sunt *funcționari publici*; dar funcționarii publici reprezintă un grup foarte important de persoane în elaborarea și aplicarea politicilor publice. De aceea ne vom referi de multe ori la ei în cele ce urmează.)

După W.F. Baber (*apud* Parsons, 1995: p. 9) sectorul public diferă de cel privat prin următoarele caracteristici:

- are de-a face cu sarcini mai complexe și mai ambigui;
- are mai multe probleme în implementarea unei decizii;
- sunt angajați în el mai mulți oameni cu motivații mai diverse;
- e mai mult preocupat cu asigurarea de oportunități;
- e preocupat mai mult de compensarea eșecurilor pieței;
- vizează activități cu o semnificație simbolică mai ridicată;
- trebuie să țină mai mult seamă de standardele de legalitate;
- are o mai mare capacitate de a ține seamă de problemele de echitate socială;
- funcționează sau trebuie să funcționeze în interesul public;
- trebuie să se bucure de un nivel minim de sprijin, mai ridicat decât cel din sectorul privat.

Mărimea sectorului public. Puține atitudini par mai corecte decât aceea de a susține că sectorul public este prea mare. La noi în țară, ea s-a transpus în politicile de privatizare (atât cât s-a făcut) a imensului sector de stat în economie. Dar în multe țări același sentiment a prevalat în ultimele două decenii. În Statele Unite ale Americii, în Marea Britanie și în Germania, administrații precum cele ale lui R. Reagan și G. Bush; M. Thatcher și J. Major; H. Kohl au făcut eforturi mari pentru a reduce rolul guvernării în viața de zi cu zi ale cetățenilor. Să ne uităm la următorul tabel, în care sunt cuprinse cheltuielile publice ca procent din produsul intern brut al unei țări. (Mărimea acestor cheltuieli este o bună măsură sintetică a mărimii sectorului public dintr-o țară.)

Țara	1960	1970	1980	1985	1990
<i>Statele Unite</i>	27,5	30,3	33,4	33,2	34,1
<i>Marea Britanie</i>	33,1	33,2	42,2	42,8	41,9
<i>Suedia</i>	28,7	37,1	57,2	51,9	48,8
<i>Kenya</i>	11,5	16,2	20,4	30,1	32,2
<i>India</i>	11,4	14,1	18,0	25,2	24,0

(United Nations, *Statistical Yearbook*; *apud* Peters, 1995: p. 20.)

Cum se vede, în pofida eforturilor unor administrații din țările dezvoltate, ceea ce s-a reușit a fost nu o reducere radicală, ci o stopare a tendinței de creștere a cheltuielilor publice ca procent din produsul intern brut; procent care continuă să rămână însă foarte ridicat. Observăm, de asemenea, că în țările mai puțin dezvoltate cheltuielile publice au crescut mai repede, ajungând în anii '90 la un nivel comparabil cu cel din țările dezvoltate. Aceasta pentru că în astfel de țări guvernarea a avut un rol deosebit de important ca sursă a creșterii economice: cheltuielile publice au avut ca destinație nu numai funcționarea instituțiilor statului, apărare și protejarea cetățenilor, dar și

dezvoltarea învățământului, a asistenței sanitare și, de asemenea, proiecte economice precum autostrăzi, căi ferate, aeroporturi.

Această creștere uriașă a sectorului public în perioada contemporană se poate explica apelând la factori de naturi foarte diferite (a se vedea Peters, 1995: cap. 1):

1. **Programele de asistență.** În perioade în care economia prospera, guvernele au aplicat programe precum cele de pensii, de burse, de asigurări de sănătate, de subsidii pentru construcțiile de locuințe; diverse categorii de angajați au primit avantaje exprimate în sporuri de salarii, reduceri ale vârstei de pensionare etc. Odată obținute, avantajele pe care le creează astfel de programe se transformă în “îndreptățiri” care sunt foarte greu apoi de retras; un drept obținut nu poate fi anulat – e o frază rostită des de reprezentanții sindicatelor. Aceste programe au fost aplicate într-o perioadă în care societățile au îmbătrânit și un tot mai mare procent din populație este pensionară; iar către aceste persoane se îndreaptă o mare parte a unor astfel de programe. Combinate, cele două procese au condus la creșterea mărimii sectorului public.

2. **Factori financiari.** Cel puțin trei factori de natură financiară au impulsionat creșterea sectorului public. Mai întâi, acționează așa-numita lege a lui Wagner: pe măsură ce economia se dezvoltă, o proporție tot mai mare din produsul intern brut se îndreaptă spre sectorul public. Căci atunci nevoile de bază ale cetățenilor sunt satisfăcute, iar o creștere mai mare de utilitate se obține prin programe publice. În al doilea rând, există “efectul de dislocare”: în timp de război, de pildă (dar și în cazuri de recesiune economică sau chiar de dezastre naturale), cetățenii acceptă mai ușor taxe ridicate. Dar după încheierea războiului, aceste taxe creează guvernării fonduri pentru a finanța noi programe. În sfârșit, apare așa-numitul efect al prețului relativ: atunci când se cheltuiesc bani de către guvernare, productivitatea nu crește mult. În activități precum educația, poșta, sănătatea, activitatea poliției, introducerea unor tehnici noi duce la o scădere mică a costurilor. În timp, pentru a produce aceeași activitate (aceleași bunuri sau aceleași servicii), costurile cresc.

3. **Procesul politic.** Toate partidele politice susțin că e necesar să se micșoreze cheltuielile publice și să se reducă taxele. Dar în practică situația se prezintă cu totul altfel: sectorul public crește și pentru că cetățenii cer tot mai multe servicii din partea guvernării. Grupuri de presiune, syndicate, asociații profesionale, patronale – toate solicită avantaje (fie că ele se cheamă pensii mai mari, salarii mai mari pentru personalul din învățământ ori sănătate, sau subsidii pentru agricultură etc.). Mai mult, costurile pe care le antrenează aceste avantaje sunt dispersate în întreaga societate (sunt plătite de către toți contribuabilii) și de aceea opoziția acestora față de ele este redusă și neorganizată.

4. **Birocrația.** Funcționarii publici sunt una dintre forțele care au dus la creșterea sectorului public. Cea mai cunoscută analiză în acest sens îi aparține lui W. Niskanen (1994). Potrivit lui, întrucât birocrății nu își pot mări profiturile, așa cum fac managerii dintr-o firmă privată, ei urmăresc altceva – anume maximizarea bugetului pe care îl primesc pentru biroul lor. Ei cer tot mai mult pentru a produce serviciile care le cad în sarcină; și au succes, întrucât ei posedă informația necesară privind costurile reale ale biroului, însă pot să o ascundă față de cei care le stabilesc bugetele (față de legislativ: parlamentul). Ca urmare, birocrăția tinde să consume o proporție tot mai mare din produsul intern brut în propria ei activitate.

Birourile moderne au, potrivit lui Max Weber, următoarele caracteristici:

- Birourile sunt organizații mari; într-o organizație mare persoanele aflate pe poziții înalte nu au relații directe cu cele mai multe persoane aflate pe poziții mai joase (și uneori nici nu le cunosc direct).
- Cei mai mulți angajați din birouri lucrează în ele cu normă întreagă, cea mai mare parte a vieții lor active și obțin de aici cea mai mare parte a veniturilor lor.
- Angajații sunt numiți, menținuți și promovați în primul rând pe baza performanței lor și nu pentru că au fost numiți sau pe baza vreunor caracteristici *a priori*.
- Birourile sunt conduse prin structuri de autoritate ierarhice între superior și subordonat, drepturile și obligațiile fiind formulate prin norme scrise.
- Există o separație strictă între poziția în cadrul biroului și persoana care o deține. Superiorii nu au în proprietate acea poziție; subordonatul este subiect al autorității numai în rolul său de angajat.

Activitatea birocratică este caracterizată prin complexitatea administrației, prin specializare funcțională a sarcinilor și prin secretul operațiunilor desfășurate. Specializarea crește importanța pregătirii formale anterioare a birocrațului și a numirii sale inițiale ca rezultat al unui concurs (*apud* W. Niskanen, 1994: p. 21). Să observăm că, potrivit lui Max Weber, termenii “birocrat” și “birocratie” nu au o conotație negativă; dimpotrivă, după Weber organizarea birocratică a societății moderne exemplifică autoritatea rațională, spre deosebire de autoritatea tradițională și de cea charismatică.)

Amintindu-ne de definiția multidimensională a sectorului public, decurge că și problema mărimii lui trebuie analizată pe mai multe coordonate (Lane, 1993):

- 1) Cât de multă libertate individuală trebuie respectată? Și care este locul autorității statului?
- 2) Cât de multe din resursele totale ale societății trebuie să fie alocate guvernamental?
- 3) Cât de mare trebuie să fie bugetul? Cât de mult trebuie să influențeze statul distribuția și redistribuția bunurilor?
- 4) Cât de multe din bunurile și serviciile furnizate de stat trebuie să și fie produse de el?
- 5) Cât de multe din mijloacele de producție să fie în proprietate publică? (În particular, la noi în țară, cât de mult trebuie privatizat?)
- 6) Cât de mare trebuie să fie birocrația guvernamentală?

Ne vom opri asupra unei singure din aceste coordonate: cea a mărimii alocărilor de stat (cum se va observa însă, argumentul pe care îl vom discuta e legat și de alte coordonate). De multe ori, argumentul central în sprijinul creșterii alocărilor de stat curge în felul următor. Există unele bunuri care nu pot fi furnizate cetățenilor numai prin mecanismul pieței în cantități suficiente și la un preț îndeajuns de scăzut. Acestea pot fi oferite numai dacă intervine statul. Mai mult, în societățile contemporane nevoile de astfel de bunuri au crescut foarte mult; de aceea a crescut și implicarea statului pentru a le oferi propriilor cetățeni. Creșterea sectorului public este astfel explicată prin existența unor caracteristici tehnice și economice ale bunurilor.

Bunuri publice și bunuri private. Dacă într-o societate funcționează legile pieței, atunci bunurile vor fi distribuite în mod eficient. Această afirmație este de obicei adevărată; însă nu întotdeauna. Căci există situații în care piața nu reușește să aloce anumite bunuri eficient: ele tind să fie produse în cantități mai mici, iar prețurile lor tind să crească. De ce se întâmplă așa ceva? Răspunsul cel mai simplu este acela de a distinge

între două tipuri de bunuri: **publice** și, respectiv, **private**; cele publice au caracteristici care fac ca alocarea lor prin mecanismul pieței să nu fie eficientă.

Bunurile private sunt cele mai cunoscute: o prăjitură sau o cămașă sau un apartament etc. Ele au două caracteristici:

- 1) *Rivalitatea*: ceea ce eu consum nu poate fi consumat de altcineva. Prăjitura pe care o mănânc nu poate fi mâncată de altcineva; iar apartamentul meu e cel în care eu locuiesc (cu familia mea), și nu poate fi în același timp locuit de altcineva.
- 2) *Exclusivitatea*: este posibil ca cineva să aibă controlul asupra acelui bun. Dacă eu am cumpărat o prăjitură, eu sunt cel care determină cine să o mănânce; iar dacă altcineva mai stă în apartamentul proprietatea mea, așa ceva se întâmplă pentru că eu am permis acest lucru.

Dar, mai mult sau mai puțin, altor bunuri le lipsesc aceste caracteristici. Un program al televiziunii naționale pot fi urmărit de mine fără ca astfel vecinul meu să fie împiedicat să îl urmărească, dacă și el dorește acest lucru. Tot așa, eu beneficiaz de ordinea publică și de apărarea națională fără ca astfel să se reducă beneficiile altora în această privință.

Pe de altă parte, atunci când un bun cu greu poate fi adus în proprietatea cuiva, el nu are proprietatea de exclusivitate. Cineva ar putea, de bună seamă, să încerce să devină proprietarul tuturor peștilor din Marea Neagră; dar ar fi de-a dreptul imposibil să reușească. (Însă un program de televiziune poate fi codat – iar atunci el va avea proprietatea de a fi exclusiv.)

Dacă avem două caracteristici, pe care un bun le poate avea sau nu, apar patru posibilități. așa cum se observă din tabelul de mai jos, bunurile care nu sunt private sunt de trei feluri: a) *comune*; b) *vămuite*; c) *publice*. Prin intermediul sectorului public statul poate să aloce astfel de bunuri.

<i>Exclusivitate / Rivalitate</i>	<i>Rivalitate</i>	<i>Nerivalitate</i>
<i>Exclusivitate</i>	BUNURI PRIVATE <ul style="list-style-type: none"> • îl poți împiedica pe altul să le folosească; • dacă le folosești, altcineva nu le mai poate folosi. <p>Ex.: o casă; o prăjitură</p>	BUNURI VĂMUITE <ul style="list-style-type: none"> • îl poți împiedica pe altul să le folosească; • dacă le folosești, altcineva poate de asemenea să le folosească. <p>Ex.: o autostradă sau un pod cu taxă</p>
<i>Neexclusivitate</i>	BUNURI COMUNE <ul style="list-style-type: none"> • nu îl poți împiedica pe altul să le folosească; • dacă le folosești, altcineva nu le poate folosi. <p>Ex.: o plajă publică; pășunile publice; pescăriile</p>	BUNURI PUBLICE <ul style="list-style-type: none"> • nu îl poți împiedica pe altul să le folosească; • dacă le folosești, altcineva poate de asemenea să le folosească. <p>Ex.: radio, TV, apărarea națională, educația, accesul la informație</p>

Problema alocării bunurilor care nu sunt private este un caz particular al așa-numitei probleme a *acțiunii colective* (Olson, 1965). Atunci când un bun este alocat prin acțiunea comună a membrilor unui grup, fiecare membru al grupului beneficiază dacă acel bun se produce. Să luăm exemplul încălzirii globale. Dacă toate țările cad de acord privind reducerea emisiunilor de dioxid de carbon, atunci pericolul încălzirii globale devine – cel puțin – mai mic. Dar, pe de altă parte, fiecare membru al grupului știe că dacă el nu acționează în vederea producerii acelui bun, însă toți ceilalți procedează astfel, atunci el își mărește beneficiile: căci acțiunea tuturor celorlalți membri ai grupului permite totuși să se producă bunul respectiv, la care el are acces fără să îl fi costat producerea lui. Dacă majoritatea țărilor iau măsuri de reducere a emisiunilor de gaze, totuși unele pot să nu facă astfel, pentru a-și dezvolta economia. La fel, dacă toți conducătorii auto ar reduce poluarea produsă de propria mașină, atunci în general aerul ar fi mai puțin poluat. Dar dacă toți fără mine ar proceda astfel, eu aș beneficia de aer curat fără să fi avut partea mea de costuri. (Mă comport ca un “blatist”: beneficiaz de un bun fără să plătesc pentru el – în timp ce toți ceilalți plătesc.) În cazul bunurilor publice, această situație face ca respectivul bun să se producă într-o cantitate mai mică decât cea necesară. În cazul bunurilor comune, accentul cade pe protejarea lor. Că lucrurile stau astfel este limpede odată ce ne gândim la felul în care arată la noi spațiile publice: pline de gunoaie; cu toalete publice mizere; sau, în căminele studențești, o continuă degradare. E ceea ce s-a numit “tragedia bunurilor comune” (Hardin, 1968).

Existența bunurilor care nu sunt private este așadar o cauză a creșterii alocațiilor de stat; în același timp, este stimulată redistribuirea de către guvernare a bunurilor, astfel încât aceste bunuri să se producă sau să fie protejate.

Problema acțiunii colective poate fi înțeleasă ca o generalizare a unei situații cunoscute în teoria jocurilor sub numele de “dilema prizonierului”. Să presupunem că două persoane, *A* și *B* au fost surprinse de poliție având asupra lor echipament care le putea folosi pentru un jaf. Cei doi sunt separați și li se comunică următoarele: dacă unul dintre ei mărturisește că urmau să facă un jaf, dar nu și celălalt, atunci el este condamnat la un an închisoare (deoarece a colaborat cu poliția), în timp ce celălalt e condamnat la șase ani. Dacă amândoi mărturisesc, fiecare e condamnat la patru ani de închisoare. Dar dacă nici unul nu mărturisește, atunci fiecare e condamnat la doi ani de închisoare pentru posesarea ilegală de echipament pentru jaf.

Schematic, situația poate fi descrisă ca în tabelul următor:

	<i>B</i> : mărturisește	<i>B</i> : nu mărturisește
<i>A</i> : mărturisește	- 4 - 4	- 6 - 1
<i>A</i> : nu mărturisește	- 1 - 6	- 2 - 2

Am notat anii de închisoare cu minus, pentru a evidenția faptul că “beneficiile” fiecăruia sunt negative.

Cum se vor comporta cei doi? Desigur, fiecare va dori să fie condamnat cât mai puțini ani. Și fiecare va raționa astfel: dacă mărturisesc, atunci dacă celălalt nu mărturisește, voi lua un an de închisoare – rezultatul cel mai favorabil; dar dacă și celălalt se comportă ca mine, voi lua patru ani. Atunci poate că ar fi mai bine să nu mărturisesc.

Dacă nici celălalt nu mărturisește, voi lua numai doi ani – deci mai bine decât în cazul în care mărturisesc. Dar dacă celălalt mărturisește (și va face așa, pentru că atunci el va primi nu doi, ci un singur an de închisoare), eu voi ajunge să fac șase ani de închisoare! Ca urmare, cel mai bine este să mărturisesc: căci rezultatul cel mai rău la care mă pot aștepta este de patru ani, nu de șase cât mă pot aștepta dacă nu voi mărturisi. Cum și celălalt prizonier raționează la fel, fiecare va ajunge la concluzia că va mărturisi. Ca urmare, fiecare va primi câte patru ani de închisoare.

Problema care apare e următoarea: există o situație care e mai bună pentru amândoi – cea în care nici unul nu mărturisește (și în care fiecare primește o pedeapsă de doi ani). Însă rațional este ca cei doi să mărturisească (deci să nu coopereze între ei). Așadar, comportamentul rațional nu duce la cel mai bun rezultat.

Acum să presupunem că avem o situație de acest tip în care sunt implicate n persoane (unde n e un număr mare), care vor să producă împreună un anumit bun. Dacă $n - 1$ persoane cooperează, atunci bunul se produce; dar cea care nu cooperează nu plătește pentru a se produce bunul respectiv, de care însă beneficiază. Această problemă privind acțiunea colectivă e așadar o generalizare a dilemei prizonierului.

b) Politicile publice

Ideea că instituțiile guvernamentale au ca obiect principal de activitate formarea și aplicarea politicilor publice a pătruns cu dificultate la noi în țară în conștiința comună; astăzi însă ea este luată, de cele mai multe ori, ca evidentă: auzim de politicile de integrare europeană, de politicile sectoriale (privind, de pildă, restructurarea unor domenii economice sau reforma învățământului). Ce este o politică publică?

În sensul comun, termenul politică se consideră de obicei că se aplică la ceva “mai mare” decât deciziile particulare, dar la ceva “mai mic” decât mișcările sociale generale. Așadar, politica, în termenii nivelului de analiză, este un concept plasat la mijloc. Un al doilea element, și anume unul esențial, este că pentru cei mai mulți autori termenul trimite la un scop de un anumit fel. (Heclo, 1972: p. 84)

În limba română (ca de altfel în toate limbile romanice) există însă o dificultate în folosirea expresiei “politică publică”. Căci termenul “politică” ne trimite imediat la ceea ce în mod obișnuit numim politică: activitatea partidelor politice și oamenilor politici, a parlamentului, guvernului, parlamentului; ne gândim la campaniile electorale, la declarațiile politice etc. Cum am văzut deja din textul lui Heclo, aici avem însă în vedere altceva. În limba engleză există două cuvinte pentru a vorbi despre lucruri pentru care noi avem numai unul: există cuvântul *policy*; și există cuvântul *politics*. Se vorbește despre “political science” și despre “policy science”. În românește am avea aceeași traducere: științe politice; dar sensul celor două expresii este foarte diferit.

În universitățile noastre există specializarea științe politice. Aici expresia are sensul de “political science”. Ca să ne facem o idee, acestea vizează următoarele probleme (și ne putem aștepta să întâlnim cursuri pe aceste subiecte oferite studenților în științe politice – Goodin, R.E., Klingemann, H.-D., 1996):

- Instituții politice
- Comportamentul politic
- Politică comparată
- Relații internaționale

- Teorie politică
- Politici publice și administrație
- Economie politică
- Metodologie politică

Științele politice în sens de “policy sciences” înseamnă însă altceva: ele sunt *disciplinele care studiază metodele utilizate în formularea și aplicarea politicilor publice, precum și rezultatele lor*. Așadar, aici termenul “politică” este traducerea lui “policy”.

Studiul politicilor este așadar un subdomeniu al științelor politice. Abordarea are însă un caracter interdisciplinar: cum vom vedea, analiza politicilor presupune elemente și din alte domenii, precum economia, științele administrative, managementul, teoria deciziei etc.

Din aceste motive, e greu de dat o definiție precisă a politicilor publice. Așa cum arată Hogwood și Gunn (1984; 2000: cap. 2), în mod obișnuit (de pildă dacă vom căuta în paginile ziarelor) termenul “politică publică” este folosit în mai multe sensuri:

1. **Politicile ca etichete ale unor domenii de activitate.** Utilizarea cel mai frecvent întâlnită apare în contextul afirmațiilor de natură generală privind politicile economice, politicile sociale sau de politică extern ale unui guvern. În acest caz, politicile descriu mai curând domeniile activității și implicării guvernamentale.
2. **Politicile ca expresie a scopului general sau a stării de fapt dorite.** Într-un document al unui partid politic, sau în cel al unui guvern, termenul “politică” e folosit pentru a indica scopul general (sau finalitatea) unei activități guvernamentale în general sau într-un anumit domeniu; de asemenea, el este folosit pentru a descrie starea de fapt care va fi atinsă odată cu realizarea scopului propus. Dacă studiem *Strategia națională de dezvoltare economică a României pe termen mediu*, adoptată de către Guvernul României în martie 2000, având consensul tuturor partidelor politice reprezentative, vom vedea că acesta este sensul în care este folosit termenul “politici” acolo.
3. **Politicile ca propuneri specifice.** De multe ori, termenul e folosit pentru a descrie unele acțiuni specifice pe care organizațiile politice (grupuri de interese, partide, guvernul însuși) ar dori să le vadă realizate. Astfel de propuneri pot fi *ad hoc*, pot fi în mod necesar legate de alte propuneri, sau pot constitui mijloacele pentru obținerea unor scopuri mai generale ale acestor organizații. Spunem, de exemplu, că primăria are o politică de susținere a școlilor, sau că guvernul are o politică clară de susținere a întreprinderilor mici și mijlocii etc.
4. **Politicile ca decizii ale guvernului.** De cele mai multe ori, cercetătorii se apleacă asupra analizei unor situații specifice: sunt celebre analize precum cea a lui Allison (1971) a crizei cubaneze din 1962; după cum se vorbește de politica guvernului în cazul Bancorex sau F.N.I. sau Sidex etc.
5. **Politicile ca autorizare oficială.** Atunci când se spune că guvernul are o politică în ce privește o anumită problemă, de multe ori susținerea se face în sensul că există legi votate în parlament sau o hotărâre a guvernului care îngăduie sau solicită derularea unei activități. Sau, de asemenea, se poate spune că atunci când o anumită legislație în domeniu a intrat în vigoare, politica a fost deja implementată.
6. **Politicile ca programe.** Mai puțin familiar, se spune totuși uneori că avem o politică a unei organizații guvernamentale atunci când aceasta are sau aplică un anumit

program. Un program implică existența, într-o sferă de activitate guvernamentală definită și relativ specifică, a unui pachet de măsuri care cuprind: reglementări, organizare și resurse. Astfel, putem vorbi despre un program privind bursele studentești sau recalificarea personalului disponibilizat dintr-un anumit domeniu etc. Programele sunt privite de regulă ca mijloace prin care guvernele încearcă să atingă niște scopuri mai generale.

7. **Politicele ca produse.** În acest caz politicile sunt văzute ca ceea ce guvernul oferă, spre deosebire de ceea ce a promis sau a autorizat prin intermediul legislației: livrarea de bunuri sau servicii, aplicarea regulilor sau colectarea de taxe sau impozite. Forma acestor produse diferă de la o un domeniu al politicilor la altul, iar câteodată este dificil de hotărât care este produsul final al unei politici guvernamentale într-un anumit domeniu. În cazul serviciilor de sănătate, de pildă, mai multe fonduri, un număr mai mare de personal pregătit sau creșterea numărului de paturi sunt condiții necesare, dar nu suficiente, pentru îmbunătățirea serviciilor medicale; ele sunt însă altceva decât produsul dorit: creșterea stării de sănătate a populației (sunt căi sau mijloace pentru a-l obține).
8. **Politicele ca rezultate.** Un alt mod de a privi politicile este din punctul de vedere al rezultatelor acestora, adică ceea ce este practic obținut. Abordarea politicilor din perspectiva rezultatelor acestora ne poate ajuta să evaluăm dacă scopul declarat al acelei politici este reflectat în ceea ce se obține efectiv în urma implementării politicii.
9. **Politicele ca teorii sau modele.** Toate politicile implică anumite presupuziții cu privire la ceea ce poate un guvern să facă și care sunt consecințele acțiunilor sale. Aceste presupuziții sunt rareori explicite, dar cu toate acestea politicile implică o teorie (sau un model) privind relația cauză-efect între fenomenele și procesele implicate, ori corelațiile semnificative dintre ele. Una dintre sarcinile analistului politicilor este să detecteze teoriile sau modelele care sunt implicate în politici și să le examineze în ceea ce privește consistența internă sau validitatea presupuzițiilor lor.
10. **Politicele ca procese.** Politicile implică un proces care se întinde pe o perioadă lungă de timp. O politică apare atunci ca exprimând întreaga mișcare de schimbare într-un anumit domeniu. Spunem: politica de restructurare a sectorului minier; sau politica de reformă a educației etc.

Încercând să sintetizăm, vom avansa următoarele două definiții:

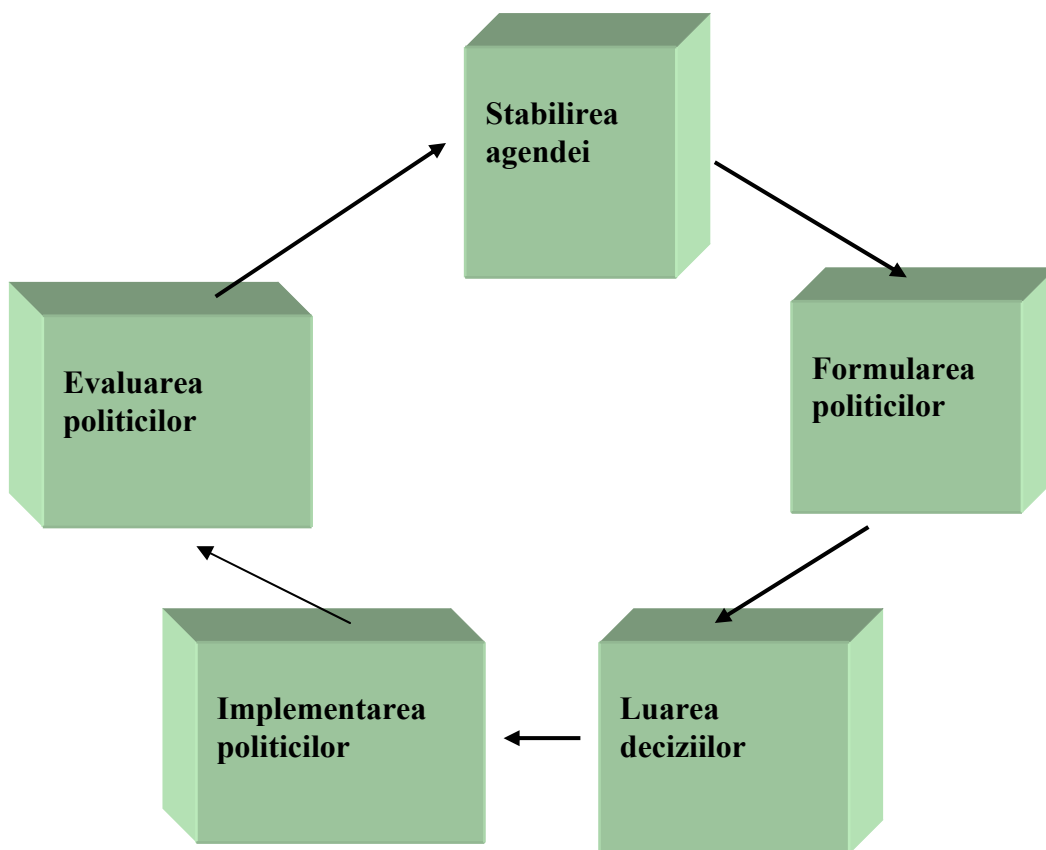
- *O politică publică este o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice.*
- *Procesul de îndeplinire a politicilor este procesul de formulare și de aplicare a politicilor publice.*

Procesul de realizare a politicilor publice – de îndeplinire a politicilor – este complex și implică, așa cum vom vedea pe larg în capitolele următoare, dimensiuni, mecanisme și actori într-o rețea de interrelații. Unul dintre cele mai cunoscute mijloace de a-l face mai ușor de înțeles e acela de împărți procesul în mai multe stadii sau etape și subetape distincte.

Ciclul unei politici este șirul acestor stadii sau etape ale procesului de înfăptuire a politicii respective.

Ideea că putem realiza această decupare a procesului oricărei politici provine din primele lucrări dedicate analizei politicilor. În general, ea nu mai este astăzi acceptată; dar nu de puține se apelează la ea pentru a face prezentarea procesului politic mai intuitivă și mai ușoară. În capitolele următoare vom discuta pe larg argumente care sprijină ideea că decuparea procesului de înfăptuire a politicilor în stadii sau etape e dificil de realizat și vom menționa mai multe modele ale acestui proces care se îndepărtează în mod explicit de acesta (de pildă, modelul cadrului coaliției de susținere al lui P. Sabatier).

Cu toate acestea (în special cu scopul de a face prezentarea problematiei abordate cât mai clară) în continuare vom analiza politicile publice apelând la următoarea schemă a ciclului unei politici:



În acest model, *stabilirea agendei* privește procesul prin care problemele ajung în atenția publicului și a instituțiilor guvernamentale; *formularea politicilor* privește procesul prin care sunt definite, evaluate, acceptate sau respinse politici alternative de soluționare a unei probleme aflate pe agendă; *luarea deciziilor* este procesul prin care instituțiile guvernamentale adoptă o anumită alternativă pentru soluționarea unei probleme; *implementarea* este procesul prin care instituțiile guvernamentale aplică politica, fac trecerea de la decizie la practică; iar *evaluarea* este procesul prin care rezultatele politicilor sunt monitorizate și evaluate, rezultatele sale putând consta în

reconceptualizarea problemei și a soluțiilor propuse. (A se vedea și Howlett, Ramesh, 1995: p.11.)

Ciclul politicilor publice a primit și alte conceptualizări. Iată două dintre ele:

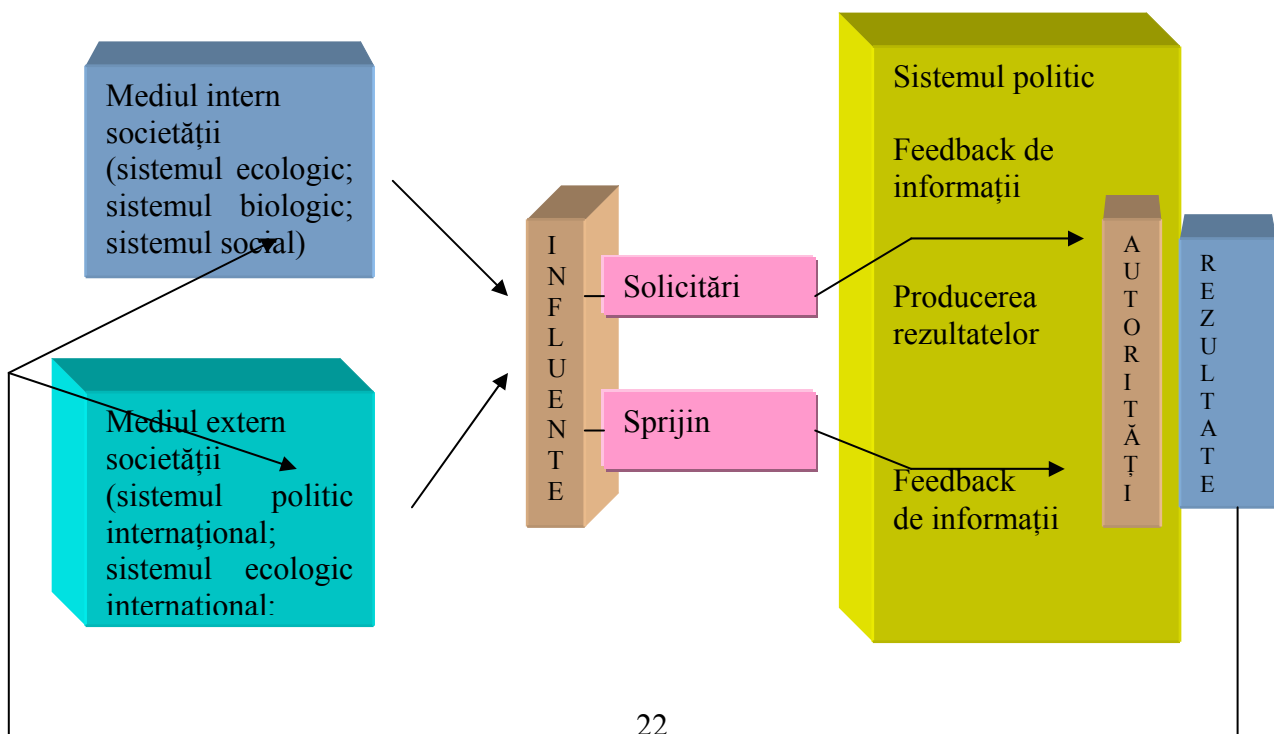
a) *Stadiile ciclului politicilor*, după Hogwood și Gunn (1984; 2000):

- (1) A decide să decizi (identificarea problemelor sau stabilirea agendei)
- (2) A decide cum să decizi (sau filtrarea problemelor)
- (3) Definirea problemelor
- (4) Prognoza
- (5) Stabilirea de obiective și priorități
- (6) Analiza opțiunilor
- (7) Implementarea, monitorizarea și controlul politicilor
- (8) Evaluarea și revizuirea
- (9) Menținerea, succesiunea și încheierea politicilor.

b) *Stadiile ciclului politicilor*, după Brewer (1974):

1. Inițierea politicii
2. Estimarea alternativelor
3. Selecția opțiunii
4. Implementarea politicii
5. Evaluarea politicii
6. Terminarea politicii.

Un exemplu de model al politicilor care nu este stadial e cel al **cutiei negre**, propus de Easton (1965). În acest model procesul politicilor este studiat în interrelațiile dintre mediul în care se desfășoară acesta: Easton ia în discuție influențele (inputurile) venite pe diverse canale (partide, mass-media, grupuri de interese); procesele din interiorul sistemului politic; convertirea acestor inputuri în rezultate.



c) De ce este nevoie de politici publice?

Prin politicile publice, statul intervine în activitatea economică și socială. El modifică realitatea, într-o direcție dorită. Care sunt rațiunile acestei intervenții? Ele se pot grupa în două mari categorii: 1) prin politicile publice se intervine pentru a corecta acțiunea pieței libere: căci piața are limitări, neîmpliniri, imperfecțiuni; 2) prin politicile publice sunt promovate valorile acceptate social, de pildă valorile importante într-o societate democratică modernă (libertatea, egalitatea, dreptatea, drepturile persoanelor).

Corectarea imperfecțiunilor pieței. Acestea sunt împrejurări în care produsul social ar putea fi mai mare sub anumite alocări ale resurselor decât cel care ar rezulta prin acțiunea forțelor pieței libere. În mod obișnuit, patru astfel de imperfecțiuni ale pieței sunt menționate: a) bunurile publice; b) monopolurile naturale; c) externalitățile; d) asimetria de informație.

Bunurile publice. Să ne amintim de exemplul intuitiv al dilemei prizonierului: problema care apare este aceea că, dacă se comportă rațional – altfel zis, urmându-și propriile interese – oamenii ajung la rezultate care sunt mai puțin bune pentru fiecare dintre ei decât altele posibile. Cei doi prizonieri nu cooperează între ei; dar dacă ar fi cooperat, rezultatul ar fi fost mai bun pentru fiecare. În cazul general, un bun public este accesibil tuturor, și nimeni nu poate fi împiedicat să beneficieze de el. Dar, dacă fiecare persoană se comportă rațional, ea încearcă să beneficieze de acel bun fără însă a plăti pentru el (de pildă: nu plătește reparațiile la instalația de căldură la bloc; sau nu cumpără echipamentul pentru ca propria mașină să nu mai polueze – chiar dacă beneficiază de căldură mai multă în urma reparațiilor și de aer mai curat pentru că se reduce poluarea). Dacă grupul din care face parte acea persoană este mare, contribuția sa individuală la producerea bunului este foarte mică: singură, ea nu-l poate asigura; dar chiar dacă nu participă la producerea lui, ea nu îi împiedică pe ceilalți să producă acel bun. Dar, dacă grupul e mare, felul în care se comportă o persoană în producerea acelui bun public trece neobservat: dacă ea contribuie, nu este apreciată; iar dacă nu contribuie, nu este sancționată. Ca urmare, dacă nu plătește pentru producerea bunului, acea persoană va avea beneficii. În concluzie, este rațional ca acea persoană să procedeze astfel, să fie “blatistă”.

Problema este însă că, dacă toți membrii grupului ar face la fel – dacă toți s-ar comporta rațional – acel bun nu ar mai fi produs și situația fiecăruia dintre membrii grupului s-ar înrăutăți (căldura în apartament ar fi mai mică; iar aerul curat ar fi tot mai puțin). Argumentul care se aduce în acest loc este următorul: e nevoie de coordonarea activității membrilor grupului: or, acest lucru presupune intervenția autorității unor instituții. În cazul reparațiilor la instalația de încălzire, asociația locatarilor (sau proprietarilor) poate cu mai mult sau mai puțin succes să încerce să-l determine pe fiecare să plătească; în cazul poluării de automobile, statul poate lua decizia de a promova anumite reglementări prin care să fie interzis un anumit nivel de poluare. Or, aceasta înseamnă a promova o anumită politică privind poluarea.

Acest argument în favoarea politicilor publice poate fi amendat din mai multe direcții. Una dintre cele mai interesante este cea propusă de E. Ostrom (1990), care – pentru cazul bunurilor comune, precum pășunile, pădurile sau pescăriile – a argumentat (atât teoretic cât și experimental) că există și alte căi de evitare a „tragediei comunelor”: de exemplu, prin autoorganizarea

comunităților locale respective și, uneori, prin cooperarea acestora cu instituțiile statului. Dacă lucrurile stau astfel, atunci consecințele pentru politicile publice sunt deosebit de importante. Într-adevăr, ele vor trebui să stimuleze aceste comunități să găsească modalități de a gestiona aceste bunuri.

Monopolurile naturale. Acestea există atunci când fie competiția nu există, fie când ea nu este eficientă: o singură firmă, de exemplu, poate produce un bun la un cost mai mic decât dacă ar exista competiție. Astfel, costul producției de electricitate într-un sistem integrat este mai mic decât dacă fiecare locuință ar avea propriul său generator de energie electrică. În astfel de cazuri, firmele mari produc mai ieftin, domină piața; cele mici dau faliment și se instaurează monopolul asupra producerii sau furnizării unui bun. consecința este că prețul acelui bun crește, iar producția lui e mai mică decât cea dezirabilă social.

E rolul guvernării ca, prin politicile sale, să corecteze aceste situații. Desigur, în unele cazuri, când puterea monopolului este redusă sau când există substitute pentru acel bun, nu e necesară o intervenție directă (de exemplu, operatorii de televiziune prin cablu tind să formeze monopoluri naturale; dar există substitute pentru acestea: televiziunea în sens obișnuit etc.). Soluția tradițională a fost aceea de a înființa o întreprindere publică al cărei scop era producerea bunului respectiv. Supoziția era că aceasta va produce bunul într-o cantitate mai mare și la un preț mai mic – căci, ca întreprindere publică, obiectivul său central nu este obținerea de profit. O altă soluție este aceea de a reglementa activitatea întreprinderilor private care produc acel bun: în cazul telefoniei, al asigurării cu apă potabilă sau cu gaz a locuințelor, al curățeniei în oraș; sunt formulate standarde de producere a bunului, este reglementat prețul acestuia etc. O altă soluție este cea de “franchise”: producerea bunului este cedată prin competiție unor întreprinderi private (cele care oferă cel mai mic preț la cea mai bună calitate); supoziția este că astfel va scădea prețul acelui bun.

Externalitățile. O externalitate este un impact (pozitiv sau negativ) care rezultă dintr-o acțiune (privitoare la producerea sau la consumul unui bun) și care afectează pe cineva care nu a consimțit la ea prin participarea într-un schimb voluntar. (Creșterea prețurilor la un produs nu e așadar o externalitate, fiindcă atât cei care cumpără cât și cei care vând se angajează în mod voluntar în acest schimb). O externalitate negativă este de pildă poluarea aerului sau a apei (a Tisei, Siretului sau Jiului, ca să luăm exemple binecunoscute), făcută de o firmă prin activitățile ei productive; sau depozitarea gunoierului în spații publice (în spatele unor buticuri amplasate pe domeniul public); sau fumul de țigări al celor care fumează în săli de ședință în care există și nefumători etc. O externalitate pozitivă este, de pildă, vaccinarea care reduce riscul îmbolnăvirii pentru toți, sau plăcerea resimțită când trec printr-un parc frumos amenajat sau pe lângă o casă bine îngrijită.

	<i>Externalități pozitive</i>	<i>Externalități negative</i>
<i>De la producător la producător</i>	parcuri de distracții create, care facilitează comerțul de băuturi răcoritoare	poluare chimică a râurilor, care aduc pagube pescarilor din aval
<i>De la producător la consumator</i>	păduri private, care sunt apreciate de iubitorii de	poluarea aerului de către întreprinderi metalurgice,

	natură	care vatămă persoanele care locuiesc în zonă
<i>De la consumator la consumator</i>	vaccinarea unor persoane contra unor boli contagioase, care reduce și riscul contaminării altora	fumul de țigară de la o persoană care reduce plăcerea comeseanului
<i>De la consumator la producător</i>	scrisori trimise de consumatori privind calitatea produselor	galeria unui club de fotbal, care disturbă activitatea într-un institut de cercetare

(Adaptare după Weimer, D.L., Vining, A.R., 1999: p. 90)

Principalele tipuri de politici care încearcă să corecteze aceste situații sunt următoarele (desigur, ele sunt cerute în primul rând atunci când influențele unei externalități sunt îndeajuns de semnificative pentru a fi nevoie de promovarea unei politici; căci, de pildă, automobilele au poluat de la începutul secolului al XX-lea, însă problema a apărut ca fiind semnificativă mult mai târziu): o soluție este aceea de a produce reglementări ale unor domenii; de exemplu, se instituie standarde de nepoluare pentru întreprinderi metalurgice, chimice, ori automobile. O altă soluție este aceea de a introduce taxe și subsidii: taxe pentru externalitățile negative și subsidii care încurajează producerea celor pozitive.

Informația asimetrică. Să observăm dintru început că informația este un bun public: consumul ei se caracterizează prin nerivalitate – consumul ei de către mine nu interferează cu al tău. Problema care apare este aceea a exclusivității. O informație precum cea privind evoluțiile meteorologice în următoarea perioadă este neexclusivă; dar există situații în care cantitatea de informație privitoare la un bun de care dispun persoanele interesate e diferită. Uneori consumatorii sunt mai puțin informați decât cei care oferă un bun (cumpărătorii de automobile second-hand; sau pacienții în raport cu doctorii). Atunci este necesară o politică guvernamentală: informația este oferită de către instituțiile guvernamentale sau se solicită celor care oferă bunurile prezentarea informației relevante către clienții lor.

Într-o varietate de situații (dar cu deosebire pe piața asigurărilor) asimetria de informație produce selecție adversă și hazard moral. În fiecare din aceste cazuri, piețele private tind să producă prea puțin dintr-un bun sau un serviciu și de aceea sunt necesare politici publice pentru a mări bunăstarea cetățenilor.

Oamenii tind să fie mai puțin grijulii cu ei înșiși atunci când nu sunt supuși riscurilor: te asiguri de sănătate nu la douăzeci, ci al patruzeci de ani; și îți asiguri locuința pentru caz de cutremur dacă locuiești în Focșani, nu în Oradea. Din punctul de vedere al societății de asigurări, selecția clienților săi este adversă: se asigură cei cu risc mai ridicat; de aceea societatea este pusă în situația de a solicita asigurări mai ridicate. În acest caz, rolul instituțiilor guvernamentale este acela de a informa și de a persuadea cât mai multe persoane să se asigure (uneori, ca în cazul automobilelor, există chiar asigurări obligatorii).

Oamenii sunt de asemenea mai puțin grijulii cu ei înșiși atunci când nu urmează să sufere de consecințele propriilor acțiuni: pe șosea șoferii tind să meargă cu o viteză mai mare decât cea legală, dacă știu că nu există radar sau un echipaj al poliției; aceasta, chiar dacă limita de viteză este impusă pentru securitatea lor proprie. Hazardul moral este lipsa de stimulente de a avea grijă atunci când nu urmează să suferim consecințele acțiunilor noastre. Societățile de asigurări, nefiind sigure că clienții lor au un comportament adecvat, tind să ofere mai puțin și să mărească primele de asigurări. Politicile cele mai mult practicate de instituțiile guvernamentale au fost acelea de a promova informațiile relevante; de a oferi subsidii (pentru ieftinirea centurilor de siguranță în automobile); de a ridica taxele pentru țigări și alcool (descurajând astfel consumul acestora).

Necesitatea intervenției statului prin politicile publice decurge din existența unor neîmpliniri, imperfecțiuni sau limitări ale pieței. Totuși, așa cum vom vedea în capitolele următoare, intervenția statului nu înseamnă că ele sunt automat eliminate sau rezolvate. Acțiunea guvernamentală creează propriile ei probleme.

	<i>Piața</i>	<i>Statul</i>
Supoziții idealizante	eficiență libertatea alegerii creativitate	dreptate democrație tratament egal
Probleme reale	segregare formare de carteluri monopoluri	birocrăție corupție cozi

(După Rothstein, B., 1998: p. 201)

Promovarea valorilor acceptate social. Nevoia de a promova politici, discutată anterior, viza o valoare importantă în societățile moderne: cea a **eficienței**. Intervenția guvernamentală, printr-o varietate de politici, era menită să crească eficiența acolo unde piața liberă nu reușea singură să o ofere pe cea mai ridicată. Există însă și alte valori pe care societățile moderne doresc să le promoveze. Idealul **libertății**, al unei societăți mai **drepte**, al unei societăți în care **drepturile persoanelor** sunt respectate, au motivat și motivează multe din acțiunile guvernamentale.

Să luăm un exemplu pentru a face mai intuitiv acest aspect. Să presupunem că am avea o societate compusă din numai trei persoane: *A*, *B*, *C*. Să presupunem de asemenea că putem măsura pe o aceeași scală beneficiile (sau utilitățile) pe care fiecare din cele trei persoane le obține prin cooperarea socială. Simplificând, presupunem că există doar trei scheme de cooperare socială, anume politicile 1, 2, 3. Care din cele trei rezultate care apar prin aplicarea acestor politici este cel dezirabil social?

	Utilități individuale			Evaluări alternative		
	A	B	C	Utilitarism (suma)	Rawls (minimul)	Nash (produsul)
Politica 1	80	80	40	200	40	256000
Politica 2	70	70	50	190	50	245000
Politica 3	100	80	30	210	30	240000
Alegerea propusă:				Politica 3	Politica 2	Politica 1

(Exemplu adaptat după Weimer, D.L., Vining, A.R., 1999: p. 136.)

Vom discuta trei modalități alternative de evaluare a acestor politici. Prima este cea *utilitaristă*. Potrivit utilitariștilor (printre cei mai cunoscuți utilitariști sunt J. Bentham și J. St. Mill, în secolul trecut; J. Harsanyi, în secolul nostru), fiecare politică trebuie evaluată ținând seamă numai de consecințele aplicării ei asupra tuturor persoanelor afectate. Politica cea mai bună e cea care produce cea mai mare utilitate (cum spuneau utilitariștii clasici, “cea mai mare fericire pentru cei mai mulți”). Comparând cele trei politici din exemplul nostru, observăm că a treia produce cea mai mare utilitate (vedem acest lucru dacă însumăm utilitățile fiecărei persoane) – și ca urmare ea este cea care potrivit utilitarismului trebuie să fie adoptată. Utilitarismul este democratic: căci sunt luate în considerare, cu aceeași pondere, utilitățile fiecărui membru al societății. Problema este însă că el nu oferă o protecție cetățenilor: cum observăm, politica 3 este aleasă de utilitariști chiar dacă prin aplicarea ei persoana *C* obține cea mai mică utilitate dintre toate rezultatele posibile.

Criteriul pe care l-a propus J. Nash este mai egalitarist: dintre două distribuții ale utilităților, el preferă pe cea care nu permite discrepanțe mari între persoanele implicate.

J. Rawls (1971) consideră că utilitarismul, dar și criteriul modificat al lui Nash, nu reușesc să dea seamă de valoarea fundamentală a societăților moderne: cea a echității sau a dreptății sociale. Într-o societate trebuie să se acorde cea mai mare considerație acelor membri ai ei care sunt cei mai dezavantajați. Atât prin adoptarea politicii 3, cât și prin adoptarea politicii 1 (care rezultă prin acceptarea criteriului utilitarist, respectiv a celui al lui Nash), persoana cea mai dezavantajată, anume *C*, nu obține cea mai mare utilitate care îi este accesibilă. Dacă însă aplicăm principiul celui mai mare beneficiu pentru cel mai dezavantajat, atunci politica acceptabilă este a doua. Rawls ajunge la această concluzie apelând la următorul experiment imaginar. Să presupunem că fiecare dintre noi ne-am afla în situația de a alege cea mai dreaptă formă de organizare a societății în care trăim (ne-am afla, zice el, într-o “poziție originară”). Să lăsăm deoparte toate modalitățile pe care moral nu le acceptăm ca fiind relevante pentru a diferenția între oameni: faptul că au o anumită poziție socială, că au o anumită avere sau un anumit venit, că au sau nu talente etc. Căci noi acceptăm că aceste caracteristici ale persoanelor nu sunt semnificative moral și nu trebuie să conteze atunci când tratăm pe altcineva ca persoană. Rawls spune că ne-am găsi sub un “văl de ignoranță”, în care fiecare dintre noi nu ar ști ce astfel de caracteristici are: ce poziție avem în societate, ce talente avem, ce avere sau venit avem etc. Atunci cum am gândi o societate dreaptă? După Rawls, de teama riscului ne-am gândi la o societate în care cel mai slab situat are cea mai bună poziție posibilă. Nu am dori, de pildă, o societate sclavagistă: căci, deși poate că multora le-ar place să fie stăpâni de sclavi, nu au cum să știe dacă în acea societate nu vor fi cumva slavi; și, pentru a elimina acest risc, ei vor prefera o societate în care nu există sclavie. În exemplul nostru, politica pe care va trebui să o alegem este 2, căci ea maximizează utilitatea persoanei *C*, cea mai dezavantajată din societatea descrisă aici.

Valoarea dreptății este fundamentală pentru societățile moderne; promovarea politicilor publice trebuie să se raporteze neconținut la ea ca o constrângere esențială. Căci ea înseamnă, în fond:

- a respecta libertatea individuală;
- a respecta egalitatea de șanse;
- a respecta demnitatea umană, dreptul fiecăruia la un trai decent.

Să ne gândim numai la câteva dintre politicile promovate în societățile moderne: cele care asigură educația de bază (mai mult, în foarte multe țări statul susține – parțial de cele mai multe ori – educația la un nivel mai înalt decât cel de bază); cele privind protecția socială a salariaților și pensionarilor; cele privind asigurările sociale de sănătate etc. De fiecare dată valori precum cele menționate mai devreme au fost cele care au constrâns tipurile de politici adoptate și au impus aplicarea lor. Desigur, au existat întotdeauna grupuri sociale care, aderând la acele valori, au presat în acest sens.

Există și alte valori care apar de multe ori în calitate de constrângeri importante asupra politicile publice promovate de instituțiile guvernamentale. Între acestea, vom menționa numai două: respectarea **drepturilor minorităților** (naționale, rasiale, religioase, dar și sexuale); și respectul față de natură (constrângeri de natură **ecologică**).

Pentru **ecologiști**, conceptul central este cel de *interdependență*: nici o parte a lumii naturale nu este independentă de cealaltă și de aceea nu poate pretinde o „superioritate” intrinsecă. Omul nu este stăpânul naturii, așa cum a pretins epoca modernă cu idealul ei de stăpânire a naturii, ci numai una din părțile ei. De aici decurge un simț al egalității biotice: omul este pe același plan cu alte părți ale naturii, care au existat cu mult înainte ca omul să apară pe pământ. Interdependența se leagă de ideea de *diversitate*: stabilitatea unui sistem ecologic depinde de diversitatea lui. Dispariția atâtor specii amenință grav diversitatea vieții pe planeta noastră și deci amenință stabilitatea ei.

Ecologiștii conchid de aici și cu privire la valorile sociale: o societate sănătoasă, la fel ca și un sistem ecologic stabil, e una în care diversitatea de opinii, de moduri de viață nu numai că este tolerată, dar este, mai mult, stimulată. O societate de acest tip este una în care cetățenii participă la viața publică. Ecologiștii cred de aceea în virtuțile unei societăți în care rolul comunităților este ridicat, în care deciziile s-au descentralizat. Pentru ecologiști, „ceea ce este mic e frumos”.

Valorile pe care le susțin ecologiștii se opun celor ale societății tehnno-industriale contemporane:

Valori de bază:

- societate comunitară cooperantă vs. o societate a individualismului agresiv
- accent pe valori nemateriale și spirituale vs. urmărirea bunurilor materiale
- intuiție, înțelegere vs. cunoaștere rațională și tehnocrată
- descentralizare vs. o societate organizată ierarhic
- distincție între dezvoltare și apelul la tehnologie vs. acceptarea necondiționată a tehnologiei

Mediul:

- armonie cu natura vs. dominarea naturii
- resurselor sunt considerate ca strict limitate vs. mediul gestionat ca o simplă resursă
- consum mic de energie vs. risipă de energie

Economia:

- durabilitate, calitatea vieții vs. creștere economică prin stimularea cererii
- producție la nivel scăzut pentru nevoi locale vs. piață liberă
- diferențe mici de venituri vs. diferențe mari de venituri
- producție pentru folosire vs. producție pentru schimb

Organizare politică:

- descentralizare vs. centralizare
- democrație participativă vs. democrație reprezentativă.

Întrebări și aplicații

- 1) În ce constă mecanismul “mâinii invizibile”?
- 2) Analizați pe baza unor exemple concrete criticile feministe la adresa distincției dintre public și privat.
- 3) Discutați două câte două cele șase coordonate pe care se definește sectorul public și determinați diferențele între ele.
- 4) Care sunt caracteristicile sectorului public care îl disting de cel privat?
- 5) Analizați factorii care au determinat creșterea sectorului public. Cum influențează ei măsurile luate de guvernele României de privatizare și în general de reducere a sectorului public?
- 6) Dați exemple de bunuri comune; vămuite; publice. Analizați-le în funcție de cele două criterii. Încadrarea unui bun într-o categorie depinde de caracteristicile tehnice ale bunului sau de caracteristicile lui economice?
- 7) În ce constă problema acțiunii colective?
- 8) Dați exemple de folosire a termenului “politică” în fiecare din cele zece sensuri menționate de Hogwood și Gunn.
- 9) Definiți ciclul unei politici.
- 10) Analizați, pe bază de exemple proprii, necesitatea unor politici publice în cazul în care intervin monopoluri naturale, externalități, asimetrii de informație.
- 11) Argumentați rolul valorilor ecologice în politicile industriale.

2. CE ESTE ANALIZA POLITICILOR?

Obiectivele capitolului

Obiectivul acestui capitol este acela de a defini analiza politicilor și rolul analiștilor de politici. De asemenea, vor fi menționate principalele tipuri de abordări ale influenței statului asupra procesului de desfășurare a politicilor. După parcurgerea acestui capitol și efectuarea întrebărilor și aplicațiilor cu care se încheie, veți putea:

- să deosebiți între analiza politicilor și alte abordări ale procesului de desfășurare a politicilor;
- să definiți principalele funcții ale statului modern;
- să identificați în analizele politicilor abordările pluraliste, elitiste sau marxiste;
- să recunoașteți principalele tipuri de modele ale politicilor.

Termeni cheie: *analiza politicilor; analiști de politici; pluralism; elitism; marxism; model al unei politici.* .

Conținutul capitolului:

- a. Analiza politicilor
- b. Statul și politicile publice
- c. Modele ale politicilor

a) Analiza politicilor

Studiul sau **analiza** politicilor reprezintă o preocupare relativ nouă (chiar dacă, desigur, guvernanțele se confruntaseră și înainte cu problemele privind desfășurarea politicilor); originile sale se află în anii imediat următori celui de-al doilea război mondial. Cel puțin două surse au contribuit la dezvoltarea analizei politicilor:

- a) Scala tot mai mare a problemelor cu care, în țări diferite, s-a confruntat guvernarea. Creșterea sectorului public, complexitatea tot mai mare a problemelor au făcut necesară utilizarea în elaborarea și în implementarea politicilor a unor tehnici și abilități care presupuneau o înțelegere specializată.

- b) Creșterea preocupărilor cercetătorilor, în special a celor din universități, pentru studiul politicilor publice: în cazul multor cercetători din științele politice și administrative, ideea de a aplica teoriile formulate în „rezolvarea” problemelor sociale – nu numai a celor economice – a motivat în mare măsură încercarea lor de a găsi punți între știință și guvernare, între cunoaștere și practică.

Desigur, procesul nu a fost unul lin, și nici nu a existat o explozie imediată a cercetărilor de acest tip. Abia în anii '70 și mai cu seamă în anii '80 domeniul a căpătat o identitate bine definită (prin dezvoltarea programelor de studii – în special de master –, prin publicarea de studii de specialitate în reviste dedicate acestor teme sau a unor manuale, prin formularea tipurilor principale de abordări teoretice). S-a putut astfel vorbi cu sens despre existența unei științe a politicilor.

Așa cum sugera unul dintre pionierii ei, H. Lasswell (1951), știința politicilor are trei trăsături definitorii:

- este *multidisciplinară*: aplică metode și cunoștințe din domenii diferite, precum studiul instituțiilor politice, științele economice, teoria organizațiilor, drept, administrație, statistică etc.;
- este orientată spre *rezolvarea de probleme*: ea nu are un caracter pur academic (și adesea steril), ci se orientează spre problemele lumii reale, căutând soluții acestora;
- este explicit *normativă*: e o știință care își asumă explicit faptul că nu poate fi absolut obiectivă; în analiza acțiunii guvernamentale ea face apel la valori alături de tehnici, la scopuri alături de mijloace. După Lasswell, știința politicilor are ca direcție „îmbunătățirea cunoașterii necesare îmbunătățirii practicii democrației. Într-un cuvânt, accentul cade pe știința politicilor într-o democrație, în care scopul fundamental este demnitatea umană, în teorie ca și în practică” (Lasswell, 1951: p. 15).

Ce este analiza politicilor? Ca în orice domeniu al cunoașterii, e foarte greu de dat o definiție care să acopere toate preocupările pe care le au specialiștii recunoscuți. Pentru început, uneori e mai cu folos să indicăm mai multe definiții. Avantajul este acela că astfel ne putem face o imagine mai generală asupra domeniului. Astfel, analiza politicilor este:

- o disciplină care folosește multiple metode de cercetare și de argumentare pentru a produce și a transforma informația relevantă pentru politici care poate fi utilizată în contexte politice pentru a rezolva probleme publice (Dunn, W.N., 1986: p. 60);
- o recomandare făcută clientului, relevantă în deciziile publice și întemeiată pe valori sociale (Weimer, D.L., Vining, A.R., 1999: p. 27);
- un proces prin care identificăm și evaluăm politici și programe alternative care urmăresc să diminueze sau să rezolve probleme sociale, economice sau politice (Patton, C.V., Sawicki, D.S., 1986: p. 21);
- o artă și un meșteșug: e o artă, pentru că solicită intuiție, creativitate și imaginație pentru a identifica, defini și construi soluții la probleme; și este un meșteșug, pentru că solicită stăpânirea unei cunoașteri metodologice, tehnice și interdisciplinare în domenii care merg de la economie la drept și la politică, la comunicare, administrație și management. Pe scurt, este o abordare orientată spre client (Geva-May, I., Wildavsky, A., 1997: p. xxiii).

O modalitate folositoare pentru a înțelege ce este o anumită disciplină intelectuală este aceea de a o compara cu altele, mai mult sau mai puțin apropiate: învățăm mai bine ce este ea dacă știm ce nu este. Să comparăm așadar analiza politicilor cu 1) cercetarea academică în științele sociale; 2) planificarea; 3) administrația publică tradițională; 4) jurnalismul (a se vedea și Weimer, D.L., Vining, A.R., 1999: cap. 2).

	<i>Obiectivul major</i>	<i>„Clientul”</i>	<i>Stilul comun</i>	<i>Constrângeri de timp</i>	<i>Slăbiciuni</i>
<i>Cercetarea academică în științele sociale</i>	Elaborare de teorii pentru a înțelege societatea	Adevărul”, așa cum e definit el în cadrul disciplinei; alți cercetători	Metode riguroase pentru a construi și evalua teoriile	rare	adesea este irelevantă în deciziile pe care le iau guvernanții
<i>Planificarea</i>	definirea și atingerea unei stări dezirabile viitoare a societății	„interesul public”	reguli și norme profesionale; specificare a obiectivelor de atins	presiune mică, atunci când se are în vedere un viitor mai îndelungat	atunci când procesul politic e ignorat, e mai degrabă o sumă de dorințe
<i>Administrația publică tradițională</i>	realizarea eficientă a programelor stabilite în procesul politic	„interesul public”, așa cum apare acesta în programele stabilite	managerial și legal	constrângeri de timp (de exemplu, în stabilirea și executarea bugetelor), alături de decizii rutiniere	excluderea alternativelor care nu se încadrează în program
<i>Jurnalismul</i>	concentrarea atenției publicului asupra problemelor societății	publicul	descriptiv	termene foarte precise	lipsă de analiză și de moderație

Cercetarea în științele sociale de tip „academic”, așa cum se desfășoară în universități, este puțin legată de cerințele imediate ale societății. Cercetarea academică are propriile sale constrângeri interioare: elaborarea de teorii acceptabile în comunitatea științifică respectivă. Desigur, uneori ideile dezvoltate în lumea universitară pot să aibă un rol important în schimbarea imaginii decidenților despre societate sau despre un domeniu al acesteia, dar ea nu are o relevanță directă asupra deciziilor specifice. Or, analiza politicilor își propune acest lucru drept obiectiv central.

Planificarea a reprezentat un răspuns la limitările, neîmplinirile, imperfecțiunile pieței libere, ca și la dificultățile generate de regimuri politice pluraliste. Ideea generală este aceea de specifica obiective care să conducă la o societate mai bună și, în al doilea rând, de a determina căile prin care scopurile pot fi atinse. Planificarea presupune o centralizare a autorității în vederea formulării și aplicării planurilor respective. Ea are două mari slăbiciuni: 1) dificultatea de a preciza cu claritate obiectivele și mijloacele: așa cum poate ne mai amintim, planurile cincinale prevedeau cu exactitate care urma să fie nivelul unor indicatori economici sau sociali (cu cât să crească industria producătoare de

produse alimentare sau de pantofi sau de sănii), însă ele nu aveau cum să stabilească un raport eficient între producție și dorințele consumatorilor; 2) pentru a fi eficientă, planificarea necesită prelucrarea unei cantități uriașe de date, privitoare la toți actorii economici – ceea ce este efectiv imposibil.

Adesea, atunci când vorbim despre planificare, ne vine în minte planificarea socialistă, al cărei eșec a fost consfințit la sfârșitul anilor '80. Și o lungă perioadă de timp spectrul ei a împiedicat aplicarea unor metode mai simple, mai puțin ambițioase de planificare. (Chiar cuvântul „planificare” este evitat.) Dar anumite modalități de planificare sunt chiar de dorit. De exemplu, ceea ce se cheamă planificarea urbană. Dacă ne uităm la ceea ce s-a construit în orașele noastre în ultimul deceniu, observăm lipsa oricărei concepții. De aceea, programele recent formulate de Agenția Națională a Locuințelor, de construire planificată a unor cartiere rezidențiale, încearcă să îndrepte o astfel de situație. O planificare care ține seamă de public, care își propune obiective concrete, nu foarte ambițioase, este un instrument important pentru formularea politicilor.

Administrația publică tradițională s-a bazat pe distincția fundamentală dintre mijloace și scopuri. Scopurile, se argumentează, sunt stabilite de factorul politic: reprezentanții aleși sunt cei care determină obiectivele, unde trebuie să se ajungă. Funcționarii publici trebuie doar să găsească cele mai eficiente mijloace de a atinge acele scopuri: ei nu propun programe guvernamentale, politici, ci doar le aplică (sau le administrează). Organizarea administrativă, a cărei unitate este – așa cum am văzut în capitolul anterior – biroul, dezvoltă proceduri formale, rutiniere, norme și reguli prin care programele sunt aplicate.

Complexitatea administrației publice contemporane face ca acest model să fie astăzi puțin adecvat realității. În practica formulării politicilor, nu e posibil să facem o distincție fermă, clară între stabilirea scopurilor și alegerea mijloacelor. Apoi, creșterea rolului guvernării face ca în formularea alternativelor, în compararea și selectarea acestora, în aplicarea politicilor funcționarii publici să aibă un rol tot mai important. În sfârșit, profesionalizarea crescândă a administrației publice a crescut rolul expertizei de specialitate în procesul de îndeplinire a politicilor publice, iar o mare parte a acesteia este furnizată de funcționarii publici. Aceste transformări sunt deja încorporate în „noua” administrație publică, numită uneori și „management public”. În această nouă paradigmă de înțelegere a administrației publice, analiza politicilor este o componentă importantă a pregătirii funcționarilor publici.

Obiectivele noului management public (Hood, C., 1991):

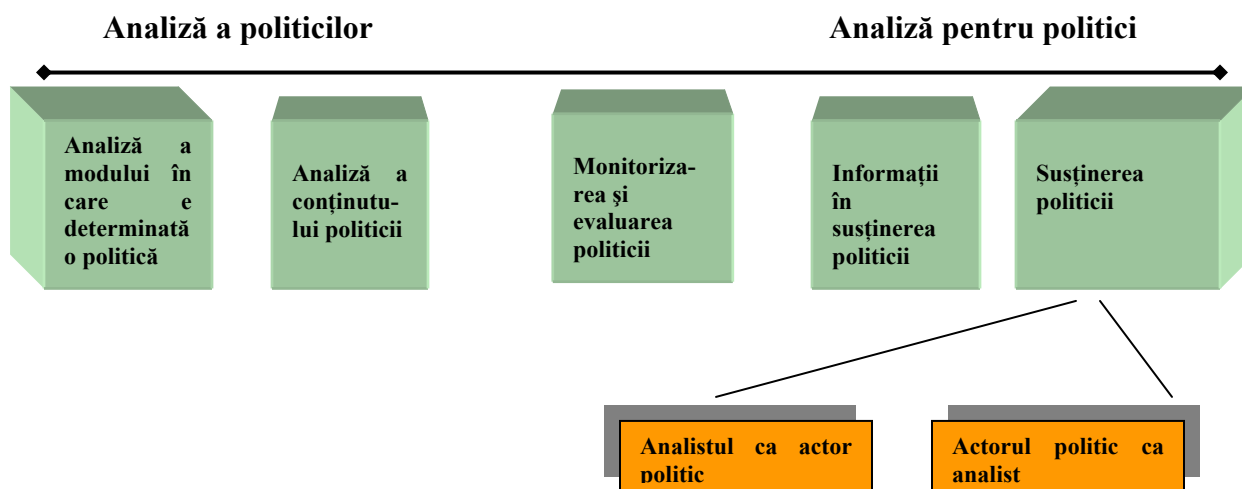
1. Accentul pe *managementul profesional* în sectorul public: managerii publici trebuie lăsați să facă management.
2. *Standarde și măsuri de performanță explicite*: obiectivele trebuie definite, iar țintele stabilite.
3. Accent mai mare pe *controlul rezultatelor*: trebui urmărite rezultatele, mai degrabă decât procedurile.
4. Schimbare spre *dezagregarea* unităților din sectorul public: spargerea unităților mari în altele mai mici, finanțate separat, definite în raport cu produsele urmărite.
5. Schimbare spre o mai mare *competiție în sectorul public*: accent pe contracte, pe proceduri de licitație publică.
6. Un accent pe *practicile de management din sectorul privat*: de la etica de tip militar a serviciului în sectorul public spre flexibilitate în angajare și în recompense.
7. Un accent pe *disciplină și parcimonie* în utilizarea resurselor.

E important să comparăm jurnalismul cu analiza politicilor, chiar dacă, desigur, diferențele sunt foarte mari. (Pe de altă parte, să nu confundăm analiza politică cu analiza politicilor; nici „analistul politic” care scrie editoriale – uneori zilnic – în diverse ziare cu analistul de politici!) Ziariștii se concentrează asupra faptelor mai concrete, asupra evenimentelor care pot deveni știri (deci nu asupra a ceea ce este rutinier și nu are caracteristicile senzaționalului). De asemenea, chiar când scriu despre politicile publice, ziariștii sunt mai puțin interesați de aspecte conceptuale, ori de valorile sociale implicate. Pe de altă parte însă, rolul mass media în procesul de înfăptuire a politicilor publice este nu arareori ridicat. Mass media au o contribuție mare în stabilirea agendei; în promovarea principalelor opțiuni alternative, în diseminarea informației către grupurile interesate de o problemă etc.

Analiza politicilor reprezintă un alt mod de abordare a procesului de înfăptuire a politicilor. Există două mari tipuri în care ea se poate realiza:

- a) ca **analiză a politicilor**: o activitate de cercetare (de multe ori universitară) care vizează în principal studierea, înțelegerea teoretică a procesului de înfăptuire a politicilor;
- b) ca **analiză pentru politici**: o activitate practică (de multe ori solicitată de un client), care vizează soluționarea unei probleme concrete.

Nu există însă o graniță rigidă între cele două tipuri de a realiza analiza politicilor; mai degrabă, activitatea efectivă pe care o desfășoară un analist se găsește undeva pe un continuum între două extreme. Avem (vezi Parsons, W., 1995: p. 55):



În capătul din stânga avem analize ale modului în care e determinată o politică: *cum* este făcută o politică; de *ce*; *când*; pentru *cine*. Urmează analize ale conținutului politicilor: descrieri ale unei politici particulare, ale felului în care ea se leagă de alte politici, sau critica ei.

Monitorizarea și evaluarea politicilor este activitatea de examinare a modului în care politicile sunt aplicate, prin comparație cu scopurile, obiectivele propuse și prin impactul lor asupra problemei.

Înspre dreapta, analizele pentru politici cuprind, mai întâi, informații folositoare pentru susținerea politicii: rolul lor este acela de a sprijini formularea și aplicarea politicii, de exemplu prin cercetarea situației (a problemei înseși și a contextului politic în care e formulată politica), prin examinarea și compararea alternativelor sau prin propunerea de alternative noi. În sfârșit, susținerea politicii cuprinde cercetări, argumente elaborate cu scopul direct și precis de a influența agenda politicilor din interiorul sau din exteriorul guvernării. Analistul de politici devine astfel un actor politic (la fel cum actorii politici pot în acest caz să acționeze ca analiști de politici).

Dezvoltarea cercetărilor de acest tip a fost motivată de un ideal (*iluminist*) potrivit căruia știința – în particular știința politică aplicată – poate sprijini (dacă nu chiar înlocui în unele contexte) luarea unor decizii sociale. Ideea fundamentală aflată în spatele lor era aceea că putem aplica metodele științifice în înțelegerea problemelor sociale; că, folosindu-le, putem analiza opțiunile posibile; și că, aplicându-le, putem decide într-o modalitate rațională (și, de aceea, eficientă), sprijinindu-i pe cei care aplică politicile. Desigur, încă de la sfârșitul secolului al XIX-lea guvernele au început să folosească datele privind realitatea economică și socială într-o manieră sistematică. În anii '50 și '60 în principal în S.U.A., dar și în țările foste socialiste (care dezvoltaseră mecanisme de planificare) metodele elaborate în științele politice și economice au fost utilizate mai mult. Așa cum sperau promotorii lor, ele urmau să sprijine și să simplifice metodele de elaborare a politicilor publice. Dar, privind în urmă, nu se poate spune că acele speranțe au fost împlinite. Complexitatea uriașă a problemelor cu care s-au confruntat guvernanțele în această perioadă, lipsa unor metode îndeajuns de bine elaborate au împiedicat realizarea acestor obiective. În anii '80 s-a produs de aceea o translație în privința sarcinilor pe care și le pot asuma analiștii de politici și a obiectivelor analizei politicilor.

Ideea care a predominat este aceea că analiza politicilor nu are rolul de a înlocui deciziile politice, ci – mai degrabă – ea are rolul de a le facilita. Nu are rolul de a propune soluții (soluția optimă sau cea mai bună), ci de a oferi informații, de a face analize specifice și în momente bine determinate ale procesului de desfășurare a politicilor, chiar dacă formularea de recomandări, pe care decidenții sunt liberi să le accepte sau nu, rămâne un obiectiv important.

Cu aceasta, putem să trecem acum de la discuția privind analiza politicilor ca activitate la cei care o desfășoară: analiștii de politici. Cine sunt ei, ce fac, unde lucrează, cum ajung să lucreze în acest domeniu? Analiștii de politici trebuie să posede două mari tipuri de abilități: *științifice* și *facilitatoare*. Cele științifice vizează: 1) capacități de structurare a informației (abilitatea de a clasifica ideile legate de politici și de a examina corespondența lor cu “lumea reală”); 2) capacități de colectare a informației (de a face observații corecte privind persoanele, evenimentele, procesele care privesc politicile publice); 3) capacități de analiză a informației, pentru a putea trage concluzii pe baza datelor empirice disponibile. Abilitățile facilitatoare sunt importante pentru sprijinirea managementului unei politici politice (în ceea ce privește elaborarea dar și aplicarea și evaluarea ei).

Ce îi preocupă pe analiștii de politici?

- sunt preocupați de probleme și de relațiile politicilor publice cu acestea;
- sunt preocupați de conținutul politicilor publice;
- sunt preocupați de ceea ce decidenții asupra politicilor fac sau nu fac. Sunt interesați de ceea ce determină domeniul politicilor;
- sunt preocupați de consecințele politicilor, în termeni de produse și de rezultate.

Ce fac analiștii de politici?

- fac recomandări (clienților: agenții guvernamentale sau neguvernamentale): pe baza unor analize preliminare a problemelor; pe baza unor analize detaliate, care implică modelare și cercetare;
- ghidează deciziile: produc informații; sprijină alegerile între politici;
- alte contribuții: descrierea problemei; modelarea problemei; cercetare relativă la politici; suport indirect (prin intermediul ziariștilor sau al altor analiști).

Unde pot fi ei găsiți?

- în universități: universitari interesați de probleme și de procesul de desfășurare a politicilor;
- în institute de cercetare independente și în „think-tanks”: fie ca personal permanent, fie ca angajați prin contract;
- în instituții guvernamentale: persoane responsabile cu cercetarea în guvern, parlament, ministere, agenții guvernamentale etc.
- în grupuri de presiune și lobby: grupuri de interese care încearcă să influențeze politicile fie formulează unele politici, fie monitorizează politicile existente;
- partide politice, care au departamente implicate în cercetări privind politicile sau în sprijinirea activităților partidului.
- în calitate de consultanți liber-profesioniști: ei se angajează în analiză pe bază de contract.

În ce domenii sunt implicați?

- asistență sanitară;
- educație; transporturi;
- mediu;

- politici sociale;
- politici economice;
- planificare urbană etc.

Asupra cărui stadiu al procesului de îndeplinire a politicilor se concentrează?

- se constată o specializare accentuată: unii analiști sunt interesați în stabilirea agendei, alții în luarea deciziilor, alții în implementare, alții în evaluare.

Cum se realizează pregătirea lor?

- au pregătiri de bază diferite;
- au urmat cursuri speciale de analiză a politicilor;
- programele de politici publice cuprind cursuri de: (macro)economie; instituții politice; comportament organizațional; drept public; administrație publică; statistică etc.
- cursurile nu sunt foarte aplicative; cuprind nu cercetări asupra unor politici particulare, ci cercetare fundamentală asupra politicilor; exemplu de cercetare asupra unei politici: care va fi efectul introducerii taxelor de studii pentru toți studenții asupra calității și eficienței în învățământul superior? Sau: exemplu de cercetare fundamentală asupra politicilor: care sunt factorii care determină creșterea calității și eficienței în învățământul superior?

(cf. Parsons, W., 1995: pp. 29 – 31; MacRae, D. Jr., Whittington, D., 1997: pp. 9; 40.)

b) Statul și politicile publice

Am văzut, în capitolul anterior, că rolul statului a crescut în perioada de după al doilea război mondial, în parte datorită creșterii mărimii și complexității sectorului public. Dar încă nu am discutat două probleme esențiale:

- 1) Care este rolul statului în elaborarea politicilor publice?
- 2) Care sunt instrumentele prin care intervine statul pentru a realiza politicile publice?

Prima va fi analizată în acest paragraf; cea de-a doua va fi abordată abia în Capitolul 6, în legătură cu mecanismele prin care o politică publică este implementată.

Să începem cu definirea statului însuși. Există două modalități principale pentru a face acest lucru: prima este *organizațională* – statul este definit în termeni de instituții care îl compun; cea de-a doua este *funcțională* – el e definit în termeni de funcții pe care le îndeplinesc aceste instituții.

Organizațional, statul modern se definește prin următoarele cinci caracteristici (Dunleavy, P., O'Leary, B., 1987: p. 2):

- 1) Statul este o instituție separată sau o colecție de instituții separate, atât de diferențiată de restul societății încât să dea naștere unor sfere distincte, publică și privată.
- 2) Statul este suveran, sau puterea supremă, pe teritoriul său, iar prin definiție el este autoritatea fundamentală pentru toate legile, adică pentru toate regulile obligatorii care sunt susținute de sancțiuni coercitive. Legile sunt făcute de oficialii statului și susținute de un monopol formal al forței.
- 3) Suveranitatea statului se extinde asupra tuturor indivizilor aflați pe un anumit teritoriu și se aplică în mod egal, chiar și celor aflați în poziții de guvernare și de

elaborare a regulilor. Astfel, suveranitatea este deosebită de personalul care la un oarecare moment ocupă un rol anumit în cadrul statului.

- 4) Personalul statului modern este în cea mai mare parte recrutat și pregătit pentru gestionarea problemelor într-o modalitate birocratică.
- 5) Statul are capacitatea de a extrage de la populația sa venituri monetare (taxe) pentru a-și finanța activitățile.

Funcțional, cel puțin următoarele șapte funcții sau sarcini ale statului sunt adesea luate ca fundamentale (Anderson, J.E., 1989):

- 1) Asigurarea infrastructurii economice necesare funcționării unei societăți moderne: definirea și protejarea drepturilor de proprietate, aplicarea contractelor, asigurarea monedei standard, a măsurilor și greutăților, a statutelor, a patentelor, copyrightului, a modalităților de falimentare, menținerea legii, a ordinii, asigurarea sistemului de tarife etc.
- 2) Furnizarea – fie în mod direct, fie prin intermediul sectorului privat – a unor bunuri și servicii publice, precum apărarea națională, drumuri și poduri, controlul traficului, al inundațiilor, educație, asistență socială etc.
- 3) Rezolvarea și reglarea conflictelor de grup, atunci când între diferitele grupuri sociale iau naștere tensiuni. În funcție de ideologia care îi susține activitatea, statul intervine într-un sens sau altul (de exemplu, măsura în care acționează pentru a-i proteja pe cei mai slab situați sau pe cei mai bine situați economic).
- 4) Menținerea competiției, în contra formării cartelurilor și monopolurilor și pentru protecția consumatorilor.
- 5) Protejarea resurselor naturale, pentru a împiedica risipa acestora, degradarea mediului natural sau pentru a asigura un mediu corespunzător pentru generațiile actuale sau viitoare.
- 6) Asigurarea unui acces minim al oamenilor la bunurile și serviciile economice. La fel ca și în cazul funcției anterioare, piața liberă poate conduce la rezultate neacceptabile social: malnutriție, șomaj, sărăcie; în plus, această funcție ține cont de cei care, din varii motive, sunt în afara pieței: cei bolnavi, bătrâni etc. Astăzi e puțin disputabilă ideea că aceasta este o funcție esențială a statului, chiar dacă asupra politicilor concrete controversate sunt foarte mari.
- 7) Stabilizarea economiei: statul trebuie să intervină în ciclul economic, prin instrumente ca bugetul, politica monetară, controlul prețurilor sau salariilor.

(De bună seamă, acestor funcții trebuie să li se adauge cele care privesc raportul statului cu alte state. Aceste chestiuni nu interesează însă aici în mod prioritar.)

Problema care rămâne însă e următoarea: care este influența statului asupra înfăptuirii politicilor publice? Există și alți factori în societate care influențează acest proces? Iar dacă da, cum se balansează aceștia? Nu există un singur tip de răspuns la aceste întrebări. (După cum nu există un consens nici în privința tipurilor de răspunsuri existente: ele sunt clasificate în modalități diferite.) Dintre aceste abordări sau răspunsuri diferite care privesc procesul de înfăptuire a politicilor, vom discuta trei: a) *pluralismul*: teoria potrivit căreia politicile publice exprimă într-o mare măsură preferințele formulate de grupuri provenind dintr-o diversitate de domenii; b) *elitismul*: teoria potrivit căreia politicile publice reflectă puterea exercitată de un număr redus de interese bine organizate, capabile să își atingă scopurile; c) *marxismul*: teoria după care politicile

publice exprimă interesele unor grupuri de interese – clasele sociale – care au o poziție dominantă în societate și care prin intermediul lor își asigură menținerea dominației.

Pluralismul. Concepția pluralistă este peșemne cea care, în mod intuitiv, ne apare ca cea mai apropiată de ideea despre o societate democratică modernă. Pentru pluraliști, diversitatea este o caracteristică a societăților moderne – și e bine că este așa. Într-un stat modern democrat, nici un grup sau organizație sau clasă nu poate domina societatea: societatea civilă nu este supusă statului; puterea economică și cea politică nu se suprapun; în diverse domenii, reușesc să influențeze politicile publice grupuri diverse. Puterea este dispersată, necumulativă și de aceea statul, prin instituțiile sale, mai degrabă reglementează conflictele în societate, mediază, balansează și armonizează interesele diferitelor grupuri decât domină procesul de înfăptuire a politicilor, urmărind anumite interese particulare.

Pluralismul poate fi definit ca un sistem de reprezentare a intereselor în care unitățile constitutive sunt organizate într-un număr nespecificat de ... categorii multiple, voluntare, competitive, neierarhic ordonate, autodeterminate, care nu au primit din partea statului o licență specială, nu au fost recunoscute, subsidiate, create sau controlate în vreun alt fel în selectarea conducerilor lor sau în interesele pe care le reprezintă și care nu exercită monopolul de reprezentare în categoriile respective. (Schmitter, 1974: pp. 93- 94.)

Potrivit pluraliștilor, grupurile reprezintă principalul element al procesului politic. Prin asociere în grupuri, cetățenii își pot avansa și promova propriile interese în fața statului. Politicile publice care ajung să fie promovate rezultă din interacțiunea dintre aceste grupuri și instituțiile guvernamentale. Procesul de înfăptuire a politicilor este unul de negociere între o gamă largă de interese organizate în grupuri.

Pluraliștii nu consideră, de bună seamă, că puterea este distribuită uniform în societate. Dar, susțin ei, chiar dacă este inegală, ea este larg distribuită între diferitele grupuri din societate. Așa încât fiecare grup și fiecare individ își pot face auzită vocea la un moment al procesului de înfăptuire a politicii. Așa cum a arătat R. Dahl, în cartea sa clasică *Cine guvernează?* (1961), chiar dacă întotdeauna un grup este mai influent decât altul, în diferite probleme de pe agenda politicilor sunt mai influente grupuri diferite și niciodată un singur grup sau o singură persoană nu posedă influența cea mai mare în orice problemă. (A se vedea de asemenea în Capitolul 3 discuția privind conceptul de putere. Criticile formulate la adresa punctului de vedere al lui Dahl sunt din perspectivă elitistă.)

Această descriere pluralistă a modului în care funcționează societățile moderne democratice ridică însă unele dificultăți. Prima problemă este aceea rolului instituțiilor statului în procesul de înfăptuire a politicilor. Căci, se poate argumenta că statul nu este un simplu mediator al intereselor organizate din afara sa și că el are un rol independent în elaborarea politicilor publice. Politicile publice nu sunt rezultatul balansării numai a intereselor grupurilor, ci mai degrabă rezultatul negocierii dintre aceste grupuri și instituțiile statului. Mai departe, statul nu se comportă ca un monolit; el nu reprezintă un singur interes: și în structurile guvernamentale autoritatea este dispersată. O problemă importantă este aceea a influenței relative a diferitelor grupuri în societate. Cât de mare este această diferență?

Recunoașterea acestor probleme i-a condus pe pluraliști la dezvoltări importante (astăzi se vorbește adesea despre neopluralism pentru a indica aceste schimbări în poziția pluralistă). Păstrându-se ideea de bază a competiției dintre diferitele grupuri de interese în promovarea politicilor publice, neopluraliștii admit însă că unele grupuri au o mai mare influență decât altele. Așa cum arată cel mai important reprezentat al acestei orientări, Ch. Lindblom (1977), interesele organizate ale reprezentanților lumii afacerilor sunt avantajate de doi factori importanți: 1) guvernarea depinde de existența succesului economic și de aceea are tendința de a stimula și a oferi avantaje lumii afacerilor; 2) există o diviziune între sectorul public și cel privat în economie; în cel privat oamenii de afaceri sunt cei care decid în ceea ce privește investițiile și angajarea forței de muncă; or, chiar dacă aceste decizii au o importanță foarte mare asupra vieții oamenilor din societate, ele nu sunt sub control democratic. Ca urmare, puterea pe care o are lumea afacerilor este una structurală:

“Orice guvernant care înțelege cerințele funcției sale și responsabilitățile pe care sistemele orientate spre piață le așează pe umerii oamenilor de afaceri le va oferi de aceea acestora o poziție privilegiată. El nu trebuie să fie mituit, înșelat sau supus presiunilor pentru a proceda astfel. Nu trebuie nici să fie un admirator necritic al lumii afacerilor pentru a proceda astfel. El înțelege pur și simplu, așa cum e normal, că afacerile publice în sistemele orientate spre piață sunt în mâinile conducătorilor din două grupuri, guvernare și afaceri, care trebuie să colaboreze și că pentru a face ca sistemul să funcționeze guvernarea trebuie adesea să se supune lumii afacerilor.” (Lindblom, Ch., 1977, p. 175)

	<i>Guvernarea</i>	<i>Grupurile</i>	<i>Puterea</i>	<i>Democrația</i>	<i>Societatea civilă</i>
<i>Pluralismul clasic</i>	Stat sensibil la presiunea grupurilor; statul reglementează conflictele în societate, mediază, balansează și armonizează interesele diferitelor grupuri.	Grupuri care se formează ușor, cu resurse diverse; conflicte continue; nici un grup nu domină.	Dispersată și observabilă prin cercetarea deciziilor concrete.	Există suficient de multe grupuri care controlează guvernarea	Distinctă și nepolitică
<i>Neo-pluralismul</i>	Statul se centrează pe interesele de afaceri și spre politicile economice	Rolul intereselor de afaceri este crucial; puterea structurală limitează comportamentele grupurilor	Foarte concentrată în “problemele mari” și mai puțin în cele “secundare”; uneori nu este observabilă – este structurală și ideologică.	Control democratic redus asupra “problemelor mari”.	Distinctă și cu influență redusă.

(După Marsh, D., Stoker, G. (eds.), 1995: p. 210.)

Elitismul. Așa cum am văzut, potrivit pluraliștilor faptul că puterea în societate este dispersată înseamnă că nu există un singur grup ale cărui interese se impun întotdeauna. R. Dahl a considerat că analiza empirică a situației din democrațiile occidentale (el a analizat cazul orașului New Haven din S.U.A.) permite să tragem o astfel de concluzie. Alți autori au sugerat însă că o analiză atentă dovedește altceva: că și în aceste societăți puterea este concentrată, cumulativă. Există o strânsă legătură între lumea afacerilor, cea militară, cea politică; chiar dacă grupuri diferite domină în domenii diferite ale societății, ele sunt legate între ele prin legături adânci și de multiple feluri. Ca să luăm un singur exemplu: dacă se analizează familiile din care provin cei care dețin poziții importante în societate, se observă că, adesea într-o proporție copleșitor de mare, ei provin din lumea afacerilor sau din profesioniștii din clasa de mijloc (Miliband, 1969). Nu se poate așadar distinge ferm între sfera puterii economice și cea a puterii politice sau militare.

Ideea de bază a teoriei elitiste este aceea că puterea nu este distribuită în societate așa cum descriu pluraliștii lucrurile. Dimpotrivă, după ei o caracteristică a tuturor societăților este concentrarea puterii în mâinile unei minorități, a “elitelor”. Așa cum spunea unul dintre clasicii acestei teorii, G. Mosca,

În toate societățile – de la cele care sunt foarte puțin dezvoltate și abia dacă au atins zorii civilizației, până la societățile cele mai avansate și mai puternice – apar două clase de oameni: o clasă care conduce și o clasă care este condusă. Prima clasă, întotdeauna mai puțin numeroasă, realizează funcțiile politice, monopolizează puterea și se bucură de avantajele pe care le aduce puterea, în timp ce a doua, clasa mai numeroasă, este dirijată și controlată de prima. (Mosca, G., *apud* Marsh, D., Stoker, G., 1995, p. 228)

Potrivit lui V. Pareto, membrii clasei conducătoare sunt de două tipuri: sunt “vulpi” (conduc prin șiretenie și sunt capabili să manipuleze consimțământul maselor) sau “lei” (domină prin coerciție și prin violență). Un alt elitist clasic, R. Michels, a produs un argument de tip diferit. După el, în orice organizație, oricât de democratică ar părea (iar cea pe care a studiat-o el era Partidul Social-Democrat German), se manifestă tendința de concentrare a puterii în mâinile membrilor unui grup de oameni care iau deciziile. El numea aceasta “legea de fier a oligarhiei”; căci “cine zice organizație, zice oligarhie”.

Pentru elitiștii clasici, democrația nu era mai mult decât un mit, o iluzie naivă. Elitiștii moderni s-au concentrat asupra măsurii în care sistemele politice particulare se îndepărtează de idealul democrat. Astfel, C. W. Mills (1956) a argumentat că distribuția puterii în S.U.A. nu corespunde imaginii de dispersare, între grupuri distincte, oferite de pluraliști. Dimpotrivă, argumenta el, S.U.A. erau dominate de o încrengătură de grupuri conducătoare: un triumvirat compus din reprezentanții lumii mari a afacerilor (în particular, industriile legate de apărare), ai armatei și ai grupurilor din jurul președintelui. Suprapunerea dintre aceste grupuri face să ia naștere o putere relativ coerentă a elitei. Ea se bazează pe puterea economică, pe control birocratic și pe accesul la cele mai înalte nivele ale executivului.

Unii elitiști (M. Weber, J. Schumpeter, A. Downs) – adepți ai “elitismului democratic” – au propus un model diferit de înțelegere a organizării societății. După ei, elita nu este un corp coerent, unit, întotdeauna unit de interese comune sau care se suprapun. Dimpotrivă, elita este fracturată, există o rivalitate între elite diferite. Pe plan politic, această rivalitate se manifestă prin competiția electorală între elitele diferite pentru a dobândi accesul la deciziile politice; democrația liberală apare astfel ca o metodă

de guvernare care constă în aceea că două sau mai multe grupuri de lideri sunt în competiție pentru a obține sprijinul electoral al maselor.

Care este rolul statului în elaborarea politicilor publice? Există două mari tipuri de răspunsuri pe care le dau elitiștii (Dunleavy, P., O'Leary, B., 1987: pp. 184 – 197). Primul (elitist democratic) este acela că instituțiile statului sunt controlate de elitele alese în mod democratic: statul este ca un automobil fără șofer, iar partidele politice sunt în competiție pentru a ajunge să îl conducă. Un instrument important în acest sens este acela al subordonării birocrăției. Așa cum am văzut, în modelul tradițional al birocrăției (M. Weber), oficialii aleși stabilesc obiectivele, scopurile, iar funcționarii publici au rolul de a găsi cele mai bune mijloace de a le atinge; oficialii aleși stabilesc politicile publice, iar birocrății le aplică.

Cel de-al doilea model e cel al *statului corporatist*. Termenul “corporatism” a fost asociat cu multe înțelesuri: între acestea se află și cel de a caracteriza regimul autoritar din Italia lui Mussolini, în care se încerca integrarea în procesul de guvernare atât a managerilor cât și a muncitorilor din întreprinderi. Astăzi însă el are un alt sens, aplicabil societăților democratice moderne. Ideea fundamentală a corporatismului este aceea că între instituțiile statului și grupurile organizate din societate nu există o distincție fermă; că în principal marile firme, dar și asociațiile profesionale și sindicale intră în negocieri cu instituțiile statului, fac unele concesii dar în schimb sunt sprijinite, finanțate și recunoscute de către stat, dobândesc un rol în elaborarea și aplicarea politicilor publice.

Corporatismul poate fi definit ca un sistem de reprezentare a intereselor în care unitățile constitutive sunt organizate într-un număr limitat de categorii singulare, obligatorii, necompetitive, ordonate ierarhic și funcțional diferențiate, care sunt recunoscute sau primesc o licențiere specială din partea statului (dacă nu chiar sunt create de el) și cărora li se garantează un monopol reprezentational în cadrul categoriilor respective în schimbul acceptării unui control asupra selectării liderilor și formulării cererilor și sprijinului. (Schmitter, 1974: p. 94.)

Spre deosebire de perspectiva pluralistă, potrivit corporatismului grupurile nu se formează liber, voluntar – fiindcă depind de recunoașterea lor de către stat pentru a avea un rol în procesul de înfăptuire a politicilor. Politicile publice sunt formulate așadar în procesul interacțiunii dintre grupurile de interese și instituțiile statului. Chiar și interacțiunile și dintre aceste grupuri sunt mediate de către stat. Să luăm un exemplu: cel al stabilirii unei politici de restructurare într-o industrie precum cea minieră sau cea metalurgică. Cum ne amintim din felul în care s-a procedat la noi în țară, au avut loc negocieri între organizațiile patronale și cele sindicale (recunoscute de stat ca fiind “reprezentative la nivel de ramură”), precum și între acestea și ministerele de resort. Rezultatul negocierilor nu depinde numai de caracteristicile grupului, ci și de raporturile dintre organizațiile lui și stat; după cum nici instituțiile statului nu acționează ca un monolit: există divergențe între ele, ceea ce se reflectă în modul în care sunt formulate politicile.

Așa cum se vede din chiar exemplul dat, corporatismul este o teorie care se acordă destul de bine cu realitatea și cu practicile din unele țări europene (precum Austria, Italia, Suedia sau România; și la noi în țară trăsăturile corporatiste sunt destul de puternice).

	<i>Explicația inevitabilității elitelor</i>	<i>Natura elitelor</i>	<i>Structura elitelor</i>	<i>Circulația elitelor</i>	<i>Rolul elitelor</i>
Elitismul clasic (ex.: R. Michels)	Funcțiile tehnice și administrative ale organizațiilor (de ex., partide politice).	“Cine spune organizație, spune oligarhie”.	“Legea de fier a oligarhiei” asigură dominația conducătorilor asupra celorlalți membri	Fundamentul dominației elitelor este incompetența maselor.	Orice sistem de conducere e incompatibil cu idealurile democratice.
Elitismul democratic	Politica implică o luptă pentru putere.	Elitele concurente dobândesc sprijinul maselor prin mijloace electorale.	Accentul cade pe dominația elitelor în structurile de stat; dar elitismul caracterizează organizațiile din orice domeniu.	După Weber, de exemplu, există trei forme de autoritate: tradițională, charismatică, rațională, care produc tipuri diferite de elite și de circulație a acestora.	Elitele charismatice au reprezentat forța creativă în istorie; astăzi un rol tot mai mare îl au structurile instituționale.
Corporatismul	Fuziunea dintre interesele statului și ale sectorului privat (patronat, sindicate).	Parteneri sociali. Monopol al reprezentării intereselor în procesul de înfăptuire a politicilor.	Structuri instituționale pentru legitimarea dominației elitelor (de ex., prin structuri “tripartite” (stat, patronat, sindicat).	Depinde de rolul în negociere al intereselor din acel domeniu.	Scăderea rolului democrației liberale; dezvoltarea structurilor ierarhice în toate formele de asociere.

Marxismul. Scopul fundamental al lui K. Marx (1818 – 1883) a fost acela de a analiza sistemul de putere din societățile capitaliste și de a arăta că el are în centru puterea economică. Potrivit lui Marx, puterea în societățile capitaliste nu este disipată în societate, între diverse grupuri largi ale populației. Dimpotrivă, ea este deținută de o clasă dominantă, care se bazează pe poziția sa privilegiată pe plan economic, anume aceea de proprietară a mijloacelor de producție. (Astăzi, desigur, pentru mulți marxismul apare în primul rând ca o ideologie care a fost la temelia sistemului sovietic. Aici însă vom analiza concepția lui Marx în legătură cu explicarea procesului de înfăptuire a politicilor publice, cu accent pe societățile contemporane.)

În gândirea lui Marx, locul central îl are ceea ce Fr. Engels numea “concepția materialistă asupra istoriei”: ideea importanței vieții economice și a condițiilor în care oamenii produc și reproduc mijloacele lor de existență. Potrivit lui Marx, *modul de producție* al fiecărei societăți (condițiile materiale ale vieții economice, precum și felul în care diverșii actori se raportează la producție: felul în care sunt structurate relațiile de proprietate, felul în care se face schimbul și se consumă bunurile produse) condiționează sau determină toate celelalte elemente ale societății. Astfel, în societatea capitalistă existența proprietății capitaliste face să existe o diviziune între burghezie (caracterizată

prin faptul că are în proprietate mijloacele de producție) și proletariat (lipsit de proprietate, membrii săi fiind nevoiți pentru a trăi să își vândă forța de muncă).

Aceste grupuri formează ceea ce Marx numea *clase* sociale. Relațiile dintre ele sunt conflictuale. În procesul de producție, întreaga valoare care se produce este, după Marx, rezultat al activității muncitorilor. O parte a acestei valori este redată lor, sub forma salariilor; dar altă parte – plusvaloarea – este reținută de către capitalist, în virtutea faptului că el este proprietar al mijloacelor de producție. Această apropiere a muncii proletarilor reprezintă, în concepția lui Marx, expresia exploatării sistematice a muncii și deci a membrilor clasei proletare în societatea capitalistă.

Puterea pe care o exercită burghezia nu se reduce însă la exploatare și la proprietate. Burghezia este clasă dominantă și într-un alt sens: ea exercită puterea politică, prin intermediul statului capitalist, precum și puterea ideologică, întrucât își impune ideile sale cu privire la societate ca idei dominante.

Care este rolul statului în societate? (Reformulând, răspunsul la această întrebare este în același timp și un răspuns la întrebarea privind felul în care se desfășoară, din punct de vedere marxist, procesul de înfăptuire a politicilor în statul capitalist modern.) În lucrările lui Marx se pot întâlni trei poziții principale (Dunleavy, P., O'Leary, B., 1987: p. 209). Cea mai cunoscută – modelul *instrumental* al statului – este cea din celebrul *Manifest comunist*: acolo Marx argumenta că “puterea executivă în statul modern nu este decât un comitet de gestionare a afacerilor burgheziei”. Așadar, statul nu face altceva decât să impună interesele clasei dominante; politicile publice servesc burgheziei, cel mai adesea în contra intereselor celorlalte clase din societate și, în primul rând, în contra intereselor proletariatului. Astfel, în societatea modernă statul (ai cărui oficiali provin preponderent din clasa burgheză) sprijină capitalul autohton împotriva competiției străine și dezvoltarea tehnologică; statul oferă subsidii în acele ramuri economice în care profiturile sunt mici; iar cele mai multe politici de asistență socială (de exemplu, cele privind protejarea persoanelor handicapate, asistența sanitară, educația) reprezintă instrumente de a face ca mare parte a costurilor care revin capitaliștilor să se transfere asupra întregii societăți.

Un mod diferit de a înțelege rolul statului este propus de Marx în studiile asupra evenimentelor contemporane lui. Astfel, în *Optsprezece Brumar al lui Louis Bonaparte* (1851) el admite că instituțiile statului pot să funcționeze într-un mod mai autonom de interesele burgheziei. Statul joacă în unele situații rolul de *arbitru* între interesele diferitelor clase sociale, limitând puterea burgheziei și dominând societatea civilă. Marxiștii moderni (precum N. Poulantzas, 1978) au argumentat că acest rol de arbitru nu este vremelnic; dimpotrivă, dată fiind complexitatea funcțiilor statului, el trebuie să acționeze autonom față de interesele de clasă opuse. Susținerea burgheziei nu se realizează prin aceea că oficialii și birocrații provin din această clasă, sau pentru că au valori comune, rețele de contacte cu membrii ei. Mai curând, susținerea burgheziei se face ținând seamă de interesele ei de lungă durată, nu de cele imediate și concrete, menținându-se armonia între interesele diferitelor tipuri de capital. În același timp, statul modern apare ca deschis intereselor tuturor cetățenilor săi, inclusiv celor ale muncitorilor. Pentru a susține pe termen lung interesele burgheziei, statul trebuie să apară ca și cum ar fi neutru. (Ca urmare, nu conținutul concret al politicilor publice, ci sensul lor, obiectivele fundamentale pe care le susțin devin în principal relevante.)

Un al treilea mod de a înțelege din punct de vedere marxist rolul statului este cel *funcțional* (Marx l-a dezvoltat în operele sale târzii, de exemplu în al treilea volum din *Capitalul*). Statul are două tipuri de funcții: unele sunt comune oricărei comunități umane (menținerea ordinii sociale, economice etc.), altele rezultă din nevoie de a promova interesele burgheziei și de a mări capacitatea acesteia de extragere plusvaloarea de la muncitori. Caracterul capitalist al statului înseamnă că funcțiile care contribuie mai mult la satisfacerea intereselor capitaliștilor dobândesc prioritate și preeminență în raport cu celelalte. De pildă, sprijinirea acumulării capitaliste a dus în secolul al XX-lea la creșterea sectorului public, prin furnizarea de bunuri publice precum drumuri, aeroporturi etc.; dar au existat și alte mecanisme: pentru a reduce costul forței de muncă și pentru a o menține sănătoasă, statul capitalist a oferit servicii publice precum asistența socială sau sprijinirea construcției de locuințe.

c) Modele ale politicilor

Unul dintre obiectivele principale ale analizei politicilor este producerea de informații privind consecințele acțiunilor care ar urma să fie luate. Pentru aceasta, analistul trebuie să se bazeze pe o anumită înțelegere a situației, care să îi permită să producă informațiile dorite. Însă e ca și imposibil ca analistul de politici să încerce să se aplece cu egală atenție asupra tuturor caracteristicilor situației; de cele mai multe ori, aceasta este atât de complexă, iar resursele disponibile sunt atât de reduse, încât o atare strategie ar fi fără șanse. De aceea, analistul apelează la modele ale politicilor.

În general, un model este o reprezentare simplificată a unui fenomen, obiect sau proces, care servește unui anumit scop. Nu e greu să ne gândim la câteva exemple: harta metroului din București, pe care o vedem în fiecare vagon, este un model al acestuia. E ușor de văzut că ea este simplificatoare și că în multe aspecte ea chiar distorsionează realitatea; dar este un instrument folositor pentru fiecare călător. La fel, mulți am văzut modele ale unui avion sau ale unui autoturism, ori modele ale unor cartiere rezidențiale.

Noi toți folosim în mod constant modele. fiecare persoană, în viața sa privată și în cea de afaceri folosește instinctiv modele pentru a face decizii. Imaginea lumii din jurul tău pe care o ai în minte este un model. Nimeni nu are un oraș sau un guvern sau o țară în cap. Avem doar concepte și relații selectate și pe care le folosim pentru a reprezenta sistemul real. O imagine mentală este un model. Și toate deciziile noastre sunt luate pe baza modelelor. Problema nu este aceea de a folosi sau de a ignora modelele. Ea este aceea de alegere între modele alternative. (Forrester, J, *apud* Dunn, W.N., 1986: 153)

Modelele politicilor *sunt reprezentări simplificatoare ale unor aspecte selectate ale problemelor și construite cu scopuri precise. Un astfel de model poate lua forme foarte diferite: de la o imagine a problemei în mintea analistului, la concepte precise, diagrame, ecuații matematice sau simulări pe calculator.*

Importanța modelelor este atât de mare, încât unii autori consideră chiar că analiza politicilor ar putea fi definită drept “căutare a soluțiilor la o problemă cu ajutorul unuia sau al mai multor modele” (Quade, 1989, p. 137). Să luăm un exemplu (*ibidem*). Să presupunem că directorul unei școli argumentează în fața autorităților locale necesitatea de a rezugrăvi școala. El poate avansa, să zicem, următoarele argumente: 1) vechea

zugrăveală este murdară și pe alocuri căzută; aceasta creează o atmosferă de murdărie și de dezordine, ceea ce va face ca elevii să nu poată învăța bine; 2) vechea zugrăveală este murdară și pe alocuri căzută; aceasta face ca întreaga clădire să se deterioreze, iar mai târziu costurile de rehabilitare vor fi mai mari. Fiecare argument se bazează pe un model sau o ipoteză diferită asupra necesității de a rezugrăvi. În timp ce primul sugerează o relație între nivelul de performanță a activității educative și felul în care arată școala, al doilea are un caracter tehnic. Primul ține mai mult de expertiza profesională a directorului, în timp ce al doilea probabil că solicită experți din domeniul construcțiilor. Cele două modele atrag atenția asupra unor aspecte diferite și propun înțelegeri diferite ale situației. Decizia de a zugrăvi din nou școala depinde astfel și de modul în care situația este prezentată.

Probabil că cea mai cunoscută cercetare în domeniul politicilor publice care apelează la ideea de model este cea realizată de G. Allison (1971). El a analizat procesul de luare a deciziilor în S.U.A. în timpul dramaticei crize cubaneze a rachetelor nucleare din 1962. Strategia de argumentare a lui Allison a fost aceea de a arăta că dacă adoptăm “lentile” diferite, atunci felul nostru de a vedea și de a interpreta lucrurile se schimbă foarte mult. Ajungem să avem descrieri foarte diferite ale acelorași evenimente: ceea ce ne pare important când ne punem niște lentile apare ca nesemnificativ din altă perspectivă; ceea ce e provocator, felul în care sunt formulate întrebările, modul în care se răspunde, locul unde căutăm datele empirice – toate depind de aceste “lentile”, de *modelul* pe care îl utilizăm în cercetare. Astfel, Allison propune trei modele de interpretare a crizei cubaneze:

- a) *modelul actorului rațional*: tratăm guvernarea ca un actor care are scopuri bine determinate, formulează opțiuni clare, compară și evaluează alternativele și face alegerea care este cea mai bună;
- b) *modelul organizațional*: tratăm guvernarea nu ca un singur actor rațional, ci ca un ansamblu de organizații sau instituții diferite, care percep evenimentele în propriul lor fel, se concentrează asupra unor aspecte diferite ale situației și propun răspunsuri diferite; deciziile sunt atunci balansări ale perspectivelor diferite ale acestor organizații sau instituții diferite;
- c) *modelul birocratic*: guvernarea apare ca o colecție de actori, fiecare cu propriile sale interese; deciziile care se iau depind de relațiile de putere și de cele de negociere care au loc.

Rolul modelelor. Să luăm un exemplu simplu, pentru a vedea în ce fel modelele sunt folositoare în analiza politicilor. Să presupunem că legislatorul dorește să modifice legislația privind limita de viteză pe șosele. Se poate produce un model al problemei în felul următor: mai întâi, sunt selectate anumite variabile care se presupune că sunt importante în analiza. Desigur, din multitudinea celor posibile, nu se pot reține decât câteva. Să admitem că acestea sunt: timpul economisit de șoferi în deplasări; numărul de accidente; și costurile operării. Evident, dacă limita de viteză crește, atunci se economisește timp, deoarece deplasările devin mai scurte; dar atunci probabilitatea creșterii numărului de accidente e mai mare; pe de altă parte, costurile operării pot să crească dacă mașinile circulă cu o viteză mai mică sau mai mare decât cea mai eficientă. Desigur, pentru a calcula care este mărimea timpului economisit e mai ușor să se introducă o nouă ipoteză care simplifică: se presupune că toate mașinile circulă cu viteza maximă legală (iar aceeași supoziție poate fi făcută și în raport cu cea de-a treia

variabilă); tot așa, e desigur simplificator să se calculeze numai numărul de accidente în general, nu mai precis numărul de morți sau de luni de spitalizare efectuate. Modelul permite însă o înțelegere clară a situației. De pildă, am putea avea:

Variabile (la un număr de un milion de vehicule)	Viteza maximă admisă (km/oră)			
	70	80	90	100
timp economisit				
număr de accidente				
costul operării				

Desigur, pe această bază se poate produce și o analiză a impactului fiecărei variabile, de pildă, pentru a calcula costul operării sau timpul economisit etc. (O altă problemă care apare – și pe care o vom discuta într-un capitol ulterior – este aceea a agregării datelor obținute conform fiecăruia din cele trei criterii sau variabile.)

Importanța modelelor constă așadar în aceea că:

- Modelele *simplifică* problemele, ajutând analistul de politici să mânuiască mai bine complexitatea problemei abordate.
- Modelele ajută la distingerea *variabilelor semnificative* de cele ne semnificative.
- Modelele permit *predicția* consecințelor adoptării unei alte politici.
- Modelele permit concentrarea atenției analiștilor și decidenților asupra unor aspecte ale problemei, permițând obținerea de *informații* relevante.
- Modelele permit o mai bună *comunicare* între agenții care participă la elaborarea unei politici, favorizând în acest fel procesul de înfăptuire a politicilor.

Clasificarea modelelor. Modelele pot fi clasificate în mai multe moduri, ținând seamă de scopurile pentru care au fost create, de funcția lor, de forma pe care o au etc. (Dunn, 1986: cap.5):

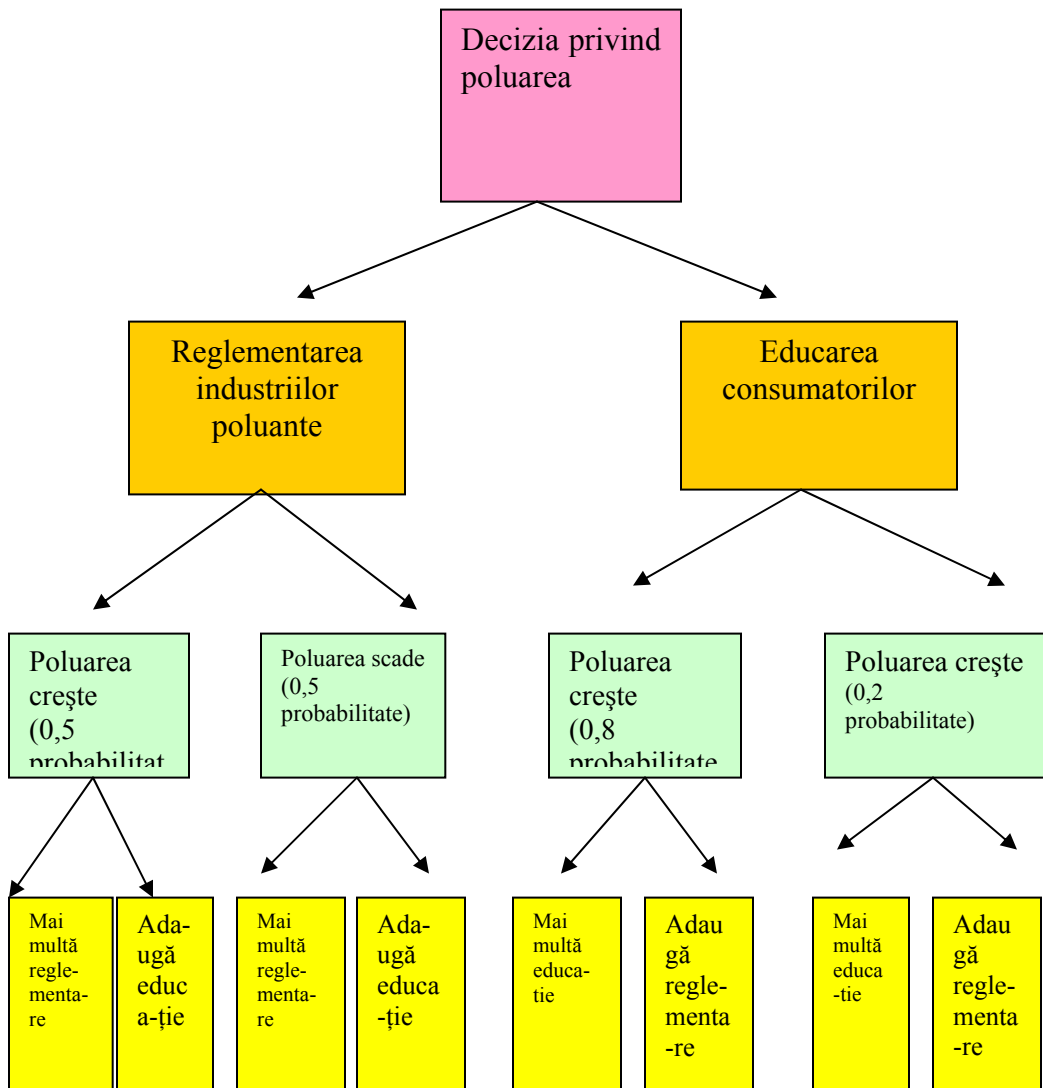
Modele descriptive și normative. Modelele descriptive au rolul de a explica evoluția fenomenelor sau de a prezice anumite evoluții. Astfel, ele pot fi folosite pentru a monitoriza rezultatele unei politici. De pildă, pentru economie pot fi utilizați anumiți indicatori macroeconomici (precum dinamica PIB, mărimea inflației, a deficitului bugetar etc.); pentru starea sistemului de învățământ superior sunt cei privind numărul de studenți, pe sexe, mediu de proveniență (urban/rural), calitatea programelor oferite, accesul la studii postuniversitare etc. Modelele prescriptive au nu numai scopul de a explica sau de a prezice, ci și pe acela de a propune reguli sau recomandări. Ele apelează explicit la anumite valori a căror atingere este considerată ca dezirabilă. Așa cum am văzut în capitolul anterior, valorile la care se face apel pot fi cea a eficienței, dar și altele, precum cea a dreptății, a respectării drepturilor individuale ori a păstrării mediului natural etc. (să ne amintim de criteriile utilitarist sau al lui Rawls de alegere a unei politici).

Modele verbale și simbolice. Unele modele sunt exprimate într-o formă simbolică: ele fac apel la tehnici matematice, statistice, logice, pot fi formulate ca programe pe calculator. Deși mai greu de interpretat și mai dificil de explicat publicului sau decidenților, ba chiar și specialiștilor, ele sunt adesea de mare ajutor în îmbunătățirea deciziilor. Probabil că cele mai cunoscute modele de acest fel sunt cele care apelează la funcții liniare; ele sunt de forma:

$$y = ax + b.$$

Aici y este variabila pe care analistul dorește să o determine, iar x este o variabilă a politicii pe care analistul o consideră manipulabilă. Modelul permite analistului să determine cât de mult trebuie să se modifice variabila x a politicii pentru a produce o anumită valoare a variabilei rezultat y . Modelele verbale sunt cele pe care le formulăm în limba naturală, de zi cu zi. Ele sunt în primul rând folositoare pentru că permit formularea unor argumente, a unor puncte de vedere mai generale, mai degrabă decât a unor valori numerice precise.

Modele statice și dinamice. Modelele statice analizează o situație dată și se concentrează asupra raporturilor dintre variabilele problemei. Acestea pot fi analizate însă și dinamic, pentru a obține (prin simularea evoluției lor viitoare) predicții asupra politicilor posibile. Una dintre cele mai simple forme de modele dinamice este cea a arborelui de decizie, creat prin proiecția în viitor a deciziilor asupra politicilor și a consecințelor lor. Iată un exemplu în acest sens, privitor la politicile posibile privind poluarea (Gass și Sisson, aud Dunn, 1986: p. 157):



Întrebări și aplicații

- 1) Care sunt factorii care au determinat apariția preocupărilor privind analiza politicilor?
- 2) Care sunt caracteristicile metodologice ale științei politicilor?
- 3) Care sunt diferențele dintre analiza politicilor și alte abordări de știință socială și politică aplicată?
- 4) Prin ce se caracterizează noul management public?
- 5) Care este deosebirea dintre o analiză a politicilor și o analiză pentru politici?
- 6) Care sunt activitățile pe care le desfășoară analiștii de politici?
- 7) Definiți din punct de vedere organizațional și din punct de vedere funcțional statul. Cum diferă între ele cele două definiții?
- 8) Ce este pluralismul politic? Cum se diferențiază abordarea neopluralistă de cea clasică?
- 9) Definiți elitismul democratic și evidențiați în ce constă, potrivit acestei teorii, rolul statului în procesul de înfăptuire a politicilor.
- 10) Definiți corporatismul și evidențiați în ce constă, potrivit acestei teorii, rolul statului în procesul de înfăptuire a politicilor.
- 11) Diferențiați între cele trei modalități de a înțelege în perspectivă marxistă rolul statului în procesul de înfăptuire a politicilor.
- 12) Ce consecințe diferite asupra modului de înțelegere a organizațiilor au modelul pieței, modelul birocratic și modelul comunității?
- 13) Care sunt avantajele apelului la modele în procesul de înfăptuire a politicilor publice?
- 14) Care sunt principalele tipuri de modele? Apelați la diferite modele pe care le cunoașteți și determinați de ce tip sunt ele, potrivit fiecăreia din clasificările amintite în text.

3. STABILIREA AGENDEI

Obiectivele capitolului

Scopul acestui capitol este acela de a discuta mecanismele prin care problemele cu care se confruntă o societate la un moment dat ajung în atenția opiniei publice și apoi pe agenda oficială a instituțiilor și agențiilor guvernamentale. După parcurgerea lui și, respectiv, după realizarea aplicațiilor de la sfârșitul capitolului, veți putea:

- să definiți conceptele de agendă publică (sau sistemică) și de agendă formală (sau instituțională);
- să diferențiați între diferitele modele de înțelegere a felului în care se construiește agenda formală;
- să recunoașteți rolul relațiilor de putere în definirea agendei;
- să identificați mecanismele prin care o problemă este respinsă de pe agenda formală;
- să indicați rolul analistului în definirea unei probleme.

Termeni cheie: *agendă publică și formală; stabilirea agendei; putere; definirea problemei.*

Conținutul capitolului:

- a. Sursele problemelor
- b. Modele ale stabilirii agendei
- c. Respingerea agendei
- d. Definirea problemelor

În orice societate există fenomene, procese care preocupă opinia publică, dar și reprezentanții instituțiilor guvernamentale, care sunt așadar recunoscute ca importante pentru stabilitatea sau pentru evoluția acelei societăți: ele sunt așadar considerate ca **probleme**. Cum ajunge un fenomen sau un proces social la acest statut? De unde vin problemele în conștiința publică sau pe agenda guvernamentală? Cum apar și cum dispar problemele din sfera publică?

Procesul prin care se întâmplă acest lucru este primul stadiu – și probabil unul crucial – în mecanismul de elaborare și de aplicare a unei politici publice. Nu de puține

ori, suntem tentați să trecem cu ușurință peste el: luăm drept bună existența unei probleme care așteaptă să primească o soluție. Scopul acestui capitol este în primul rând acela de a argumenta că problemele cărora li se adresează politicile publice nu sunt ceva dat, existent „obiectiv”, care trebuie doar să fie recunoscute ca importante și cărora să le propunem soluționări; se va argumenta că, dimpotrivă, problemele sunt construcții sociale, rezultat al unui proces politic.

În fiecare societate există sute de probleme pe care cetățenii care o alcătuiesc le consideră importante, de care ei sunt preocupați și consideră că și guvernarea ar trebui să le acorde atenție; la fel se întâmplă cu grupurile de interese din acea societate; la rândul lor, persoanele care au funcții importante în structurile guvernamentale sunt preocupați mai mult de unele probleme. Să ne gândim, de pildă, la societatea românească: probleme precum șomajul, corupția, evoluția economiei, nivelul taxelor și impozitelor, impozitul asupra profitului reinvestit sunt astfel de probleme pe care cetățenii în general sau membrii unor grupuri le consideră importante.

Agenda publică (sau sistemică) constă din toate problemele care: 1) sunt obiectul unei atenții largi, sau cel puțin sunt conștientizate; 2) din punctul de vedere al unei părți importante a publicului, ele solicită acțiune; 3) sunt, în percepția membrilor comunității, subiectul potrivit al activității unei instituții guvernamentale. (Cobb, R., Ross, J.K., Ross, M.H., 1976: p. 127)

Dintre componentele agendei publice, numai unele ajung să intre în atenția guvernării: acestea alcătuiesc agenda formală sau instituțională.

Agenda formală sau instituțională este lista subiectelor sau problemelor cărora oficialii guvernamentali sau persoanele asociate strâns cu aceștia le acordă o atenție serioasă la un anumit moment.

Agenda formală poate fi foarte concretă (constând, de pildă, într-o listă de reglementări într-un domeniu de activitate) sau mai generală: ea poate cuprinde credințe cu privire la existența și importanța unei probleme, la felul în care ele pot fi abordate; ea poate cuprinde probleme, concepții asupra cauzelor apariției acestora, dar și soluții posibile, simboluri etc. (Birkland, 1997: p. 8).

Considerente precum timpul și resursele limitate ale instituțiilor guvernamentale fac ca din multitudinea de componente ale agendei publice numai unele să ajungă pe agenda formală. Când au ajuns acolo, problemele se presupune că vor primi o atenție specială din partea instituțiilor guvernamentale. Altfel spus, când o problemă este pe agenda publică, ea este obiect al dezbaterilor, discuțiilor publice; când însă intră pe agenda formală, ea este obiect al acțiunii: procesul de înfăptuire a politicilor care vizează acea problemă a început.

Prin susținătorii lor, problemele trebuie să concureze pentru a-și găsi un loc pe agenda formală; de asemenea, scopul celor care le susțin este ca, odată intrate pe agenda formală, problemele să nu iasă de ep aceasta înainte ca politicile susținute de ei să fi fost aplicate.

Stabilirea sau construirea agendei este procesul prin care cerințele diverselor grupuri din cadrul populației sunt traduse în probleme care se află în competiție pentru a obține atenția persoanelor cu funcții publice. (Cobb, R., Ross, J.K., Ross, M.H., 1976: p. 126)

a) Sursele problemelor

Care sunt factorii care fac ca o problemă să intre pe agenda publică sau chiar pe cea instituțională? Ce face ca ea să fie percepută ca importantă pentru societate sau, dimpotrivă, ca nesemnificativă? (Probabil că nu puțini dintre noi au auzit susțineri de genul: într-o societate ca cea românească, cu atâtea probleme economice grave, a ridica astăzi probleme ecologice e mai curând un moft.) Cel puțin trei ipoteze pot fi formulate: intrarea unei probleme pe agendă depinde de

- nivelul de dezvoltare economică și tehnologică a societății respective;
- caracteristicile instituțiilor și actorilor care participă la procesul de elaborare a politicilor publice;
- ideile, simbolurile, metaforele cu care este asociată acea problemă.

Ipoteza determinării economico-tehnologice. Potrivit acesteia, politicile publice depind de dezvoltarea societății, în particular de dezvoltarea ei economică și tehnologică. Ca urmare, dacă vom compara între ele țări cu un nivel asemănător de dezvoltare economică, vom constata o mare similaritate între politicile lor economice, sociale etc. (În particular, pe măsură ce țările s-au industrializat, ele au tins să promoveze aceleași tip de politici. Această susținere este cunoscută sub numele de teza convergenței, și a fost deosebit de populară în anii '60 și '70.)

Unul din cei mai importanți autori care au susținut această teză este H. Wilensky (1975). El a studiat comparativ politicile de asigurări sociale în șaizeci de țări. Constatarea sa a fost că în țări cu nivele comparative de dezvoltare economică cheltuielile pentru asigurările sociale erau comparabile. Pe de altă parte, luând în considerare variabile precum: vechimea sistemului de asigurări sociale; nivelul de dezvoltare economică, tipul de sistem politic (democratic sau totalitarist), el a constatat că în cele mai multe cazuri tipurile de politici privind asigurările sociale erau cel mai semnificativ corelate cu nivelul de dezvoltare economică. S-ar putea conchide de aici că stabilirea agendei este un proces cvasiautomat, care e determinat de realitățile economice, în particular de procesele de modernizare și de industrializare.

Ipoteza determinării tipului de politici de raporturile dintre actorii și instituțiile care participă la procesul de elaborare a politicilor publice. Astfel, J. Kingdon (1995) argumentează că problemele ajung să intre pe agenda formală atunci când se adună elementele din trei „curente”. Fiecare din acesta este alcătuit din indivizi, grupuri, instituții care participă la procesul de elaborare a politicilor.

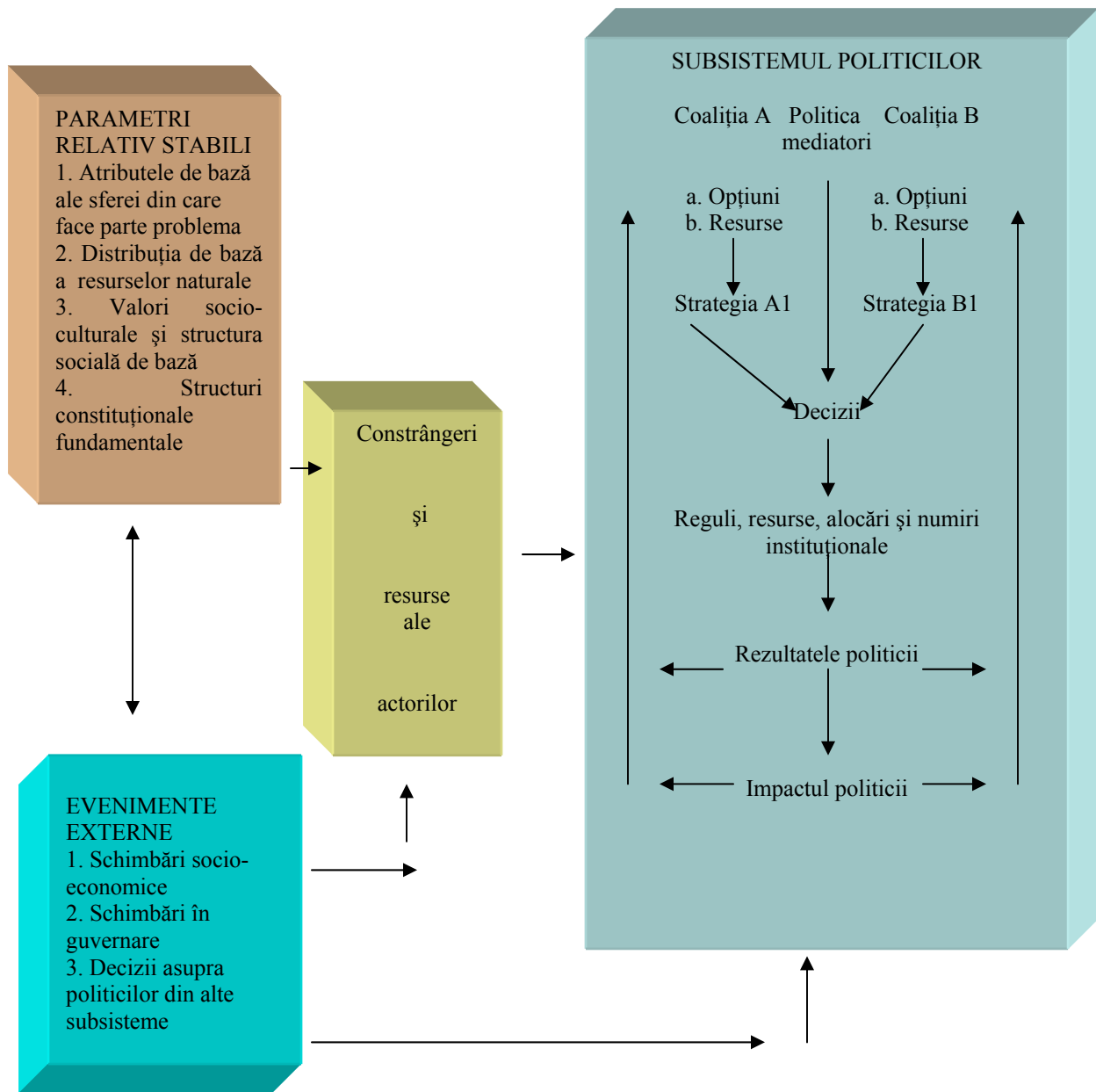
- Curentul **politic** cuprinde campaniile grupurilor politice de presiune, modificări în instituțiile politice și administrative.
- Cel de-al doilea curent este al **politicilor**: el constă în experții și analiștii care examinează problemele și propun soluții; în acest cadru, problemele nu sunt toate

tratate la fel: unele primesc mai multă atenție decât altele; pentru unele sunt elaborate soluții mai detaliate etc.

- Cel de-al treilea curent vizează **problemele** însele: ce caracteristici au, dacă apar sau nu evenimente specifice care fac ca o anumită problemă să ajungă în atenția decidenților, dacă soluții pentru ele există în curentul politicilor etc.

Cum se observă, potrivit acestui model, pentru ca o problemă să intre pe agenda formală, nu e suficient ca ea să fie importantă pentru societate, și nici măcar să existe soluții pentru ea: e necesar ca ea să aibă sprijinul unor grupuri sociale importante. Așadar, stabilirea agendei este rezultatul unui proces complex de construcție socială.

P. Sabatier propune un model al stabilirii agendei – modelul **cadrlui coaliției de susținere** (CCS) – care pornește de la ideea că aceasta depinde de comunitatea în care politicile urmează să fie aplicate și de domeniul căruia îi aparține acea politică. Potrivit CCS, cel puțin două coaliții de susținere a unei probleme se unesc în jurul unor valori și opțiuni de bază. Aceste grupuri se angajează în dezbateri publice asupra politicilor de urmat, concurează și ajung la compromisuri asupra soluțiilor, în conformitate cu valorile și opțiunile lor. Competiția dintre aceste coaliții este mediată de alți actori, care au interes fie în schimbarea fie în menținerea politicilor. Potrivit CCS, nu putem separa strict activitatea de stabilire a agendei de celelalte etape ale elaborării și aplicării unei politici; modelul stadial este inadecvat în descrierea situațiilor reale.



Cadrul coaliției de susținere (După Sabatier, Jenkins-Smith, 1999)

O **coaliție de susținere** constă din actori proveniți dintr-o varietate de instituții publice sau private, la toate nivelele de guvernare, care împărtășesc anumite credințe fundamentale (scopuri ale politicilor, idei privind raporturile cauzale între evenimente etc.) și care caută să manevreze normele, regulile, bugetele și personalul instituțiilor guvernamentale pentru ca în timp să atingă aceste scopuri. (Jenkins-Smith, Sabatier, 1993.)

Rolul ideilor în stabilirea agendei. Nu este greu să admitem că ideile pe care le susținem, și la care uneori fiecare dintre noi ținem foarte mult, au un rol important în

deciziile pe care le facem. Tot așa, în construirea agendei – publice sau formale – ideile, ideologiile, simbolurile cu care acestea sunt legate au un rol important. O idee căreia i se atașează un simbol, o metaforă este mult mai ușor de transmis și de evocat. Problemele legate de poluarea mediului prin centralele nucleare e condensată în simbolul Cernobîlului; ale industriei energofage în cel al Sidex-ului etc. Dată fiind puterea acestor simboluri, grupurile și actorii interesați în impunerea unei probleme pe agenda publică sau formală vor fi interesați să le evidențieze, să le adopte. În același timp, ele încearcă să denigreze simbolurile grupurilor adverse și, dacă nu reușesc acest lucru, atunci încearcă să-și însușească ele însele acele simboluri. (Să ne gândim, de pildă, la simbolurile post-decembriste din țara noastră și la felul în care s-au raportat la ele diferitele grupări politice.)

Problemele intră în discurs și astfel există ca întăriri ale ideologiilor, nu pur și simplu pentru că ele se află undeva și pentru că sunt importante pentru noi. Ele semnifică ce este virtuos și folositor și ce e periculos și inadecvat, care acțiuni vor fi răsplătite și care vor fi sancționate. Ele fac ca oamenii să fie subiecți cu tipuri diferite de aspirații, concepte și temeri, și tot ele creează opinii privind importanța relativă a evenimentelor și obiectelor. Ele sunt semnificative pentru a stabili cine exercită autoritatea și cine o acceptă. Ele construiesc zone de imunitate în ce privește preocuparea – fiindcă acele zone nu sunt văzute ca probleme. Precum liderii și dușmanii, ele definesc contururile lumii sociale. (Edelman, 1988: p. 12)

Folosirea simbolurilor în stabilirea agendei depinde de următorii factori (Cobb, R.W., Elder, C.D., 1972):

- *Precedentul istoric*: grupurile pot face apel la simboluri cu o lungă istorie în cadrul comunității respective.
- *Eficiența sau credibilitatea*: grupurile pot folosi bine sau rău simbolurile; folosirea greșită a simbolurilor este în detrimentul intrării problemei pe agendă.
- *Saturarea simbolică*: un simbol răsfolosit ajunge să își piardă orice forță.
- *Susținerea simbolică*: un simbol trebuie să poată fi susținut de alte simboluri.
- *Urgența sau semnificația simbolului*: simbolurile care implică acțiunea favorizează intrarea pe agendă a problemei.

Rolul ideilor în România postdecembristă. În anii '90 au dominat în spațiul nostru public două perspective ideologice asupra organizării societății și rolului statului în cadrul ei. Fiecare dintre ele s-a structurat în jurul a trei componente (a se vedea Dolbeare, K.M., Dolbeare, P., 1976):

- a) o imagine generală asupra felului în care funcționează societatea, asupra distribuției în cadrul ei a obligațiilor și beneficiilor;
- b) o colecție de valori sociale și politice, considerate ca legitime și dezirabile în societate, precum și obiective generale către care să se îndrepte societatea;
- c) o concepție cu privire la modul în care are loc schimbarea socială și, de asemenea, metodele, mecanismele care pot fi acceptate pentru a realiza această schimbare.

Prima dintre cele două ideologii este cea *conservator-nivelatoare*. Potrivit acesteia, societatea este atât de complexă, încât inducerea de către stat a unor schimbări rapide, majore mai mult perturbă decât îmbunătățește funcționarea diferitelor ei sfere. Un stat mare, moștenit din vechiul regim, nu poate fi dat ușor la o parte; iar rolul lui principal este acela de a asigura redistribuirea bunurilor, într-o asemenea modalitate încât societatea să nu fie bulversată. Valorile principale sunt stabilitatea și armonia socială; ele

se corelează cu ideile de egalitate, echitate și dreptate socială, care definesc în spațiul valoric principalele aspirații și priorități sociale. Schimbarea socială nu poate fi decât graduală și controlată de stat; terapia de șoc, ca instrument al reformei, este o opțiune de neacceptat altfel decât în ocazii excepționale și, oricum, doar în anumite domenii restrânse.

Cea de-a doua ideologie dominantă în spațiul nostru public a fost cea *conservator-minimalistă*. Potrivit ei, mecanismul fundamental al funcționării unei societăți este piața: dinamica piețelor definește rolul instituțiilor statului în societate și tot ea este instrumentul prin care se realizează distribuția beneficiilor între membrii societății. Diferențierile sociale pot fi oricât de mari, dacă ele decurg din funcționarea acestor mecanisme. Valorile centrale sunt libertatea inițiativei și proprietatea privată. Schimbarea, pe plan economic, social și politic, este rezultatul competiției libere pe piață: statul trebuie în primul rând să asigure aceste condiții, restrângându-și competențele și modalitățile de acțiune. Terapia de șoc este legitimă, căci, pe de o parte, ea instaurează o piață liberă și, pe de altă parte, lasă în seama pieței reglarea funcționării societății.

Nu e dificil de observat că cele două ideologii au fost definitorii pentru marile orientări politice postdecembriste: prima, conservator-nivelatoare, a caracterizat partidele de stânga; cealaltă, conservator-minimalistă, e caracteristică partidelor de dreapta (Miroiu, M., 1999).

Deși diferite, cele două tipuri de ideologii au în comun o credință fundamentală. Pentru cea conservator-nivelatoare, statul mare, moștenit din perioada comunistă, nu poate fi slăbit dacă astfel ar fi perturbate armonia socială și stabilitatea societății, dar și pentru că el trebuie să asigure redistribuirea unei părți uriașe a produsului social. Într-un mod pervers însă, și ideologia conservator-minimalistă solicită un stat puternic: mai întâi pentru a reuși în impunerea rapidă a pieței libere; în al doilea rând, pentru a asigura redistribuirea în proprietatea privată, potrivit unor scheme (în principal e vorba de cele "restitutive"), a proprietății aflate în posesia lui. Atât pentru conservatorii nivelatori, cât și pentru cei minimaliști, statul este vehiculul redistribuirii bunurilor: de aceea, disputele în jurul rolului statului în societatea românească, atâtea câte au fost, s-au centrat asupra modului în care el poate fi utilizat pentru a împărți bunurile aflate în sectorul public. Amândouă ideologiile sunt redistributive: ele se centrează pe împărțirea moștenirii comuniste. Diferențele vizează modul în care să se realizeze acest lucru: fie, în cazul conservatorismului nivelator, într-un mod mai pragmatic, care ține cont de consecințele pentru societate (și nu afectează prea mult valorile echității și egalității sociale); fie, în cazul conservatorismului minimalist, prin recursul la principiile proprietății și restituirii.

Cele două conservatorisme care au coexistat în plan public în societatea noastră au în comun ideea că nu intervenția intențională, ci evoluția spontană a instituțiilor și practicilor sociale reprezintă mecanismul cel mai potrivit de realizare a schimbării în societate (a se vedea și Fr. Hayek, 1995 și M. Oakeshott, 1991). Pentru conservatorismul nivelator, ordinea nouă trebuie lăsată să crească organic din vechea organizare de tip comunist a societății, în care instituțiile statului au un loc bine integrat. Intervenția drastică în economie sau în structurile sociale, potrivit unor modele mai mult sau mai puțin simplificatoare, poartă în sine pericolul respingerii ca un corp străin din partea societății. Conservatorismul minimalist propune un alt concept de societate: una pentru care statul ca instituție, așa cum a fost proiectat în vechiul regim, este deja un

implant străin. Pentru acest conservatorism a lăsa societatea să evolueze organic, spontan, înseamnă nu a prezerva acest stat, ci, dimpotrivă, a-l da la o parte, a lua din mâinile lui imensul sector public și a lăsa forțele din interiorul societății să se manifeste în voie.

Este interesant că cele două ideologii converg în plan practic în neglijarea sau chiar respingerea politicilor active ale statului. Pentru conservatorii nivelatori, ele ar induce distorsiuni în societate; pentru cei minimaliști, ele ar interfera cu jocul liber al pieței. Nu e de mirare, de aceea, că astfel de politici au lipsit de pe agenda guvernărilor postdecembriste. Pe plan economic, aceste guvernări au accentuat pe stabilizare macroeconomică și pe neutralitatea politicilor economice. Pe plan social, politicile preferate și promovate au fost cele protecționiste; dar nu au existat politici active semnificative privind salarizarea, gestionarea resurselor umane, șomajul, locuințele.

Rolul relațiilor de putere în stabilirea agendei. În multe din abordările menționate mai devreme implicit am acceptat că diferiții actori politici pot să influențeze mai mult sau mai puțin stabilirea agendei; că exercită mai mult sau mai puțin putere. Care este rolul acestor asimetrii între actori în stabilirea agendei?

În 1961, R. Dahl a publicat cartea sa *Cine guvernează?* Pe baza unei analize empirice detaliate a modului în care au fost luate deciziile importante; a distribuției averii; a patternurilor de conducere în orașul New Haven, de-a lungul unei perioade de peste o sută și cincizeci de ani, el a ajuns la concluzia că, din oligarhie, orașul a devenit, treptat, *pluralist*. Dahl a analizat trei probleme: dezvoltarea urbană, nominalizările politice, educația publică. Ceea ce a constatat el a fost faptul că puterea nu era concentrată (sau: treptat a devenit tot mai puțin concentrată) într-un singur grup. Mai degrabă, ca expresie a faptului că resursele care produc puterea erau larg distribuite în populație, și puterea însăși era fragmentată între diferiții actori. Grupurile nu acționau concentrat asupra tuturor problemelor: cele care se opuneau într-o problemă puteau să colaboreze, să se unească într-o alta. Și chiar dacă influența directă asupra deciziilor cheie o aveau puțini oameni, cei mai mulți au putut să le influențeze prin vot.

Aceste concluzii pluraliste ale lui Dahl ridică două întrebări cheie: mai întâi, ce este „puterea”? Și, în al doilea rând, cum putem să o măsurăm? Dahl a formulat următoarea definiție a puterii (Dahl, 1957: p. 203):

A are putere asupra lui B în măsura în care poate să-l facă pe B să facă ceva ce B nu ar fi făcut altfel.

Așadar, puterea reprezintă o *relație* între actorii politici. Actorii politici pot fi indivizi, grupuri sau organizații (partide politice, sindicate, instituții ale statului, state etc.). Pentru a vedea dacă un actor exercită putere asupra altuia, trebuie să vedem care sunt preferințele diferiților actori politici, dacă ele diferă în anumite cazuri. Dacă preferințele unor actori predomină în anumite probleme cheie, înseamnă că acei actori exercită puterea în sistemul politic respectiv. Decurge de aici o concluzie foarte importantă: a studia relațiile de putere înseamnă a analiza deciziile concrete care implică actori, fiecare urmărindu-și preferințele sale. De fapt, Dahl a făcut exact acest lucru în analiza relațiilor de putere în orașul New Haven.

Această înțelegere a rolului puterii a fost criticată de autori care au susținut că puterea nu constă numai în influențarea deciziilor *efective* privind (în cazul pe care îl

avem în vedere aici) politicile publice aplicate sau comportamentul efectiv al actorilor politici.

1. După Bachrach și Baratz (1962), puterea este exercitată și când *A* își consacră energiile pentru a crea și aplica valori sociale și politice, precum și practici instituționale care limitează domeniul procesului de luare a deciziilor la acordarea atenției numai pentru acele probleme care îl afectează în principal pe *A*. Puterea este exercitată, după cei doi autori, și pentru a suprima conflictele între diferiții actori politici și a preveni apariția lor în procesul politici. E important, așadar, nu numai ceea ce se decide, nu numai comportamentul efectiv al actorilor politici, ci și ceea ce nu s-a decis, ceea ce s-a împiedicat să se decidă, mecanismele prin care o decizie nu s-a luat sau un comportament nu s-a manifestat. Apare fenomenul de **neluare a deciziei**: suprimarea sau prevenirea unei puneri în discuție a valorilor actorilor politici. Neluarea deciziei nu este decizia de a nu lua o decizie (de pildă, decizia de a nu promova nici o politică anume într-o problemă); dimpotrivă, în cazul ei problema nici nu ajunge să devină obiect al deciziei: ea nu intră pe agenda formală (și uneori nici pe cea publică), rămâne ascunsă. Puterea unui actor politic constă și în capacitatea de impune nondecizii.

Un studiu celebru al politicilor de antipoluare în orașele americane, realizat de M. Crenson (1971), este semnificativ în acest sens. Crenson a analizat comparativ două orașe americane, East Chicago și Gary, situate unul lângă altul și amândouă orașe metalurgice. În timp ce în East Chicago reglementările privind controlul poluării aerului au fost date încă în 1949, în Gary lucrul acesta s-a întâmplat abia în 1962. De ce? Potrivit lui Crenson, explicația este aceea că în timp ce în East Chicago existau mai multe uzine independente, iar intrarea pe agendă a problemei poluării nu a putut fi oprită de nici unul din actorii politici, în Gary exista o singură mare uzină. Aceasta a împiedicat recunoașterea ca importantă a problemei poluării în oraș și punerea ei pe agenda publică și, de asemenea, pe cea formală. Puterea, conchide Crenson, poate fi deci definită nu numai ca abilitatea de a rezolva probleme, ci și ca aceea de a le evita.

2. St. Lukes (1974) a argumentat că nici abordarea lui Bachrach și Baratz nu este suficientă pentru a înțelege cum se exercită puterea. După el, mai există un mecanism prin care se realizează acest lucru: un actor politic *A* exercită puterea asupra lui *B* și atunci când *A* îl afectează pe *B* într-o modalitate care este contrară intereselor lui *B*. După Dahl, avem relații de putere ori de câte ori există un conflict manifest între preferințele actorilor; după Bachrach și Baratz, avem relații de putere și atunci când există un conflict ascuns între actori. După Lukes, relațiile de putere se exercită și când nu există nici măcar un conflict ascuns: pentru că preferințele, ideile, credințelor oamenilor pot să fie manipulate, schimbate de către actorii politici astfel încât ele să nu mai reflecte propriile lor interese. De pildă, ei ajung să-și accepte rolul în societate, să nu mai fie în stare să gândească alte alternative decât cele formulate de actorii care exercită puterea, ba chiar să considere că situația existentă este una care e neschimbabilă, este naturală. „A presupune că absența nemulțumirilor înseamnă un consens veritabil înseamnă să excluzi pur și simplu posibilitatea existenței unui consens fals sau manipulat”.

Astfel, a argumenta că nu este nevoie de nici un fel de măsuri pentru a asigura o mai mare egalitate între femei și bărbați deoarece foarte multe dintre femeile însele nu doresc schimbarea rolurilor lor (în familie: privind creșterea copiilor sau asigurarea curățeniei și mâncării în casă; în economie: privind integrarea lor în domenii dominate de

bărbați etc.) nu înseamnă că nu se exercită relații de putere: ele sunt transfigurate, manipulate în felul sugerat de Lukes.

Puterea are ca urmare *trei fețe*: ea se exercită

- 1) când există **conflicte observabile** deschise;
- 2) când apar **nedecizii**, conflicte ascunse asupra problemelor sau problemelor potențiale;
- 3) când **consensul este numai aparent**, în realitate existând un conflict latent între interesele actorilor politici.

b) Modele ale stabilirii agendei

Am menționat deja mai multe modele de stabilire a agendei: fiecare ia în considerare și accentuează asupra unor factori semnificativi în acest proces. Dintre aceste modele, cele ale lui Kingdon și Sabatier au un grad ridicat de generalitate și încearcă să ia în considerare mai mulți parametri semnificativi care intervin în stabilirea agendei.

Un model integrator e propus de Cobb, Ross și Ross (1976). Potrivit celor trei autori, construirea sau stabilirea agendei are patru faze care marchează trecerea unei probleme de pe agenda publică sau sistemică pe cea formală sau instituțională:

- 1) **inițierea** problemei;
- 2) **specificarea** soluțiilor pentru acea problemă;
- 3) **extinderea** sprijinului pentru problemă;
- 4) **intrarea** problemei pe agenda instituțională.

Cei trei autori consideră că trecerea unei probleme de pe agenda publică la cea formală se realizează în trei mari scheme sau modele: 1) modelul inițiativei exterioare; 2) modelul mobilizării; și 3) modelul accesului interior.

În **modelul inițiativei exterioare**, problemele sunt ridicate de grupuri neguvernamentale; ele devin mai întâi componente ale agendei publice (sau sistemice) și abia apoi sunt aduse pe agenda formală (sau instituțională). Așadar, rolul central în acest model îl au grupurile sociale: ele formulează nemulțumiri față de situația existentă și solicită rezolvare problemei de către guvernare. Pentru aceasta, e nevoie ca ele să atragă sprijinul altor grupuri. Împreună, aceste grupuri fac lobby, contestă, pentru a muta problema lor pe agenda formală. Dar succesul în acest sens nu înseamnă și că decizia guvernamentală va fi favorabilă: nu înseamnă decât că problema respectivă s-a desprins din suma problemelor societății pentru a i se acorda o considerare mai ridicată.

De pildă, nemulțumirile femeilor în ce privește tratamentul egal în muncă a reprezentat o problemă care a fost adusă cu succes de pe agenda publică pe cea formală. Sau, ca să luăm un exemplu mai recent, păgubiții în urma falimentului FNI au reușit în cursul anului 2000 să aducă problema lor pe agenda formală; dar acest lucru nu a însemnat și rezolvarea favorabilă a cererilor lor!

„Modelul inițiativei exterioare se aplică situațiilor în care un grup situat în afara structurii guvernamentale 1) formulează o nemulțumire; 2) încearcă să extindă interesul în acea problemă către suficiente grupuri din populație pentru a obține un loc pe agenda publică, pentru 3) a crea suficientă presiune asupra decidenților încât ei să pună acea problemă pe agenda formală în vederea unei evaluări serioase a acesteia. Acest model de construire a agendei e probabil să predomine în societăți mai egalitare” (p. 132).

În **modelul mobilizării** problemele sunt ridicate în interiorul structurilor guvernamentale: de aceea, în cazul lor problema centrală este aceea de a le pune nu pe agenda formală, ci pe cea a publicului. Se prea poate ca în interiorul structurilor guvernamentale să fi existat o dezbatere largă asupra problemei, dar publicul nu a cunoscut acest lucru. Atunci când problema este ridicată, este posibil ca guvernul să prezinte numai o strategie generală; după cum e posibil ca el să vină o sumă de politici deja elaborate. Guvernarea are nevoie de sprijinul popular pentru a aplica respectiva sau respectivele politici. Pentru aceasta sunt folosite diferite mijloace: întâlniri cu membrii diverselor grupuri, campanii de relații publice etc.

De pildă, decizia ca în universitățile de stat din țara noastră să se aplice mecanismul finanțării globale a fost elaborată în cadrul structurilor guvernamentale; după ce s-a luat decizia strategică de trecere la finanțarea globală, ministerul de resort a condus o întreagă campanie pentru a face cunoscute conducerilor universităților noul mecanism de finanțare – și abia după trei ani politica a fost implementată.

„Modelul mobilizării descrie procesul de construire a agendei în situațiile în care liderii politici inițiază o politică, sar solicită sprijinul publicului pentru implementarea ei. Anunțarea noului program plasează automat problema pe agenda formală și poate de fapt să reprezinte și rezultatul final al deciziei guvernamentale. Problema crucială este aceea de a muta problema de pe agenda formală pe cea publică. E cel mai probabil ca modelul mobilizării să apară frecvent în societăți mai ierarhizate și în cele în care puterile supranaturale atribuite liderului măresc distanța dintre el sau ea și ceilalți” (p. 135).

În **modelul accesului interior** grupuri influente cu acces la persoanele aflate în funcții de decizie asupra politicilor inițiază o politică, dar nu vor neapărat ca aceasta să fie adusă și pe agenda publică. Aceasta nu numai pentru că, de exemplu, ele consideră că acea politică – avantajoasă pentru ele – ar atrage nemulțumirea populației. Adesea politica nu este adusă pe agenda publică pentru că problema este de competența unor grupuri sau instituții specializate.

„Modelul accesului interior descrie o structură de construire a agendei și de formare a politicilor care încearcă să excludă participarea publicului. Propunerile se nasc în instituții guvernamentale sau în grupuri apropiate guvernării. Problema e apoi extinsă către grupuri de identificare și de atenție pentru a crea suficientă presiune asupra decidenților pentru a plasa chestiunea pe agenda formală. Publicul nu e implicat mult nici un moment, iar inițiatorii nu fac nici un efort pentru a pune problema pe agenda publică. Dimpotrivă, ei încearcă să o țină în afara acesteia. Modelul accesului interior va apare cu frecvența cea mai mare în societățile caracterizate printr-o mare concentrare a bogăției și statusului” (p. 136).

Exemplu: stabilirea agendei în Uniunea Europeană

„Procesul de stabilire a agendei în orice sistem politic este unul de selecție; dar această caracteristică este chiar mai pronunțată în contextul U.E. În primul rând, există un mare număr de actori care vor să participe la proces, fiecare – probabil – cu propriile sale concepții cu privire la ceea ce este o politică bună sau rea, și cu un set de interese instituționale de promovare a lor. În al doilea rând, numărul opțiunilor privind politicile este probabil chiar mai mare decât în sistemele convenționale naționale. De obicei există un număr de concepții asupra politicilor diferite și viabile în cadrul țărilor membre care pot oferi unui decident o întreagă gamă de opțiuni pentru a rezolva problema. Mai mult, domeniul politicilor privind propriu-zis U.E. nu e clar definit – ceea ce are drept consecință faptul că cineva implicat activ în acest proces va putea să lărgască sfera problemelor considerate și, astfel, să lărgască și sfera de acțiune a Uniunii.” (Peters, G., 1996: p. 70)

Un model puternic operaționalizabil al stabilirii agendei este propus de Hogwood și Gunn (1984; 2000). Ei consideră că este necesar să deosebim între două faze ale elaborării politicilor care sunt implicate în acest loc:

- 1) **decizia de a decide** (sau: stabilirea propriu-zisă a agendei); și
- 2) **decizia privind felul în care se decide** (sau: „filtrarea problemelor”).

Stabilirea agendei cuprinde acele procese prin care problemele ajung să fie identificate, iar o decizie în ceea ce le privește apare ca necesară. Strâns legat de ele, dar adesea neglijat, este procesul prin care problemei i se atașează modalități prin care politicile care o privesc vor fi alese. Odată pusă pe agenda formală, problema poate fi lăsată în seama procesului normal de decizie (politic și administrativ) sau, dimpotrivă, apare necesară o analiză specifică. E așadar nevoie uneori să se decidă în ce mod se decide asupra problemei, cum gestionează instituția sau organizația respectivă diferitele probleme aflate pe agenda sa. Care este nivelul de decizie la care se vor elabora politicile privitoare la acea problemă? E necesară o expertiză specială și e deci nevoie ca problema să fie dată în analiza unui grup specializat din cadrul instituției sau organizației? Este nevoie de stabilirea unei comisii din care să facă parte membri ai unor compartimente diferite din instituție sau organizație? Este nevoie de consultanță externă?

Filtrarea problemelor este alegerea conștientă între diferite probleme, pe baza unor criterii explicite.

Criteriile care pot fi utilizate pentru a realiza filtrarea problemelor se pot grupa în patru categorii: ele vizează 1) **contextul** problemei; 2) **trăsăturile** problemei; 3) **repercusiunile** sau consecințele problemei; și 4) **costurile** acțiunii și analizei.

În prima categorie intră patru criterii: a) existența unor constrângeri de timp: dacă resursele în acest sens sunt suficient de mari, sau decizia trebuie luată într-un interval scurt; evident, această constrângere duce la abordări diferite în ce privește numărul alternativelor căutate și luate în considerare, la rolul analizei etc.; b) nivelul de politizare a problemei: dacă ea este considerată sau nu ca foarte sensibilă, altfel spus dacă grupuri și actori importanți au opțiuni foarte diferite asupra ei. Când problema este sensibilă, deciziile în ce o privește sunt luate „politic”: rolul hotărâtor nu îl au analiștii, experții, ci liderii politici. De exemplu, decizii majore privind: reglementarea problemei caselor naționalizate, sau falimentul băncii Bancorex au fost luate „politic”; c) existența unor puncte de vedere clare asupra problemei: când o problemă este „sensibilă”, liderii politici, dar și funcționarii publici au tendința de a formula idei bine stabilite, la care renunță foarte greu. Chiar și sugestia că e nevoie de o analiză din partea experților le pare greu de acceptat, având în vedere convingerea lor că decizia va fi „politică”; d) centralitatea problemei: o problemă care vizează direct valorile instituției sau organizației, care se cunoaște că are implicații de lungă durată este recunoscută ca centrală, spre deosebire de altele, considerate periferice.

Trăsăturile problemei se exprimă prin cinci criterii: a) domeniul opțiunilor privitoare la acea problemă: uneori pot să existe opțiuni reale diferite – și în acele cazuri rolul experților, al analiștilor este mai mare; alteori însă (în special când constrângerile bugetare sunt foarte mari, sau când apar anumite condiții politice) numărul opțiunilor se restrânge dramatic; b) consensul asupra problemei: asupra naturii ei și asupra politicilor

care pot fi aplicate. Rolul analistului de politici poate crește atunci când nu există un consens puternic asupra acestor chestiuni; când consensul este relativ ridicat, el poate cel mult să încerce să propună noi alternative; c) complexitatea problemei: în cazul în care problema este complexă, când numărul actorilor implicați este mare, atunci rolul analistului poate crește în vederea utilizării diverselor criterii relevante; d) incertitudinea privind natura problemei, factorii cauzali care intervin, rezultatele obținute, fezabilitatea soluțiilor. Într-adevăr, uneori este nevoie să se facă alegeri între soluții care duc la beneficii mici, dar sigure, și altele care duc la beneficii mari, dar incerte; problemele cu care se confruntă o instituție pot avea rezultate semnificative, dar incerte – iar acestea sunt de maximă importanță în analiză; e) dependența de valori a problemei. Un exemplu foarte cunoscut la noi este acela al dezincriminării relațiilor homosexuale: problema se leagă de judecăți de valoare diferite, dar puternic susținute de mulți oameni (și are conotații religioase importante).

Repercusiunile sau consecințele problemei vizează un alt grup de criterii: a) scara consecințelor problemei sau semnificația lor. Atunci când problema are implicații foarte mari, care afectează un mare număr de oameni din generațiile actuale sau din cele viitoare, e nevoie de o analiză mai largă, mai durată a acesteia; b) numărul oamenilor afectați: o decizie privind siguranța circulației (obligativitatea centurilor sau viteza limită pe șosele) afectează desigur un mare număr de oameni; în aceste cazuri e necesar un efort analitic important; c) natura grupurilor afectate: unele grupuri afectate pot fi mici, dar bine organizate sau se bucură de atenția presei (de exemplu, studenți sau copiii străzii sau persoanele handicapate etc.); d) mărimea afectării: atunci când o problemă are consecințe semnificative asupra unui grup semnificativ, ea se va bucura de o atenție specială atât pe agenda politicianilor, cât și a analiștilor; e) tendința de a se ramifica a problemei și de a afecta alte probleme: problemele care nu sunt legate de altele primesc mai puțină atenție, în timp ce problemele care au consecințe care se leagă de cele ale altor probleme sunt mai mult în centrul atenției; în sfârșit, f) acțiunea privind acea problemă poate afecta flexibilitatea în viitor a instituției sau organizației: de exemplu, politica adoptată în 1999-2000 de creștere a numărului de studenți va avea consecințe uriașe în viitor asupra activității universităților românești, dar și de natură bugetară.

Problema costurilor acțiunii de aplicare a politicilor care vizează o anumită problemă, precum și cea a costurilor analizei acesteia ne conduc la un alt set de criterii: a) aplicarea unei politici privind o problemă poate avea costuri mult mai mari decât aplicarea politicilor privind o altă problemă. De aceea, este necesară analiza atentă a acestora, având în vedere constrângerile bugetare ale instituțiilor și agențiilor guvernamentale; b) acțiunea poate presupune schimbări mici sau mari: se poate adopta o politică incrementală sau una care, explicit, asumă schimbări mari. De pildă, se poate privatiza într-un oraș rețeaua de distribuție a apei sau se poate trece la construcția unui sistem de autostrăzi. În aceste din urmă cazuri, îndeosebi, e necesară o analiză foarte atentă a costurilor și a implicațiilor politicii; c) resursele angajate pot fi mai mici sau mai mari; de asemenea, ele pot fi angajate pentru o perioadă de timp mai mică sau mai mare: cum se poate justifica trecerea unor costuri ridicate asupra generațiilor următoare?; d) analiza însăși a problemei presupune costuri: este nevoie de alocarea de fonduri speciale în acest sens (mai ales când e nevoie de angajarea unor consultanți externi). Aceste costuri nu trebuie ignorate; e) analiza problemei poate avea sau nu beneficii: cu cât ele

sunt mai ridicate, cu atât și rolul analistului și posibilitatea utilizării ulterioare a expertizei sale sunt mai mari.

Putem sintetiza aceste considerații în tabelul următor (Hogwood, Gunn, 1984: p. 100; 2000: pp. 108-109). Pentru a decide între probleme (în cazul nostru, între problemele *A*, *B* și *C*) putem adopta mai multe metode: putem să adunăm pur și simplu numărul de criterii pe care le satisface fiecare problemă și să comparăm rezultatele; sau putem formula scoruri, pe scară dată, pentru fiecare criteriu și să comparăm iarăși rezultatele; sau putem încă pondera acele scoruri etc. Cititorul este sfătuit să încerce să aplice aceste metode în analiza problemelor cu care s-a întâlnit o instituție sau o organizație cunoscută.

	Criteriul	Problema A	Problema B	Problema C
1.	CONTEXTUL PROBLEMEI			
1.1	Este îndeajuns timp pentru a face analize?			
1.2	Cât de politizată este problema?			
1.3	Există puncte de vedere clare asupra problemei?			
1.4	Este problema centrală?			
2	TRĂSĂTURILE PROBLEMEI			
2.1	Cât de larg e domeniul de opțiuni?			
2.2	Există consens asupra ei?			
2.3	Cât de complexă este problema?			
2.4	Cât de mare este incertitudinea?			
2.5	Este dependentă de valori?			
3	REPERCUSIUNILE PROBLEMEI			
3.1	Are consecințe semnificative?			
3.2	Sunt mulți oameni afectați?			
3.3	Este afectat un grup semnificativ?			
3.4	Este afectarea semnificativă?			
3.5	Are problema tendința de a se ramifica?			
3.6	Limitează ea opțiunile viitoare?			
4	COSTURILE ACȚIUNII ȘI ANALIZEI			
4.1	E costisitor să se acționeze?			
4.2	Presupune acțiunea schimbări mici sau mari?			
4.3	Angajează resurse?			
4.4	Este analiza necostisitoare?			
4.5	Se obțin beneficii prin analiză?			
Total				

c) Respingerea agendei

Atunci când am discutat rolul relațiilor de putere în stabilirea agendei am văzut că exercitarea puterii de către un grup se poate realiza nu numai în sensul includerii unei probleme pe agenda publică sau pe cea formală, ci și în acela al împiedicării unei probleme să intre pe agenda publică sau formală. Atunci ea nici nu există ca problemă: dacă grupuri diferite aveau atitudini diferite față de politicile corespunzătoare, conflictul nici nu mai apare; el rămâne ascuns.

Acest proces de respingere a includerii unei probleme pe agendă se poate realiza însă în multe modalități. Iată sistematizarea pe care o propun Cobb și Ross (1997: p. 42) în privința strategiilor care pot fi folosite pentru a respinge accesul la agendă. Autorii disting între patru tipuri de strategii: a) cu un cost redus, care accentuează asupra nerecunoașterii problemei sau a inițiatorului; b) cu un cost mediu, care încearcă să discrediteze politica propusă de grupul care o inițiază sau chiar grupul însuși; c) cu un cost mediu, care intenționează să oprească în mod simbolic grupul inițiator; d) cu un cost ridicat, care se distribuie între toate părțile implicate, dar mai mult asupra inițiatorilor decât asupra oponenților (cel puțin pe termen redus). Cele patru feluri de strategii sunt aplicate începând cu cele care au cost mai redus, celelalte intrând în scenă de obicei dacă strategiile inițiale cu un cost redus eșuează.

A. *Strategii cu cost redus:*

- nerecunoașterea problemei;
- respingerea ideii că problema există;
- refuzul de a recunoaște grupurile care propun problema

B. *Strategii cu cost mediu: atac*

- Schimbarea rolurilor: se pretinde statutul de victimă
- Dacă legitimitatea grupului este mică – se discreditează grupul care susține problema:
 - se legă acest grup de altele nepopulare;
 - se pune sub semnul întrebării comportamentul, etica liderilor acelui grup;
 - se blamează grupul pentru că a ridicat problema;
 - se folosește înșelăciunea: se pune în circulație informație falsă.
- Dacă legitimitatea grupului este ridicată – se discreditează însăși problema:
 - se susține că problema nu reprezintă o preocupare publică legitimă;
 - se pun în discuție faptele și situațiile respective;
 - se susține că problema privește numai cazuri izolate;
 - se invocă temerile publice față de acea problemă;
- Se concentrează discuția asupra definirii problemei, accentuându-se asupra acelor caracteristici ale problemei pe care se sprijină oponentul:
 - este ambiguă: ridică temeri;
 - are un semnificativ impact social negativ (multe persoane vor fi vătămate sau lezate);
 - are consecințe negative (generațiile viitoare vor plăti);
 - există un precedent clar (politicile existente sunt adecvate);

- are o complexitate ridicată (oamenii nu o pot înțelege);

C. *Strategii cu cost mediu: împiedicarea simbolică*

- se invocă norme ale comunității, precum loialitatea;
- se susține punctul propriu de vedere prin definirea într-un mod restrâns a problemei;
- se cooptează liderii grupului sau unele din simbolurile acestuia;
- se creează o comisie care să studieze problema;
- se amână.

D. *Strategii cu cost ridicat*

- amenințări electorale sau retragerea sprijinului;
- amenințări economice sau chiar sancțiuni efective;
- amenințări cu justiția sau acționări în instanță;
- amenințări fizice sau chiar acțiuni (bătăi, crime).

Vom discuta numai câteva dintre acestea – anume cele de atac, cu costuri medii, care încearcă să discrediteze politica propusă de grupul care o inițiază sau chiar grupul însuși. Pentru toate tipurile de strategii cititorul este rugat să se gândească la exemple: fie (și de preferat) din realitatea românească – strategii practicate la nivel național, local ori în cadrul unor instituții și organizații – fie unele ipotetice.

Cobb și Ross notează faptul că oponenții unei probleme au de multe ori avantaj:

- agenda formală este mereu plină: și e mult mai ușor să convingi că nu e nevoie de ceva în plus decât că trebuie acționat într-un mod nou;
- timpul e aliat al oponenților; dacă o problemă nu intră pe agendă un timp mai îndelungat, ea se uzează: interesul pentru ea scade, publicul se plictisește de invocarea ei;
- oponenții au de multe ori mai multă informație decât cei care susțin problema: dacă ei au reușit în trecut să blocheze apariția problemei sau dacă ei au opinii puternice (etice sau religioase) în acea problemă (de pildă, în cazul prohibirii relațiilor homosexuale);
- mijloacele de comunicare în masă pot servi atât oponenții, cât și susținătorii intrării unei probleme pe agendă: când în mass-media o problemă nu a dobândit un loc central, oponenții au avantaj; când susținătorii au reușit să o aducă în centrul atenției mass-media, oponenții accentuează asupra caracteristicilor negative ale problemei (costuri mari, crearea de noi instituții, conflictul cu valori acceptate în societate etc.) sau ale grupului care o susține (lipsă de experiență, legături dubioase cu alte grupuri etc.);
- tendințele politice pe termen scurt pot afecta problema: scăderea PIB, în ultima parte a anilor '90, a afectat toate încercările de a pune problema creșterii ponderii în PIB pentru educație.

Să analizăm pe scurt strategiile de atac. Prima opțiune care trebuie făcută de oponenții unei probleme este aceea de a decide împotriva cui să îndrepte atacul: împotriva problemei înseși sau a grupului ori grupurilor care o susțin. Dacă susținătorii problemei (sau: inițiatorii unei politici) au o legitimitate ridicată, atunci a-i ataca e puțin

înțelept; dar când ei nu se bucură în comunitate de respectabilitate, atunci e mai fezabilă opțiunea de a ataca nu problema, cu chiar grupul.

Dacă grupul are legitimitate înaltă, e mai probabil ca oponenții să se concentreze direct asupra problemei.

- Se susține că problema nu trebuie să reprezinte o preocupare publică, că mai curând ea ar trebui să fie soluționată în mod privat. De pildă, trebuie introdusă educația sexuală ca obiect de învățământ, sau ea trebuie lăsată în seama părinților? Sau: dacă numărul studenților de etnie rromă este atât de mic, e aceasta o problemă a societății sau ea ține numai de felul în care fiecare persoană (deci și una de etnie rromă) își alege viitorul? În ambele situații, primul tip de răspuns a fost cel care a prevalat: de aceea, problemele însele pe care le ridicau aceste întrebări nu au dobândit un loc vizibil pe agendă. În climatul nostru cultural, multe probleme importante au fost scoase din atenția publică prin invocarea mecanismului pieței libere: nu trebuie să reglementăm în acest sau acest domeniu, fiindcă piața liberă va face ca lucrurile să se aranjeze de la sine; de exemplu, nu e nevoie să reglementăm foarte mult activitatea instituțiilor care oferă programe de învățământ la distanță, fiindcă cele care nu sunt competitive vor dispărea de la sine; la fel în domeniul turismului, al pieței imobiliare etc.
- De multe ori sunt puse în discuție faptele, sugerându-se că problema apare pentru că argumentele formulate sunt greșite. Când s-a sugerat ca sistemul de sprijin social pentru studenți să fie modificat pentru a direcționa resursele (mici) disponibile în special către tinerii care au o situație financiară mai grea (Dima, Vlăsceanu, 2000), s-a argumentat că datele care indică faptul că cei mai mulți studenți provin din familiile cele mai bine situate în țară în privința veniturilor sunt prea puțin relevante sau chiar că în țara noastră sărăcia e atât de răspândită încât nu se pot face diferențieri între studenți pe criteriul veniturilor familiale.
- Atacurile oponenților împotriva unei probleme pot face apel la temerile publicului. Se susține că politica respectivă implică multe costuri ascunse, care vor face ca situația de fapt să se înrăutățească; sau că unele costuri permise (chiar stimulate) sunt de natură să afecteze buna funcționare a instituțiilor din acel domeniu. Astfel, introducerea sistemului nou de asigurări de sănătate a fost atacată pe motivul că fonduri importante au fost îndreptate spre funcționarea noilor instituții înființate (casele județene de sănătate), iar medicii sunt sufocați de probleme financiare, nemaiaivând timp să se ocupe de pacienți.

A doua cale la dispoziția oponenților unei probleme este aceea de a lua în discuție dimensiunile acesteia:

- *Ambiguitatea*: cu cât problema e definită mai ambiguu, cu atât probabilitatea ca ea să se bucure de atenția publică e mai mare.
- *Semnificația socială*: cu cât o problemă e definită ca fiind mai importantă social, cu atât probabilitatea ca ea să se bucure de atenția publică e mai mare.
- *Relevanța în timp*: cu cât o problemă e definită ca având o relevanță mai mare în timp, cu atât probabilitatea ca ea să se bucure de atenția publică e mai mare.
- *Complexitatea*: cu cât o problemă e definită ca nefiind pur tehnică, cu atât probabilitatea ca ea să se bucure de atenția publică e mai mare.
- *Existența precedentelor clare*: cu cât o problemă e definită ca neavând precedente clare, cu atât probabilitatea ca ea să se bucure de atenția publică e mai mare.

Dacă o problemă este definită de către susținătorii ei ținând seamă de toate aceste dimensiuni, atunci atenția asupra acesteia va crește. De aceea, oponenții au la îndemână susținerea că problema nu este bine definită potrivit acestor caracteristici. De exemplu, restructurarea sectorului minier a ridicat obiecții pe fiecare din aceste dimensiuni. În primul rând, s-a argumentat că problema e ambiguu definită: care mine trebuie închise și pe ce criterii? Cum se poate determina că o mină nu este eficientă? Ce se întâmplă dacă o mină închisă se dovedește apoi că ar fi putut fi eficientizată? În al doilea rând, problema socială este la fel de importantă: dacă privim exploatarea minieră în sine, ca fapt economic, nu ținem cont de importanța socială a problemei, de faptul că zonele miniere sunt monoindustriale și prin astfel de decizii este afectată întreaga zonă respectivă. În al treilea rând, ce se întâmplă dacă aceste zone sunt supuse unei recesiuni economice mari? Nu sunt afectate drastic generațiile următoare de copii din acele zone, care vor primi o educație deficitară, o alimentație proastă și, probabil, vor beneficia de asistență medicală mai scăzută? Pe termen lung, consecințele pot fi foarte grave. În al patrulea rând, problema trebuie tratată în toată complexitatea ei; de pildă, restructurarea sectorului minier fără măsuri adecvate de recalificare a personalului disponibilizat va crea în timp probleme mari. În sfârșit, deși există precedente în alte țări privind restructurări drastice ale sectorului minier, nu este clar dacă la noi sunt valabile aceleași condiții ca acolo: căci restructurarea, cu toate problemele pe care le implică, e numai o componentă a restructurării întregii economii. (Exemplul sistemului de plăți compensatorii, inițial vizând doar sectorul minier, dar apoi generalizat pentru multe alte domenii, e semnificativ: la noi în țară el a condus la o presiune uriașă, chiar de nesuportat, asupra asigurărilor sociale.) Nu e greu să recunoaștem aici acele argumente care au contribuit la nepunerea pe agenda formală – o lungă perioadă de timp – a problemei restructurării profunde a sectorului minier.

e) Definirea problemelor

Cum am văzut, o problemă poate să intre pe agenda formală în moduri foarte diferite: de la situațiile în care politicile dorite sunt bine definite, incluzând chiar un set de reglementări pentru aplicarea acestora, până la situațiile în care problemele sunt mai curând colecții de idei vagi, de idealuri, de simboluri, care abia apoi vor trebui să fie analizate atent și să primească o definiție precisă. Cele mai multe probleme care intră pe agenda formală se situează undeva între aceste extreme.

Etapa definirii problemei urmează, după Hogwood și Gunn (1984; 2000), imediat celei în care agenda s-a stabilit, iar problemele au fost filtrate.

Definirea problemei este procesul prin care o problemă, odată intrată pe agendă, devine preocuparea instituțiilor, grupurilor și persoanelor interesate; este explorată, bine formulată și chiar cuantificată; și, uneori, i se dă o definiție provizorie acceptabilă în care sunt specificate cauzele, consecințele, componentele ei. (După Hogwood și Gunn (1984: p. 108; 2000: p. 117)

O anumită definire a problemei are consecințe importante în ce privește formularea politicilor corespunzătoare, decizia, implementarea acelor politici. Desigur,

încă din etapele anterioare (al stabilirii agendei și al filtrării problemelor) a existat o anumită definire a problemei; dar este cel mai adesea nevoie ca acest proces să continue.

Modelul listei de întrebări. Hogwood și Gunn (1984; 2000) propun acest model. Ei discută procesul de definire a problemei, sugerând un set de aspecte ale situațiilor în care se găsesc analiștii politicilor și care pot contribui la o mai bună înțelegere a problemei:

- *Cine și de ce spune că există o problemă?* Problema caselor naționalizate este un exemplu foarte bun în acest sens: diferite grupuri interesate au încercat să o definească în modalități diferite și, de asemenea, au atras sprijin din părți diferite ale spectrului politic. Abordarea problemei din perspectiva chiriașilor este extrem de diferită de abordarea ei din perspectiva foștilor proprietari. (Pentru o discuție a problemei, a se vedea Miroiu, A., 1998: pp. 283 - 299.) Așadar, felul în care e definită problema depinde de felul **cum** a intrat aceasta pe agendă; de **cine** a susținut-o; și **de ce** a susținut-o.
- *Este aceasta o problemă „reală”?* Este ea a guvernării? Am menționat mai devreme exemplul educației sexuale în școli; în funcție de răspunsul dat, problema va fi altfel înțeleasă. De pildă, dacă este definită ca o problemă publică, doar atunci se poate trece la considerarea unor politici.
- *E probabil un acord asupra problemei?* Apariția unui acord depinde de mai mulți factori: existența unui număr mai mic sau mai mare de agenții guvernamentale implicate; informația disponibilă: cât de relevantă și de demnă de încredere este; măsura în care problema e legată de valori fundamentale pentru unele dintre actorii implicați; numărul de poziții generale privind acea problemă. De exemplu, în formularea unei politici noi privind copiii instituționalizați acordul s-a obținut foarte greu, datorită numărului mare de instituții implicate (Ministerul Educației, al Sănătății, autoritățile locale etc.), dar și datorită informației reduse și dificultăților de transfer al responsabilităților, precum și predominării unei perspective (cea remanentă din perioada socialistă) cu totul diferite decât cea urmărită cu privire la felul în care să se asigure îngrijirea acestor copii.
- *Nu este prea devreme pentru a da o definiție?* Dacă o definiție este dată prea devreme, e posibil ca în acest fel să se îngusteze prea mult modul în care sunt căutate soluțiile pentru ea; definițiile premature pot fi foarte restrictive: nu se mai strânge informație relevantă, iar opiniile sunt concentrate într-un mod care poate distorsiona semnificația reală a problemei.
- *Cei care definesc problema posedă un „cadru” propriu de abordare a acesteia? Există și cadre alternative de abordare a ei?* De multe ori, cei care sunt în situația de a defini problema nu au nici ei o perspectivă din care să înceapă analiza ei, un cadru teoretic sau cel puțin o sumă de idei pe care să își bazeze analiza. Mai mult, pentru ca analiza să fie obiectivă, e binevenită o pluralitate de abordări: iar dacă acestea nu sunt disponibile, e recomandabil ca ele să fie căutate.
- *Cât de complex poate fi construită o problemă?* Uneori ceea ce apare ca o problemă simplă constituie de fapt un întreg complex de probleme. „Problema” copiilor străzii, de pildă: unii copii provin din case de copii; alții provin din familii cu probleme (cu un nivel foarte mic de venituri; cu unul dintre părinți alcoolic; în care violența este ridicată etc.); alții din familii monoparentale etc. Sunt toate aceste cazuri tratabile la fel? Este posibil ca problema să fie abordată

diferențiat pentru fiecare din aceste cazuri; sau putem ca unele din aceste situații să le punem împreună (copiii care provin din familii)?

- *Este înțeleasă structura cauzală a problemei?* Dacă ne gândim la exemplul anterior, cunoaștem corespunzător cauzele care determină copiii să adopte strada? Sunt disponibile pentru decidenți modele cauzale ale acestui fenomen, elaborate de sociologi, psihologi? Hogwood și Gunn (1984: p. 124; 2000: p. 135) dau un exemplu instructiv. În marile orașe – iar cele românești, București în particular, nu fac excepție! – gunoiul este o problemă. Ce a determinat acest lucru? Cititorul poate analiza următorii factori invocați ca posibile explicații: a) deteriorarea standardelor de comportament ale oamenilor; b) lipsa coșurilor de gunoi pe străzi și a pubelelor; c) proliferarea magazinelor în care se vinde hrană; d) existența chioșcurilor, în jurul cărora se strâng ambalaje și alte gunoaie; e) ineficiența autorităților în aplicarea legilor privind păstrarea curățeniei etc.
- *Pot fi cunoscute toate implicațiile problemei?* Cu cât o problemă este mai complexă, cu cât este mai importantă social, cu atât implicațiile ei sunt mai mari și mai greu de determinat. De aceea, e important efortul de a determina cât se poate de mult implicațiile relevante, la o scară rezonabilă de timp a politicilor prin care se răspunde problemei.

Modelul operațional: analiza ca meșteșug. Acest model, elaborat de A. Wildavsky și I. Geva-May, pleacă de la distincția dintre:

- 1) *situația* relativă la o problemă;
- 2) problema *analistului de politici*.

Situația constă în faptul că o problemă a intrat deja pe agenda formală, și există o preocupare, există așteptări și valori ale publicului și ale reprezentanților autorității statului privind tipurile de politici care trebuie elaborate și aplicate pentru a soluționa acea problemă. Pe de altă parte, analistul de politici – căruia i se cere să propună politici în acest sens – trebuie ca, pornind de la acea situație, să producă o formulare particulară a problemei; alternative de abordare a acesteia; să evidențieze consecințele politicilor propuse etc.

Pentru a defini problema, analistul trebuie să țină cont de următorii factori:

1. **Actorii:** Care sunt indivizii și grupurile care sunt preocupați de acea problemă, și care se poate presupune că se vor implica în elaborarea și aplicarea politicilor?
2. **Motivațiile:** Care sunt motivele, nevoile, speranțele, obiectivele actorilor? Ce vor ei? Ce trebuie făcut pentru a-i satisface?
3. **Opiniile:** Ce crede despre acea problemă fiecare actor? Care sunt atitudinile și valorile diferiților participanți? Ce mijloace și scopuri vor accepta ei?
4. **Resursele:** Ce resurse ale actorilor pot fi folosite pentru a obține ce doresc ei?
5. **Localizarea:** Unde se vor lua deciziile? De către cine? Când? Uneori deciziile se iau în mai multe locuri – iar unele dintre acestea pot fi cunoscute apelând la experiența anterioară.

Definirea problemei este rezultatul considerării tuturor acestor factori. La fiecare moment al analizei, este necesar să se țină cont de influențele diferite ale implicării fiecăruia dintre aceștia. De pildă: a) o agenție sau instituție guvernamentală tinde să țină

seamă numai de acei factori care o vizează direct; b) persoanele individuale, la fel ca și mass-media, au de multe ori numai o imagine vagă cu privire la ceea ce se dorește prin aplicarea unei politici; c) uneori obiectivele organizațiilor guvernamentale nu sunt clare (iar uneori organizațiile nici nu doresc să le prezinte clar). De aceea, de multe ori conflictele dintre obiectivele diverșilor actori nu sunt evidente.

Pentru a defini mai precis problema, astfel încât să se poată trece la stadiul următor al procesului, analistul de politici trebuie să realizeze următoarele activități: a) să definească procesul; b) să identifice contextul și actorii; c) să identifice variabilele; d) să identifice politicile și obiectivele; e) să decidă asupra gradului de complexitate al problemei; f) să adune date, să țină seamă de abilitățile și de strategiile existente. Potrivit lui Wildavsky și Geva-May, acest proces prin care analistul definește într-un mod operațional problema respectivă este greu de cuantificat; avem aici mai degrabă cu un meșteșug, pe care îl dobândim nu atât în mod teoretic (citind cursuri despre definirea problemei), cât, în primul rând, prin practică.

În încheierea acestui capitol, este instructiv să prezentăm sintetic rolul analistului de politici în procesul de definire a problemei (Geva-May, I, Wildavsky, A., 1997: p. 37):

Definește procesul:

- fii inventiv: problemele nu există ca ceva dat; mai curând ele sunt *create*;
- nu considera că definiția problemei la care ai ajuns la un moment dat e definitivă;
- fii oricând gata să redefinești problema;
- nu te baza pe credința greșită că problemele definesc în mod unic soluțiile;
- lucrează cu ceilalți pentru a defini problema.

Identifică actorii și contextul:

- formează-ți o înțelegere cât mai bună a contextului în care se iau deciziile;
- identifică actorii implicați;
- identifică nevoile agenției guvernamentale pentru care lucrezi;
- ține seamă de preocupările publicului;
- ține seamă de valorile pe care se bazează preocuparea publicului;
- investighează supozițiile implicite în felul în care e privită problema în agenția guvernamentală pentru care lucrezi;
- încurajează-i pe ceilalți membri ai agenției guvernamentale să lucreze cu tine (căci felul în care tu definești problema poate fi prea limitativ);
- fii conștient că felul în care politicienii definesc problema diferă de al tău.

Identifică variabilele:

- caută să obții ajutorul experților;
- caută analogii cu alte probleme anterior intrate pe agendă;
- ține seamă de experiența altor organizații care au avut de-a face cu probleme similare;
- limitează numărul variabilelor luate în considerare la un număr manevrabil (elimină-le pe care schimbă mult felul în care tu privești problema; pentru celelalte încearcă să micșorezi numărul de valori pe care le pot lua).

Identifică politicile și obiectivele:

- fă distincția dintre cele două;
- explicitează obiectivele relevante;
- ține seamă de obiectivele doar implicite, care trebuie explicitate;
- formulează diferitele politici deja cunoscute.

Decide asupra gradului de complexitate al problemei:

- examinează diferite puncte de vedere asupra problemei;
- folosește tehnica examinării mixte (Etzioni – a se vedea capitolul 6);
- nu fi tentat să clasifici problema după scheme date.

Adună date, ține seamă de abilitățile și de strategiile existente:

- construiește o bază de date;
- colecționează orice date cu care te întâlnești; ele ar putea să-ți folosească la un moment dat;
- fii conștient de faptul că cele mai multe date au fost folosite înainte în alte scopuri;
- verifică-ți sursele de informație;
- fii precaut cu datele cantitative (cele care privesc banii, timpul etc.)

Întrebări și aplicații

- 1) Care este deosebirea dintre agenda publică și cea formală? Dați exemple de probleme care se află pe agenda publică, dar nu și pe cea formală. Puteți da un exemplu de problemă care s-a aflat pe agenda formală, dar nu și pe cea publică?
- 2) Luați un exemplu de politică economică aplicată în mai multe țări din Europa centrală și de răsărit. Puteți argumenta plecând de aici în sensul teoriei determinării economice și tehnologice a politicilor?
- 3) Care sunt caracteristicile cadrului coaliției de susținere?
- 4) Care este rolul ideologiei în stabilirea agendei?
- 5) Definiți cele trei fețe ale puterii.
- 6) Care sunt caracteristicile celor trei modele ale stabilirii agendei propuse de Cobb, Ross și Ross (cel al inițiativei exterioare; cel al mobilizării; și cel al accesului interior)?
- 7) În ce constă filtrarea problemelor? Este deosebită această etapă de cea a stabilirii agendei?
- 8) Care sunt criteriile de filtrare a problemelor?
- 9) Dați exemple de aplicare a criteriilor de filtrare a problemelor, pe baza cunoștințelor dvs. din instituția sau organizația unde lucrați.
- 10) Pe baza unei matrici de priorități privind filtrarea problemelor comparați trei probleme și determinați care va intra mai degrabă pe agenda formală.
- 11) Pentru fiecare strategie de respingere a includerii unei probleme pe agendă analizați câte un exemplu: fie (și de preferat) din realitatea românească – strategii practicate la nivel național, local ori în cadrul unor instituții și organizații – fie unele ipotetice.
- 12) Care sunt dimensiunile unei probleme?
- 13) Pe baza modelului listei de întrebări analizați o problemă și observați în ce măsură ea este bine definită.
- 14) Care este rolul analistului în definirea unei probleme?

4. FORMULAREA POLITICILOR

Obiectivele capitolului

În acest capitol va fi analizat procesul prin care sunt definite, evaluate, acceptate sau respinse politici alternative de soluționare a unei probleme. Veți putea, după parcurgerea lui:

- să definiți problemele structurate bine, mediu sau slab;
- să diferențiați între politicile cu public și cele fără public;
- să indicați rolul specialiștilor în formularea politicilor;
- să identificați tipurile de criterii pentru evaluarea politicilor;
- să cunoașteți metode de generare și respingere a alternativelor;
- să definiți și să analizați cazuri concrete de învățare și de transfer al politicilor.

Termeni cheie: *formularea alternativelor; probleme structurate; criterii; ; generarea alternativelor; învățare; transferul de politici..*

Conținutul capitolului:

- a. Ce determină formularea politicilor?
- b. Stabilirea criteriilor
- c. Analiza alternativelor
- d. Învățarea și transferul de politici

Odată ce o problemă a intrat pe agenda formală – a fost recunoscută ca semnificativă și a primit o formulare mai precisă – persoanele responsabile de elaborarea și de aplicarea politicilor publice trebuie să treacă la o nouă fază: aceea de 1) a explora diversele variante disponibile; 2) a căuta altele noi; 3) a elimina unele dintre opțiunile posibile (cele care nu par acceptabile publicului sau decidenților). Așa cum am văzut, uneori alternativele considerate ca relevante există deja – ele apar în chiar procesul de stabilire a agendei; alteori însă e nevoie să se declanșeze un proces distinct pentru a le determina.

Formularea politicilor este procesul prin care sunt definite, evaluate, acceptate sau respinse politici alternative de soluționare a unei probleme aflate pe agendă.

Acest proces are câteva caracteristici importante (Ch. Jones, *apud* Howlett, Ramesh, 1995: p. 123):

- Nu trebuie să presupunem că formularea este rezultatul unui singur actor; pot exista mai mulți actori sau grupuri care vor produce propuneri complementare sau concurente.
- Formularea poate începe chiar dacă problema nu este foarte bine definită sau fără ca cei care sunt angajați în acest proces să aibă contact cu grupurile afectate.
- Formularea nu aparține neapărat unei anumite instituții, deși adesea aceasta e obiectul de activitate a agențiilor guvernamentale.
- În timp se produc formulări și reformulări de politici, uneori fără ca vreuna să dobândească sprijin suficient.
- Adesea sunt consultați cei care pierd ca urmare a aplicării politicii.
- Procesul nu este niciodată neutru: întotdeauna cineva câștigă și cineva pierde prin aplicarea politicii.

a) Ce determină formularea politicilor?

Cum se observă, formularea politicilor este rezultatul unui proces în care actorii implicați sunt supuși unor constrângeri multiple. Ele sunt de două mari tipuri: 1) cele care privesc *natura* problemei pentru soluționarea căreia urmează să fie propusă o politică; 2) cele care privesc actorii implicați și mecanismele – instituționale sau neinstituționale – de formulare a politicilor, altfel spus *contextul* politicii.

Natura problemei. Așa cum am văzut, problemele pentru care urmează să se elaboreze politici de soluționare diferă foarte mult între ele. Foarte general, ele se pot împărți în trei grupuri: a) *bine structurate*; b) *mediu structurate*; c) *slab structurate*. Între problemele cuprinse în cele trei grupuri nu putem, desigur, să stabilim granițe rigide. Cum putem include o problemă într-unul din cele trei grupuri? Aceasta presupune evaluarea ei potrivit mai multor criterii: 1) gradul de conflict asupra problemei; 2) numărul de actori implicați; 3) nivelul de credibilitate a informației disponibile; 4) numărul de alternative disponibile; 5) cunoașterea rezultatelor aplicării diverselor alternative; 6) probabilitatea rezultatelor.

Conform acestor criterii, cele trei feluri de probleme se pot caracteriza astfel:

<i>Criterii</i>	<i>Probleme bine structurate</i>	<i>Probleme moderat structurate</i>	<i>Probleme slab structurate</i>
Gradul de conflict	consens	consens / conflict	conflict
Numărul de actori	puțini	puțini	mulți
Nivelul de credibilitate a informației	de încredere	de încredere	nu este de încredere
Numărul de	limitat	limitat	nelimitat

<i>alternative</i>			
Cunoașterea rezultatelor	sigură	nesigură	necunoscută
Probabilitatea rezultatelor	calculabilă	incalculabilă	incalculabilă

(Cf. Walters, L.C., Aydelotte, J., Miller, J., 2000: p. 354.)

Problemele bine structurate sunt rare; cel mai adesea, problemele cu care se confruntă decidenții sunt slab structurate. Nu există un consens asupra definirii lor și o înțelegere comună a căilor de urmat pentru a le soluționa. Dificultatea este crescută de faptul că numărul actorilor implicați este ridicat – ceea ce face ca atingerea consensului să fie complicată. Problema pare să aibă un număr uriaș de alternative de soluționare; dar aceasta nu în sensul că soluțiile propuse sunt bine articulate; dimpotrivă: ele sunt mai degrabă presupuse ca existente, și nici una nu este elaborată în detaliu. Căci informația disponibilă (care e presupusă în încercările de a elabora și de a evalua alternativele) nu este de încredere. În particular, nu e disponibilă informația privind rezultatele aplicării unei sau altei politici. Situația se poate caracteriza ca una de incertitudine: nu numai că nu se cunoaște cu certitudine dacă un rezultat va apare sau nu odată promovată o politică; dar nu se poate calcula nici măcar probabilitatea cu care un anumit rezultat ar putea să apară; mai mult, pot apare rezultate neintenționate, care nici măcar nu sunt bănuite.

O consecință importantă a acestor considerații este următoarea: atunci când se confruntă cu o problemă slab structurată, decidenții sunt tentați să nu îi acorde o atenție deosebită, dată fiind dificultatea de formulare a unor politici care să atragă consensul diverșilor actori implicați. Ei tind să o împingă într-o zonă cenușie a agendei. Dar, dacă problemei i se atașează o alternativă pe care actorii implicați o consideră viabilă, situația se schimbă: problema are șanse mult mai mari să iasă din umbră. Așa se explică de multe ori decizii rapide asupra unor probleme care – deși cunoscute ca importante pentru o comunitate – ani de zile au fost neglijate. Simplu spus, ele au fost neglijate pentru că „nu știam ce să facem cu ele”. Iată două exemple: problema câinilor vagabonzi din București sau cea a sprijinirii de către comunitățile locale a școlilor. Prima a putut fi abordată rapid atunci când s-a elaborat un plan concret de soluționare a ei, chiar dacă acel plan a suscitat foarte multe reacții adverse: fiindcă era pentru prima dată când primăria avea o soluție clară. În a doua situație, doar după ce s-a decis ca administrațiile locale să răspundă direct de situația materială a școlilor (deci abia când o alternativă clară a fost găsită) problema a apărut ca foarte importantă pentru primari – și i s-au căutat soluții rapide și concrete. (Cf. și Kingdon, 1995: p. 143.)

Contextul politicii. În formularea politicilor, alte două aspecte sunt importante: a) implicarea specialiștilor – acei participanți la procesul de înfăptuire a politicilor, care de cele mai multe ori rămân ascunși ochiului public; b) activitatea grupurilor politice de presiune, schimbările în instituțiile politice și administrative, în legislație etc. (Am întâlnit mai de vreme cele două aspecte atunci când am discutat modelul lui Kingdon al stabilirii agendei. Kingdon (1995) le numea *curentul politicilor*, respectiv *curentul politic*.)

Specialiștii. Comunitățile de specialiști participă tot mai mult la formularea alternativelor și a soluțiilor propuse. Aceștia sunt: universitari, cercetători, consultanți, funcționari publici de carieră, experți ai instituțiilor guvernamentale, experți parlamentari și ai partidelor politice, analiști care lucrează pentru diferite grupuri de interese. De multe

ori, ei se grupează în comunități mai mici, care studiază domenii mai specializate ale politicilor publice. Ei sunt participanți ascunși în formularea politicilor, pentru că adesea opinia publică (sau chiar cei aflați la un nivel foarte ridicat de decizie) nu cunosc exact contribuția lor. Ei au în comun, întotdeauna, o cunoaștere bună a domeniului și a tipurilor de politici promovate în cadrul acestuia, chiar dacă interesele lor și orientările lor politice pot fi foarte diverse. Acești specialiști participă la formularea politicii în modalități foarte diferite: lucrări științifice, rapoarte de evaluare, articole de presă, dezbateri, seminarii și ateliere de lucru etc. Desigur, nu toate propunerile sunt acceptate – iar multe dintre ele sunt respinse ori pur și simplu neglijate. Să mai observăm că aceste comunități de specialiști participă la formularea politicilor nu doar în structuri formale, ci și prin raporturile informale dintre ei; o politică este propusă nu numai într-o întâlnire a unei comisii constituite de minister, ci și la un prânz informal între unii din membrii comunității.

Mediul politicilor. Conținutul sau natura problemei reprezintă numai un factor important în felul în care este configurată o anumită politică. Mediul în care problema este abordată influențează esențial felul în care va arăta politica adoptată. Cum influențează mediul designul unei politici? Diversele situații se pot aranja pe un continuum, la un capăt al căruia sunt cele în care politicile sunt formulate fără ca grupurile interesate într-o problemă să fie implicate; la celălalt capăt sunt situațiile în care aceste grupuri sunt puternic implicate.

Această distincție corespunde, în contextul formulării politicilor, celei pe care am făcut-o atunci când am discutat stabilirea agendei: dintre inițiativa exterioară și accesul interior (Cobb, Ross și Ross, 1976). De data aceasta ne interesează însă nu cum ajunge o problemă pe agendă, ci cum – odată ajunsă – se formulează politicile pentru soluționarea ei. Potrivit lui May (1991), putem vorbi de politici cu public și politici fără public. *Publicul constă din asociații profesionale, grupuri de producători, grupuri de consumatori, syndicate, alte grupuri de interese, comunități etc.*

În cazul politicilor cu public, opțiunile sunt construite și alegerile sunt făcute într-un mediu în care sunt implicați membrii publicului, fiecare cu interesele și cu resursele sale. Aceste grupuri, aflate în conflict, contribuie la generarea de alternative și la selectarea dintre soluțiile posibile a celor considerate acceptabile. Există mai multe modele ale felului în care interacționează aceste grupuri în formularea politicilor:

Modelul coaliției de susținere (Sabatier, 1999): așa cum am văzut în capitolul anterior, într-o coaliție de susținere sunt cuprinși actori la toate nivelele: național, local; ei au unele opinii comune, de multe ori bazate pe cunoașterea problemei și pe interesele pe care le au în promovarea unui anumit scop care e legat de acea problemă. Reușita unei coaliții de susținere depinde însă de mulți alți factori: resursele coaliției (bani, expertiză, autoritate legală, număr de susținători); de factori externi mai stabili (precum natura problemei, resurse naturale, valori culturale, prevederi legale) sau schimbători (precum opinia publică, șomajul, inflația, alegeri etc.). În cele mai multe cazuri există cel puțin două coaliții de susținere implicate în procesul de formulare a unei politici, iar scopul fiecăreia este de a-și promova propriile interese și scopuri (diferite sau chiar opuse celor ale altor coaliții).

Modelul rețelelor de politici: potrivit acestui model, actorii sunt legați între ei în cadrul procesului politicilor în rețele complexe care au un rol în formularea și dezvoltarea politicilor care răspund unei anumite probleme. Uneori există chiar forme

instituționalizate ale participării diferiților actori la procesul de formulare a politicilor. De exemplu, la nivelul Comisiei Europene, s-au introdus forme instituționalizate de consultare a grupurilor interesate într-o anumită problemă: Comisia apelează în mod obișnuit la comitete consultative, la grupuri de experți, la seminarii, conferințe și ateliere în care sunt reuniți reprezentanți ai grupurilor ale căror interese sunt afectate de o politică europeană (Mazey, Richardson, 1996: p.210).

Publicul, potrivit acestor modele, are un rol central în formularea politicilor. Ceea ce nu este cazul în situațiile în care avem politici fără public. În asemenea situații, publicul nu este nici mare, nici sursă a unui conflict major; coalitiile de susținere sau rețelele de politici, dacă există, sunt slab dezvoltate. Opiniile prevalente sunt cele care derivă din cele ale experților. Iar discuțiile privind configurarea politicilor se desfășoară „în spatele ușilor închise” în interiorul instituțiilor guvernamentale, parlamentului sau al partidelor politice. Sunt două forme principale de politici fără public: a) cele care implică riscuri „publice”, precum catastrofe naturale (cutremure, inundații etc.); b) cele în care – datorită problemelor cunoscute privind acțiunea colectivă (a se vedea Capitolul 1) – sunt puține stimulente de formare a unui public important, precum: reducerea deficitelor; menținerea diversității biologice; crearea unor politici de inovare etc. Cauzele pentru care se întâmplă acest lucru sunt multiple: problema este percepută ca veche și neimportantă; acțiunea de a impune anumite soluții este costisitoare; beneficiile sunt reduse și dificil de individualizat etc.

	<i>Politici cu public</i>	<i>Politici fără public</i>
<i>Structurarea publicului</i>	Coalitii bine dezvoltate de grupuri de interese în jurul unor probleme particulare	Dezvoltare limitată a grupurilor în jurul problemei, de obicei limitată la comunități tehnice și științifice
<i>Exemple de probleme</i>	Probleme imediate, individualizate, repetitive	Riscuri „publice” și probleme cu stimulente limitate pentru acțiune colectivă
<i>Sisteme de opinii</i>	Sisteme bine dezvoltate de opinii; conflict între acestea	Opiniile nu sunt ferm susținute, sau sunt cele ale tehnicienilor
<i>Stabilirea agendei</i>	Inițiativă exterioară: publicul susține intrarea unei probleme pe agendă; conflicte între interesele formulate	Acces interior: problemele sunt puse pe agendă înainte ca publicul să devină conștient de ele, sau intră forțat pe agendă datorită unei crize
<i>Dinamica politică</i>	Politica pătrunde puternic în procesul de formare a politicilor: publicul configurează formularea politicilor	Aparent apolitică: rolul expertizei tehnocrate și un public redus

b) Stabilirea criteriilor

Sarcina analistului de politici este aceea de a propune alternative de soluționare a unei probleme, dar și instrumente de formulare și de selectare a acestora. Pentru aceasta, el trebuie să selecteze criteriile care vor fi folosite în acest sens.

Criteriile de alegere reprezintă mecanisme de a evalua comparativ politicile publice propuse ca soluții pentru o problemă.

Sursele criteriilor. Nu se pot folosi aceleași criterii pentru a aborda orice problemă: de fiecare dată, criteriile propuse provin din surse diferite și au justificări proprii. Ele sunt selectate în contextul formulării politicilor de către cei implicați în acest proces. Desigur că de multe ori criteriile sunt propuse în scopul susținerii anumitor politici; se propun acele criterii pe care alternativele susținute de un actor le îndeplinesc mai bine. Dar criteriile trebuie în același timp să poată fi susținute, apărate apelând la temeiuri mai generale, pe care le pot accepta diferiți actori implicați: astfel, criteriile care vizează aspecte *tehnice* sunt mai susceptibile de a fi acceptate de către toți actorii implicați. La fel sunt și cele care ar putea fi acceptate de orice persoană care le-ar evalua în mod nepărtinitor: nu le-ar prefera pentru că aplicarea lor ar duce la alegerea acelor politici aflate în concordanță cu propriile sale interese; și nu le-ar respinge pentru că aplicarea lor ar conduce la alegerea acelor politici care nu concordă cu propriile sale interese – ci ar încerca să determine dacă aplicarea lor ar fi nepărtinitoare între toți cei afectați, ar fi echitabilă (chiar dacă, desigur, rezultatul aplicării lor nu ar fi favorabil tuturor). Dacă adoptăm astfel de criterii, nu e greu să le justificăm în fața celorlalți: spunem că ele privesc faptul că o politică publică este dezirabilă sau e corectă. Criteriile de acest fel sunt *etice*.

- Principala sursă a criteriilor aplicate sunt cerințele impuse de instituția care solicită elaborarea unei politici sau în care aceasta este formulată. Uneori aceste criterii sunt foarte clar formulate. De pildă, dacă se cere elaborarea unor politici de reducere a personalului din învățământ sau din administrația publică, criteriile sunt foarte precise; adesea însă, criteriile nu sunt foarte limpezi și ele apar pe parcursul procesului de formulare a politicilor, sau sunt cerute de către instituție ca pas preliminar al producerii alternativelor.
- Curentul politic este atât o sursă, cât și un mecanism de justificare a criteriilor selectate. Așa cum am văzut, în cadrul curentului politic sunt implicați actori, grupuri cu interese și opțiuni diverse, greu de armonizat. De aceea e nevoie de explicitarea, clarificarea sau chiar măsurarea valorilor promovate de aceste grupuri. Aceste criterii funcționează uneori numai implicit; auzim adesea de constrângeri politice: de faptul că anumite alternative nu sunt consistente cu valorile prevalente la un moment dat sau pot fi interpretate ca ținând de o orientare ideologică opusă celei preferate de guvernare (când un guvern este de stânga sunt preferate politic mai etatiste; când un guvern este de dreapta sunt preferate politici mai liberale etc.).
- Atunci când alternativele sunt formulate, chiar acestea pot ridica întrebări importante privind calea de urmat sau criteriile de selectare a politicilor. De obicei, politica urmată până în momentul respectiv a promovat mai mult sau mai puțin anumite scopuri. De pildă, zeci de ani în perioada socialistă s-a considerat că obiectivul de a sprijini copiii care nu au familie se poate atinge cel mai bine prin instituționalizarea lor în stabilimente mari. Politica a dat anumite rezultate, iar timpul a făcut ca mulți dintre noi nici să nu ne mai gândim la faptul că alte instrumente de sprijinire a acestor copii ar fi mult mai eficiente.
- Criteriile sugerate de specialiști reprezintă o sursă importantă. Dar să notăm un fapt important: specialiștii provin adesea din domenii foarte diferite. De pildă, dacă în discuție sunt politici sanitare, nu numai medicii sunt implicați; economiștii vor fi tentați să aducă în discuție acele criterii care privesc costurile și beneficiile politicilor

propușe; juriștii vor accentua pe drepturi și responsabilități; sociologii pe consecințele sociale ale politicii respective, filosofii și teologii pe implicațiile etice ale politicii etc. Faptul că unele criterii sunt aduse în discuție de specialiști nu înseamnă și că ele sunt compatibile între ele, sau că există un mod unic definit de a le aplica. Dimpotrivă, este nevoie de o balansare a acestora, de corelarea și armonizarea lor – proces de multe ori dificil, tocmai pentru că fiecare comunitate de specialiști vine cu autoritatea domeniului și cu influența sa socială.

- Criteriile etice ar putea fi adăugate distinct; aceasta pentru că, așa cum am văzut, trăsătura lor distinctivă este aceea că exprimă nu interesele unor grupuri sau unor actori particulari, ci o poziție pe care oricine, în mod nepărtinitor, ar putea să o accepte. (Să ne amintim de ideea lui J. Rawls (1971) a vălului de ignoranță: criteriile etice sunt cele pe care le-am accepta dacă ne-am închipui că suntem sub un vâl de ignoranță.) Desigur, criteriile etice trebuie întotdeauna privite în context: trebuie să ținem seamă de posibilitatea de a le respecta, date fiind toate celelalte constrângeri. Dar, când e vorba de interesul public, de ceea ce este dezirabil social, criteriile etice nu pot fi eludate de dragul eficienței stricte; dimpotrivă, întotdeauna ele trebuie considerate ca având o preeminență față de toate celelalte.

În formularea politicilor de obicei nu se poate apela la un singur tip de criterii. Utilizarea unui singur criteriu sau a unui singur tip de criterii ar induce mari greutăți în formularea unor politici care să răspundă cât mai adecvat cerințelor diverselor grupuri afectate. Să ne gândim de pildă la problema restituirii imobilelor naționalizate: dacă singurul criteriu ar fi cel al dreptului la proprietate, atunci problemele extrem de grave privind chiriașii sau soarta unor instituții publice (școli, spitale în primul rând) – deci a unui număr mare de cetățeni, dintre care unii s-au născut la mai bine de o jumătate de secol după ce s-a produs naționalizarea – ar fi inabordabile. De cele mai multe ori e necesară o **combinație de criterii** (MacRae, Whittington, 1997: cap. 2). Aceasta nu este simplu de manevrat, însă e preferabil să luăm în considerare mai multe criterii, corespunzând complexității problemei și contextului în care se formulează problema. (Această propunere nu este neobișnuită dacă o comparăm cu ceea ce fiecare dintre noi facem în viața de zi cu zi: în mod obișnuit, atunci când facem o alegere, combinăm diverse criterii: când alegem o slujbă, avem în vedere salariul, dar și posibilitatea avansării; practicarea propriei meserii; apropierea de domiciliu etc.; atunci când alegem o haină, contează nu doar prețul, ci și calitatea materialului sau marca sau faptul că este la modă.)

Alegerea între criterii. Criteriile diferă între ele nu numai prin faptul că au surse și justificări diferite, dar și prin conținutul sau natura lor. Astfel, avem (Keeney, *apud* MacRae, Whittington, 1997: p. 78):

- *Mijloace și scopuri*: unele criterii privesc modul de evaluare a mijloacelor pentru atingerea unui scop, iar altele vizează însuși acel scop. De pildă, în politicile sanitare asigurarea accesului tuturor cetățenilor la tratament medical calificat este un mijloc, în timp ce sănătatea lor este scop.
- *Generalitate*: unele criterii sunt mai generale decât altele. Astfel, starea de sănătate, nivelul veniturilor, calitatea relațiilor personale sunt mai puțin generale decât bunăstarea persoanei; iar calitatea relațiilor personale e un criteriu mai general decât calitatea relațiilor de familie sau calitatea relațiilor de prietenie.

- *Măsurare*: un criteriu poate fi tratat ca un concept (precum cele menționate mai devreme), în timp ce altele sunt măsuri ale acelor concepte. Numărul de medici pe locuitor sau numărul de paturi în spital ce revin la o sută de mii de locuitori sunt indicatori care exprimă măsuri ale accesului la tratament medical calificat.
- *Temeiuri combinate*, atunci când un criteriu general este interpretat cu ajutorul unui criteriu care exprimă un măsură. De pildă, bunăstarea generală sau interesul public sunt pentru mulți oameni concepte care exprimă criterii importante, deși evident că sunt greu de definit precis. Un criteriu precum beneficiul economic net, care poate fi măsurat precis, poate fi înțeles ca o operaționalizare convenabilă în multe cazuri a acestora. Dar să observăm că nu întotdeauna ele pot fi interpretate astfel: căci este chestionabil dacă e mereu posibil să interpretăm în termeni economici satisfacția față de relațiile personale sau interesul public. (A se vedea în capitolul următor discuțiile privind analiza cost-beneficiu.)

În analiza unei probleme având ca scop propunerea de politici este posibil să se selecteze seturi diferite de criterii, mai mult sau mai puțin largi, mai mult sau mai puțin pertinente. Pentru ca formularea politicilor să fie corespunzătoare, stabilirea criteriilor utilizate e așadar o premisă hotărâtoare. Cum putem alege o colecție cât mai bună de criterii? MacRae și Whittington (1997: cap. 2) propun următoarele reguli:

- a) să folosim criterii care vizează scopurile mai degrabă decât mijloacele;
- b) să selectăm un set cât mai complet de criterii, care nu lasă deoparte nici o variabilă relevantă;
- c) să nu folosim criterii care se suprapun; căci dacă utilizăm apoi combinații de criterii, riscăm să numărăm de două ori același lucru;
- d) să preferăm măsuri cantitative, care facilitează negocieri mai concrete între grupurile interesate;
- e) atunci când folosim măsuri cantitative, acestea să fie clare și adecvate.

Criteriile care vizează mijloacele sunt mai atrăgătoare: căci ele sunt întotdeauna mai concrete și mai ușor de definit. E mai simplu să ne raportăm la numărul de doctori sau de paturi la un număr anumit de locuitori și să le luăm drept criterii pentru starea de sănătate a cetățenilor; la fel, numărul de licee în care există laboratoare de informatică sau procentul personalului didactic necalificat sunt criterii precise pentru a discuta despre calitatea educației. Însă accentul pe criterii care vizează scopurile – chiar dacă acestea sunt mai greu de operaționalizat – are anumite avantaje: a) un scop poate fi atins prin mijloace alternative, iar accentul pe criterii privind mijloacele duce în umbră acest aspect; b) în special în cazul politicilor cu public, criteriile privind scopurile permit o înțelegere mai bună a diferențelor de opinii între diferitele grupuri implicate, dar și a valorilor comune; de asemenea, în aceste cazuri îndeosebi, c) e sprijinit procesul de negociere între grupuri.

Atunci când criteriile nu acoperă (de preferat cât mai multe dintre) variabilele relevante, apare sentimentul unei selecții arbitrare; membrii grupurilor care favorizează anumite politici pot susține că respingerea acestora e datorată prioritar neluării în considerare a acelor criterii care le favorizau. De pildă, se poate susține că accesul redus la învățământul superior românesc al tinerilor din mediul rural depinde de factori care nu au fost luați în seamă în trecut, precum oferta limitată de licee și de profiluri diferite de cel agricol în mediul rural, sau concentrarea personalului didactic necalificat în școlile

din rural. Implicarea specialiștilor poate să fie un impediment în acest sens: dacă ei provin numai dintr-un domeniu de specializare, ei tind să nu țină seamă de criterii relevante pentru specialiștii din alte domenii. Pe de altă parte însă, numărul criteriilor nu poate să crească mult: de obicei, dacă se lucrează cu mai mult de cinci criterii, acestea sunt dificil de manevrat, iar rezolvarea diferendelor devine prea laborioasă. E recomandabil de aceea ca: a) înainte de selectarea criteriilor ce vor fi utilizate, să se facă lista tuturor criteriilor considerate relevante; b) să se examineze toate variabilele relevante ale situației și să se vadă dacă criteriile le acoperă pe toate; c) să se încurajeze reprezentanții grupurilor interesate să producă propuneri de criterii. Legat de acest aspect e cel al suprapunerii criteriilor: dacă nu luăm în seamă utilizarea intenționată a ei (pentru a da ponderi mai mari alternativelor care au un scor mai mare pe anumite variabile), suprapunerea poate crea dificultăți mari în evaluarea rezultatelor unei politici.

Măsurările cantitative facilitează negocieri mai concrete între grupurile interesate; dar ele au și o altă consecință importantă: marginalizează acele opinii care nu se bazează pe o analiză atentă și profesionistă a problemei. Astfel de criterii solicită expertiză tehnică ridicată și, deci, au drept consecință creșterea rolului analiștilor. Într-un climat al elaborării politicilor precum cel de la noi din țară, pesemne că acest aspect merită să fie accentuat.

E de preferat ca măsurile cantitative la care apelăm să fie clare și adecvate. Ceea ce apare ca expresie a unor preferințe pur subiective poate să dobândească, în anumite contexte, o semnificație deosebită. De exemplu, gradul de satisfacție sau mulțumire sau (cel mai adesea) de insatisfacție sau nemulțumire a populației față de politicile promovate de guvernare și pe care îl indică sondaje profesionale de opinie poate fi un criteriu important pentru aprecierea unei situații de formulare a unei politici. Judecățile pe care le fac experții din anumite domenii sunt însă mult mai adecvate pentru evaluarea unor situații. De aceea, aceste judecăți, chiar dacă nu sunt exprimate în termeni cantitativi, pot fi luate ca temei al aprecierilor diferențiate ale politicilor propuse. (Un rol important îl au metodele propuse de economiști, de exemplu metoda *analizei cost-beneficiu*. O vom discuta mai pe larg în capitolul următor.)

c) Analiza alternativelor

Alegerea unei politici presupune examinarea alternativelor, compararea lor. E necesar să distingem între mai multe procese care sunt implicate în acest loc: 1) *generarea* alternativelor; 2) *acceptarea și respingerea* alternativelor; și c) *formularea unei "liste scurte"* de alternative.

Generarea alternativelor. Atunci când o problemă intră pe agendă, ea se situează undeva între următoarele două cazuri:

- 1) Problema intră pe agendă odată cu soluții concrete, bine specificate ale ei: odată cu problema se cunosc precis și politici care să o soluționeze. De multe ori politicile fără public sunt astfel; dar același lucru se întâmplă și când – în situații particulare – un grup implicat sau o coaliție de susținere reușește să impună o anumită modalitate de abordare a problemei și avansează o politică clară.
- 2) Problema intră pe agendă mai degrabă ca un ideal general, puțin specificată (de exemplu: înlăturarea abandonului școlar; reducerea sărăciei; reducerea șomajului).

În acest caz ea trebuie să fie elaborată astfel încât să fie produse obiective și alternative concrete.

Procesul de specificare a problemei în vederea generării de alternative are două aspecte: 1) identificarea *tipurilor de politici admisibile*; 2) în interiorul fiecărui tip, *specificarea alternativelor*. De exemplu, în problema abandonului școlar un tip de alternative e cel care se concentrează pe sprijinirea familiilor cu probleme; alt tip se concentrează pe activitatea școlilor de atragere a elevilor; un altul, pe politicile “cele de a doua șanse” pentru cei care au abandonat școala și doresc să își completeze educația. Fiecare din aceste tipuri sugerează anumite politici specifice, care vor putea fi apoi elaborate și specificate adecvat. Unii autori numesc tipurile de alternative – înțelese ca politici schițate în mare, mai curând decât ca politici elaborate în detaliu – “protoalternative” (Weimer, 1993).

Cum ajunge o alternativă să fie considerată ca o opțiune posibilă? Cum ajung actorii implicați în elaborarea unei politici să ia în considerare o alternativă? Trei surse sunt cele mai comune: a) alternativa este “dată”; b) alternativa apare în procesul de analiză a problemei aflate pe agendă; c) alternativa apare într-un proces specific de producere creativă.

Unele alternative sunt “date”: atunci când o problemă apare pe agendă este posibil, așa cum am văzut, ca o opțiune de politică în vederea soluționării ei să existe deja. Dar și un alt caz este foarte important: acela în care problema respectivă este veche; ea a mai primit o soluționare și deci există o politică practică efectiv până în acel moment. Această opțiune de a continua să faci ceea ce ai mai făcut este indicată adesea ca una dintre cele mai demne de considerat alternative: chiar dacă ea nu este cea mai bună – iar reintrarea problemei pe agendă probează acest lucru – ea s-a dovedit în mare măsură satisfăcătoare; ea nu este optimă, însă asigură o anumită soluționare a problemei. Așa cum vom vedea în capitolul următor, în care vom discuta *modelul incremental* al deciziei, alternativa practică deja are încă un rol important: ea face ca multe dintre celelalte alternative luate în considerare să difere numai într-o mică măsură, “incremental” de aceasta. O nouă opțiune, conform acestui model al deciziei, are șanse mai mari să fie aleasă dacă promovează numai schimbări mici față de situația existentă. Există și un alt mecanism prin care o alternativă poate să apară ca fiind „dată”: ea este sau a fost practică în alt loc, în alte instituții sau societăți, în situații similare. Vom discuta mai pe larg acest caz în paragraful următor.

Analiza sistematică a problemei ajunse pe agenda publică duce la cunoașterea mai în amănunțime a caracteristicilor acesteia. Cauzele unor fenomene precum șomajul, veniturile mai reduse ale femeilor în raport cu cele ale bărbaților, abandonul școlar etc. pot să fie astfel studiate mai atent. Evidențierea unor astfel de caracteristici ale problemei nu înseamnă însă că au fost formulate și alternative de soluționare a ei; generarea politicilor prin care ea va fi modificată este o etapă care abia începe. Să presupunem că analiza abandonului școlar duce la concluzia că acesta afectează cel mai mult fetele din comunitățile rromne. Desigur că atunci suntem numai în fața unei corelații, care ne indică o direcție în care ar trebui să se îndrepte politicile care urmăresc reducerea abandonului școlar, dar nu și o politică efectivă. Să accentuăm însă că aceste rezultate ale analizei (cel mai adesea realizate de experți) deschid drumul formulării alternativelor de un anumit tip.

Nu de puține ori alternativele apar într-un proces specific de producere creativă. De aceea, încurajarea cercetării creative a problemei este o cale importantă de generare a

alternativelor. Într-adevăr, activitățile pe care cei mai mulți le desfășurăm sunt rutiniere: organizațiile în care lucrăm dezvoltă procedurile lor clare de acțiune, din care e greu să ieșim (iar adesea nu avem nici un stimulent în acest sens – dimpotrivă!); soluțiile practicate deja ne fac să vedem realitatea din perspectiva lor. Or, generarea unor alternative noi este un proces creativ, care rupe șabloane și ne face să vedem lucrurile într-o altă perspectivă. Un exemplu care se dă adesea este următorul (MacRae, Whittington, 1997: p. 118): până în anii '50, se considera că principalele cauze ale accidentelor de mașină erau legate de șofer – neatenția, necunoașterea regulilor, nerespectarea lor, consumul de băuturi alcoolice etc. Începând cu anii '50 o nouă abordare a început să câștige teren: nu numai șoferul, ci și autovehiculul poate fi de vină. Ca urmare, guvernele au început să dea reglementări privind siguranța acestuia. Astăzi, când această abordare este comună, pare ciudat că nimeni nu se gândise înainte la măsuri în acest sens: dar, așa cum am văzut, modurile dominante de a vedea lucrurile pot să ne orbească într-atât încât să fie nevoie de o abordare creativă pentru a produce o alternativă nouă.

Există patru surse ale soluțiilor noi, obținute creativ (Hogwood, Gunn, 1984, 2000: §10.2): i) *persoanele creative*: o persoană aflată într-o instituție guvernamentală pe o poziție de decizie ar proceda înțelept dacă ar avea grijă ca persoanele angajate pe poziții de pe care participă la formularea politicilor să fie creative; ii) *transferul de politici* este o cale importantă (o vom discuta mai pe larg în paragraful următor); iii) *progresul tehnic*: să ne gândim numai la tehnologia informațională care a deschis oportunități, de nebanuit în urmă cu câțiva ani, privind obținerea și prelucrarea datelor sau modelări folositoare în generarea de noi soluții; iv) se apelează la *tehnici sistematice*, organizaționale de încurajare a creativității. Vom menționa doar două astfel de mecanisme: brainstormingul și metoda Delphi.

Brainstormingul ("furtună de idei") constă în organizarea unor sesiuni în care un număr de participanți (între cinci și doisprezece membri) sunt stimulați să producă noi puncte de vedere cu privire la o problemă. Critica și evaluarea acestor puncte de vedere este ținută la minim, tocmai pentru a nu inhiba orice fel de idee nouă. Abia într-o etapă ulterioară aceste idei sunt evaluate, cele mai interesante urmând să fie elaborate mai departe. De bună seamă, nu există nici o certitudine că printr-un brainstorming se vor produce numai idei bune (și nici măcar că se va produce vreo singură idee bună); însă el poate evidenția alternative noi de abordare a unei probleme.

Prin *metoda Delphi* este stimulată creativitatea individuală. Atunci când mai multe persoane se strâng într-un grup (așa cum e cazul în brainstorming) e posibil ca unele să nu reușească să își formuleze punctele de vedere (cele care sunt mai introvertite sau cele care au un status mai jos); ca urmare, se vor obține numai idei care exprimă pozițiilor acelor membri ai grupului care sunt extrovertiți ori au un status mai ridicat. Metoda Delphi încearcă să depășească această limitare. Ea constă în selecționarea unui număr de experți cărora li se trimit individual chestionare privitoare la situația dintr-un anumit domeniu. De obicei li se cere să își exprime argumentat punctul de vedere cu privire la mai multe posibilități de atingere a unui anumit obiectiv, într-un anumit timp. Răspunsurile sunt analizate de organizatori, iar experților li se trimite rezumatul analizei; ei pot să își revizuiască estimările în funcție de argumentele formulate (uneori există mai multe runde de analiză). Avantajul metodei constă în obținerea unor predicții exacte, necesare atunci când sunt luate decizii privind politici pe termen mai lung.

Acceptarea alternativelor. De cele mai multe ori, procesul de căutare a alternativelor nu se poate întinde pe o perioadă foarte îndelungată: contrângeri de timp, necesitatea alegerii unei alternative fac ca el să fie stopat la un moment dat. Cât de multe alternative sunt la dispoziția analiștilor și decidenților? În practică, numărul lor este redus (iar de multe ori, așa cum susțin incrementalistii, alternativele relevante disponibile diferă doar puțin de cea practică efectiv). Mai mult, dintre toate alternativele care au fost produse, numai unele sunt supuse unei analize mai atente.

Pare să existe o supoziție larg răspândită potrivit căreia aria soluțiilor alternative avute în vedere de autorii politicilor este în mod obișnuit una foarte restrânsă. Singurele opțiuni care ajung pe agendă pot fi doar cele care au susținători influenți în interiorul organizației. De asemenea, majoritatea organizațiilor își dezvoltă ceea ce s-ar numi propria lor înțelepciune convențională și de aceea multe dintre opțiuni sunt literalmente de neconceput. Anumite opțiuni vor asociate cu anumite personalități. Grupuri atât din interiorul cât și din exteriorul organizației pot căuta să-și impună propria poziție, eliminând astfel anumite opțiuni. În ultimă instanță, membrii-cheie vor desconsidera pur și simplu unele dintre opțiuni. (Hogwood, Gunn, 1984; 2000: pp. 185 – 186)

Așadar, dintre alternativele formulate, numai unele supraviețuiesc. Ce face ca acestea să rămână pe lista celor care nu vor fi desconsiderate? După J. Kingdon (1995: pp. 129 - 137) trei sunt condițiile minimale pentru ca o alternativă să supraviețuiască:

- a) *fezabilitatea tehnică*;
- b) *congruența cu valorile* membrilor grupurilor implicate;
- c) *anticiparea constrângerilor viitoare* (constrângeri de buget, acceptarea de către public, acceptarea de către politicieni).

Multe idei sunt respinse nu pentru că nu sunt bune, ci pentru că politicile construite pe baza lor nu sunt îndeajuns de bine elaborate sau nu par să fie aplicabile. De asemenea, atunci când o alternativă nu este concordantă cu valorile susținute de membrii grupurilor interesate, ea nu are șanse ridicate să supraviețuiască. Desigur, uneori membrii acestor grupuri au valori diferite. Adesea există un consens general asupra unei valori, în timp ce în cazuri concrete ea este interpretată diferit de aceștia. De exemplu, ideea reducerii mărimii sectorului public pare să exprime o valoare împărtășită în societatea noastră de cele mai importante grupuri care se manifestă public. Dar în cazuri particulare ea este respinsă cu putere: de exemplu, în privința privatizării unor mari regii autonome, sindicatele și mulți oameni politici s-au opus cu forță. Al treilea set de teste pe care trebuie să le treacă o alternativă pentru a supraviețui este acela de a satisface constrângeri viitoare. În primul rând, dacă ea implică cheltuieli ridicate, mai mari decât cele pe care decidenții pot să le asigure, alternativa are mici șanse de a fi promovată. Multe dintre alternativele considerate ca bune sau chiar ca necesare în învățământ sau în sănătate nu au putut fi menținute datorită costurilor ridicate pe care le impuneau. În al doilea rând, alternativa trebuie să se poată impune ca acceptabilă public, deci ca acceptabilă pentru cele mai importante grupuri implicate. Uneori acest lucru nu e posibil: orice politică afectează negativ unele grupuri; de aceea, este necesar să se atragă un sprijin puternic din partea celorlalți. În sfârșit, o alternativă trebuie să poată fi acceptată de către politicieni: multe alternative bune sunt eliminate pentru că specialiștii nu găsesc căile de a le face acceptabile de public sau de politicienii alesi sau de cei numiți. Altele sunt ținute în viață în speranța că în viitor climatul politic se va schimba. Alegerea unei alternative depinde mult de capacitatea de a convinge conducerea unui minister, a unei primării sau jumătate plus unu din membrii unei comisii a parlamentului.

Lista scurtă de alternative. Procesul de acceptare a unor alternative și, corelat, cel de respingere a altora, duce la producerea unei liste scurte de alternative, care vor fi apoi supuse unei analize mai atente, comparării și, în final, selecției dintre ele a politicii urmate. Nu este nevoie ca în urma acestui proces de formulare a listei scurte toți specialiștii să fi căzut de acord asupra unei singure alternative; mai curând, ei propun decidenților un set de alternative care satisfac, mai mult sau mai puțin, criteriile pe care ei le consideră relevante. Odată cu această listă de alternative, sunt propuse și anumite moduri de a gândi politicile într-un anumit domeniu. Așa cum subliniază Kingdon (1995: p. 144), această listă nu indică însă și un consens asupra unei anumite politici: mai curând, ea subliniază că se poate cădea de acord asupra câtorva propuneri, dintre care se va putea apoi alege politica promovată.

d) Învățarea și transferul de politici

Sursele unor noi alternative, precum și criteriile de apreciere a acestora, se găsesc uneori în afara mediului politic în care se produce formularea politicilor. Alte instituții, alte primării, alte guverne aflate în situații similare pesemne că au formulat deja politici pentru a soluționa probleme similare. Dacă acele politici “merg”, atunci atractivitatea acestora pentru decidenți este mare. Așa cum spunea la un moment dat fostul ministru polonez de finanțe L. Balcerowicz, rezumând într-un fel situația în care se găsesc țările foste socialiste, “Polonia este prea săracă pentru a face experimente. Vom urma de aceea modelele care merg”.

Preocupările cu care oamenii obișnuiți se adresează guvernelor – educație, protecție socială, asistență medicală, siguranța pe străzi, un mediu curat, o economie sănătoasă – sunt comune pe multe continente. Într-un domeniu de aplicare a politicilor sunt multe lucruri comune între state ca și în interiorul frontierelor naționale. Ne așteptăm ca în școli copii să învețe să scrie și să citească; ne așteptăm ca protecția socială să apere de sărăcie persoanele în vârstă; ne așteptăm ca inspectorii sanitari să prevină răspândirea bolilor contagioase. E mai ușor să observăm asemănări între politicile practicate în același domeniu în țări diferite decât să găsim asemănări între protecția socială și politicile privind apărarea sau mediul într-o anumită țară.

Confrunțați cu o problemă comună, decidenții din orașe, administrațiile locale sau naționale pot să învețe din felul în care omologii lor au răspuns în alte părți. Mai mult decât atât, se naște posibilitatea ca decidenții să tragă învățăminte care să-i ajute să abordeze mai bine propriile lor probleme. Dacă lecția este pozitivă, politicile care merg sunt transferate, cu adaptările necesare. Dacă este negativă, cei interesați învață ce să nu facă, urmărind greșelile altora. (Rose, R., 1991: p. 4)

Cum sunt trase învățăminte. Așa cum arată R. Rose, învățămintele pot fi pozitive sau negative. Dar ele se mai pot clasifica și altfel, ținând seamă de conținutul lor. Putem distinge între: 1) *învățăminte privind politicile*; 2) *învățăminte privind procesul politic*. Învățămintele privind procesul politic se concentrează asupra strategiilor de susținere a ideilor politice și de atragere a unei probleme pe agendă. Cele privind politicile au ca obiect conținutul acestora: probleme, obiective, instrumente, mecanisme de implementare. La rândul lor, ele sunt de două feluri: a) *instrumentale* – vizează lecțiile pe care le tragem privind viabilitatea instrumentelor utilizate sau a mecanismelor de implementare a unei politici; b) *sociale* – vizează lecțiile pe care le tragem privind

construcția problemelor sociale, domeniul de aplicare a unei politici, obiectivele acesteia (May, 1992).

	<i>Învățămintele privind politicile</i>		<i>Învățămintele privind procesul politic</i>
	<i>instrumentale</i>	<i>sociale</i>	
<i>Vizează învățarea în ce privește:</i>	viabilitatea intervenției prin politici sau configurarea implementării politicilor	construcția socială a unei politici sau a unei probleme	strategia privind modul de a susține o politică sau o problemă
<i>Centrare pe:</i>	instrumentele politicilor sau configurarea implementării	domeniul politicilor, obiectivele politicilor	fezabilitatea politică și procesul politic
<i>Poate duce la:</i>	înțelegerea surselor eșecului politicilor sau îmbunătățirea capacității politicilor de a atinge scopurile propuse	schimbarea așteptărilor privind obiectivele politicilor, sau redefinirea acestor obiective	o susținere mai complexă a unei politici sau a unei probleme
<i>Precondiții:</i>	o înțelegere mai bună a instrumentelor politicilor și a implementării acesteia, bazate pe experiență sau pe evaluare formală	îmbunătățirea înțelegerii problemei sau schimbarea opiniilor fundamentale privind domeniul de aplicare a politicii	conștientizarea evoluțiilor politice viitoare și a factorilor care le afectează
<i>Indicatori:</i>	reconfigurarea politicii, cu schimbarea instrumentelor de aplicare a ei: stimulente, penalizări, asistență, finanțare etc.	redefinirea politicii, cu schimbarea obiectivelor sau domeniului ei de aplicare: direcția politicii, grupurile țintă, drepturile conferite etc.	schimbări în strategia apărătorilor politicii: noi zone de discuție, noi argumente, noi tactici de a atrage atenția asupra problemei sau politicii
<i>Se poate confunda cu:</i>	aparenta învățare constând în postularea unei presupuse superiorități a unui instrument; mimare	redefinirea politicii care nu e legată de schimbarea opiniilor fundamentale privind domeniul de aplicare a politicii	schimbări întâmplătoare în strategia politică, nelegate de înțelegerea dinamicii politice
<i>Necesită dovezi privind:</i>	o mai bună înțelegere a instrumentelor politicii și a implementării	schimbări în opiniile fundamentale privind domeniul de aplicare a politicii	conștientizarea relațiilor dintre strategia politică și fezabilitatea politică

(După May, 1992: p. 336.)

Transferul de politici. Transferul de politici este un fenomen tot mai obișnuit. Vechea vorbă a Ecclasiastului – “Nimic nu este nou sub soare” – dobândește un sens nou în acest mecanism complex prin care procesul politic dintr-un loc servesc decidenților din cu totul altul.

Transferul de politici este procesul prin care cunoștințele despre politici, structurile administrative, instituțiile și ideile dintr-o cadru politic (prezent sau trecut) sunt folosite pentru dezvoltarea politicilor, structurilor administrative, instituțiilor și ideilor dintr-un alt cadru politic. (Dolowitz, D.P., Marsh, D., 2000)

Transferul de politici nu este desigur un fenomen nou; cele promovate în anumite țări au reprezentat și reprezintă modele pentru politicile promovate în altele. Politicile din S.U.A. au fost transferate în mare măsură în Marea Britanie; cele promovate în Suedia au reprezentat modelul de politici social-democrate în multe alte țări; iar Japonia e un model pentru “tigrii” economici din Asia de Est. La un alt nivel, cel local, transferul de politici este o practică obișnuită, chiar și la noi în țară. În ultimul deceniu însă el a căpătat proporții foarte mari. Cum se explică acest lucru? După W. Parsons (Parsons, 1995: pp. 234 –236), principalele motive sunt:

- procesul de globalizare, care face ca în țări diferite agențiile guvernamentale să se confrunte cu probleme tot mai similare;
- dezvoltarea comunicațiilor;
- existența organismelor internaționale (de exemplu, “europeneizarea proceselor naționale de elaborare și aplicare a politicilor”).

Caracteristicile globalizării politice:

1. *Complexitate și diversitate:* nu numai apărarea și relațiile internaționale, dar și probleme precum asistența, drogurile, mediul sunt probleme cu impact internațional.
2. *Structuri puternice de interacțiune:* statele naționale interacționează la un nivel mai înalt și în domenii mai extinse.
3. *Permeabilitatea statului național:* agenda națională de politici este mai deschisă dezvoltărilor din alte țări; ca un corolar, statul național e mai puțin capabil decât a fost în trecut să își controleze agenda.
4. *Schimbări rapide și în cascadă:* nu numai că schimbările sunt rapide, dar ele afectează tot mai multe probleme.
5. *Fragilitatea ordinii și a guvernării:* comunitatea internațională e mai fragilă decât statele naționale; în ce privește politicile, aceasta înseamnă că deși agenda este globală, decizia și implementarea rămân locale. Dar globalizarea aduce un rol crescut al companiilor transnaționale, organizațiilor transnaționale și relațiilor transguvernamentale în acest proces.

(McGrew, *apud* Parsons, 1995: p. 235.)

Transferul de politici poate fi analizat pe următoarele coordonate (Dolowitz, D.P., Marsh, D., 2000):

1. *Care este motivația transferului?* Uneori transferul se face ca răspuns la constrângeri foarte puternice (manifestate prin impuneri directe, sau prin intermediul unor grupuri de presiune foarte puternice, sau la cererea expresă a experților (de pildă, în situații de dezastre naturale). Alteori transferul este rezultat al voinței interne a decidenților din agenția respectivă. Cele mai multe cazuri se situează între aceste extreme.

2. *Cine este implicat în transfer?* În funcție de natura problemei, de contextul politic în care se formulează politicile, pot fi implicați oficiali aleși; funcționari publici; consultanți; instituții diverse, inclusiv corporații internaționale sau instituții supranaționale; un rol important îl pot avea valorile dominante în societate etc.
3. *Ce este transferat?* Uneori sunt transferate unele componente ale conținutului politicilor (instrumente, obiective etc.); alteori învățămintele sunt negative.
4. *De unde se face transferul?* El se poate face fie apelând la experiența trecută, fie la cea prezentă din țară sau din alte țări. Uneori o primărie învață mult de la ce fac alte primării din țară sau chiar de la ce a făcut chiar ea în trecut (la noi, de pildă în perioada interbelică).
5. *În ce grad se face transferul?* Cel puțin modalități pot fi identificate (Rose, 1991: p. 22.):

Copiere: Adoptarea, mai mult sau mai puțin intactă, a programelor deja aplicate în alte locuri.

Emulație: adoptare, cu ajustări acolo unde este cazul, a unui program deja aplicat în altă parte.

Hibridizare: combinare a elementelor din programe care sunt aplicate în mai multe locuri.

Sinteză: combinarea unor elemente familiare din programe aplicate în mai multe locuri.

Inspirație: programele aplicate în alte părți sunt stimulente intelectuale pentru dezvoltarea unui program nou, însă fără analog în altă parte.

6. *Ce constrângeri trebuie să îndeplinească transferul?* Nu se poate aplica o politică gândită pentru un context politic într-altul foarte diferit; de aceea e necesar să se analizeze atent conținutul politicii, cât și reacția publicului, precum și a politicienilor la aceasta. (Avem desigur multe exemple în acest sens: bunăoară, introducerea unei noi legislații privind relațiile homosexuale sau unele politici de stabilizare macroeconomică.)
7. *Cum poate să eșueze transferul?* Cea mai comună cauză e desigur cea a unui transfer neadecvat situației concrete; dar transferul poate eșua și dacă nu este făcut complet, sau dacă nu este uniform (când, de pildă, de iau eclectic elemente din politici diferite, practicate în țări diferite).

Transferul nu se face automat, ci în pași (Rose, 1991). Primul este acela de a **examina programele altor agenții publice** care s-au confruntat cu aceeași problemă. În primul rând, trebuie aflate informații privind programele acestora. Scopul nu este acela de a deveni expert în ceea ce au făcut alții (de pildă, în experiența altor țări), ci de a face rost de idei noi, relevante pentru abordarea problemei. În al doilea rând, ceea ce se dorește nu e o replică identică a ceea ce s-a făcut în altă parte, ci un program care să funcționeze în țara sau în județul sau în orașul ori comuna respectivă. De aceea, ceea ce se transferă este cunoașterea: generală și, în același timp, aplicabilă. Aceasta ia forma unui *model* al programului care este elaborată în oarecare detaliu. De pildă, atunci când (la mijlocul anilor '90) s-a luat în discuție problema mobilității studenților români în universități din Uniunea Europeană, programul care a fost supus examinării e fost cel numit ERASMUS. Poate fi introdus la noi în țară, și anume în ce fel? Este fezabilă încercarea de a-l introduce? Care sunt cerințele privind conținutul educației universitare în România care

trebuie modificate pentru a avea acces la mobilitățile prevăzute prin acest program? Sunt disponibile resurse financiare în acest sens? – iată câteva aspecte care au constituit elemente ale modelului politicii de aderare a României la program și care a fost elaborat în acea perioadă.

Al doilea pas este acela de a **crea un program nou**. Există, așa cum am văzut, mai multe modalități de a face acest lucru: copiere; emulație; hibridizare; sinteză; și, în sfârșit, inspirație.

Ultimul pas prin care se învață din experiența altora este acela al **evaluării prospective**. Aceasta presupune comparații între politicile aplicate în momente diferite de timp, în locuri diferite. Un exemplu comun este acela al politicilor promovate în Uniunea Europeană: temeiul principal al comparației politicilor aplicate la noi în țară cu cele din U.E. este faptul că sperăm ca la un moment dat situația din România va fi comparabilă cu situația de astăzi din acele țări.

Întrebări și aplicații

- 1) Dați exemple de probleme bine structurate, mediu structurate și slab structurate. Analizați-le potrivit celor șase criterii.
- 2) Care este rolul specialiștilor în formularea politicilor?
- 3) Ce este o rețea de politici? Încercați, pe baza unui exemplu concret, să identificați componentele unei rețele de politici.
- 4) Discutați exemple de politici pe care le cunoașteți mai bine. Încercați să indicați alternative la acea politică. Ce sursă au avut alternativele?
- 5) Gândiți-vă la o alegere complexă care a fost făcută în instituția dvs. Încercați să vedeți care au fost criteriile folosite și cum au fost ele combinate. Au fost ele relevante? Au fost complete? S-au suprapus? S-au folosit măsurări clare?
- 6) Pentru găsirea soluțiilor la o problemă cu care vă confrunțați, încercați să folosiți o tehnică de tipul brainstorming sau de al metodei Delphi. Care este opinia dvs. privind rezultatele obținute?
- 7) Dați exemple de politici adoptate în instituția dvs. care reprezintă un transfer de politici. analizați-l potrivit criteriilor menționate în text.

5. RAȚIONALITATE ȘI DECIZIE

Obiectivele capitolului

Scopul acestui capitol este de a introduce conceptele de raționalitate și de decizie. După parcurgerea capitolului și, respectiv, după realizarea aplicațiilor de la sfârșitul lui, veți putea:

- să definiți conceptele de decizie și de raționalitate;
- să diferențiați între concepțiile alternative asupra ideii de raționalitate;
- să distingeți între conceptele de decizie individuală și de decizie socială;
- să identificați situațiile în care se poate aplica modelul deciziei raționale;
- să identificați diferite stiluri de luare a deciziei;
- să definiți modele alternative de luare a deciziilor.

Termeni cheie: *raționalitate; decizie; analiză cost-beneficiu; raționalitate limitată; incrementalism; stiluri de luare a deciziilor.*

Conținutul capitolului:

- a. **Conceptul de decizie rațională**
- b. **Critici ale modelului deciziei raționale**
- c. **Modele alternative ale deciziei**

Teoriile care au ca obiect modul în care se iau deciziile sunt importante pentru că ne permit să înțelegem relațiile complexe în care se produc și se aplică politicile publice. Pe baza lor vom putea să abordăm cazuri concrete și să examinăm comportamentul actorilor politici, precum și multiple probleme și situații în care este nevoie să se ia decizii.

Etapă de decizie din cadrul procesului de formare și aplicare a unei politici publice a primit o atenție deosebită îndeosebi în anii '50 și '60, când analizele se centrau pe modelele de luare a deciziilor în cadrul organizațiilor și, îndeosebi, al instituțiilor administrației publice. Atunci au fost elaborate principalele modele ale deciziei privind politicile publice: cel **rațional** și cel **incremental**. Ideea implicată în cele mai multe evaluări comparative ale celor două modele a fost aceea că:

- modelul rațional are mai curând un *caracter normativ*; altfel spus, el vizează felul în care *ar trebui* să fie luate deciziile pentru ca acestea să fie acceptate ca „raționale”;
- modelul incremental are mai curând un *caracter descriptiv*: el spune mai bine decât cel rațional cum se fac *realmente* deciziile.

În anii '70 și în deceniile următoare cercetările au urmărit să dezvolte modele alternative de luare a deciziilor și chiar să propună modele integratoare.

a) Conceptul de decizie rațională

Decizia de a urma o anumită politică publică se caracterizează prin aceea că: 1) ea este *o etapă într-un proces mai complex*, acela de elaborare și de aplicare a unei politici publice; 2) ea *constă în alegerea* dintre un număr de alternative, identificate anterior, în procesul de formare a politicilor, a uneia care e considerată potrivită ca răspuns la o anumită problemă publică; 3) alegerea implică mecanisme complexe: ea nu este numai o decizie tehnică, ci una *inerent politică* (Brewer, DeLeon, 1983: 179).

Vom începe cu decizia individuală; apoi vom extinde analiza la alegerile colective.

Modelul actorului individual rațional. Acest model presupune că persoana individuală:

- 1) și-a stabilit *scopurile*, obiectivele pe care vrea să le atingă;
- 2) are la îndemână diferite *mijloace* pentru a atinge acele scopuri.

În acest model, distincția dintre mijloace și scopuri este esențială pentru înțelegerea comportamentului de decizie al persoanei individuale. Scopurile se presupune că sunt date, sunt alese de persoană înainte ca ea să se angajeze în procesul de decizie. Sarcina care se află în fața ei este de altă natură: ea trebuie ca, dintre toate mijloacele pe care le are la dispoziție pentru a-și îndeplini scopurile propuse, să le aleagă pe acelea care sunt cele mai eficiente: cele care permit cel mai bine atingerea scopurilor. Dacă o persoană alege acele mijloace, atunci ea se comportă rațional.

***Raționalitatea instrumentală:** comportamentul rațional constă în alegerea mijloacelor celor mai potrivite pentru atingerea scopurilor propuse.*

Potrivit acestui model de alegere, întotdeauna când este pusă în fața unei situații de decizie, persoana individuală (actorul rațional):

- are date anumite obiective, scopuri;
- are la dispoziție un număr de opțiuni (alternative);
- are la dispoziție un set de criterii cu ajutorul cărora să evalueze alternativele date;
- poate să ordoneze aceste alternative în funcție de criteriile avute;
- poate să aleagă între alternative pe cea mai bună, adică pe cea care permite cel mai bine atingerea obiectivelor, scopurilor date;
- în orice situații similare, ea poate să facă decizii similare.

De pildă, presupunem că o persoană are de ales între două alternative, **a** și **b**. Ea știe că prima alternativă produce rezultatul **r₁**, iar a doua produce rezultatul **r₂**; și mai știe că

valoarea primului rezultat e mai mare decât valoarea celui de-al doilea. Atunci nu va fi nici o dificultate ca ea să aleagă alternativa **a**:

a —————→ **r₁**

b —————→ **r₂**

r₁ > r₂

Așadar: **a > b** (alternativa **a** este preferată alternativei **b**).

Să observăm că în acest exemplu întâlnim două elemente esențiale ale procesului de alegere. Mai întâi, avem premise *factuale* sau descriptive: că rezultatul **r₁** este produs de alternativa **a**; și că rezultatul **r₂** este produs de alternativa **b**. Aceste premise sunt factuale în sensul că, în principiu, putem ca, pe baza analizei a ceea ce realmente s-ar petrece dacă am adopta alternativa **a** (sau alternativa **b**), să determinăm dacă ele sunt adevărate sau false; dacă, deci, realmente rezultatul **r₁** este produs de alternativa **a**, iar rezultatul **r₂** este produs de alternativa **b**. În al doilea rând avem însă o premisă precum: **r₁ > r₂**. Ea nu este factuală, ci de *valoare*: fiindcă acceptarea ea nu depinde de ceea ce se întâmplă realmente sau nu, ci de altceva – anume de criteriile pe care noi le acceptăm pentru a stabili că un anumit rezultat este **mai bun** decât un altul.

Nu de puține ori jurnaliștii sunt tentați să adopte acest model al alegerii raționale: ei presupun că oamenii politici, persoanele care ocupă funcții de conducere importante în structurile statului au capacitatea de a se comporta ca actori raționali atunci când aleg o anumită politică publică. Pentru mulți votanți, este mai confortabil să presupună că primul ministru sau miniștrii au la dispoziție întreaga informație relevantă pentru a decide; că au detectat opțiuni între care să aleagă, iar între acestea se găsește și cea care e cea mai bună pentru comunitate (Axford et al. 1997: 421).

Acest model al comportamentului rațional este exemplificat, după unii autori, în două mari domenii ale activității umane: în *economie* și în *administrație*. Omul rațional, așa cum este el descris de economiști, este cel: a) interesat în promovarea propriilor interese; b) capabil să obțină întreaga informație necesară (informație perfectă); c) nu are limitări în procesarea acestei informații; d) poate compara alternativele (și dispune de toate alternativele relevante); e) alege cea mai bună alternativă (este **maximizator**). Acest **om economic** poate fi comparat cu **omul birocratic**: cel care lucrează în administrația publică. În birocrațiile moderne, autoritatea este ierarhică: deciziile se iau într-un lanț precis construit de supraordonare și de subordonare. Autoritatea este impersonală, iar întreaga activitate se bazează pe aplicarea unor proceduri și reguli precise. Un birocrat decide aplicând metodic, rațional aceste reguli în cazuri particulare. Teoria clasică a birocrației (unul dintre principalii ei promotori a fost sociologul german Max Weber) se bazează pe o distincție esențială: politicienii sunt cei care stabilesc scopurile guvernării; birocrații le aplică – altfel zis, ei caută să găsească cele mai potrivite mijloace pentru a le realiza. Activitatea lor corespunde deci definiției raționalității instrumentale.

Un exemplu de alegere complexă. Să presupunem că în orașul **X** există un combinat siderurgic, care nu a fost privatizat, și care produce mari pierderi. În fața decidenților locali, precum și a responsabililor din Ministerul Industriei, se pune problema alegerii între trei alternative:

- (a) să păstreze status quo-ul, adică să se continue subvenționarea din bugetul statului a pierderilor. În acest fel, cei 12000 de salariați ai combinatului vor avea un venit mediu lunar de 1 milion de lei.
- (b) să închidă o parte a combinatului, asigurând astfel un salariu mediu de 1,5 milioane de lei pentru 7000 de salariați.
- (c) să ofere programe de reconversie profesională pentru persoanele din combinat, astfel încât în medie un număr de 10000 persoane vor putea să își asigure un venit de 1 milion de lei pe lună (fie în combinat, fie găsindu-și noi slujbe în afara acestuia).

Dacă măsurăm eficiența acestor trei alternative prin veniturile asigurate, observăm că prima produce ca rezultat (r_1) un venit lunar de 12 miliarde de lei; rezultatul celei de-a doua (r_2) este un venit lunar de 10,5 miliarde de lei; iar rezultatul celei de-a treia (r_3) este un venit lunar de 10 miliarde de lei. Ca urmare, politica de a păstra status quo-ul este cea care va trebui aleasă.

Problema care se ridică însă acum este că cele trei politici au: 1) consecințe diferite în timp; 2) consecințe diferite asupra felului în care persoanele din orașul X vor vota partidul care este responsabil de adoptarea unei anumite politici. Într-adevăr, cea de-a doua și mai cu seamă a treia alternativă vor putea ca în timp să conducă la rezultate mai bune decât prima, care în faza inițială a aplicării are cele mai bune rezultate. Dar tot ele antrenează costuri electorale! Iată un exemplu de evoluție posibilă:

a	r_1 : venit lunar de 12 miliarde lei în 2001	r_4 : venit lunar de 12 miliarde lei în 2005	r_7 : 4 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004
b	r_2 : venit lunar de 10,5 miliarde lei în 2001	r_5 : venit lunar de 13 miliarde lei în 2005	r_8 : 2 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004
c	r_3 : venit lunar de 10 miliarde lei în 2001	r_6 : venit lunar de 15 miliarde lei în 2005	r_9 : 3 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004

Cum se observă, ordinea celor trei alternative se modifică, după cum luăm în considerație diferitele criterii pe care le avem. Astfel, după criteriul veniturilor din anul de aplicare a politicii (2001), ordinea celor trei alternative este:

$$a > b > c.$$

După criteriul veniturilor din anul 2005, ordinea lor devine:

$$c > b > a.$$

Dar dacă avem în vedere efectele electorale ale acestei decizii, atunci preferința este:

$$a > c > b.$$

Aici apare o problemă esențială, căreia o teorie a deciziei trebuie să îi dea răspuns: ce mecanisme pot fi aplicate, pentru a face o unică alegere între cele trei alternative? Cum putem agrega cele trei criterii menționate într-unul singur, astfel încât să se poată opta pentru o anumită politică? Această problemă va fi abordată pe larg mai jos. Până atunci, să menționăm deja una din dificultățile care apar. Să presupunem că hotărâm ca, dintre două alternative, alternativa aleasă să fie cea care e preferată sub mai multe criterii (în cazul nostru, sub cel puțin două). Atunci avem:

- 1) **a** este preferată lui **b**, întrucât sub primul și sub cel de-al treilea criteriu ea este considerată mai bună;
- 2) **a** este preferată lui **c**, întrucât sub primul și sub cel de-al treilea criteriu ea este considerată mai bună;
- 3) **c** este preferată lui **b**, întrucât sub al doilea și al treilea criteriu ea este considerată mai bună.

Ca urmare, ordinea celor trei alternative este: **a** este preferată lui **c**, care la rândul ei este preferată lui **b**. Această ordonare respectă ceea ce se numește proprietatea de tranzitivitate a relației de preferință. O relație **R** este tranzitivă atunci când: dacă **a** este în relația **R** cu **c**, iar **c** este în relația **R** cu **b**, atunci și **a** va fi în relația **R** cu **b**. Căci, cum se vede imediat, avem și: **a** este preferată lui **b**. E important să observăm însă că atunci când agregăm, prin utilizarea mecanismului descris mai devreme, preferințele între alternative, potrivit unor criterii independente, e posibil să întâlnim situații în care proprietatea de tranzitivitate este încălcată. Dar atunci nu va mai fi posibil să alegem în mod consistent o anumită politică: fiindcă relația de preferință între politici devine circulară. Că lucrurile stau așa se poate vedea dacă modificăm exemplul dat mai devreme în felul următor:

a	r₁ : venit lunar de 12 miliarde lei în 2001	r₄ : venit lunar de 12 miliarde lei în 2005	r₇ : 2 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004
b	r₂ : venit lunar de 10,5 miliarde lei în 2001	r₅ : venit lunar de 11,5 miliarde lei în 2005	r₈ : 4 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004
c	r₃ : venit lunar de 10 miliarde lei în 2001	r₆ : venit lunar de 15 miliarde lei în 2005	r₉ : 3 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004

(Exemplul este prelucrat după Dunn, 1986: 272 – 274.)

Exercițiu:

- arătați care este ordinea în care se pot aranja cele trei alternative, în funcție de fiecare din cele trei criterii;
- aplicați criteriul de agregare a celor trei criterii menționat mai devreme: determinați, pentru fiecare pereche de alternative, care este cea preferată;
- arătați că este încălcată proprietatea de tranzitivitate a relației globale de preferință.

Analiza cost-beneficiu. Exemplul de alegere complexă dat mai sus ridică o problemă importantă: cum pot membrii unui grup interesat să compare între ele două politici atunci când cel puțin două criterii sunt considerate (de pildă, creșterile de venituri

și numărul de locuri obținute în parlament de partidul politic pe care îl susțin). Ea are două laturi:

1. Se poate găsi o măsură comună a celor două criterii?
2. Cum se pot compara între ele preferințele individuale?

Fiecare persoană individuală, înțeleasă ca un actor rațional, are o relație de preferință pe mulțimea alternativelor disponibile: ea preferă una alteia sau este indiferentă în raport cu ele. Cum putem să determinăm însă de aici care va fi preferința socială între două alternative? Putem, desigur, să atașăm o măsură pentru preferințele individuale, o „utilitate” individuală a fiecărei alternative. Și, așa cum am văzut, putem spune că o persoană preferă alternativa **a** alternativei **b** dacă utilitatea lui **a** este mai mare decât utilitatea lui **b**.

Dar cum putem compara între ele utilitățile pe care le atașează unei alternative persoane diferite? Putem fi siguri că ce înseamnă o utilitate de 100 de unități pentru o persoană înseamnă același lucru pentru o alta? Ce poate să însemne că o persoană *A* este mai satisfăcută de o politică decât o altă persoană *B* sau că *A* este mai fericită decât *B*? Comparările interpersonale de utilitate sunt greu de admis (dacă în general au sens) (Sen, 1987: p. 31). Există însă și în acest caz o modalitate de a gândi felul în care se poate alege între **a** și **b**, anume o regulă de „unanimitate”:

***Criteriul Pareto:** dacă o alternativă **a** nu este preferată de nici un membru al grupului alternativei **b** și cel puțin un membru al grupului preferă pe **b** lui **a**, atunci alegerea grupului va fi **b**.*

Desigur, acest criteriu este foarte slab și nu se poate aplica decât într-un număr mic de situații (așa cum am văzut, în majoritatea situațiilor în care e implicat publicul există grupuri cu interese și opțiuni diferite). De aceea, economiștii au căutat un criteriu care să permită unui grup să favorizeze o politică, în ciuda faptului că unii membrii ai grupului pierd prin aplicarea acesteia. Prin argumentele lui Kaldor și Hicks au ajuns la un criteriu potențial paretian după care o politică poate fi adoptată în ciuda opoziției celor care pierd, *dacă cei care câștigă pot ipotetic compensa pierderile acestora, creând o situație în care nimeni nu are de pierdut iar unii au de câștigat*. În practică acesta a evoluat într-un criteriu fundamental al analizei cost-beneficiu: când valoarea monetară netă a raportului dintre câștiguri și pierderi ale părților implicate se însumează, o sumă pozitivă justifică adoptarea politicii. O astfel de sumă presupune capacitatea unității monetare de a fi referențial pentru comparația interpersonală, ca o entitate înțeleasă a avea valoare egală pentru orice persoană implicată.

În practică este însă, necesar să agregăm satisfacția pe care o au persoane diferite sau membrii unor grupuri diferite prin aplicarea unei politici. Există cel puțin trei metode în acest sens (MacRae, Whittington, 1997: p. 91)):

- *Metoda criteriilor măsurabile obiectiv:* de pildă, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltate (PNUD) utilizează indicatori sociali precum speranța medie de viață, produsul intern brut, nivelul mediu de educație etc. pentru a da o măsură a bunăstării persoanelor dintr-o anumită țară.
- *Metoda gradelor de mulțumire sau satisfacție:* în multe sondaje de opinie, oamenii sunt întrebați dacă sunt mulțumiți de viața lor sau de activitatea politicianilor sau de relațiile în familie etc. Ei răspund pe o scală de tipul: „foarte

mulțumit”, „mulțumit”, „nu prea mulțumit”, foarte nemulțumit”. Aceste scale sunt folosite pentru a agrega răspunsurile; implicit se consideră că putem compara răspunsurile date de persoanele intervievate: putem să numărăm câte sunt foarte mulțumite și câte sunt foarte nemulțumite.

- *Metoda economiei bunăstării* (welfare economics): potrivit acestei metode, putem să definim câștigul în bunăstarea individuală prin suma de bani pe care acea persoană ar fi **dispusă să o plătească** pentru a obține acea schimbare; iar pierderea pe care o suferă persoana ar fi măsurabilă prin suma de bani pe care ea ar solicita-o drept compensație pentru acea schimbare.

Această metodă are avantajul de a combina criterii diferite într-un singur indicator: cel monetar al disponibilității de a plăti. Acest indicator este observabil public și este măsurabil: e ușor să observăm, de exemplu, că o persoană e dispusă să plătească mai mult decât alta pentru a cumpăra o bicicletă sau un apartament de bloc. Ca urmare, metoda nu întâmpină problema comparărilor interpersonale. Ea permite așadar evaluarea opțiunilor pentru anumite politici în funcție de costurile și beneficiile pentru persoanele afectate.

Analiza cost-beneficiu este o metodă de a pune în balanță și de a evalua opțiunile de politici în funcție de costurile și de beneficiile lor.

Ca metodă generală, analiza cost – beneficiu cuprinde patru pași (F. Fischer (1995: p. 36):

- Este mai întâi necesară stabilirea celor care plătesc și a celor care beneficiază de aplicarea unei politici. Poate fi vorba de grupuri sociale, zone, orașe, județe sau de întreaga societate. În cele mai multe cazuri chestiunea este determinată de tipul de politică avută în vedere. De pildă, în cazul politicilor de recalificare pentru șomeri beneficiarii sunt ușor de determinat. Beneficiară a unei politici de mediu pentru diminuarea încălzirii planetare este populația unei națiuni întregi, dacă nu chiar a mai multor națiuni. De aceea, uneori se utilizează următoarea metodă: în loc să se examineze beneficiile sau costurile unei politici în relație cu un segment specific de indivizi, grupuri sau jurisdicții guvernamentale (precum zonele defavorizate), analiza costurilor și beneficiilor se face la nivelul ansamblului societății pentru un întreg set de criterii sau preferințe.
- După identificarea grupurilor-țintă, trebuie atribuită valoarea monetară pentru resurse și pentru rezultatele politicii. În majoritatea studiilor, costurile se definesc în termenii bugetari tranșați de guvernare. Cele două categorii majore de cheltuieli bugetare sunt reflectate în costuri *materiale* (echipament, clădiri etc) și *administrative* (salarii etc.). Pe de altă parte, și beneficiile sunt măsurate în termeni monetari. O serie de beneficii tipice includ creșterea taxelor fiscale, productivitatea mărită și crearea de locuri de muncă adiționale. Dincolo de aceste beneficii directe, apar și beneficii care nu pot fi măsurate direct. Două exemple clasice sunt frumusețea unor peisaje naturale și viața omenească. Pentru aceste beneficii trebuie determinat *un preț-umbră*, care este o procedură de a face judecăți subiective asupra valorii monetare a beneficiilor și costurilor, când prețul de piață nu este de încredere sau nu este disponibil.

- Cele mai multe analize cost-beneficiu trebuie să estimeze costurile și beneficiile peste timp. Echipamentele sau clădirile se pot uza, își pot pierde din valoare, în timp ce alți itemi pot deveni mai rentabili.
- Ultima etapă constă în calcularea raportului dintre cost și beneficiu. Aceasta este o singură valoare numerică ce reflectă relația dintre costuri și beneficii. Dacă raportul este mai mic decât 1,00 înseamnă că beneficiile sunt depășite de costuri, și invers pentru o valoare mai mare de 1,00. În raportul final, aceste raporturi dintre costuri și beneficii pentru diferiți itemi sunt prezentate într-un tabel și detaliate descriptiv.

Analiza cost-beneficiu (ACB) este utilizată în numeroase cazuri: de pildă, atunci când se pune problema de a construi un drum nou, sau de a repara o șosea, de a construi un baraj sau un aeroport. Potrivit acestei metode, ceea ce trebuie luat în considerare sunt costurile economice și beneficiile pe care le putem aștepta într-o perioadă de timp; iar toate aceste costuri și beneficii se exprimă în valoare monetară.

Deși analiza cost-beneficiu este larg utilizată în procesul de înfăptuire a politicilor, ea a fost criticată din mai multe perspective. De exemplu, o problemă care apare imediat este dacă toți factorii relevanți pot fi cuantificați și măsurați în termeni monetari. Astfel, dacă o autoritate publică are în vedere construirea unui nou aeroport, atunci trebuie calculate 1) beneficiile care decurg din faptul că aeroportul va fi localizat într-un anumit loc; 2) în raport cu costurile sociale implicate: nu numai cât costă terenul (presupunem că el trebuie cumpărat); dar contează și probleme precum: cât de dens populată este zona respectivă; dacă nu cumva acolo era o rezervație naturală, sau erau monumente istorice sau importante pentru comunitatea respectivă (biserica sau cimitirul satului, de pildă). Un alt exemplu: un program de sprijinire a școlilor, care constă în producerea de manuale noi, în furnizarea de mobilier pentru clase și în crearea condițiilor pentru un acces mai ridicat al copiilor la grădinițe are desigur implicații asupra calității activității educative; dar este foarte greu de măsurat care exact sunt acestea.

După Lindblom și Braybrooke (1963), pentru a fi în același timp rațională și comprehensivă, o decizie trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

1. un decident individual sau colectiv trebuie să identifice o politică asupra căreia trebuie să existe un consens între factorii relevanți implicați;
2. un decident individual sau colectiv trebuie să definească și să ordoneze consistent² toate obiectivele și scopurile a căror atingere va reprezenta o rezolvare a problemei;
3. un decident individual sau colectiv trebuie să identifice toate alternativele (= politicile) care pot contribui la atingerea fiecărui obiectiv sau scop;
4. un decident individual sau colectiv trebuie să prevadă toate consecințele care ar rezulta din alegerea fiecărei alternative (politici);
5. un decident individual sau colectiv trebuie să compare între ele toate alternativele în funcție de consecințele lor în privința felului în care ele duc la atingerea fiecărui scop sau obiectiv;
6. un decident individual sau colectiv trebuie să aleagă acea alternativă care maximizează atingerea obiectivului.

Matricile de decizie multidimensionale. MacRae și Whittington (1997: cap. 8) propun modelul matricilor de decizie ca instrument pentru a alege între politici publice

² O condiție necesară pentru ca o ordonare a alternativelor sau obiectivelor să fie consistentă este aceea a respectării tranzitivității relației de preferință.

alternative. Ideea de la care se pleacă este următoarea: să presupunem că o agenție guvernamentală se găsește în situația de a decide între mai multe obiective de atins. Pentru fiecare din acestea, ea are la dispoziție mai multe alternative de politici. Alegerea trebuie să țină cont de mai multe aspecte sau dimensiuni ale problemei:

- a) Care sunt **alternativele** relevante?
- b) Care sunt **criteriile** în funcție de care se compară alternativele?
- c) Care sunt **persoanele sau grupurile de persoane afectate**?
- d) Care sunt consecințele pe diferite **perioade de timp** ale politicilor propuse?

Pe baza acestor patru dimensiuni, se poate construi o matrice de decizie cvadridimensională. Fiecare căsuță definește beneficiile sau bunăstarea: i) produsă de o alternativă; ii) conform unui anumit criteriu; iii) pentru o anumită persoană sau un anumit grup de persoane; iv) într-o anumită perioadă de timp. Desigur că, dacă am putea să măsurăm acele beneficii sau bunăstarea, atunci alegerea între alternative ar fi simplă: ar fi suficient să determinăm care sunt beneficiile sau care e bunăstarea cea mai mare și, în consecință, să alegem acea alternativă care o produce. Numai că acest lucru este posibil numai în puține cazuri; uneori e posibil să facem evaluări ale politicilor alternative numai în termeni nemonetari. De aceea e nevoie de multă grijă și atenție în judecățile comparative pe baza cărora analistul politicilor recomandă o anumită decizie.

MacRae și Whittington dau următorul exemplu instructiv. Să ne gândim la politicile privind persoanele infectate cu HIV și la bolnavii de SIDA (pe scurt, avem în vedere politicile HIV/SIDA). Cele patru dimensiuni se pot reda astfel:

Alternative:

- Tratament pur: se oferă gratuit terapia antiretrovirală (TAR) persoanelor infectate (neglijându-se posibilele efecte preventive). Acesta e punctul de vedere cel mai răspândit.
- Prevenire prin creșterea activității de testare a infectării cu HIV; se acceptă că această opțiune duce la modificarea comportamentului persoanelor găsite infectate. (Se acceptă că această politică va duce la reducerea răspândirii infectărilor, dar că ea nu va ajuta persoanele infectate).
- Tratament cu prevenire: astfel se combină efectele TAR cu o reducere substanțială a infectării, cu testare voluntară și tratament gratuit.

Criterii:

- Câștigul în ani de viață trăiți (de viață normală, dar și de viață dureroasă după apariția bolii) – fie al persoanelor infectate datorită tratamentului; fie al persoanelor actualmente neinfectate datorită prevenirii infectării.
- Costurile în bani ale societății pentru tratament și pentru testare.
- Respectarea drepturilor la libertate și la privatitate ale persoanelor infectate.
- Respectarea de către persoanele infectate a obligației de a pune cât mai puțin în pericol de infectare alte persoane.

Persoane sau grupuri de persoane afectate:

- Persoanele infectate și susținătorii lor (care pun accent pe tratamentul persoanelor infectate și pe protejarea lor).
- Persoane neinfectate și susținătorii lor (care susțin politici prin care persoanele cu risc înalt de infectare sunt “induse” să fie testate).

Perioade de timp:

- Efectele politicilor aplicate în fiecare perioadă de timp (ani sau un număr de ani).

Prima alternativă oferă persoanelor infectate tratament gratuit (suportat deci de stat) și exprimă un tip de politici în general considerate “liberale”. Ea încurajează persoanele să facă testări voluntare; reduce costul stigmatizării celor care sunt deja infectați sau au un risc mare de infectare – de pildă, homosexualii) prin măsuri de nediscriminare. Dar ea nu propune un efort guvernamental ridicat pentru creșterea numărului celor care se testează și, dacă sunt găsiți pozitivi, vor fi tratați. Cea de-a doua alternativă urmărește exact creșterea acestui număr de persoane; dar nu presupune oferirea de subsidii pentru tratamentul celor găsiți pozitivi, după cum nu presupune o asigurare fermă că pentru persoanele găsite pozitive se asigură confidențialitatea (politicile de acest fel sunt adesea numite “conservatoare”). Cea de-a treia alternativă încearcă să combine efectele primelor două. Ea se bazează pe ideea că e în interesul tuturor să se acorde tratament gratuit și să crească numărul persoanelor care se testează, fără a fi discriminate.

Să observăm că cele patru criterii se pot grupa în două mari categorii: primele două vizează consecințele adoptării unei politici (măsurabile în număr de ani de viață în plus pentru membrii societății, dar și direct în bani – costurile aplicării unei politici); celelalte vizează drepturile și obligațiile membrilor societății. (Pentru importanța acestei distincții a se vedea Miroiu, M., Blebea-Nicolae, G., 2001.)

Membrii celor două mari grupuri diferă între ei prin nu numai prin preocuparea pentru costurile sociale ale unei politici. Să notăm faptul deosebit de semnificativ că ei susțin **valori** diferite: fie *drepturile* persoanelor infectate – de a putea duce o viață normală, neblamată; fie *obligațiile* acestor persoane – de a nu pune în pericol de infectare alte persoane.

După MacRae și Whittington, dată fiind complexitatea și varietatea situațiilor reale, e dificil să se lucreze cu o matrice atât de complexă; de aceea, uneori ea este simplificată prin comasarea unora din cele patru dimensiuni. Cum se realizează în fiecare împrejurare acest lucru? E nevoie, după cei doi autori, de efort de analiză atentă a situației, dar și de abilități și de îndemânare care se pot căpăta numai prin experiență.

b) Critici ale modelului deciziei raționale

Modelul deciziei raționale și comprehensive, deși susține intuițiile noastre că o decizie corectă *ar trebui* să arate într-un anumit fel, pare totuși îndepărtat de ceea ce se petrece efectiv; de felul în care efectiv se comportă decidenții, fie ei individuali sau colectivi. Acest model al omului rațional care se conduce numai după criteriul eficienței are însă un concurent redutabil în imaginea asupra omului care se ivește din opera lui S. Freud: un om nicidecum rațional, care este mai degrabă mânat de pasiuni, instinct, anxietăți, inconștient.

Unii autori, între care H.A. Simon, laureat al premiului Nobel pentru economie datorită contribuțiilor sale la studiul deciziei umane, consideră că fiecare din cele două imagini asupra comportamentului uman spune ceva semnificativ despre noi. După Simon, trebuie balansate atât intelectul cât și afectul; căci "omul în organizații este, dacă nu în întregime rațional, cel puțin într-o bună parte astfel". Într-adevăr, spune el (Simon),

Comportamentul unui individ singur, izolat este imposibil să atingă vreun grad înalt de raționalitate. Numărul alternativelor pe care el trebuie să le exploreze este atât de mare, informația de care ar avea nevoie e atât de vastă, încât e greu de

conceput chiar și o aproximare a raționalității obiective. alegerea individuală are loc într-un mediu în care sunt multe lucruri "date" – sunt premise acceptate de subiect ca bază ale alegerii lui; iar comportamentul său este adaptativ numai în limitele trasate de aceste lucruri "date". (Simon, 1945: p. 79)

Vom discuta în acest paragraf două critici ale modelului deciziei raționale: 1) faptul că el nu dă seamă de dificultăți ale alegerii colective cristalizate în, de pildă, așa numitele teoreme de imposibilitate; 2) faptul că el admite o singură formă a raționalității umane.

Teorema de imposibilitate a lui Arrow. Această teoremă, demonstrată de K. Arrow, laureat al premiului Nobel, arată că este imposibil ca într-o societate democratică decidenții să respecte condițiile teoriei rațional-comprehensive a deciziei. Arrow a arătat că alegerile pe care le fac membrii unei societăți democratice – și care presupunem că sunt raționale, în sensul definit mai sus – nu pot fi agregate astfel încât să construim o decizie colectivă care să fie cea mai bună pentru toți.

Pentru a vedea cum stau lucrurile, să luăm un exemplu. Presupunem că trei persoane, A , B , C , fac parte dintr-o comisie care trebui să decidă asupra unei politici de combatere a corupției. Cel puțin trei căi sunt disponibile: să întărească activitatea poliției (a); să înăsprească pedepsele pentru cei care sunt corupți (b); să crească salariile funcționarilor publici (c).

Persoanele A , B , C au însă puncte de vedere diferite cu privire la cea mai bună politică de aplicat. Astfel, persoana A consideră că cea mai bună cale este cea a întăririi activității poliției; urmează înăsprirea pedepselor pentru cei corupți, iar pe ultimul loc ar fi creșterea salariilor funcționarilor publici. Pentru B , cele trei politici sunt ierarhizate altfel: pe primul loc este politica b , urmată de c și apoi de a ; pentru persoana C , dimpotrivă, cea mai bună cale de a combate corupția este c (creșterea salariilor funcționarilor publici); urmează a (întărirea activității poliției), iar pe ultimul loc se află politica b : înăsprirea pedepselor pentru cei corupți. Așadar, cele trei preferințe sunt:

$A: a > b > c$

$B: b > c > a$

$C: c > a > b$

Să observăm mai întâi că preferințele individuale ale membrilor grupului sunt toate tranzitive. Acum, să încercăm să agregăm cele trei preferințe, pentru a obține o preferință socială (a grupului). Vom lua următoarea procedură de agregare a preferințelor: comparăm alternativele două câte două; dacă una e preferată celeilalte de cel puțin doi membri ai comisiei, atunci ea va fi alternativa aleasă de comisie. (În fond, presupunem că în comisie se alege potrivit regulii majorității.) Obținem:

$a > b$ (fiindcă atât A cât și C preferă pe a lui b)

$b > c$ (fiindcă atât A cât și B preferă pe b lui c)

$c > a$ (fiindcă atât B cât și C preferă pe a lui b)

Ca urmare, preferința grupului va fi următoarea:

$a > b > c > a$

Așadar, relația $>$ de preferință socială nu este tranzitivă, fiindcă deși $a > b$ și $b > c$, nu avem, cum ne-am aștepta potrivit proprietății tranzitivității, $a > c$, ci dimpotrivă $c > a$; mai mult relația de preferință socială este ciclică. (Să ne aducem aminte de un exemplu anterior, privitor la un oraș în care există un combinat siderurgic, care nu a fost privatizat

și care produce mari pierderi; aplicând aceeași procedură de agregare a preferințelor, ajungeam de asemenea la încălcarea tranzitivității preferinței!)

Consecințele sunt evidente dacă ne gândim că situația în care se află membrii grupului este una de votare. Dacă încercăm să aplicăm regula majorității, observăm că orice alternativă am vrea să alegem, există o majoritate de membri ai grupului care preferă o altă alternativă decât aceasta. Dacă vrem să alegem, de pildă, alternativa a , atunci majoritatea compusă din B și C preferă o altă alternativă – anume c – lui a ; și analog în celelalte cazuri. Obținem astfel ceea ce se cheamă *paradoxul votantului*: prin agregarea unor preferințe tranzitive parvenim la o relație intransitivă de preferință socială. Ceea ce este grav cu această relație de preferință socială e faptul că ea nu ne permite să facem nici o alegere; în acest sens ea exprimă inconsistența, ori iraționalitatea alegerii sociale.

Exemplul nostru sugerează că este posibil ca indivizii să aleagă rațional, dar majoritatea să nu poată să ajungă la o alegere colectivă rațională. Ceea ce dovedește teorema lui Arrow este că este imposibil să se aplice proceduri democratice (precum regula majorității) pentru a obține decizii colective care respectă proprietatea tranzitivității.

Teorema lui Arrow se bazează pe câteva supoziții: mai întâi, le admite că grupul care decide are cel puțin doi membri, care trebuie să aleagă între cel puțin trei alternative. În al doilea rând, Arrow formulează patru condiții pe care el le consideră rezonabile în orice procedură democratică de decizie:

1. *Domeniul nelimitat*: membrii grupului pot să aibă orice fel de preferințe între alternative; nu există nici un fel de restricții asupra preferințelor pe care și le formează persoanele individuale.
2. *Criteriul Pareto*: alegerile colective trebuie să reflecte alegerile individuale; dacă cel puțin un membru al grupului este împotriva alegerii unei alternative, atunci aceasta nu poate reprezenta alegerea colectivă.
3. *Independența alternativelor irelevante*: alegerea colectivă între două alternative depinde de preferințele individuale între acestea.
4. *Condiția de nedictatură*. Nu există nici un membru al grupului care să determine rezultatul alegerii colective, impunându-și preferințele sale asupra celorlalți.

Condiția domeniului nelimitat are o interpretare politică evidentă: nu avem dreptul să punem vreo limită asupra felului în care o persoană își alege propria relație de preferință. Astfel, ea apare ca o cerință liberală de admitere a oricărui plan de viață pe care o persoană individuală dorește să îl adopte. Criteriul lui Pareto, la rândul lui, exprimă o cerință politică democratică: aceea ca alegerile colective să dea seamă de ceea ce doresc cetățenii. Independența alternativelor irelevante este în fond un mod de a formula opțiunea pentru democrație: orice alegere socială trebuie să se întemeieze pe preferințele individuale. Condiția de nedictatură este directă în același sens: dacă vrem să trăim într-o democrație, atunci nu putem accepta ca un anumit membru sau anumiți membri ai societății să își impună preferințele asupra acesteia.

Teorema de imposibilitate a lui Arrow. Nu există nici un mod de agregare a preferințelor individuale care să satisfacă simultan:

- condiția domeniului nelimitat;
- criteriul Pareto;

- criteriul de independență a alternativelor irelevante;
- condiția de nedictatură.

Semnificația teoremei este remarcabilă. Căci, pe de o parte, cele patru condiții par acceptabile și exprimă valori dezirabile; dar, pe de alt parte, teorema susține că ele nu pot fi implementate împreună. Mai tare zis, potrivit acestei teoreme democrația însăși nu este implementabilă, în măsura în care noi considerăm că practica politică efectivă vizează acest obiectiv.

Dacă deci dorim să evităm această concluzie, atunci trebuie să respingem cel puțin una dintre cele patru condiții. De pildă, am putea renunța la condiția de non-dictatură; am putea, de exemplu, să delegăm decizia câtorva persoane (experți?). Dar va fi acceptabilă o astfel de procedură? Sau am putea să introducem alte alternative (de exemplu, obligativitatea studierii de către funcționarii publici a eticii profesionale); dar această procedură va încălca a treia condiție etc.

c) Modele alternative ale deciziei

Modelul deciziei bazat pe conceptul de raționalitate instrumentală surprinde totuși unele caracteristici ale alegerilor pe care cei mai mulți dintre noi le considerăm îndreptățite. Ca model al felului în care **ar trebui** să fie luate deciziile pentru ca acestea să fie acceptate ca „raționale”, el este greu de respins. Problema este însă alta: el nu surprinde felul în care, în cele mai multe situații, sunt luate decizi importante, atât de către fiecare dintre noi, cât și de către decidenții politici. Cu alte cuvinte, deși are un caracter normativ, acest model nu reușește să descrie și felul în care **realmente** sunt făcute deciziile.

Raționalitatea limitată. De aceea, unii autori au încercat să modifice conceptul de raționalitate care să facă modelul deciziei raționale mai apropiat de evidența empirică, pe care o întâlnim în „lumea reală” (Gunn, Hogwood, 1984) a elaborării politicilor publice.

Autorul care a formulat cea mai bine elaborată abordare pe această linie este H.A. Simon (Simon: 1945; 1955; 1956; 1976; 1982). Concepția raționalității limitate a lui Simon este o reelaborare a modelului rațional al deciziei. După Simon, cei care decid asupra politicilor publice nu sunt în același timp raționali și comprehensivi: chiar dacă alegerile sunt raționale, aceasta nu înseamnă că ele satisfac cerințele aspre impuse de modelul comprehensiv. Într-adevăr, argumentează el, cei care se află în situația de a decide sunt limitați în activitatea lor de circumstanțele în care se face decizia.

În primul rând, există limite ale capacității omului de a strânge și de a procesa informația:

- cunoașterea noastră este întotdeauna fragmentară și incompletă;
- consecințele acțiunilor nu pot fi toate cunoscute; decidentul apelează la capacitatea de a realiza evaluări simplificatoare;
- atenția noastră are limite: deciziile se iau pe baza unei analize seriale (căci nu te poți gândi la prea multe lucruri în același timp); iar atenția se schimbă de la un moment la altul;

- puterile noastre de observație și de comunicare sunt limitate; învățăm adaptându-ne comportamentul la scopuri;
- capacitatea memoriei noastre e limitată;
- suntem creaturi care avem obiceiuri și rutine;
- suntem limitați de mediul psihologic în care ne găsim.

În al doilea rând, suntem limitați și de mediul organizațional care creează cadrele în care decidem. Structurile organizaționale, procedurile adoptate în cadrul lor, cultura organizațională determină anumite tipuri de a lua decizia. Organizațiile impun valorile lor asupra deciziilor acceptabile. Iar constrângerile de timp împiedică de multe ori căutarea mai multor alternative între care să se facă alegerea. De aceea, cei care decid asupra unei politici de cele mai multe ori nu au de ales între toate opțiunile posibile, ci mai curând ei au în față un număr redus de alternative. Mai mult, acceptarea unei politici ca o alternativă reală care ar putea fi aleasă depinde de opțiunile ideologice, de valorile pe care le acceptă decidenții.

Ca urmare, susține Simon, *omul este rațional, dar raționalitatea lui este una limitată*. Concluzia cea mai importantă care decurge de aici este aceea că alternativa aleasă nu este cea care va maximiza: nu este cea care produce cele mai mari beneficii în raport cu costurile implementării ei; nu este cea care exprimă cel mai bun mijloc de a atinge obiectivele propuse, așa cum cerea ideea de raționalitate instrumentală. Comportamentul rațional, după Simon, nu este așadar cel maximizator.

Mai degrabă, susține el, comportamentul rațional este unul „satisficient”; Simon a inventat acest termen combinând cele două condiții ale raționalității limitate: un comportament rațional apare, în această perspectivă ca **satisfăcător și suficient**. O acțiune de alegere este satisficientă atunci când cel care o face caută să identifice acele alternative care sunt „destul de bune”: ele sunt satisfăcătoare și suficiente pentru a atinge scopurile. Altfel zis, decidentul nu va trebui să cerceteze toate alternativele care, în principiu, ar putea să producă beneficii mai mari (așadar, el nu este maximizator); el trebuie să țină seamă doar de alternativele care vor produce o creștere rezonabilă – așadar, satisficientă – a beneficiilor sale.

Caracteristicile deciziei bazate pe raționalitatea limitată:

- problemele complexe nu sunt atacate direct; ele sunt sparte în probleme mai mici;
- decizia bună nu este una maximizatoare, ci una satisficientă: destul de bună pentru a împlini dorințele;
- nu sunt căutate toate alternativele posibile; mai degrabă căutarea se rezumă la cele familiare sau la cele care diferă marginal de cea deja practică;
- deciziile se iau în pași: nu potrivit unui mare plan, dat a priori; căci fiecare alegere schimbă rezultatele și noi probleme apar;
- se construiesc mecanisme de a reduce incertitudinea în care se iau deciziile; de exemplu, se cooperează cu alte persoane, grupuri, organizații;
- nu se urmează de la cap la coadă procesul de decizie: se folosesc proceduri standard de operare, care țin seamă de experiența trecută.

Modelul incremental al deciziei. Dificultățile modelului rațional al deciziei au dus la încercarea de a elabora modele alternative. Cel mai cunoscut este cel incremental, propus de Ch. Lindblom (Lindblom, 1968). Ideea lui centrală este că deciziile asupra politicilor publice se caracterizează în chip hotărâtor prin negociere, târguială, compromis

între cei implicați în procesul decizional; alternativele alese exprimă ca urmare nu atât ceea ce este dezirabil, cât mai degrabă ceea ce apare ca fiind politic fezabil, aplicabil.

Potrivit modelului incremental, decidenții:

- țin seamă numai de acele scopuri, obiective care diferă incremental (= foarte puțin) de status quo;
- țin seamă de un număr limitat de consecințe prevăzute ale alternativelor considerate;
- modifică scopurile în funcție de alternativele disponibile; și invers, ajustează alternativele disponibile la scopurile propuse;
- reformulează continuu problema cu care se confruntă (scopurile propuse, alternativele) pe măsură ce obțin informații noi;
- analizează și evaluează alternativele printr-un șir de pași mărunți; ca urmare, alegerile sunt modificate continuu în timp, mai degrabă decât făcute doar la un moment dat al procesului;
- remediază continuu problemele sociale existente, mai degrabă decât să le rezolve complet la un anumit moment;
- împărtășesc responsabilitatea analizei, evaluării, alegerii cu multe grupuri din societate, astfel încât procesul de elaborare a politicilor publice este fragmentat și *disjuns* (= împărțit între diferiți actori sociali).

După Lindblom, decidenții produc politicile printr-un proces de „comparații succesive limitate” cu decizii anterioare – anume cele care sunt cele mai familiare. În timp ce potrivit modelului rațional se pornește iarăși și iarăși de la chestiunile fundamentale, iar trecutul este important numai în măsura în care experiența trecută e încorporată în teorie, potrivit modelului incremental decidenții pleacă mereu de la situația existentă, pas cu pas și în grade mici; ei nu elaborează mari teorii, ci încearcă să se *descurce* în situația dată (Lindblom, 1959: p. 81).

Există două motive principale pentru care deciziile nu se depărtează foarte mult de cele deja practicate (de status quo):

- a) deoarece negocierea implică distribuirea unor resurse limitate între participanți diferiți, e mai ușor să se continue o schemă dată de distribuire decât să se impună valori noi, cu propuneri radical noi. Ca urmare, fie se continuă status quo-ul, fie cel mult i se aduc schimbări minore. Că lucrurile stau așa se observă poate cel mai bine atunci când se ia în considerare cel mai important instrument de distribuire a resurselor pe care îl au la îndemână decidenții politici: bugetul de stat. În România, de pildă, dacă vom compara bugetele elaborate de diferitele guverne în cursul deceniului trecut, vom observa mici diferențe, chiar dacă ideologiile oficiale ale guvernelor din acea perioadă au fost foarte diferite (mai mult, ca structură bugetele nu diferă mult nici de cele din perioada de dinainte de 1989).
- b) Procedurile de formare și aplicare a politicilor se bazează mult pe activitatea birocrăției. Dar aceasta tinde să promoveze practicile existente. Metodele prin care birocrății identifică problemele, alternativele, criteriile pe baza cărora se fac alegerile sunt date deja, astfel încât inovarea este inhibată și se perpetuează aranjamentele existente.

E interesant să comparăm cele două modele ale deciziei (cf. Lindblom, 1968):

Modelul rațional și comprehensiv al

Modelul incremental al deciziei

deciziei	
Clarificarea valorilor este distinctă de analiza empirică a politicilor alternative (uneori o precede)	Nu se poate separa între procesele de selectare a valorilor, scopurilor și analiza empirică a acțiunii de care e nevoie
În formularea politicilor: 1) se izolează mai întâi scopurile; 2) sunt apoi căutate mijloacele	Scopurile și mijloacele nu sunt distincte; analiza scopuri-mijloace nu e potrivită
Testul unei politici bune: e cel mai potrivit mijloc pentru a atinge scopurile dorite	Testul unei politici bune: acordul asupra ei (chiar dacă nu și acord că e cel mai bun mijloc pentru a atinge un anumit scop)
Analiza e comprehensivă: se ia în considerare orice factor relevant	analiza e limitată: a) sunt neglijate rezultate importante posibile; b) sunt neglijate alternative importante; c) la fel și valori importante
Adesea se apelează puternic la teorii	Apelul la teorii nu e foarte mare; e înlocuit de comparații repetate

Lindblom și Braybrooke au sugerat că, pentru a înțelege locul în care e aplicabil modelul incremental al deciziei, este necesar să luăm în considerare două variabile: 1) nivelul cunoștințelor disponibile sau gradul înțelegerii situației; 2) cantitatea de schimbare implicată de aplicarea respectivei politici. Obținem atunci următorul tabel:

	<i>Nivel înalt de cunoștințe disponibile</i>	<i>Nivel scăzut de cunoștințe disponibile</i>
Schimbare mare	A	C
Schimbare mică (incrementală)	B	D

După Lindblom și Braybrooke, situațiile care se pot încadra în căsuțele A și B sunt rare în politică: în primul caz avem situațiile în care se petrec schimbări fundamentale în societate, întemeiate pe concepții vizionare asupra acestora; în cel de-al doilea avem deciziile luate în situații de criză. Cele mai multe decizii se iau în situații care pot fi încadrate în căsuțele C și D. În cazul C avem de-a face cu decizii raționale, în care decidenții au scopuri și opțiuni bine definite; dar și aceste situații sunt rare. Cel mai des întâlnite sunt cele de tip D: în care deciziile implică schimbări de mică anvergură, iar gradul de înțelegere a situației este limitat.

Critici aduse modelului incremental:

- nu se presupune existența nici unui scop sau orientări a schimbării realizate;
- e conservator: se opune oricărei schimbări sau inovări pe scară mai largă;
- e miop: nu ține cont de interesele pe termen lung ale societății;
- e nedemocratic: alegerea între alternative se face de către membrii grupurilor care au putere de negociere.

Modelul examinării mixte. A. Etzioni (1967) a argumentat că modelul rațional și cel incremental sunt nu atât adverse, cât mai curând aplicabile unor probleme de natură diferită. Astfel, incrementalismul nu recunoaște faptul că alegerile de politici diferă în complexitate, importanță, mărime. De pildă, deciziile strategice diferă de cele care se iau zi de zi. Modelul propus de Etzioni al examinării mixte pleacă tocmai de la distincția dintre; a) alegeri strategice – care determină direcțiile de bază ale politicilor; și b) deciziile operaționale, care pe de o parte alcătuiesc baza deciziilor strategice și, pe de altă parte, contribuie la implementarea lor.

Distincția se bazează pe *natura problemelor* cu care se confruntă decidenții. Dar ceea ce este rațional într-un context poate să nu fie astfel într-altul; ca urmare, în modelul examinării mixte se combină elemente preluate atât din modelul rațional, cât și din cel incremental al deciziei: combinația potrivită între aceste elemente depinde de natura problemei. Anume, cu cât problemele au o natură mai complexă, iar alegerea implicată este mai strategică, cu atât abordarea rațional-comprehensivă este mai potrivită; cu cât însă problemele au o natură mai concretă, mai practică și mai operațională, cu atât abordarea incrementală pare mai adecvată.

Să presupunem că vrem să stabilim un sistem de observare a vremii la scara întregii planete folosind sateliți meteorologici. Abordarea raționalistă va consta într-o cercetare exhaustivă a condițiilor meteorologice folosind aparate de filmat capabile să facă observații detaliate și planificând rapoarte privind întregul cer cât de des posibil. Aceasta va duce la o avalanșă de detalii, a căror analiză este costisitoare și care probabil vor copleși capacitățile noastre de acțiune... Incrementalismul se va apleca asupra acelor zone în care în care s-au dezvoltat structuri similare în trecutul recent și, poate, în câteva regiuni apropiate; astfel, va ignora toate formațiunile care ar fi putut merita atenție dacă ar fi apărut în zone neașteptate.

O strategie de examinare mixtă va presupune două aparate de filmat: unul, cu un unghi larg care să acopere toate părțile cerului, dar nu în detaliu, și un al doilea care să se concentreze asupra acelor zone pe care primul le arată că necesită o examinare mai în profunzime. (Etzioni, 1967: p. 389)

Modelul coșului de gunoi. Modelele incremental și al examinării mixte sugerau că deciziile – chiar dacă nu satisfac cerințele modelului rațional, pot fi totuși privite ca raționale. March și Olsen (1979; a se vedea și Cohen, March, Olsen, 1972) consideră însă că deciziile asupra politicilor publice nu posedă nici măcar raționalitatea admisă de aceste modele. Într-adevăr, după ei nivelul de înțelegere a problemelor, predictibilitatea relațiilor între diverșii actori care iau parte la procesul decizional care sunt presupuse de modelul incremental nu se întâlnește în realitate. Luarea deciziei este un proces foarte puțin predictibil și foarte ambiguu, care doar cu greu poate fi pus în legătură cu procesul de căutare a mijloacelor pentru atingerea unor scopuri.

Deși organizațiile pot fi adesea tratate convenabil ca vehicule de rezolvare a unor probleme bine definite sau ca structuri în cadrul cărora conflictul este rezolvat prin negociere, ele furnizează de asemenea seturi de proceduri prin care participanții ajung la o interpretare a ceea ce fac ei și ce au făcut în acest proces. Din acest punct de vedere, o organizație este o colecție de alegeri care sunt în căutare de probleme; de chestiuni și de sentimente aflate în căutarea unor situații de decizie în care ele ar putea fi scoase la iveală; de soluții aflate în căutarea unor chestiuni pentru care ele ar putea fi un răspuns; de decidenți care își caută de lucru.

O astfel de perspectivă asupra alegerilor din organizații concentrează atenția asupra felului în care înțelesul alegerii se schimbă în timp... Pentru a înțelege procesele din cadrul organizațiilor, putem considera că o oportunitate de alegere este un fel de coș de gunoi în care diversele probleme și soluții sunt aruncate de către participanți, pe măsură ce ele sunt create. Amestecul de gunoi într-un singur coș depinde de amestecul disponibil de coșuri, de etichetele atașate diverselor coșuri, de tipul de gunoi care se produce la un moment dat, de viteza cu care gunoiul este colectat și aruncat. (Cohen, March, Olsen, 1972: p. 2)

Metafora coșului de gunoi este folosită intenționat de autori pentru a înlătura aura de raționalitate a deciziilor asupra politicilor publice care era păstrată în diversele modele ale deciziei. După ei, lucrurile nu stau deloc așa: căci scopurile, obiectivele adesea nu sunt cunoscute de cei care aleg o politică publică. La fel, ei nu cunosc relațiile cauzale între evenimente. Dimpotrivă, decidenții aleg scopuri și mijloace, atribuie relații de determinare pe măsură ce se angajează în procesul de decizie; proces care este ambiguu și impredictibil.

Stiluri de luare a deciziilor. Modelul propus de Cohen, March și Olsen indică faptul că tipul de decizie depinde de problemele avute în vedere și de contextele instituționale. Această implicație este utilizată pe J. Forester (1984) pentru a dezvolta un model al stilurilor de luare a deciziilor. După Forester, ceea ce este rațional să facă decidenții depinde de situațiile în care ei lucrează.

Ceea ce este practic – și rațional – să facem într-o situație depinde în parte de structura acelei situații. De aceea, analiza situației în care se ia decizia este esențială pentru alegerea sau ghidarea acțiunii în acea situație... Punctul crucial al argumentului este acesta. În funcție de condițiile disponibile, o strategie poate fi practică sau ridicolă. Dacă avem timp, expertiză, date, o problemă bine definită, atunci a face calcule tehnice este foarte bine; dar dacă nu avem timp la dispoziție, date, definiția problemei, expertiză, atunci a încerca să facem calcule tehnice poate foarte bine să însemne o pierdere de timp. Într-un mediu organizațional complex, rețele de informație pot fi la fel, dacă nu chiar mai importante decât documentele atunci când se cere informație. Într-un mediu de conflict interorganizațional poate că se cere negociere și compromis. Strategiile administrative sunt relevante numai într-un context politic și organizațional. (Forester, 1984: p. 25)

Atunci când se ia o decizie, intervin mai mulți parametri:

- 1) Numărul de *agenți* (de decidenți implicați). Potrivit modelului rațional, acest număr este mic posibil chiar egal cu unu; dar în viața reală acest număr este de fapt ridicat.
- 2) *Structurile* organizaționale în care se ia decizia. Potrivit modelului rațional, ele sunt simple și închise în fața influențelor din partea altor agenți; dar în viața reală în procesul de luare a deciziei pot interveni mai multe organizații, mai mult sau mai puțin deschise la influențele externe.
- 3) *Problema* care necesită decizia. Potrivit modelului rațional, ea este bine definită: sunt bine înțelese constrângerile de timp, domeniul deciziei, valorile și obiectivele implicate, consecințele alternativelor diferite; dar de multe ori problema este ambiguă și prost înțeleasă.
- 4) *Informația* necesară pentru a decide. Potrivit modelului rațional, ea este cât se poate de perfectă: completă, accesibilă, comprehensibilă; dar adesea ea este incompletă, manipulată, înșelătoare.

- 5) *Timpul* de care dispune decidentul. Potrivit modelului rațional, el nu constituie o constrângere: decidentul are oricât timp la dispoziție pentru a pregăti decizia optimă; dar în viața reală adesea constrângerile de timp sunt extrem de presante.

Ținând cont de acești parametri, de faptul că ei pot fi combinați, în funcție de situația concretă de decizie, în moduri diferite, sunt posibile mai multe stiluri diferite de decizie. După Forester, sunt cinci stiluri posibile: optimizator, satisficient, de căutare, negociator, organizațional.

- Stilul **optimizator** → când sunt îndeplinite condițiile modelului rațional
- Stilul **satisficient** → când limitările în fața decidenților sunt în principal de natură cognitivă
- Stilul **de căutare** → când problema e vag definită
- Stilul **negociator** → când mai mulți agenți abordează problema, în absența informației și sub constrângerea timpului disponibil
- Stilul **organizațional** → când sunt implicate structuri multiple, când agenții au timp și resurse disponibile, dar și probleme multiple.

O analogie: modele de luare a deciziilor strategice. Distincția dintre modelul rațional și cele alternative de luare a decizie a fost conceptualizată în cercetările de management strategic prin cea dintre strategia prescriptivă și cea emergentă (Lynch: 2000, cap.2). Iată mai jos, în sinteză, punctele tari și dificultățile pe care le antrenează acestea. E important de notat că, potrivit lui Lynch, cele două modele nu sunt exclusive; mai degrabă ele sunt instrumente diferite, alternative de abordare a problematicii deciziilor strategice într-o corporație sau, în general, într-o organizație (inclusiv într-una publică).

O strategie prescriptivă, rațională de luare a deciziilor se bazează pe ideea că obiectivele de atins au fost definite cu claritate, iar elementele principale care caracterizează acea decizie au fost construite, dezvoltate înainte ca ea să înceapă să fie implementată. Dimpotrivă, o strategie emergentă de luare a deciziilor e cea în care obiectivul de atins nu este definit cu claritate, iar elementele principale care caracterizează acea decizie sunt dezvoltate pe măsură ce ea este aplicată, pusă în practică.

Strategia prescriptivă		Strategia emergentă	
<i>Puncte tari</i>	<i>Probleme ridicate</i>	<i>Puncte tari</i>	<i>Probleme ridicate</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Dă seamă de întreaga organizație. - Permite comparații pe baza raportării la obiectivele urmărite. - Permite raportarea la resursele organizației, precum și la solicitările făcute. - Când resursele sunt limitate, descrie bine opțiunile posibile. - Permite monitorizarea implementării, în 	<ul style="list-style-type: none"> - Cere predicții mult prea precise asupra evoluțiilor viitoare. - Nu e realistă în presupunerea că interesele pe termen lung vor putea prevala asupra celor pe termen scurt. - E prea optimistă în privința capacității de a stăpâni cursurile alternative de acțiune. - Nu e realistă în privința capacității 	<ul style="list-style-type: none"> - E concordantă cu practica din acea organizație. - Ține seamă de problemele legate de trăsăturile persoanelor implicate (de ex., de motivația lor). - Permite dezvoltarea strategiei, pe măsură ce noi lucruri se învață. - Implementarea devine o parte componentă a 	<ul style="list-style-type: none"> - Nu e realistă în ce privește descrierea persoanelor cu funcții ca factori oarecum pasivi. - Nu recunoaște rolul unui centru de coordonare în procesul de alocare a resurselor. - Nu definește responsabilitățile în luarea deciziilor. - Uneori (de ex., în proiecte lungi)

raport cu obiectivele stabilite.	managerilor de a prelucra informațiile și de a face alegeri logice. - E nerealistă în cerința ca toate opțiunile relevante să fie definite clar și în detaliu. - Consideră că implementarea este distinctă de celelalte faze ale procesului decizional.	procesului decizional. - Cultura organizațională devine parte a procesului decizional. - Susține flexibilitatea organizației față de cerințele mediului.	strategia nu este în orice moment flexibilă; de la un moment dat ea devine fixată și rigidă. - Nu recunoaște rolul unor alegeri raționale. - Nu acordă un loc rezonabil controlului activităților desfășurate.
----------------------------------	---	--	--

(Adaptare după Lynch: 2000, cap. 2)

Întrebări și aplicații

- 1) De ce analiza de tip cost-beneficiu exprimă modelul rațional al deciziei?
- 2) Explicați de ce „omul economic” și „omul birocratic” acționează potrivit aceluiași model – cel rațional – al deciziei.
- 3) Gândiți-vă la un proiect local, în care deciziile importante implică beneficii și costuri. Pe o foaie de hârtie puneți diferitele costuri, iar pe o alta diferitele beneficii ale acestui proiect; apoi încercați să atașați ponderi (pe o scară de la 1 la 10) fiecărui tip de costuri și de beneficii. Calculați care este costul ponderat și care este beneficiul ponderat în acest fel al proiectului; comparând aceste rezultate, decideți dacă poate fi luată decizia de a aplica proiectul. Analizați care au fost supozițiile pe care le-ați avut atunci când ați atașat acele ponderi diferitelor tipuri de costuri și de beneficii. Sub ce condiții pot fi ele susținute sau modificate?
- 4) Explicați expresia „satisficient”.
- 5) De ce raționalitatea limitată este o formă de raționalitate?
- 6) Comparați între ele diferitele tipuri de raționalitate. Puteți adăuga și altele?
- 7) Analizați o situație de decizie în perspectiva modelului incremental.
- 8) Analizați criticile aduse modelului incremental de luare a deciziei. Credeți că ele se susțin?
- 9) Plecând de la experiența dumneavoastră, dați un exemplu în care se poate aplica modelul coșului de gunoi al deciziei. Care au fost factorii care au facilitat o decizie de acest tip?
- 10) Comparați între ele modelul evaluării mixte și cel al coșului de gunoi. Care sunt trăsăturile lor comune și prin ce diferă între ele?
- 11) Care sunt parametrii în funcție de care se poate deosebi între situații diferite de decizie?
- 12) Care sunt stilurile de luare a deciziei? În ce mod diferă între ele?

6. IMPLEMENTAREA POLITICILOR

Obiectivele capitolului

Scopul acestui capitol este acela de prezenta mecanismele de implementare a unei politici publice și de a indica rolul diferitelor instrumente care pot fi folosite în acest sens. După parcurgerea lui și, respectiv, după realizarea aplicațiilor de la sfârșitul capitolului, veți putea:

- să definiți conceptele de implementare, de instrument al politicilor și de încheiere a unei politici;
- să diferențiați între modele alternative de înțelegere a modului în care poate fi implementată o politică;
- să indicați situațiile în care este preferabilă alegerea unui anumit instrument;
- să indicați tipurile diferite de instrumente ale politicilor;
- să definiți modele alternative de încheiere a unei politici și să indicați rolul analistului de politici în luarea deciziei de încheiere a unei politici.

Termeni cheie: *implementare; modelul de implementare de sus în jos; modelul de implementare de jos în sus; instrument al politicilor; încheierea unei politici.*

Conținutul capitolului:

- a) Cum se implementează o politică
- b) Instrumentele politicilor
- c) Încheierea politicii și succesiunea

Odată ce s-a luat decizia privind aplicarea unei politici publice, urmează procesul efectiv de îndeplinire sau de *implementare* a ei. Nu de puține ori oficialii din instituții guvernamentale consideră că procesul este neimportant: dacă s-a decis asupra unei politici, nimic nu împiedică aplicarea ei într-un proces aproape automat. Alteori însă înțelepciunea comună spune că aici e o problemă greu de manevrat. Mulți dintre cei care au avut efectiv de-a face cu problemele implementării unor politici știu din experiență că „teoria ca teoria, dar practica ne omoară”. Altfel zis, alături de problema discutată mai devreme, a distincției dintre cunoaștere și ignoranță în elaborarea unei politici publice,

apare o alta: cea a discrepanței dintre *a ști* și *a face*; dintre a elabora o politică publică și a reuși să o aplici, să o implementezi bine.

Așa cum subliniază J. Pfeffer și R. Sutton, în general atunci când avem în vedere organizațiile nu există răspunsuri simple la problema relațiilor dintre *a ști* și *a face*.

„dacă astfel de răspunsuri simple ar fi existat, ele ar fi fost deja aplicate pe larg. Iar puținele firme care sunt capabile să traducă în chip consistent cunoașterea în acțiune nu ar fi beneficiat de avantajul competitiv substanțial pe care îl au... Una dintre cele mai importante idei ale cercetării noastre este aceea că cunoașterea care este efectiv implementată e cea care cu mai mare probabilitate este dobândită printr-un proces de învățare prin a face decât printr-unul de a învăța prin a citi sau a asculta. Una dintre principalele noastre recomandări este aceea de a vă angaja în acțiuni gândite. Petreceți mai puțin timp cercetând sau vorbind despre problemele organizației. Trecerea la acțiune va genera experiența din care puteți învăța.” (Pfeffer, J., Sutton, R.I., 2000, pp. 5 – 6)

a) Cum se implementează o politică

Lucrarea lui J. Pressman și A. Wildavsky (1973) a pus bazele cercetărilor aplicate asupra procesului de implementare a unei politici. Cei doi autori au analizat modul de implementare a programului de dezvoltare economică dintr-un oraș din California. Acțiunile agențiilor implicate în acest sens s-au dovedit a fi dependente de capacitatea lor de crea legături între ele pentru a înfăptui politica. Cu cât aceste legături erau mai slabe și mai puțin efective, cu atât politica însăși era mai dificil de implementat. De aceea, conchid cei doi autori, implementarea nu se poate face eficient dacă:

- scopurile nu au fost clar definite și înțelese;
- nu au fost disponibilizate resursele necesare;
- nu s-a realizat un lanț de comandă capabil să asambleze și să controleze resursele;
- sistemul nu comunică eficient și nu sunt controlate organizațiile care sunt implicate în procesul respectiv.

Ca urmare, o implementare eficientă necesită existența unui sistem de control, de comunicații și de alocare a resurselor. Acesta este necesar întrucât situația reală în care se găsesc cei care implementează o politică nu se suprapune de obicei peste intențiile care au stat la baza elaborării politicii. Vorba după care “judecata de acasă nu se potrivește cu cea din târg” dobândește aici conținut; implementarea trebuie să facă față unor dificultăți care nu au putut fi considerate în întregime în fazele anterioare ale elaborării politicilor (Sabatier, P.A., Mazmanian, D.A., 1980: p. 542):

- În primul rând, unele dificultăți apar datorită înseși *problemelor* pe care politicile publice urmăresc să le soluționeze. Unele politici presupun utilizarea unor tehnici mai pretențioase; uneori tehnologiile nu există sau, dacă există, sunt foarte scumpe (de pildă, în cazul monitorizării poluării sau al fraudelor în diverse programe de asistență socială). De asemenea, implementarea poate fi îngreunată de diversitatea grupurilor vizate de politică și a comportamentelor acestora. De pildă, violența publică sau abandonul școlar au foarte multe cauze și de aceea politicile care vizează numai unele dintre acestea pot să eșueze mai ușor. De asemenea, cu cât mărimea (ca procentaj în cadrul populației) a grupurilor vizate este mai mare, cu atât implementarea e mai dificilă; e mult mai ușor să se implementeze o politică de protecție a celor aflați în trafic dacă ea se concentrează asupra producătorilor de automobile (al căror număr e foarte redus), mai degrabă decât asupra șoferilor. În sfârșit, mărimea schimbărilor

solicitate de acea politică poate să îngreuneze aplicarea ei. O politică prin care se încearcă schimbarea comportamentelor sexiste sau care vizează unele minorități etnice sau rasiale este mult mai dificil de implementat decât una care privește, de pildă, creșterea calității apei potabile, care nu solicită schimbări în comportamentul consumatorilor.

- În al doilea rând, dificultățile în implementare pot apare datorită contextului economic, social, politic în care se desfășoară acest proces: schimbările în condițiile sociale pot duce la îngreunarea implementării (de pildă, programele vizând abandonul școlar sunt mai dificil de implementat dacă o mare parte a populației sărăcește accentuat; un alt exemplu: căderea monedei europene în raport cu dolarul american a influențat puternic în anul 2000 posibilitățile de implementare în România a unor politici sociale sau a unora care vizau investițiile); atenția mass-media asupra problemei poate facilita sau, dimpotrivă, împiedica implementarea unor politici; atitudinile grupurilor implicate, resursele alocate (la timp și în cantități corespunzătoare) afectează modul de implementare a politicilor; sprijinul public, al conducerii politice, voința politică de a aplica o politică sunt de multe ori factori deosebit de importanți în reușita implementării.
- În al treilea rând, unele greutăți în implementare derivă din capacitatea agenției sau agențiilor care au această sarcină de a crea mecanismele necesare: stabilirea de obiective clare și necontradictorii; utilizarea unor teorii adecvate privind mecanismele prin care se produc fenomenele, procesele și evenimentele respective; gestionarea resurselor financiare; capacitatea de a crea un lanț eficient, organizat ierarhic de cooperare între instituțiile implicate; recrutarea de personal care se ocupă cu implementarea etc.

De ce este implementarea așa de grea? L.A. Gunn (apud Hogwood, B.W., Gunn, L.A., 1984; 2000: capitolul 11) indică următoarele zece condiții care trebuie îndeplinite pentru a avea o implementare “perfectă”:

1. Circumstanțele exterioare agenției responsabile cu implementarea unei politici nu impun constrângeri paralizante.
2. Programele trebuie să dispună de timpul și resursele necesare.
3. Combinația necesară de resurse trebuie să fie disponibilă.
4. Politica ce urmează a fi implementată trebuie să se bazeze pe o teorie a cauzelor și efectelor.
5. Relația dintre cauză și efect trebuie să fie directă, cu puține, sau chiar lipsită de legături intermediare.
6. Relațiile de dependență trebuie să fie minime.
7. Trebuie să existe o înțelegere și un acord asupra obiectivelor.
8. Sarcinile trebuie să fie definite în totalitate și încadrate corect în secvențe.
9. Trebuie să existe o coordonare și o comunicare perfectă.
10. Cei cu autoritate trebuie să solicite ascultare și să fie ascultați.

Dificultățile în implementarea unei politici se leagă de faptul că aceste condiții sunt rar – dacă vreodată – de întâlnit în realitate.

Modelul implementării de sus în jos a politicilor. Acest model dezvoltă abordarea lui Pressman și Wildavsky. Potrivit lui, implementarea poate fi definită ca o etapă în procesul de îndeplinire a politicilor care este diferită de cele prin care o politică

este elaborată și aleasă, și este ulterioară acestora. Implementarea constă în punerea în practică, în aplicarea politicilor de către o agenție sau de către unele agenții care au această sarcină. Ea cuprinde trei stadii (Rein, 1983: pp. 123 – 128):

1. *Elaborarea de standarde de implementare.* În primul rând, cerințele legale sunt transformate în norme administrative; sunt elaborate și promulgate directive, norme, reglementări pentru funcționarii din agenția sau agențiile guvernamentale responsabile cu aplicarea ei. În al doilea rând, sunt luate decizii de aplicare a politicii. De pildă, agenția trebuie să decidă dacă ceea ce se urmărește este un anumit rezultat sau mai curând accentul trebuie să cadă pe anumite proceduri (bunăoară, dacă pentru a se asigura calitatea în învățământul superior trebuie să se evalueze fiecare program universitar sau mai curând dacă universitățile trebuie sprijinite pentru a-și dezvolta fiecare proceduri de asigurare a calității). De asemenea, se creează unități organizaționale, se strânge și se distribuie informație etc.
2. *Distribuirea resurselor.* Procedurile prin care sunt distribuite fondurile, prin care se fac contracte se aprobă și se aplică. De asemenea, se atașează personal fiecărei agenții și fiecărui birou însărcinat cu implementarea politicii, se angajează personal. Ca să luăm din nou exemplul învățământului superior, pentru finanțarea universităților românești s-a înființat o agenție specială în subordinea ministerului de resort; s-au dezvoltat procedurile de finanțare a acestora, care să caracterizează prin transparență, obiectivitate și echitate. Agenția respectivă este cea care propune distribuirea resurselor financiare, în funcție de numărul de studenți înscriși și de natura programelor (de nivel universitar sau postuniversitar), de tipul specializărilor școlarizate etc. (Miroiu, A., Dincă, G., 2000)
3. *Supervizarea implementării.* Aici sunt cuprinse activități precum: monitorizarea; auditul; evaluarea. Agențiile implicate în implementarea unei politici dezvoltă proceduri de monitorizare a fiecărui stadiu de implementare a politicilor. În mod tradițional, auditul privește inspectarea aspectelor financiare, și adesea are două forme: audit intern și extern. Vom analiza separat, în capitolul următor, evaluarea.

Potrivit lui P. Sabatier (1986), trăsătura principală a modelului de implementare de sus în jos a politicilor este aceea că se pornește de la o decizie guvernamentală și se iau în discuție următoarele probleme:

- În ce măsură sunt acțiunile reprezentanților agențiilor guvernamentale și ale grupurilor implicate consistente cu obiectivele și procedurile cuprinse în politica respectivă?
- În ce măsură sunt atinse în timp obiectivele?
- Care sunt principalii factori care afectează rezultatele politicii?
- Cum a fost reformulată în timp politica pe baza experienței?

Înțelegerea faptului că există aceste dificultăți în implementarea politicilor publice se poate răsfrânge și asupra etapelor anterioare ale procesului de înfăptuire a politicilor. Anume, în elaborarea lor, decidenții vor putea lua măsuri pentru a face mai ușoară implementarea. Sabatier (1986) propune chiar o sumă de condiții necesare și suficiente pentru ca obiectivele care sunt propuse într-o politică să fie implementate cu succes:

- stabilirea de **obiective clare și consistente** între ele;
- apelul la o **teorie adecvată** privind producerea fenomenelor și proceselor respective;

- **structurarea procesului de implementare** astfel încât să se asigure sprijinul funcționarilor din agențiile implicate și al grupurilor vizate de politică;
- existența unor funcționari **motivați și competenți** în utilizarea resurselor disponibile;
- **sprijinul** grupurilor care sunt interesate și al executivului;
- dacă există, **schimbările în condițiile socio-economice** nu subminează substanțial sprijinul politic pentru acea politică sau mecanismele de producere a fenomenelor și proceselor.

Modelul implementării de jos în sus a politicilor. Modelul implementării de sus în jos a politicilor atrage atenția asupra modului în care obiectivele propuse sunt îndeplinite în procesul de implementare. El nu ține însă cont de alte aspecte importante ale acestui proces:

- se concentrează doar asupra decidenților și tinde să negligeze alți actori implicați în procesul de înfăptuire a politicilor publice;
- ignoră sau cel puțin subestimează rolul birocraților aflați la nivele inferioare și al grupurilor țintă, care influențează politicile sau le fac să fie consistente cu propriile lor scopuri; neglijează efectele contraproductive sau perverse ale implementării politicilor;
- tinde să separe strict procesul de formare de cel de implementare a unei politici;
- există situații în care nu avem o singură agenție care implementează o politică, sau o agenție care conduce și controlează acest proces.

Plecând de aici, unii autori au propus un model de jos în sus al implementării (Hjern, Porter, 1998). În acest model punctul de plecare nu mai este o decizie guvernamentală, ci o rețea de actori implicați în unele zone în oferirea unui bun sau a unui serviciu. Pentru a înțelege cum este implementată o politică, argumentează ei, trebuie să înțelegem care sunt scopurile lor, strategiile lor, care sunt relațiile dintre ei. Abia apoi putem să raportăm aceste rețele la scopurile, strategiile și relațiile acelor care formulează, finanțează și implementează politicile. În acest fel, putem să vedem care e rolul pe care îl au în implementare toți actorii implicați. Modelul de jos în sus are avantajul că ia în considerare rolul relațiilor formale și informale care constituie rețelele de actori, publici și privați, implicați în formularea și aplicarea unei politici. El accentuează că succesul sau eșecul unei politici depinde nu de puține ori de capacitatea sau voința birocraților aflați la nivele inferioare de a o aplica sau de felul în care se implică alți actori.

	<i>Modelul de sus în jos</i>	<i>Modelul de jos în sus</i>
<i>Se concentrează inițial asupra</i>	Deciziilor guvernamentale (de ex., o nouă lege de control al poluării).	Rețelelor locale implicate într-un domeniu în care se promovează politicile publice (de ex., controlul poluării).
<i>Identificarea principalilor actori</i>	De sus în jos; de la guvern la actori privați.	De jos (actori guvernamentali și privați) în sus.
<i>Criterii de evaluare</i>	Măsura atingerii obiectivelor	Poate fi criteriu orice este într-

	formale; poate să aibă în vedere și alte criterii semnificative politic sau consecințele neintenționate.	un fel relevant pentru problema respectivă; nu e necesară analiza atentă a deciziilor guvernamentale.
<i>Punctul central de interes</i>	Cum se conduce sistemul pentru a atinge rezultatele intenționate ale politicii?	Interacțiunea strategică dintre mulțimea actori implicați într-o rețea de politici.

(După Sabatier, P.A., 1986: p.33.)

Fiecare din cele două modele ale implementării are punctele sale tari, dar și punctele sale slabe. Tentativa este aceea de a găsi o abordare care să preia avantajele, sau punctele tari ale fiecăruia. Există mai multe încercări în acest sens. Una este a lui P. Sabatier și constă în formularea conceptului de *coalitie de susținere* (a se vedea capitolul 4). Avantajul acestei abordări este acela că mută accentul de la decizia privind o politică la problema căreia i se adresează acea politică și analizează strategiile folosite de diferiții actori, publici sau privați, de a trata o problemă, în funcție de interesele lor.

O altă abordare este cea care studiază procesul de implementare din perspectiva modului în care sunt alese instrumentele la care apelează o politică.

b) Instrumentele politicilor

În orice activitate pe care o întreprindem, facem apel la mijloace sau unelte pe care le considerăm potrivite pentru a o realiza cu succes. Dacă vrem să facem o călătorie de la București la Cluj, ne gândim să mergem cu automobilul, cu trenul sau cu avionul. Mijlocul de transport e instrumentul folosit pentru a realiza acțiunea dorită. Și, de multe ori, putem alege între mai multe căi de a face acțiunea: putem folosi unul sau altul din mijloacele de transport disponibile, altfel zis putem alege între mai multe instrumente disponibile.

La fel se întâmplă atunci când o politică publică urmează să fie implementată. De pildă, în cazul întreprinderilor care poluează aerul sau apa, se poate alege între: promulgarea unor reglementări care să interzică orice activitate industrială care poluează dincolo de anumite limite stabilite; sau: stimularea unei campanii de masă prin care să se preseze firmele poluatoare să reducă poluarea; sau: acordarea de subsidii acestor firme pentru a le stimula să achiziționeze tehnologii nepoluante; sau: măsuri de monitorizare atentă a activităților firmelor poluante și obligarea lor să elaboreze planuri de reducere a poluării și a riscurilor poluării etc.

Ca și atunci când ne propunem să mergem de la București la Cluj, pentru a reduce poluarea se pot folosi anumite instrumente. Conceptul de instrument e folosit aici într-un sens foarte larg, pentru a desemna orice mijloc pe care un actor (o persoană individuală sau o organizație sau în particular o agenție guvernamentală) îl folosește sau l-ar putea folosi pentru a atinge scopul sau scopurile urmărite (*apud* Peters, B.G., van Nispen, F.K.M., 1998: p. 13).

Instrumentele politicilor sunt mijloacele sau resursele pe care guvernarea le are la dispoziție pentru a implementa politicile publice.

Clasificarea instrumentelor. Deoarece, așa cum se vede și din exemplele date aici, există o mare varietate de instrumente care pot fi utilizate pentru a implementa politicile publice, e nevoie să le grupăm sau clasificăm. C. Hood (1983) consideră că guvernarea face față problemelor publice apelând la patru tipuri de resurse:

- *Centralitatea*: proprietatea de a fi la întâlnirea canalelor de informații; guvernarea folosește informația pe care o posedă, dreptul ei de a fi informată sau de a fi ascultată, fără a trebui să facă uz de constrângeri legale.
- *Fondurile*: deținerea de bunuri pe care le poate utiliza pentru a stimula sau pentru a le schimba cu altceva, în principal resursele monetare; aceste resurse au dobândit o importanță foarte mare în ultimele decenii.
- *Autoritatea*: posedarea puterii legale sau oficiale de a interzice, de a comanda, a licenția, a certifica, a garanta etc.
- *Organizarea*: guvernarea are la dispoziție aparatul de stat (o sumă de organizații sau agenții guvernamentale, care cuprind personal, clădiri, fonduri etc.) care îi permite să realizeze acțiuni concrete.

O clasificare mai detaliată e realizată de Howlett și Ramesh (1995: cap. 4). Criteriul după care instrumentele folosite în implementarea politicilor publice pot fi clasificate este acela al nivelului de intervenție a statului. În cazul în care aceasta este redusă, instrumentele au un caracter voluntar; pe măsură ce intervenția statului este mai ridicată, instrumentele au un caracter mai coercitiv.

Instrumente voluntare (intervenție scăzută a statului)	familia și comunitatea
	organizațiile voluntare
	piața
Instrumente mixte (intervenție medie a statului)	informare și consiliere
	subsidiile
	licitațiile și drepturile de proprietate
	taxele
Instrumente obligatorii (intervenție ridicată a statului)	reglementările
	întreprinderile publice
	furnizarea directă

Instrumentele voluntare. Uneori guvernarea decide în mod deliberat să nu acționeze într-o anumită problemă, deoarece consideră că rezultatele dorite se pot obține mai bine lăsând familia, comunitatea, piața liberă sau organizațiile neguvernamentale să soluționeze liber problemele respective. Normele sociale prevalente într-o societate, combinate cu inițiativa individuală și rolul comunității pot conduce în multe situații la rezultate mai bune decât dacă statul ar interveni coercitiv.

- Familia și comunitatea asigură în multe cazuri soluții preferabile oricăror intervenții ale statului: astfel, asigurarea sprijinului pentru copii, bătrâni, persoane handicapate sunt considerate în toate societățile moderne ca responsabilități individuale esențiale. apelul la familie și la comunitate primește întotdeauna un sprijin politic puternic; în plus, costurile pe care trebuie să le suporte guvernarea sunt foarte reduse (ele constau cel mult în ajutoare sau subsidii, precum de pildă alocațiile pentru copii). Desigur, există și dezavantaje ale concentrării asupra acestui tip de instrument: el nu poate fi utilizat în tratarea unor probleme sociale complexe; uneori e mai eficient să se furnizeze servicii sociale decât să se lase totul pe seama familiei; în sfârșit, se creează inechități: pentru cei care nu au o familie sau când resursele familiei sunt reduse, dar și pentru unii membri ai familiilor – în special *femeile* – care sunt principalii furnizori de grijă și care, în condițiile în care au de asemenea un loc de muncă, suportă o “dublă zi de muncă”, tot mai greu de îndeplinit.
- Organizațiile neguvernamentale care oferă servicii de asistență de sănătate, educație, sprijin pentru membrii unor grupuri defavorizate (precum, de exemplu, copiii străzii sau săracii), organizațiile ecologiste care militează pentru reducerea poluării sau curățarea pădurilor de deșeuri sunt exemple care ne vin imediat în minte. Ele nu depind în activitatea lor de stat și, în același timp, nu își propun ca scop obținerea de profit. Avantajele apelului la ele ca instrumente ale politicilor publice sunt următoarele: a) sunt mult mai flexibile decât instituțiile sau agențiile guvernamentale; b) costurile lor sunt mai reduse, întrucât apelează în mare măsură la activități voluntare; c) asigură echitatea, căci se apleacă în primul rând asupra persoanelor defavorizate. Dar, desigur, nu se poate face apel la aceste organizații în cazul unor probleme sociale complexe; pe de altă parte, ele depind pentru activitatea lor de atragerea de fonduri (iar uneori acestea provin de la stat).
- Piața a fost și este principalul instrument voluntar folosit de guvernare. Crearea de piețe private eficiente este un obiectiv fundamental al guvernărilor, cu atât mai mult al celor în tranziția postsocialistă. Așa cum am văzut, argumentul fundamental în favoarea ei este acela că în condițiile existenței unei piețe veritabile, bunurile și serviciile sunt produse la cel mai mic preț; și, cum principalele bunuri și servicii pentru populație pot fi produse pe piața liberă, guvernările folosesc pe larg acest instrument al politicilor. Desigur, așa cum am văzut, existența bunurilor publice face ca uneori piața să nu fie un instrument adecvat al politicilor. Ea nu asigură eficiență, dar nici echitate (să ne gândim la un sistem pur privat de asistență de sănătate: în acest caz, cei săraci nu ar putea beneficia de servicii necesare, ceea ce ar fi în conflict cu ideea aflată la temelia societăților moderne de respectare a drepturilor omului).

Instrumentele obligatorii. Ele constrâng sau direcționează acțiunea persoanelor sau instituțiilor cărora li se adresează. În aplicarea lor, guvernarea trebuie desigur să țină seamă de limitele constituționale.

- Reglementările reprezintă un mecanism esențial de a prescrie anumite activități sau comportamente ale persoanelor și instituțiilor (atât publice cât și private). Statul are capacitatea de a exercita coerciția, de aceea reglementările sale pot influența chiar foarte mult economia și, în general, societatea. Pe plan economic, reglementările urmăresc să încurajeze unele activități sau, dimpotrivă, să descurajeze altele; de exemplu, pot fi reglementate ratele de schimb, profiturile, investițiile străine; firmele sunt licențiate; pot exista reglementări privind prețurile practicate, calitatea și cantitatea produselor, standarde de siguranță sau ecologice etc. Pe plan social, reglementările urmăresc să protejeze interesele cetățenilor, de pildă prin reglementarea pieței muncii sau elaborarea de standarde de calitate, de nepoluare etc. Avantajele utilizării acestui instrument sunt următoarele: a) nu este necesar ca guvernarea să posede o informație foarte extinsă asupra comportamentelor sau preferințelor efective: ea poate pur și simplu să stabilească un standard și să ceară respectarea lui; b) este cel mai eficient mijloc, atunci când guvernarea are stabilite obiective precise și clare, precum și în situații de criză, când e necesar să se dea răspunsuri simple și imediate; c) efectele aplicării ei sunt mai ușor de prezis, ceea ce conduce la posibilitatea unei mai bune coordonări a eforturilor instituțiilor și agențiilor guvernamentale; d) sunt mai puțin costisitoare decât alte instrumente (precum subsidiile sau scutirile de taxe); e) politic sunt preferabile, căci indică acțiunea precisă și implicarea directă a guvernării în soluționarea problemelor. Dezavantajele acestui instrument sunt următoarele: reglementările a) impun limite asupra activității în sectorul privat și deci pot distorsiona piețele; b) inhibă inovația și creează comportamente conservatoare; c) sunt inflexibile și nu țin seamă de context, ceea ce poate produce rezultate perverse; d) uneori este imposibil să se dea reglementări, atunci când de pildă există o varietate uriașă a activităților vizate; e) sunt adesea costisitoare: căci costurile aplicării ei pot fi foarte ridicate.
- Prin intermediul unor întreprinderi publice, statul poate nu doar să asigure bunuri și servicii prin instrumente bugetare, dar poate chiar să asigure producerea lor. Electricitatea, apa, serviciile telefonice, feroviare etc. sunt vândute de către întreprinderile de stat, iar cei care nu le plătesc pot fi împiedicați să le folosească. Avantajele acestui instrument sunt de neglijat: a) așa cum am văzut, în cazul bunurilor publice piața nu reușește să fie un mecanism eficient; b) informația necesară pentru a folosi acest instrument e mai mică decât în cazul în care s-ar fi dorit folosirea altora, precum reglementările; c) profiturile obținute se transformă în fonduri publice. Pe de altă parte însă, dezavantajele sunt foarte mari, iar recunoașterea lor a reprezentat un puternic impuls către privatizarea multora dintre aceste întreprinderi: a) sunt dificil de controlat; b) sunt ineficiente, căci pierderile lor sunt adesea suportate din fonduri publice; c) sunt supuse presiunilor politice (la noi în țară sunt foarte cunoscute exemple de mari întreprinderi care au pierderi și care nu au fost închise din motive politice sau sociale); d) datorită pozițiilor lor de monopol ele trec o parte a costurilor asupra consumatorilor.
- Furnizarea în mod direct de către stat a unor bunuri și servicii se realizează prin intermediul taxelor și deci al bugetului; ea constă în alocări bugetare (de pildă, prin mărirea fondurilor pentru apărare, sănătate, educație, poliția, pompierii, construcții de drumuri și poduri, în general deci pentru bunuri și servicii publice); în redistribuiri de bunuri și beneficii între diferite grupuri sau categorii de cetățeni; în politicile de

stabilizare economică pe care le realizează. Alături de avantajele ușor de recunoscut, acest tip de instrumente are și dezavantaje: a) datorită creșterii rolului birocrăției, aplicarea politicilor este puțin flexibilă și neeficientă; controlul politic asupra agențiilor și instituțiilor guvernamentale poate duce la b) decizii care vizează mai degrabă obiective electorale; c) decizii incoerente.

Instrumente mixte. Acestea combină caracteristicile instrumentelor voluntare și obligatorii. Implicarea statului variază de la simpla diseminare a informației la subsidii și taxe asupra activităților.

- Informarea și consilierea sunt furnizate persoanelor și organizațiilor, cu așteptarea că ele își vor schimba comportamentul într-un anumit mod: de pildă, informații turistice, asupra programelor guvernamentale, date statistice economice și sociale, date despre starea vremii etc. Aceste instrumente sunt folosite atunci când guvernarea nu dispune de soluții concrete sau nu dorește să se implice mai mult în soluționarea unor probleme; desigur însă că e vorba de instrumente puțin puternice, care nu conduc la rezultate precise, imediate: schimbările dorite în comportament apar doar în timp, iar probabilitatea lor e uneori greu de determinat.
- Subsiidiile reprezintă toate formele de transferuri financiare către persoane, firme, organizații guvernamentale sau din sectorul privat ori neguvernamental. Subsiidiile urmăresc sprijinirea firmelor private pentru producerea de bunuri și servicii pe care guvernarea dorește să fie oferite, de pildă pentru agricultori sau pentru anumite industrii, pentru școli, universități sau clinici particulare. Principalele forme de subsidii sunt: a) granturile (pentru școli, universități, transportul public), acordate pentru desfășurarea unor activități considerate ca valoroase în sine; b) reduceri de taxe; c) vouchere, oferite consumatorilor unui anumit bun; aceștia le predau unor producători preferați, care la rândul lor primesc contravaloarea bunurilor oferite de la agențiile guvernamentale. La noi în țară cel mai cunoscut sistem de acest fel e cel care privește proprietarii agricoli: ei folosesc voucherele primite pentru a acoperi o parte a costului lucrărilor agricole; d) împrumuturi acordate de stat, cu o dobândă mai mică decât cea de pe piață (de exemplu, împrumuturi acordate tinerilor pentru construcții de locuințe); e) reglementări privind restricționarea cantității de mărfuri produse de un anumit producător (de exemplu, cantitatea de pește care poate fi pescuit) sau stabilirea unor prețuri (de exemplu, la serviciilor oferite de companiile de taximetre). Avantajele utilizării subsidiilor ca instrumente de implementare a unei politici sunt: a) sunt ușor de aplicat atunci când există o coincidență între ceea ce dorește publicul și ceea ce dorește guvernarea, iar costurile utilizării lor nu sunt foarte ridicate; b) ele sunt flexibile, căci cei subvenționați pot ei înșiși cum să le folosească date fiind circumstanțele în care acționează; c) de aceea subsidiile încurajează inovația, răspunsuri noi; d) sunt politic acceptabile, căci, pe de o parte, cei care beneficiază de ele sunt mai puțini și sprijină puternic acordarea lor, dar pe de altă parte costurile sunt suportate de întreaga populație, astfel încât opoziția la ele e mai difuză și mai slabă. Dezavantajele sunt ușor de detectat: a) subsidiile solicită resurse importante; b) efectele dorite se obțin într-un timp mai lung (și de aceea nu pot fi utilizate în situații de criză); c) costurile obținerii informațiilor privind modul de alocare a subsidiilor pot fi foarte mari; d) ele pot fi redundante, dacă activitățile dorite s-ar putea desfășura și fără acordarea lor, ceea ce înseamnă că uneori subsidiile reprezintă o risipă de fonduri.

- Licitatiile și drepturile de proprietate. În cazurile în care o resursă este limitată, cei care doresc să o consume trebuie să liciteze pentru a o folosi. De pildă, dacă există mai mulți poluatori ai unui râu, pentru a nu crește nivelul de poluare a acestuia peste un anumit nivel se pot stabili limitele în care fiecare poluator poate deversa substanțele poluante (în acest fel e reglementat indirect nivelul producției acestuia). Avantajul în aceste cazuri este că a) drepturile de proprietate sunt ușor de stabilit; b) instrumentul este flexibil, în exemplul dat aici putându-se varia nivelul de poluare care e oferit fiecărei firme; c) instaurează un control mai riguros al nivelului desfășurării unei activități nedorite. Printre dezavantajele acestui instrument se află: a) se încurajează specula: firmele mari pot ridica prețul la care cumpără drepturile, astfel punând bariere în fața firmelor mici; b) sunt inechitabile, căci acordarea drepturilor depinde numai de capacitatea de a plăti – și poate genera opoziție din partea celor care trebuie să plătească, de pildă, costurile unei poluări crescute; c) favorizează înșelăciunea, transferul unor activități în economia paralelă.
- Taxele reprezintă plăți obligatorii către stat. Obiectivele introducerii unei taxe pot fi foarte diferite. Cel mai cunoscut este acela de a crește nivelul veniturilor statului. Dar ca instrument al politicilor publice taxele sunt utilizate pentru a induce un anumit comportament sau, dimpotrivă, pentru a descuraja unele comportamente. De exemplu, asigurarea auto obligatorie face ca numărul celor care contribuie să fie mai mare și deci ca nivelul asigurării să fie mai mic. Sau: un nivel ridicat al taxelor la băuturile alcoolice sau la țigări a indus o scădere a consumului acestora. Taxele de utilizare a unui produs reprezintă o altă modalitate de a face apel la acest instrument în politicile publice: un poluator poate să producă, dar plătind taxe ridicate. Principalele avantaje ale acestui instrument sunt următoarele: a) sunt ușor de stabilit și solicită firmele să găsească modalități alternative de comportament pentru a micșora sumele plătite statului; b) sunt un stimulent continuu de reducere a activităților nedorite; c) de asemenea, ele promovează inovația, căutarea de alternative acceptabile; d) ele sunt un instrument flexibil, putând fi ajustate până la momentul în care se obține rezultatul dorit; e) în special în cazul taxelor de utilizare ele permit o mai mare discreție decât reglementările din partea celor cărora li se aplică instrumentul; f) nu fac apel într-o mare măsură la birocrăție, căci responsabilitatea reducerii activităților nedorite cade în seama firmelor cărora li se aplică taxele (de utilizare). Pe de altă parte însă, taxele și taxele de utilizare au unele dezavantaje, precum: a) pentru a stabili nivelul exact al taxelor e nevoie de informație foarte multă și de foarte bună calitate; b) resursele pot fi prost alocate înainte de a se ajunge la un nivel eficient al taxelor; c) nu sunt eficiente în situații de criză, fiindcă ele se bazează pe decizii private și deci efectele se văd numai în timp; d) ele implică uneori costuri mari de administrare și de colectare a taxelor.

Alternative de furnizare a bunurilor și serviciilor de către instituțiile publice (Osborne, D., Gaebler, T., 1993, p.31):

Tradiționale: crearea de reglementări și de sancțiuni legale; reglementare și dereglementare; monitorizare și investigare; licențiere; politici de taxe; granturi; subsidii; împrumuturi; garanții pentru împrumuturi; contractări.

Inovative: franchisă; parteneriat public – privat; parteneriat public – public; corporații cvasipublice; întreprinderi publice; achiziții; asigurări; recompense; schimbări în politicile de investiții publice; asistență tehnică; informare; evaluare; voluntariat; vouchere; taxe de

impact; catalizarea eforturilor organizațiilor neguvernamentale; cooperare cu lideri din organizațiile neguvernamentale; persuadare.

Avant-garde: fonduri cu rol de stimulare; investiții cu rol de a asigura echitatea; asociații voluntare; co-producție sau eforturi de îmbunătățire a propriei activități; quid pro quo; managementul cererii; vânzare, schimb sau utilizare a proprietății; restructurarea pieței.

Alegerea instrumentelor. De obicei, o agenție guvernamentală care are de implementat o anumită politică are în fața sa mai multe instrumente între care poate să aleagă. Cum va proceda? Există anumite constrângeri, care o împing să aleagă un instrument mai degrabă decât un altul? Decizia în acest sens depinde de mai mulți factori (Linder, S.H., Peters, B.G., 1989):

- caracteristicile instrumentelor: a) intensitatea resurselor; b) centrarea: cât de mare este selectivitatea grupurilor vizate, cât de precisă este acțiunea etc.; c) riscul politic: cât de mare e sprijinul și cât de mare este opoziția la folosirea acelui instrument, care sunt șansele de succes etc.); d) constrângerile asupra activității statului: cât de mult este acceptabilă coerciția etc.;
- stilul de realizare a politicilor în țara respectivă (de pildă, în S.U.A. sunt preferate politici care presupun descentralizarea activităților, în timp ce în alte țări, precum Franța, politicile apelează la activități cu un caracter mai pronunțat centralist);
- cultura organizațională a agențiilor guvernamentale care urmează să implementeze politica;
- contextul problemei: rolul actorilor implicați, programarea activităților etc.;
- preferințele decidenților (care țin de profesiile lor, de afilierile lor instituționale și politice, de cunoștințele și credințele lor etc.).

Cea mai simplă abordare a alegerii instrumentelor unei politici a fost propusă de B. Doern (*apud* Howlett, Ramesh, 1995: p. 159). El consideră că în implementarea unei politici un instrument poate fi substituit cu un altul: teoretic, orice instrument poate fi folosit pentru a atinge scopul propus printr-o politică. Cu toate acestea, agențiile guvernamentale preferă anumite instrumente. Doern argumentează că în societățile democratice sunt preferate instrumente mai puțin coercitive și se trece la cele mai coercitive dacă ele nu sunt eficiente sau apar presiuni sociale pentru a folosi instrumente mai coercitive.

Bressers și O'Toole (1998) propun o analiză mai amănunțită. Ei pleacă de la următoarele caracteristici ale instrumentelor politicilor:

- limitarea sau expansiunea: măsura în care instrumentul face ca actorii să aibă la dispoziție modalități alternative, atractive și fezabile de comportament;
- resursele: dacă instrumentele furnizează sau iau grupului țintă resurse;
- alegerea: măsura în care instrumentele lasă actorilor libertatea de acțiune sau forțează anumite comportamente;
- caracterul unilateral sau multilateral: dacă instrumentul vizează numai acțiunea organismelor guvernamentale sau implică și acțiuni ale altor actori;
- apelul la normativitate (la reglementări): cât de mult sunt folosite reglementările față de stimulentele economice;
- proporționalitatea: cât de mult depinde mărimea sau intensitatea acțiunii guvernamentale de mărimea sau intensitatea grupului țintă.

În al doilea rând, ei argumentează că alegerea unui instrument se realizează în contextul unei rețele în care sunt implicați mai mulți actori. Rețelele se caracterizează prin două trăsături – coeziunea și interrelaționarea:

- *Coeziunea* privește măsura în care indivizii, grupurile și organizațiile care compun o rețea au în comun obiectivele, scopurile relevante în problema în cauză.
- *Interrelaționarea* privește măsura în care actorii implicați în cadrul rețelei interacționează între ei, au contacte atât în procesul de desfășurare a politicii respective, cât și în alte contexte.

Se observă ușor că cele două caracteristici sunt independente între ele: pot exista rețele în care actorii au aceleași scopuri, dar relaționările dintre ei sunt slabe sau, dimpotrivă, puternice; după cum pot exista rețele în care actorii au scopuri divergente, iar contactele dintre ei sunt puternice sau, dimpotrivă, slabe. Bressers și O'Toole argumentează că, în general,

cu cât caracteristicile unui instrument ajută la menținerea caracteristicilor existente din cadrul rețelei, cu atât e mai probabil ca el să fie selectat pentru implementarea politicii.

	<i>Interrelaționare ridicată</i>	<i>Interrelaționare scăzută</i>
<i>Coeziune ridicată</i>	Instrumentele selectate se caracterizează prin: <ul style="list-style-type: none"> ➤ apel scăzut la normativitate (reglementări); ➤ proporționalitate; ➤ alocarea de resurse suplimentare grupurilor țintă; ➤ libertatea grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva aplicării unui instrument; ➤ aranjamente bilaterale sau multilaterale; ➤ implementarea de către decidenți sau de către organizații care depind de ei. 	Instrumentele selectate se caracterizează prin: <ul style="list-style-type: none"> ➤ apel scăzut la normativitate (reglementări); ➤ proporționalitate (dar mai scăzută decât în cazul în care interrelaționarea e ridicată); ➤ alocarea de resurse suplimentare grupurilor țintă; ➤ libertate ridicată a grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva aplicării unui instrument; ➤ absența aranjamentelor bilaterale; ➤ implementarea de către decidenți sau organizații intermediare.
<i>Coeziune slabă</i>	Instrumentele selectate se caracterizează prin: <ul style="list-style-type: none"> ➤ apel ridicat la normativitate (reglementări); ➤ proporționalitate (dacă instrumentele sunt aplicate individual); ➤ grupurilor vizate li se retrag unele resurse; ➤ absența libertății grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva unui instrument; ➤ multe acorduri bi- sau multilaterale; ➤ implementare de către decidenți sau de către organizații care depind de ei. 	Instrumentele selectate se caracterizează prin: <ul style="list-style-type: none"> ➤ apel ridicat la normativitate (reglementări); ➤ lipsă de proporționalitate; ➤ retragerea resurselor de la grupurile vizate; ➤ libertate limitată a grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva unui instrument; ➤ absența aranjamentelor multilaterale; ➤ implementare caracterizată prin implicarea și a altor actori decât decidenții și organizații strâns legate de ei.

c) Încheierea politicilor

Am discutat pe larg mecanismele nu de puține ori greoaie și îndelungate prin care o problemă ajunge pe agenda informală și pe cea formală, mecanismele prin care sunt formulate politicile care urmăresc soluționarea acelei probleme, mecanismele prin care este se ia decizia de aplicare a unei anumite opțiuni și, în sfârșit, modul în care o politică este implementată. Am ajuns acum să discutăm situația în care o politică a fost implementată și există rațiuni pentru a o încheia. Ce se întâmplă în această situație? Probabil că cel mai simplu răspuns – dar nu neapărat și cel care ne vine cel mai natural în minte – este că încercările de a încheia o politică sunt extrem de dificile. Politicile sunt greu de pornit; dar, odată pornite, e la fel de greu să fie oprite!

Atunci când o politică urmează să fie încheiată, care sunt țintele acestei acțiuni? Ce urmează să se încheie de fapt? După P. DeLeon (1987) există patru astfel de ținte:

- *funcțiile*: bunul sau serviciul pe care aplicarea acelei politici îl furnizează membrilor societății;

- *organizațiile*: instituțiile formale create pentru a implementa acea politică; deși par mai susceptibile să fie desființate, acest lucru se întâmplă rar pe deplin;
- *strategiile* generale de soluționare a unei anumite probleme;
- *programele*: modalitățile specifice (sau instrumentele) de abordare a unei probleme; ele sunt cele mai vulnerabil aspect al procesului de încheiere a unei politici.

De cele mai multe ori, nu toate aceste ținte pot fi atinse atunci când o politică este supusă procesului de încheiere. Motivul este că acest proces este influențat de numeroși factori.

Ce influențează încheierea unei politici? Kirkpatrick, Lester și Peterson (1999) clasifică factorii implicați în trei categorii, privind: 1) caracteristicile intrinseci ale politicii respective; 2) mediul politic în care a fost implementată acea politică; și 3) constrângerile cărora politica trebuie să le facă față.

Caracteristicile intrinseci ale politicii, care sunt relevante în procesul de încheiere a ei, sunt următoarele:

- *Rațiunea ei de a fi*: în ce constă funcția acelei politici, care sunt organizațiile implicate în implementarea ei etc.
- *Longevitatea* organizațiilor implicate: cu cât ele sunt mai vechi, cu atât e mai dificil să fie desființate.
- *Invizibilitatea*: dacă organizațiile care implementează o politică sunt mai puțin vizibile pentru public, ele au șanse mai mari să supraviețuiască până la o vârstă înaintată.
- *Complexitatea*: atunci când politica vizează o problemă complexă și greu de înțeles de către public, ea poate supraviețui mai ușor; căci în acest caz argumentele specialiștilor (mulți dintre ei implicați în implementarea politicii și interesați în menținerea ei) cântăresc mai mult.
- *Distribuția beneficiilor*: numărul celor care beneficiază de acea politică, precum și gradul în care ei percep acele beneficii ca importante afectează felul în care diverși actori se raportează la acea politică.

Să ne gândim la un exemplu cunoscut: cel al instituțiilor guvernamentale create în anii '90 pentru a realiza privatizarea întreprinderilor de stat. În etape diferite, diferite sarcini au fost atribuite unor instituții diferite; dar niciodată nu a fost desființată vreuna. Dimpotrivă, fiecare a încercat să își găsească un alt obiect de activitate pentru a nu fi desființată. (Cazul fostului FPS este emblematic: deși, potrivit legii, activitatea sa urma să se încheie în anul 2001, el a continuat să se dezvolte, să își construiască sedii etc.).

O a doua categorie de factori care influențează procesul de încheiere a unei politici sunt cei care privesc mediul politic în care aceasta este aplicată:

- *Ideologia politică prevalentă*: în primii ani de după alegeri, dacă ele sunt câștigate de fosta opoziție, acest lucru se observă cel mai bine.
- *Mărimea, forța și hotărârea* coalițiilor care presează pentru încheierea acelei politici: cu cât acestea sunt mai intense, cu atât șansele ca politica respectivă să fie încheiată sunt mai mari.
- *Aliați puternici*: ei pot influența mult eforturile de încheiere sau de menținere a unei politici.
- *Posibilitățile de realizare a compromisurilor*: acestea reprezintă tactici foarte importante de împiedicare a încheierii politicii.

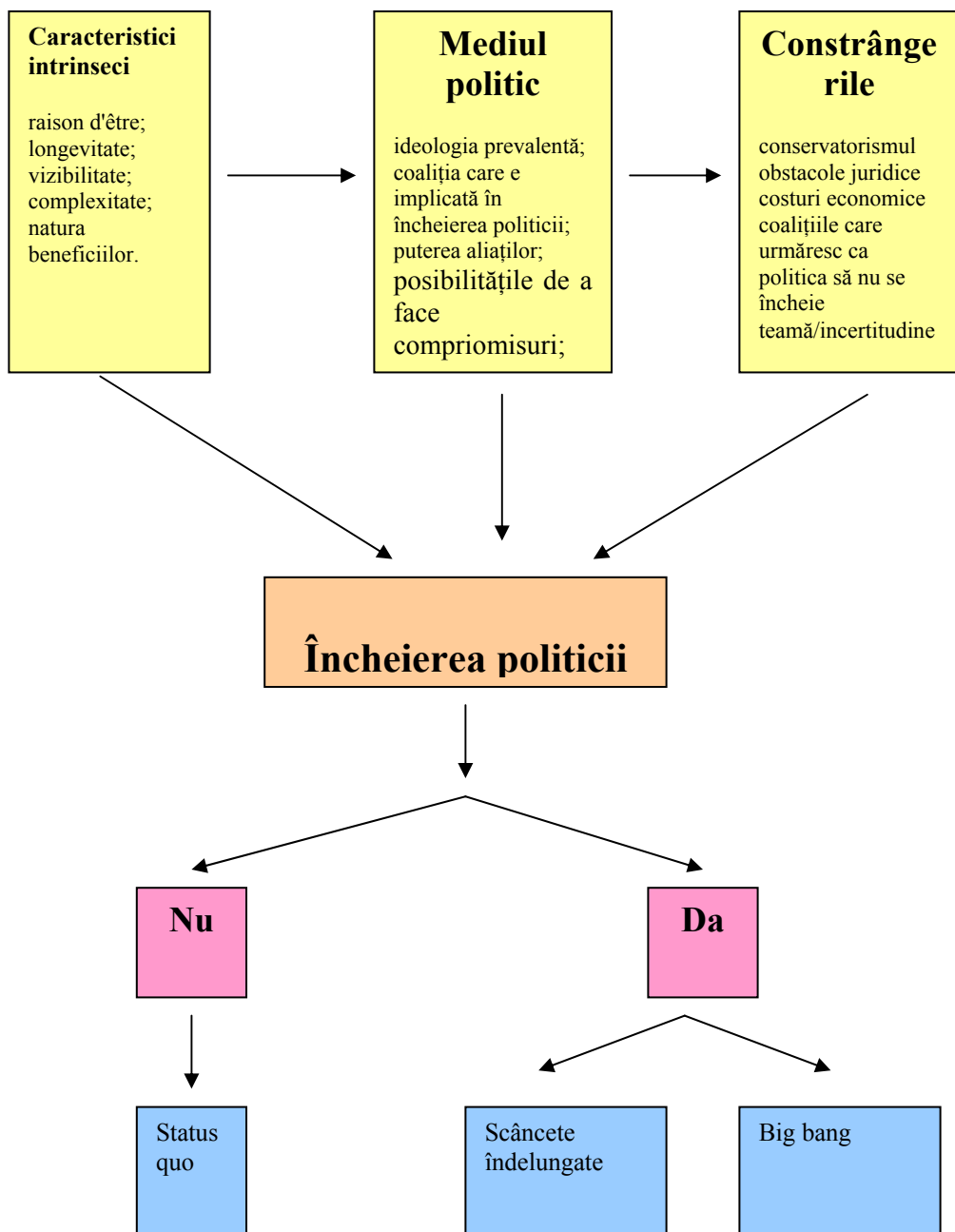
- *Viteza*: chiar dacă acest factor nu depinde întotdeauna de voința decidenților, dacă este posibil să se realizeze eforturile de încheiere a politicii într-un timp scurt, atunci șansele de reușită sunt mai mari.

Un exemplu interesant privind rolul ideologiei prevalente e din domeniul învățământului. În anii 1997 – 2000 a predominat în reforma învățământului din țara noastră o perspectivă liberală, care a contrastat mult cu cea mai autoritară practică anterior: accentul a căzut asupra delegării responsabilităților, creșterii autonomiei universităților și școlilor, dereglementării etc.

Încheierea unei politici poate să nu se realizeze și datorită intervenției unor bariere sau constrângeri:

- *Existența unor coaliții* care se opun încheierii politicii.
- *Conservatorismul*: agențiile implicate în implementarea unei politici caută să își modifice scopurile și misiunea, astfel încât să nu se desființeze.
- *Obstacole juridice*: uneori reglementările de care este nevoie pentru a încheia o politică sunt de un nivel foarte înalt (hotărâri de guvern, dar și legi sau chiar modificări ale Constituției), iar acest fapt împiedică încheierea politicii.
- *Costurile de încheiere*: atunci când o politică este încheiată, e posibil să fie necesar un efort financiar mare, care devine un obstacol în procesul de încheiere. Cu toții știm cât de mari sunt costurile închiderii minelor neeficiente din unele bazine carbonifere din țara noastră, sau cât de costisitoare este conservarea unor capacități industriale închise.
- *Teama și incertitudinea*: dacă o politică este încheiată, e greu de prezis care vor fi toate consecințele îndepărtării de la ceea ce era de acum familiar și cunoscut. Așa cum aceste aspecte erau relevante în adoptarea unei politici noi (a se vedea de pildă punctul de vedere incrementalist), acum ele devin obstacole în încheierea unei politici deja practicate.

De exemplu, renunțarea la politicile practicate anterior de protecție a copiilor a necesitat eforturi ridicate și de aceea în calea încheierii acestora s-au ridicat obstacole mari.



(După Kirkpatrick, Lester, Peterson, 1999: p. 219.)

Rațiuni pentru neîncheierea unei politici. Geva-May și Wildavsky (1997, p.179) le sistematizează astfel: pe de o parte, există tendința organizațională de a persista; pe de altă parte, sunt costuri (emoționale, politice, juridice, financiare) care acționează împotriva încheierii unei politici.

În ce privește persistența organizațională, un prim aspect este cel al existenței personalului angajat în agenția sau agențiile care implementează politica, precum și personalul de care este nevoie în alte instituții în acest sens și care, în cazul încheierii ei,

și-ar pierde locurile de muncă, fără a fi siguri că li se oferă altceva în schimb. Politicile de apărare, de pildă, au creat un întreg mecanism instituțional, militarii devenind o parte a structurii sociale care este foarte greu de dislocat; la fel, personalul din instituțiile create pentru protecția copiilor etc. În al doilea rând, la fel ca și în cazul acceptării unei politici, deciziile privind încheierea ei se iau la mai multe nivele: de regulă nu este suficientă o singură decizie, la un anumit nivel; dimpotrivă, existența mai multor centri decizionali face ca încheierea unei politici să nu fie ușoară. În al treilea rând, organizațiile tind să răspundă în fața schimbărilor prin adoptarea soluțiilor „satisficente”, cum le numea H.A. Simon (a se vedea capitolul 5). Organizațiile fac apel la mai multe instrumente pentru a evita încheierea politicii respective:

- *investițiile*: mașinăriile care au apărut pentru a implementa o politică de multe ori au solicitat bugete și investiții mari, care le permit să continue să funcționeze, independent de faptul că personalul se schimbă, și care presează pentru menținerea lor în funcțiune;
- *obscuritatea*: organizațiile invizibile pentru public, cele care efectuează sarcini complexe definite de specialiști se pot menține mai ușor;
- *schimbări „cosmetice” și aparență de dinamism*: organizațiile își formează o imagine de dinamism, fac schimbări de fațadă pentru a dovedi adaptarea lor la noi situații; de aceea, de multe ori încheierile de politici înseamnă nu dispariția acelor organizații, ci mai degrabă restructurarea sau reinventarea lor pentru a implementa alte politici succesoare.

Încheierea unei politici are costuri sau implicații importante. În primul rând sunt cele emoționale și politice: publicul are în general o atitudine de respingere a schimbărilor în aranjamentele existente, care erau cunoscute (și care adeseori funcționau „satisficient”); această atitudine e acompaniată de cea de compasiune pentru cei care suferă ca urmare a încheierii unei politici și, invers, de ostilitate pentru cei care decid încheierea politicii. Decizia de a încheia o politică poate fi interpretată și ca o recunoaștere a faptului că o decizie anterioară nu a fost bună; or, liderii politici sunt reticenti să admită că au făcut greșeli, căci acest lucru ar putea periclita sprijinul de care ei se bucură: ei preferă să atragă atenția asupra contribuțiilor lor pozitive – noi programe și noi politici. În al doilea rând, decizia de a încheia o politică are costuri juridice și financiare. Cele juridice privesc complexitatea procesului de încheiere (sunt necesare reglementări de diferite tipuri, urmându-se procedurile legale); apoi, este posibil ca încheierea politicii să încalce unele promisiuni ale guvernării, implicite sau explicite. Costurile financiare pot fi ridicate pe termen scurt (chiar dacă pe termen lung situația este adesea diferită).

Tipuri de încheiere a unei politici. Există două moduri generale în care o politică este încheiată; cele mai multe încheieri se situează undeva între cele două extreme:

- *Încheiere tip „big bang”*: un sfârșit al politicii precum o explozie, constând în schimbarea unei politici ca urmare a unei singure decizii din partea autorităților. De obicei, ea apare la un moment precis, chiar dacă a fost precedată de intense lupte între coalițiile de susținere a continuării sau, dimpotrivă, a încheierii acelei politici. Exemplu mai cunoscute la noi ar fi decizia de falimentare a Bancorex sau de încheiere a sistemului plăților compensatorii.

- *Încheiere tip „scâncet îndelungat”*: sfârșitul politicii vine nu printr-o decizie la un singur nivel și la un moment precis determinabil, ci ca urmare a unui declin îndelungat al resurselor prin care era susținută acea politică. Acest proces e cunoscut și sub numele de „decrementare” (în opoziție cu „incrementarea”).

Geva-May și Wildavsky (1997) sugerează mai multe strategii de facilitare a procesului prin care o politică este încheiată. În primul rând, este important să se folosească unele condiții favorabile, precum:

- *Schimbări în agențiile guvernamentale* (de obicei în urma unor alegeri în care fosta opoziție a câștigat): în primii ani ai noii guvernări se pot schimba mai multe politici; după aceea procesul devine mult mai greu.
- *Delegitimarea supozițiilor ideologice ale vechii politici*. La noi în țară cel mai cunoscut a fost procesul prin care un tip de politici era etichetat ca fiind de sorginte comunistă; dar, în ultimii ani, au fost delegitimate și cele care se bazau pe poziții „conservator minimaliste” (a se vedea capitolul 3).
- *Perioade de turbulență*: cele în care așteptările oamenilor privind viitorul sunt zguduite, așa cum la noi în țară s-a întâmplat nu numai în 1989, dar și de exemplu în anii 1998-1999.
- *Ascunderea efectelor*, prin configurarea de instrumente de ameliorare a efectelor încheierii politicii. Pesemne că exemplul cel mai cunoscut la noi în țară de adoptare a acestei strategii e cel al introducerii plăților compensatorii pentru salariații disponibilizați, ca urmare a restructurării întreprinderilor în care lucrau.

În al doilea rând, procesul de încheiere a unei politici este adesea parte a unui proces mai larg: cel în care a) este propusă o altă politică alternativă, iar adoptarea acesteia înseamnă încheierea celei vechi; b) se formează agenda formală, care poate conține idei privind încheierea politicii respective. În al treilea rând, procesul de încheiere a unei politici este facilitat dacă, atunci când a fost elaborată, s-a prevăzut că ea nu va continua în măsura în care anumite rezultate nu sunt obținute. Dacă implementarea politicii presupune monitorizarea ei și evaluări periodice, atunci rezultatele acestora pot fi utilizate pentru a presa în favoarea încheierii politicii. În sfârșit, un mijloc important care poate fi folosit este acela de a minimiza opoziția actorilor care se opun încheierii politicii.

Iată o listă de întrebări pe care trebuie să și le pună analistul de politici (Geva-May, Wildavsky, 1997: pp. 221 – 222) pentru a minimiza opoziția actorilor care se opun încheierii unei politici:

- Am identificat grupurile care sprijină coalițiile care se opun încheierii politicii?
- Dacă răspunsul este „da”, am identificat ce îi determină să se comporte astfel?
- Am identificat susținătorii încheierii acelei politici?
- Dacă răspunsul este „da”, am identificat ce îi determină să se comporte astfel?
- Să largesc numărul celor care participă la dezbaterile propunerii mele?
- Să fac apel la sprijinul unor grupuri interesate în încheierea politicii?
- M-am gândit dacă să atrag și alți actori activi în încheierea politicii?

Întrebări și aplicații

- 1) Care sunt punctele tari ale modelului implementării de sus în jos a unei politici?
- 2) Care sunt punctele slabe ale acestui model?
- 3) Care sunt punctele tari ale modelului implementării de jos în sus a unei politici?
- 4) Care sunt punctele slabe ale acestui model?
- 5) În ce constă proprietatea de centralitate a unui instrument?
- 6) Comparați avantajele și dezavantajele folosirii instrumentelor voluntare.
- 7) Analizați comparativ avantajele și dezavantajele utilizării ca instrumente a reglementărilor și a întreprinderilor publice.
- 8) Care sunt principalele forme de subsidii?
- 9) Analizați comparativ avantajele și dezavantajele fiecăreia din aceste forme.
- 10) Care sunt caracteristicile instrumentelor care au un rol important în alegerea lor pentru implementarea unei politici?
- 11) Discutați teza substituibilității instrumentelor unei politici.
- 12) Caracterizați trăsăturile unei rețele de implementare a politicilor.
- 13) Discutați fiecare din cele patru tipuri de rețele de implementare a unei politici și arătați în ce sens se poate susține că instrumentele preferate în fiecare caz contribuie la menținerea caracteristicilor acelui tip de rețea.
- 14) Care sunt țintele unei acțiuni de încheiere a unei politici? Dați exemple de încheieri ale unei politici în care țintele să fie de tipurile menționate.
- 15) Analizați, pe bază de exemple, felul în care influențează procesul de încheiere a unei politici:
 - a) caracteristicile intrinseci ale politicii respective;
 - b) mediul politic în care a fost implementată acea politică; și
 - c) constrângerile cărora politica trebuie să le facă față.
- 16) Comparați teza incrementalistă privind adoptarea unei politici cu argumentele privind existența unor rațiuni privind neîncheierea unei politici.
- 17) Care sunt modurile în care se încheie o politică? Dați exemple de situații în care se combină elemente din fiecare.
- 18) Discutați diferite strategii de a minimiza opoziția actorilor care se opun încheierii unei politici.

7. EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE

Obiectivele capitolului

În acest capitol este prezentată problematica evaluării politicilor publice. Parcurgându-l, veți putea:

- să diferențiați între conceptele de analiză a politicilor, evaluare a politicilor și monitorizare a politicilor;
- să indicați criteriile folosite în evaluarea politicilor;
- să recunoașteți principalele tipuri de evaluare a politicilor publice;
- să distingeți între metodele cantitative și cele calitative; între metodele experimentale și cele neexperimentale de evaluare a politicilor publice;
- să identificați stadiile evaluării unei politici publice.

Termeni cheie: *evaluare; monitorizare; eficacitate; evaluarea performanței; evaluarea impactului; evaluarea eficienței; evaluarea procesului; metode cantitative; metode calitative de evaluare.*

Conținutul capitolului:

- a) Ce este evaluarea?
- b) Tipuri de evaluare
- c) Metode de evaluare

Atunci când facem o acțiune, pe care am gândit-o cu grijă, e natural să ne întrebăm cât de bine am realizat-o. Pentru a răspunde, avem la dispoziție două opțiuni: a) să vedem dacă ceea ce am făcut e conform cu ceea ce ne-am propus să facem; altfel zis, apreciem acea acțiune în raport cu obiectivele sau cu scopurile pe care le aveam în minte atunci când am făcut-o; b) să vedem care sunt rezultatele ei efective: ce am realizat efectiv. Cele două opțiuni sunt diferite: într-adevăr, nu e greu de văzut că uneori acțiunea noastră atinge obiectivele propuse; numai că impactul ei efectiv este mic. Sau, dimpotrivă, ea nu reușește să atingă obiectivele propuse, dar impactul poate fi mai mare sau mai mic. Ca urmare, aprecierea pe care o facem acțiunii diferă în raport cu ceea ce dorim.

O politică publică poate fi, în mod analog, judecată pe două dimensiuni. Într-adevăr, ne putem întreba: a) Cum și-a atins ea scopurile propuse? b) Care este impactul ei efectiv? În acest capitol vom analiza diferitele răspunsuri la aceste întrebări.

a) Ce este evaluarea?

Așa cum am văzut în Capitolul 1, evaluarea este un stadiu al procesului de înfăptuire a politicilor. Caracteristica definitorie a evaluării este aceea că ea produce judecăți cu caracter apreciativ privind o politică publică. Problema nu vizează faptele: *Cum stau lucrurile?* și nici acțiunea: *Ce ar trebui să facem?*, ci valorile: *Care este valoarea acestui program sau a acestei politici?*

Evaluarea politicilor reprezintă examinarea empirică obiectivă și sistematică, cu ajutorul metodelor de cercetare socială, a politicilor publice, în termenii obiectivelor propuse de acestea.

În evaluarea unei politici, analistul face apel la tipuri diferite de criterii. Aceste criterii exprimă **valorile** în raport cu care se realizează aprecierea acelei politici: de pildă, eficiența și eficacitatea sunt valori care decurg din ideea de raționalitate instrumentală, pe care am discutat-o în capitolul 5 mai sus. Dar valori precum echitatea sau corectitudinea au o semnificație socială ridicată, iar ponderea care li se acordă este tot mai mare în societățile contemporane. (Să observăm că aceste criterii sunt asemănătoare cu cele la care se apelează în cazul formulării politicilor. Numai că acum ele sunt aplicate retrospectiv (*ex post*), în timp ce criteriile folosite pentru a face recomandări privind politicile care să se adopte sunt aplicate prospectiv (*ex ante*).)

<i>Tipul de criterii</i>	<i>Întrebarea</i>	<i>Exemple</i>
Eficacitatea	S-a obținut un rezultat valoros?	Unități din bunurile sau din serviciul oferit prin aplicarea politicii respective
Eficiența	Cât de mare a fost efortul necesar pentru a obține acel rezultat?	Costul unitar Beneficii nete Raportul cost/beneficiu
Adecvarea	În ce măsură obținerea acelui rezultat rezolvă problema care a dus la formularea acelei politici publice?	Costuri Eficiență
Echitatea	Sunt costurile și beneficiile distribuite echitabil între diferitele grupuri din societate?	Criteriul Pareto Criteriul lui Rawls
Senzitivitatea	Satisfac rezultatele aplicării acelei politici nevoile, preferințele sau valorile diferitelor grupuri?	Consistența cu opiniile cetățenilor
Corectitudinea	Sunt rezultatele dorite și valoroase?	Politicile publice trebuie să fie atât eficiente cât și echitabile

(După Dunn, 1981: p. 405)

Monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Obiectivul central al evaluării nu este strângerea de informații cu privire la rezultatele aplicării unei politici publice, ci *aprecierea* unor aspecte ale formulării și implementării acesteia în raport cu valorile pe care le exprimă criteriile utilizate (Dunn, 1981, pp. 404 – 405). În acest sens, evaluarea diferă de monitorizarea politicilor publice.

Monitorizarea unei politici publice constă în producerea informațiilor privind felul în care funcționează aceasta și consecințele ei.

Prin monitorizare sunt obținute date importante privind acea politică publică și care pot fi utilizate pentru a o evalua. Însă obiectivul monitorizării nu este acela de a face aprecieri, evaluări, ci mai curând de a stabili premisele factuale pe care se bazează activitatea propriu-zisă de evaluare a acelei politici.

În procesul de analiză a politicilor, monitorizarea îndeplinește patru funcții (Dunn, 1981: pp. 335 – 336):

- 1) *Concordanță*: pe baza monitorizării se poate determina dacă acțiunile celor care aplică acea politică publică sunt conforme cu standardele și procedurile cuprinse în reglementările existente (cele emise de Parlament, de agenții cu rol de reglementare, de corpurile profesionale implicate – de pildă, în cazul politicilor de sănătate, cele ale Colegiului Medicilor și Farmaciștilor).
- 2) *Auditare*: monitorizarea permite să se determine dacă resursele și serviciile care vizau un anumit grup țintă au ajuns efectiv la acesta. De pildă, ea permite să se determine dacă primăriile au alocat fondurile necesare pentru întreținerea școlilor.
- 3) *Contabilizare*: monitorizarea produce informații folositoare în contabilizarea schimbărilor economice și sociale care rezultă în urma implementării unei politici publice. De pildă, schimbările în calitatea vieții pot fi monitorizate cu ajutorul unor indicatori sociali precum nivelul mediu de educație, starea de sănătate a populației, durata medie de viață, procentul populației deasupra nivelului de sărăcie, modul de folosire a timpului liber etc.
- 4) *Explicație*: monitorizarea furnizează de asemenea informații care ajută la explicarea diferențelor în efectele unor politici publice. De pildă, ea permite să detectăm diferențele între politicile educative, cele care țin de asistența socială sau cele de asigurare a ordinii publice.

Monitorizarea vizează în general unul sau mai multe domenii ale funcționării unei politici: a) utilizarea bunurilor sau serviciilor furnizate; b) funcțiile organizaționale; c) rezultatele politicii (Rossi, Freeman, Lipsey, 1999).

- Utilizarea bunurilor sau serviciilor furnizate privește, pe de o parte, felul în care populația țintă participă în acela politică și, pe de altă parte, diferențele între membrii unor grupuri diferite în felul în care beneficiază de acel bun sau serviciu, rezistența la aplicarea acelei politici etc.
- Monitorizarea funcțiilor organizaționale ale unei politici se concentrează asupra felului în care implementarea acelei politici este organizată astfel încât să își îndeplinească sarcinile esențiale. O atenție specială e acordată problemelor apărute în procesul de implementare și care împiedică oferirea bunului sau serviciului respectiv către populația țintă. (A se vedea Capitolul 6 în privința acestor dificultăți.)

- Monitorizarea rezultatelor aplicării politicii publice constă în măsurarea și raportarea indicatorilor sociali relevanți. Pentru aceasta e necesar să se identifice acei indicatori care pot fi măsurați într-un mod rutinier și care să conțină informație relevantă, semnificativă privind efectele implementării acelei politici.

Dimensiunile evaluării. După X. Ballart (1998), pentru a înțelege evaluarea este necesar să ne referim la mai multe dimensiuni ale acesteia:

- **cine** decide că trebuie făcută evaluarea;
- **ce** este de evaluat;
- **cum** se face evaluarea;
- **când** să se facă;
- **care** sunt așteptările.

Există numeroase răspunsuri la întrebarea *cine ar trebui să decidă ce este de evaluat*. În mod obișnuit hotărâsc liderii politici sau managerii executivi. Ei sunt primii interesați să cunoască rezultatele aplicării unei anumite politici, după cum – așa cum am văzut – ei pot urmări și obiective politice prin solicitarea unei evaluări. Totuși, uneori nu aceștia, ci legislatorii, clienții sau staff-ul din agențiile guvernamentale au un rol important în decizie. Unele politici publice sunt supuse evaluării de către opoziție sau de organisme independente (de exemplu, de organizații neguvernamentale sau de think-tank-uri) care încearcă astfel să atragă atenția asupra unor aspecte ale acelor politici publice. Alteori evaluarea unei politici publice se realizează de organisme internaționale. De exemplu, în țara noastră Banca Mondială sau Uniunea Europeană realizează periodic evaluări ale politicilor realizate cu sprijinul lor financiar (prin împrumuturi sau prin programe de asistență precum PHARE).

La întrebarea *cum se evaluează*, răspunsurile reflectă diversitatea metodologică. Vom discuta în paragraful următor câteva dintre metodele cele mai folosite.

Strâns legat de alegerea metodei este răspunsul la întrebarea *când se evaluează*. Adesea acest interval este determinat de considerații tehnice; totuși, în alegerea momentului cântăresc și argumente politice (interese, ideologii, scopuri ascunse) sau de natură administrative (urgentă, percepția evaluării de către personal sau rațiuni bugetare).

În privința întrebării *ce este de evaluat*, o condiție esențială este aceea de a relaționa obiectul evaluării la natura programului, la stadiul derularii acestuia, la datele și resursele disponibile, precum și la contextul organizațional și politic în care politica respectivă este înfăptuită. Ea cuprinde o descriere corectă a performanțelor politicii, a caracteristicilor analizate și o apreciere a acestora în raport cu anumite criterii sau standarde relevante. Tipic, evaluarea privește unul sau mai multe din următoarele dimensiuni ale unei politici (Rossi, Freeman, Lipsey, 1999):

1. *nevoia de aplicare* a acelei politici;
2. *formularea* politicii;
3. *implementarea* politicii și măsura în care ea oferă bunurile sau serviciile propuse;
4. *impactul* sau rezultatele politicii;
5. *eficiența* politicii.

O ultimă întrebare ține de *ce ar trebui să așteptăm de la evaluare*. Răspunsurile la aceasta depind de obiectivele pe care le avem în vedere: pentru unii o evaluare merită întreprinsă doar dacă are utilitate directă; pentru alții o evaluare are sens în cazul în care contribuie la înțelegerea unei probleme sociale, la schimbarea percepțiilor despre

modalitățile de soluționare a ei sau la sugerarea unor căi de reformă în intervenția publică. În general însă, funcțiile evaluării sunt următoarele:

1. evaluarea produce informații de încredere privind *performanța unei politici*: măsura în care valorile, oportunitățile, nevoile grupurilor sociale au fost îndeplinite prin înfăptuirea acelei politici;
2. evaluarea contribuie la *clarificarea* și la mai buna înțelegere a valorilor care au condus la alegerea scopurilor și obiectivelor. Această funcție se realizează prin operaționalizarea acestora sau prin compararea valorilor acceptate cu valori alternative;
3. evaluarea contribuie la *înțelegerea* mai bună a problemei, la definirea altor politici alternative (dacă ea conduce la concluzia că politica respectivă trebuie abandonată și înlocuită cu o alta).

Potrivit lui Guba și Lincoln (1987), concepția asupra rolului evaluării politicilor publice a parcurs patru epoci distincte:

Tehnică: după primul război mondial, evaluarea era văzută ca un exercițiu tehnic de măsurare. Rolul evaluatorului era considerat ca foarte asemănător celui al unui tehnician.

Descriptivă: în anii '40, evaluările aveau ca sarcină detectarea punctelor slabe și a celor tari, evidențierea patternurilor obiectivelor asumate. Evaluatorul apărea nu numai ca un tehnician, ci și ca un furnizor de informație.

Apreciativă: în anii '60 și '70, punctul de vedere dominant era acela că evaluările constau în măsurarea eficienței și eficacității politicilor publice, prin aplicarea unor standarde obiective și printr-o cercetare științifică obiectivă. Se considera că, în timp ce analiza prospectivă a politicilor publice depinde de valori și de procesul politic în care interacționează actori diferiți, fiecare cu propriile sale interese, evaluarea retrospectivă are un caracter obiectiv: evaluatorul apare ca un cercetător neutru al adevărului, iar rolul său este acela de a înțelege lumea și de a prezenta decidenților informații formulate într-o manieră obiectivă, care nu depindea de propriile lor opțiuni sau interese. Altfel zis, rolul evaluatorului apărea ca fiind acela de judecător obiectiv al politicii.

Participativă: în prezent avem o “a patra generație” de modele ale evaluării politicilor publice. Acum punctul central de interes nu constă în deciziile, obiectivele, efectele politicilor, ci în susținerile, în preocupările, problemele diferiților actori implicați în procesul de înfăptuire a acelei politici publice. Evaluarea apare astfel și ca un proces cu semnificație politică, nu ca o cercetare pur obiectivă a unei politici.

***Eficacitatea* privește măsura în care sunt atinse scopurile sau obiectivele propuse. Uneori ea este cuantificabilă (de exemplu, câți elevi care au abandonat școala au fost reintegrați în procesul educativ); atunci când acest lucru nu este posibil, ea este exprimată în termeni calitativi. De exemplu, eficacitatea unui program de creare a unor facilități de petrecere a timpului liber se poate măsura apelând la criterii precum atitudinea cetățenilor privind valoarea acelui program sau modul de a beneficia de ele.**

***Eficiența* este raportul dintre eficacitate și costurile sau eforturile depuse pentru a o obține.**

Evaluarea – etapă a analizei politicilor. Potrivit modelului stadial al politicilor publice la care am făcut apel în această lucrare, evaluarea este o etapă sau un stadiu distinct în procesul de înfăptuire a unei politici publice, care în mod tipic apare după începerea procesului de implementare a acelei politici. Dar ea diferă de analizele politicilor pe care le-am discutat până acum în câteva aspecte importante:

- În primul rând, în timp ce acestea aveau un caracter prospectiv, evaluarea are un caracter *retrospectiv*. În timp ce întrebările pe care le puneam până acum erau de forma: Care vor fi efectele aplicării politicii? (de pildă: Care vor fi efectele scăderii numărului de elevi într-o clasă în învățământul primar?), în evaluare întrebăm: Care sunt efectele efective ale aplicării politicii? (de pildă: care sunt efectele apărute după scăderea numărului de elevi într-o clasă în învățământul primar?)
- În al doilea rând, în timp ce în procesul de formulare a politicilor, așa cum am văzut, însăși problema este reformulată, definită prin interacțiunea actorilor implicați, în cazul evaluării se aderă la definiția existentă. Rolul ei principal nu este acela de căutare de noi alternative, ci de *feedback*.
- În al treilea rând, evaluarea este mai mult *orientată spre client*: spre acea agenție guvernamentală sau spre instituția care a solicitat elaborarea ei; evaluarea încearcă să răspundă cerințelor puse de aceasta. În acest sens, evaluarea este mult mai centrată spre o anumită instituție sau actor decât se întâmplă în analiza prospectivă a politicilor.
- În sfârșit, am văzut că analiza prospectivă a politicilor este într-o măsură importantă o activitate pe care o putem caracteriza prin conceptele de artă și de meșteșug (A. Wildavsky). Evaluarea este mai mult legată de *metode mai riguroase* de cercetare, de unelte demne de încredere – ceea ce nu înseamnă, așa cum vom sublinia imediat mai jos, că ea are un caracter deplin neutru, obiectiv (a se vedea și Geva-May, I., Pal, L.A. (1999).

Rațiunile pentru evaluarea unei politici publice. O politică publică poate fi selectată pentru a fi evaluată din mai multe motive. Între acestea, următoarele sunt adesea menționate (McKinney, Howard, 1998: p. 390):

- rezultatele nesatisfăcătoare ale aplicării politicii, în comparație cu așteptările avute;
- necesitatea obținerii de noi informații pentru a îmbunătăți acea politică;
- interesul de a transfera acea politică în alte părți;
- apariția unei noi tehnologii, cu impact asupra implementării politicii;
- evaluarea politicilor publice este o rutină a acelei agenții guvernamentale;
- evaluarea este solicitată de instituția care finanțează aplicarea acelei politici;
- necesitatea de a determina dacă problema care a determinat formularea și implementarea acelei politici a dobândit într-adevăr o soluție;
- necesitatea de a obține un sprijin suplimentar pentru acea politică;
- necesitatea de a justifica cheltuielile deja făcute și a celor prevăzute în viitor;
- responsabilizarea agenției față de clienți și față de comunitate.

Acestor motive trebuie să le adăugăm însă și altele. Motivul este acela că, așa cum am văzut, evaluarea – ca stadiu al procesului de înfăptuire a politicilor – deși presupune metode de cercetare mai riguroase, deși e mai orientată spre client, în același timp este o activitate politică, o activitate care implică mai mulți actori în spațiul public, fiecare cu interesele sale; ca urmare, uneori ea poate fi folosită în interesul unora dintre aceștia (Howlett, Ramesh, 1995: p. 169):

- pentru a ascunde unele fapte care ar putea pune guvernarea într-o lumină proastă;

- termenii de referință ai evaluării (care accentuează numai asupra unor aspecte ale politicii respective) se pot construi astfel încât evaluarea să ducă la concluzii favorabile guvernării;
- dacă guvernarea vrea să schimbe acea politică, termenii de referință pot fi construiți, dimpotrivă, astfel încât să ducă la alte concluzii;
- evaluările realizate la solicitarea unor instituții independente de guvernare pot să aibă ca scop nu îmbunătățirea, ci critica acelei politici, pentru a realiza câștiguri pentru anumite grupuri sau pentru a întări o anumită perspectivă ideologică etc.

Evaluare și evaluatori. Așa cum am văzut, evaluarea constă într-o examinare empirică obiectivă și sistematică, cu ajutorul metodelor de cercetare socială, a politicilor publice. Într-un paragraf mai jos vom discuta unele dintre aceste metode. De pe acum trebuie să observăm însă că evaluarea nu este o cercetare fundamentală, ci una *aplicată*. Evaluatorii trebuie să cunoască metode din diverse discipline sociale, pentru a le putea aplica multor tipuri de probleme. Atunci când evaluarea se aplică asupra unor politici extrem de specializate, tehnice, este necesar ca în echipele de evaluare să fie cooptat și personal specializat în domeniul respectiv. Dar și aceste persoane este necesar să aibă cunoștințe cel puțin generale cu privire la procesul de înfăptuire a politicilor publice și, în particular, la procesul de evaluare.

Evaluarea se realizează, așa cum am văzut, într-un context social. Această împrejurare face ca modul în care evaluatorii își desfășoară activitatea să nu depindă numai de obiectul efectiv al cercetării; ei trebuie să țină seamă de interacțiunea dintre actorii interesați de acea politică, de modul în care evaluarea realizată va fi utilizată etc. (Rossi, Freeman, Lipsey, 1999):

- Evaluatorii trebuie să își expliceze perspectiva în care se situează, recunoscând faptul că sunt posibile și alte perspective din care evaluarea ar putea să fie realizată; de asemenea, ei trebuie să se pregătească pentru critici din partea actorilor cu alte perspective asupra problemei decât a lor și să fie capabili să își ajusteze abordarea în funcție de cerințele agenției sau instituției care a solicitat evaluarea.
- Evaluatorii pot fi independenți de personalul care e implicat în formularea sau în implementarea unei politici publice sau, dimpotrivă, pot fi selectați din interiorul agenției respective. În ambele cazuri, evaluatorii trebuie să posede o înțelegere clară a rolului lor în situația respectivă, să ofere cea mai bună informație disponibilă în circumstanțele date.
- Evaluatorii trebuie să aibă în vedere ei înșiși diseminarea rezultatelor lor pentru toți actorii interesați de acea politică.
- De dorit, evaluările sunt folosite de către decidenți. Acest lucru se poate realiza în mod:
 - a) *direct*: aplicând concluziile și recomandările formulate;
 - b) *instrumental*: ca mijloc folosit de decidenți pentru a modifica, păstra sau încheia o politică;
 - c) *conceptual*: ca un cadru de abordare și a altor politici publice;
 - d) *persuasiv*: pentru a induce comportamente sau atitudini din partea unor actori relevanți.
- Deoarece valoarea muncii lor depinde și de modul în care ea este folosită de actorii implicați, evaluatorii trebuie să aibă în vedere raporturile între aceștia, interesele, nevoile, perspectivele lor uneori foarte diferite.

- Evaluarea trebuie să țină cont de cerințele politice ale momentului; de asemenea, ea trebuie să țină cont de faptul că trebuie să aibă relevanță pentru decidenți. De aceea, evaluatorii trebuie să aibă în minte nu numai criterii stricte tehnice sau care țin de știința pură: ei trebuie să se raporteze la valorile pe care activitatea lor le afectează, la scopurile pe care, odată realizată, le va servi evaluarea.
- Evaluatorii nu alcătuiesc în prezent o profesiune, deși în ultimii ani “piața” evaluării a crescut foarte mult și un număr mai mare de oameni au fost implicați în astfel de activități. Într-adevăr, domeniul se caracterizează printr-o mare diversitate de pregătire profesională; de metode și de perspective, prin absența unei comunicări profesionale puternice. Acest fapt face să nu existe un consens asupra caracterului justificat al criticii unor evaluări (critici care – dată fiind natura domeniului – pot apare în acest caz ca având o semnificație mai curând politică sau ideologică decât științifică, obiectivă).

Meta-evaluarea: astăzi literatura dedicată evaluării este atât de vastă încât este posibil să-i examina empiric reproductibilitatea și generalizabilitatea.

Cum evaluăm o evaluare? Cum putem susține că o evaluare a unei politici publice este bună? Atunci când încercăm să răspundem, următoarele criterii sunt relevante (Uusikylä, Virtanen, 2000):

Ghidarea:

1. Cum a fost definit procesul de evaluare
2. Care sunt așteptările agenției care o solicită

Selectarea evaluatorilor

3. Familiaritatea evaluatorilor cu activitatea respectivă și cu contextul în care aceasta se desfășoară
4. Familiaritatea evaluatorilor cu abordările, configurarea și procedurile specifice unei evaluări
5. Pregătirea și experiența lor anterioară relevantă pentru această activitate
6. Imparțialitatea evaluatorilor
7. Capacitatea de a realiza evaluarea potrivit graficului

Planificarea și implementarea procesului de evaluare

8. Planificarea și implementarea procesului de evaluare conform standardelor formulate de agenția sau instituția care o solicită
9. Înțelegerea priorităților și a măsurilor cercetate
10. Definirea domeniului evaluării
11. Acces la informația disponibilă și calitatea acesteia
12. Definirea problemelor importante, a criteriilor de evaluare și a procedurilor pentru colectarea și analiza datelor
13. Stabilirea schemei de evaluare (grafic, structură organizațională, buget)
14. Stabilirea planului privind structura raportului

Calitatea rapoartelor de evaluare

15. Recunoașterea și modul în care se răspunde nevoilor de evaluare
16. Viabilitatea configurației evaluării și a materialului folosit
17. Consistența și gradul de încredere în analiza realizată
18. Imparțialitatea și credibilitatea concluziilor și recomandărilor făcute
19. Claritatea textului raportului
20. Modul în care concluziile și recomandările sunt prezentate și dezvoltarea ulterioară a evaluării

Contactele și colaborarea dintre diferiți parteneri în procesul de evaluare

21. Funcționarea și regularitatea contactelor dintre evaluatori și agenția sau instituția care a solicitat evaluarea
22. Funcționarea și regularitatea contactelor dintre evaluatori
23. Funcționarea și regularitatea contactelor dintre evaluatori și politicile care sunt evaluate

Experiența globală a agenției și evaluatorilor cu privire la procesul de evaluare

Aprecierea globală asupra succesului procesului de evaluare

Poate că cea mai mare provocare pentru cel care studiază politicile sociale și cea mai clară limită a cercetării evaluative este că aceasta trebuie să se aplice unui mediu a cărui schimbare derivă din continua luare a deciziilor. Politicile publice se caracterizează prin înaltă *volatilitate* (Rossi P., Freeman H., 1991:38). Tocmai datorită acesteia, evaluării intervențiilor sociale îi sunt asociate constant un număr de dificultăți.

Mai întâi: resursele, prioritățile și influența relativă a decidenților se schimbă adesea. Unele dintre schimbări însoțesc modificări ale scenei politice. Pesemne că ele vor avea impact asupra oricărei evaluări asupra efectelor, care urmează să fie întreprinsă. În al doilea rând, interesele și influența celor implicați în derularea unei politici publice se pot schimba. Drept urmare, aceste politici pot beneficia sau pot fi afectate de cooperarea cu anumite organizații ori indivizi. În al treilea rând, prioritățile și responsabilitățile agenților și organizațiilor care implementează politicile publice se pot schimba într-o măsură semnificativă. De asemenea, pot apărea probleme neanticipate relative la livrarea intervenției sau intervenția însăși poate modifica politica respectivă și, în consecință, maniera de evaluare. În al cincilea rând, deși rezultatele parțiale ale unei evaluări produc cunoștințe suficient de sigure, intervenția poate eșua în obiectivul de a determina efectele dorite. Probleme neprevăzute survin și la nivelul punerii în practică a planului de evaluare.

O consecință a acestui fapt este că metodele împrumutate de la diverse științe (sociologie, psihologie, psihologie socială, economie, drept etc.), pentru a se adapta specificului politicilor publice abandonează adesea canonul științific consacrat în favoarea aplicării inovative. Lee Cronbach argumenta (1982) un punct de vedere pragmatic în acest sens, arătând că, deși demersul strict științific și cel evaluativ urmează aceeași logică și pot folosi aceleași proceduri de cercetare, ele diferă ca intenție și scop.

“Evaluarea este o artă, iar fiecare evaluare reprezintă, sau ar trebui să reprezinte, un efort idiosincrazic pentru a împăca nevoile tuturor celor implicați în program” (*ibidem*: 40). În timp ce studiile științifice se raportează la un set de standarde fixate de comunitatea de investigatori, evaluările trebuie proiectate și implementate așa încât să se găsească la intersecția dintre interesele celor care finanțează și ale celor implicați, dar și să ofere maximum de informații utile celor care decid, date fiind resursele limitate, circumstanțele politice și constrângerile respectivei politici. Uneori evaluările pot fi “destul de bune”, în sensul că răspund la chestiunile relevante pentru acea politică, chiar dacă sub aspect *științific* nu sunt cel mai strălucit proiectate.

Proiectarea unei investigații evaluative este o artă

Opțiunile sunt aproape nenumărate: fiecare variantă implică avantaje, dar și sacrificii specifice. Este necesară *o teorie a validității și utilității*, care să ofere o bază atât pentru a aprecia planurile de cercetare, cât și pentru a gândi altele noi, mai potrivite. Design-ul evaluării presupune alocarea resurselor investigative. Obiectivul celui care pune la punct evaluarea – ca și în știința fundamentală – este de a obține cele mai folositoare rezultate, având la dispoziție un anume buget, un număr dat de persoane din cei angajați în evaluare, un număr de ore pe care să le presteze alți colaboratori și alte astfel de constrângeri. “Cel mai folositoare” reprezintă cerința cheie. Multe lucrări dedicate cercetării evaluative sugerează că investigația ar trebui apreciată în funcție de respectarea formei, iar anumite canoane sunt privite ca idealuri universal valabile. Dimpotrivă, alții susțin că investigațiile evaluative îndeplinesc mai multe funcții, diferite între ele. Prin urmare, ceea ce este dezirabil în configurarea uneia nu mai este potrivit alteia. Aceasta ar fi o perspectivă funcțională asupra proiectării evaluărilor.

Obiectivele unei evaluări diferă de cele ale unui studiu de cercetare socială fundamentală; căci evaluarea trebuie să se plieze diverselor contexte instituționale și politice. Strategia cercetării de evaluare are nevoie de considerații speciale. Logica este necesară în orice domeniu, dar translația logicii demersului în proceduri concrete ar trebui să depindă de context, de scop și de așteptările finanțatorului. Multe din recomandările potrivite programelor de cercetare științifică pe termen lung nu sunt binevenite în evaluare. Din acest motiv, scrierile dedicate planificării și metodelor științifice nu reușesc să-l ghideze pe evaluator. De asemenea, recomandările generale asupra evaluării pot să-l îndrume greșit; evaluările n-ar trebui croite după un singur tipar. *Pentru orice evaluare se pot propune multe proiecte bune, însă nici unul perfect.*

(adaptat după Lee J. Cronbach, vezi Rossi și Freeman, 1991: 41)

Unii evaluatori avertizează încă de la început că pot fi catalogați drept “vulnerabili” de către comunitatea științifică deoarece fie condițiile de derulare a politicii, fie resursele disponibile le limitează rigoarea. Așadar, există două maniere de a raporta la design-ul evaluărilor: aproximarea “perfecționistă” a standardelor științifice (sub argumentul că, uneori, cercetarea științifică fundamentală se supune aceluiași constrângeri ca și cea evaluativă) sau, mai pragmatic (atât în planificarea, cât și în aplicarea cercetării sale), ținând cont mai întâi de obiectivele finanțatorului și de resursele reale avute la dispoziție. Doar însoțirea învățării teoretice de practica, experiența, intuiția și înțelegerea specificului fiecărui caz în parte pot constitui o premisă a „celor mai folositoare” evaluări. Chiar dacă de cele mai multe ori termenul de *evaluare* este folosit sinonim cu *cercetarea evaluativă*, Peter Rossi și Howard Freeman, însușindu-și perspectiva lui Guba și Lincoln (1981), arată că doar cea din urmă are ca referențial tradiția științifică.

b) Tipuri de evaluare

Evaluarea unei politici publice poate fi de mai multe tipuri. Există mai multe clasificări ale evaluărilor, realizate cu ajutorul unor criterii diferite.

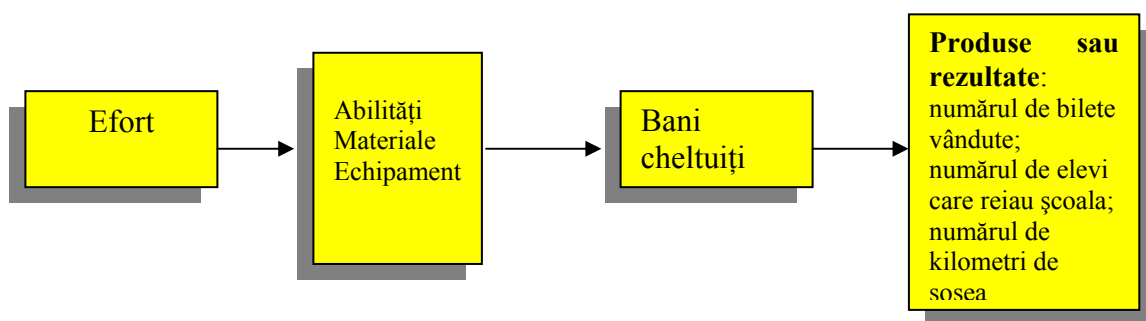
O primă clasificare pleacă de la distincția dintre 1) *eforturile* făcute pentru a implementa acea politică, pentru a produce bunurile sau serviciile respective, și 2) *rezultatele* acelor eforturi, ceea ce s-a realizat efectiv. Apelând la terminologia lui D. Palumbo (1987), avem:

- a) o **evaluare formativă**: în care accentul cade pe: 1) măsura în care programul își atinge grupul țintă; 2) măsura în care bunurile și serviciile produse sunt în concordanță cu intențiile, obiectivele acelei politici; 3) utilizarea resurselor în aplicarea acelei politici;
- b) o **evaluare sumativă**: în care accentul cade pe felul în care a afectat efectiv acea politică problemele cărora a încercat să le ofere o soluție.

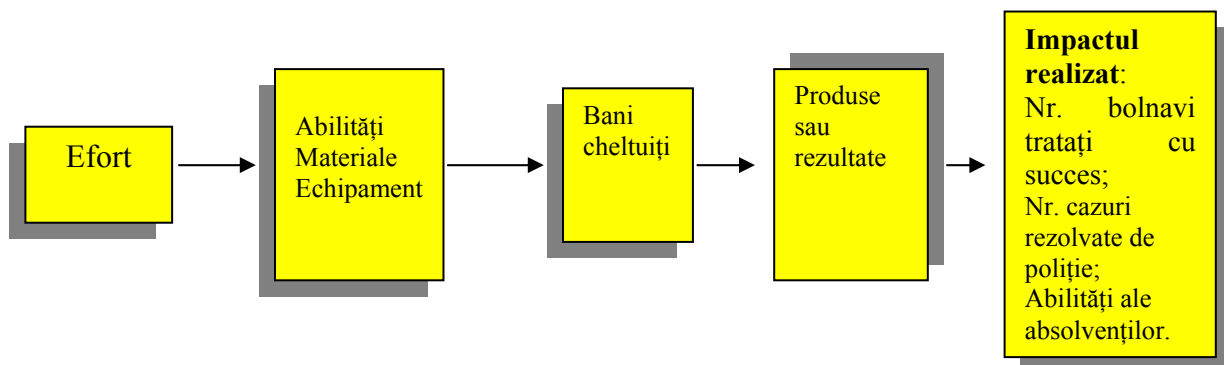
O a doua clasificare ia în considerare mecanismele prin care este realizată evaluarea. După Howlett și Ramesh (1995), avem trei mari tipuri de evaluări: 1) **administrative**; 2) **juridice**; 3) **politice**.

Evaluările administrative se concentrează asupra: a) *performanței manageriale* în înfăptuirea unei politici; și b) asupra *aspectelor bugetare* presupuse de implementarea acesteia. Evaluările de acest tip sunt cele mai cunoscute și cele mai discutate. Un motiv important este acela că pentru realizarea lor s-au pus la punct tehnicile de cercetare cele mai sofisticate. În literatura dedicată lor, sunt menționate patru principale feluri de evaluare administrativă: a *performanței*; a *impactului*; a *eficienței*; a *procesului* (a se vedea, de exemplu, McKinney, Howard, 1998: pp. 397 – 399).

1. **Evaluarea performanței** (produsele eforturilor făcute sau rezultatele aplicării acelei politici) vizează cantitatea sau nivelul de activitate pe care l-au generat eforturile depuse. De pildă, cât de multe bilete au fost vândute într-o facilitate de petrecere a timpului liber; cât de mulți elevi care abandonaseră școala au fost reîncadrați în activitate; cât de mulți kilometri de șosea au fost construiți – aceștia sunt indicatori prin care se pot măsura rezultatele unor politici în diferite domenii.



2. **Evaluarea impactului** este gradul în care performanța realizată întâmpină nevoia de acel bun sau serviciu, altfel spus gradul în care politica are efectele intenționate. Prin utilizarea ei se încearcă să se determine măsura în care, ca urmare a aplicării acelei politici, s-au realizat schimbări în grupurile țintă. De pildă, o astfel de evaluare vizează numărul total de bolnavi tratați cu succes; numărul de cazuri efectiv rezolvate de poliție; impactul pe care îl au asupra societății absolvenții de învățământ superior, ca rezultat al educației lor etc.



Aprecierea impactului unei politici publice se poate realiza la orice stadiu al procesului de îndeplinire a ei: atât în cel al formulării politicii, cât și în cel al implementării. Cea mai importantă problemă care apare în evaluarea impactului unei politici este aceea de a determina care sunt efectele datorate aplicării respectivei politici, în raport cu toate fenomenele care se manifestă în societate. De aceea, evaluarea de impact presupune utilizarea de către cercetători a unor metode bine puse la punct, capabile să distingă între influențele datorate acelei politici și cele apărute datorită manifestării altor factori.

3. **Evaluarea eficienței** vizează metodele alternative de a atinge un anumit rezultat. Poate fi el obținut cu un cost mai scăzut? Ca urmare, această evaluare se concentrează asupra raportului dintre eforturile depuse și impactul atins (eficacitatea acelei politici publice). Cu cât este mai mic acest raport dintre resursele folosite (eforturile) și rezultatele obținute (eficacitatea), cu atât e mai mare eficiența acelei politici. Indicatori ai eficienței unei politici publice sunt, de pildă, costul unui kilometru de șosea construită sau refăcută; numărul de studenți la un post didactic într-o universitate; numărul de persoane la un medic de familie etc.

Evaluarea eficienței este folositoare în fiecare stadiu al procesului de îndeplinire a unei politici, de la cel al formulării politicii la cel al implementării ei. Dar, evident, evaluările *ex post* sunt mai obișnuite decât cele *ex ante*. Principalul motiv pentru care se procedează astfel este acela că de cele mai multe ori lipsesc estimări rezonabile ale costurilor și efectelor produse de aplicarea unei politici publice.

E important de subliniat că evaluarea eficienței depinde esențial de supozițiile făcute în cercetare; aceste supoziții depind de scopurile diferiților agenți implicați și fac ca evaluarea să nu aibă un caracter într-un totu neutru. Dimpotrivă, așa cum am văzut, evaluarea are caracteristici care o fac să fie și o activitate politică, care deci servește interesele unora dintre actorii implicați în acea politică (Rossi, Freeman, Lipsey, 1999).

Indicatorii de calitate sunt dintre cei mai relevanți astăzi. De exemplu, în cazul *politicilor educaționale*, următorii sunt cei mai semnificativi (European Commission, 2000):

Indicatori de performanță: matematică; citit; științe; tehnologii de informare și comunicare; limbi străine; a învăța să înveți; cultură civică.

Succes și tranziție: abandonul școlar; parcurgerea educației secundare (liceu); participarea la educația terțiară (nivel universitar).

Monitorizarea educației școlare: evaluarea și conducerea educației școlare; participarea părinților.

Resurse și structuri: pregătirea și perfecționarea cadrelor didactice; participarea la educația pre-

primară; numărul de elevi la un calculator; cheltuieli cu educația pe un elev. De exemplu, indicatorii de performanță privesc măsura în care elevii stăpânesc cunoștințe și și-au format abilități în domeniul matematicilor, al științelor, limbilor străine, culturii civice, tehnologiilor de informare și comunicare, au capacitatea de a citi și a înțelege instrucțiunile și textele. Foarte importantă este deprinderea de către elevi a capacității de a învăța să învețe: a abilității de a continua să achiziționeze cunoștințe și deprinderi, în variate situații de viață, chiar după ce educația formală s-a încheiat.

4. Evaluarea procesului permite analiza rațiunilor pentru care o politică publică a avut succes sau, dimpotrivă, a eșuat și face posibilă modificarea politicii astfel încât aceasta să fie continuată, mai degrabă decât să fie abandonată. În acest cadru sunt examinate metodele organizaționale, inclusiv regulile și procedurile folosite, de a implementa o politică și de a furniza bunurile sau serviciile respective.

Cum am văzut, unul dintre principalele argumente în sprijinul utilizării evaluărilor administrative este acela că, prin apelul la tehnici sofisticate de analiză, sunt obținute informații relevante, neutre, obiecte, iar recomandările și aprecierile făcute au un caracter, dacă nu pe deplin științific, cel puțin rezonabil: ele sunt demne de încredere și pot constitui baza unor decizii ulterioare privind continuarea, modificarea sau abandonarea acelei politici, precum și în legătură cu capacitatea acelei agenții guvernamentale sau chiar a guvernării ca întreg de a implementa anumite măsuri.

Alături de evaluările administrative, și evaluările de alte tipuri ale unei politici publice influențează comportamentul persoanelor cu rol important în procesul de înfăptuire a politicilor.

Evaluarea juridică a unei politici publice se concentrează nu asupra eficacității, efectelor sau bugetului acesteia, ci asupra problemelor juridice care sunt implicate în implementarea de către guvernare a acelei politici. În particular, problemele care se ridică privesc posibilele conflicte între acțiunile guvernamentale și prevederile constituționale, între diferitele reglementări existente, ori între acțiunile guvernamentale și drepturile individuale sau standardele acceptate de comportament al agențiilor guvernamentale. Aceste evaluări sunt realizate de organele juridice; dar dezbaterile publice în care sunt implicați actorii interesați reprezintă momente extrem de semnificative în aceste evaluări. Într-adevăr, în acest fel se creează opinia publică prevalentă și apar presiuni foarte puternice pentru o anumită direcție de acțiune politică. Să ne gândim, de exemplu, la dezbaterile publice din țara noastră cu privire la modul în care trebuie respectată prevederea din Legea învățământului nr. 84/1995 privind acordarea pentru educație a unei buget în limitele a cel puțin 4% din produsul intern brut; sau, la începutul anului 2001, la discuțiile privind raportul dintre drepturile cetățenilor de a avea acces la informație și prevederile legale asupra secretului de stat.

Evaluările politice: ele reprezintă aprecieri, mai mult sau mai puțin sistematice asupra unei politici publice, făcute de nu numai de reprezentanții agențiilor guvernamentale implicate, ci de oricare agent interesat în acea politică. Spre deosebire de evaluările administrative și juridice, cele politice nu au de obicei un caracter sistematic și nici nu apelează la instrumente tehnice sofisticate. Dar acest fapt nu le micșorează semnificația: căci rolul principal nu este acela de a îmbunătăți modul în care este implementată o politică, ci mai degrabă acela de a sprijini aplicarea ei sau, dimpotrivă, de a ridica obiecții împotriva ei.

Evaluările politice devin importante în anumite ocazii:

- a) În timpul alegerilor: acestea se concentrează de cele mai multe ori asupra unor teme specifice, asupra unor politici publice înalt relevante în momentul respectiv. Opțiunile alegătorilor pentru un anumit partid politic sau pentru o anumită coaliție pot fi înțelese ca expresie a evaluărilor lor informale ale politicilor practicate sau ale celor propuse. Cu toate acestea, întrucât alegătorii au un singur vot, nu e posibil ca din felul în care ei au votat să se tragă concluzii sigure cu privire la aprecierile lor privind fiecare dintre politicile publice discutate în perioada campaniei electorale.
- b) În cazul unui referendum cu privire la anumite politici, aprecierile alegătorilor sunt mai clare. Dar aceste forme de consultare a alegătorilor asupra diverselor politici sunt foarte rare.
- c) Cel mai adesea, evaluările politice presupun consultări cu reprezentanții actorilor interesați. Exemple cunoscute sunt, de pildă, consultările cu reprezentanții partidelor politice, ai mass media, ai organizațiilor neguvernamentale, ai sindicatelor privind strategia generală a României de aderare la Uniunea Europeană sau la NATO, ori cele privind adoptarea bugetelor anuale.

De bună seamă, evaluările politice nu implică în mod direct schimbarea acțiunii guvernamentale; adesea ele sunt folosite de către guvernare în sens politic: pentru a continua anumite politici sau pentru a câștiga imagine internă sau externă. De asemenea, și ceilalți actori implicați au de multe ori prin participarea la astfel de consultări și alte scopuri decât acelea de a formula propuneri concrete privind acea politică publică (critica ei sau un spor de imagine etc.).

Întrebări și aplicații

- 1) Care sunt valorile care influențează evaluarea unei politici publice? Pot intra ele în conflict? Dați exemple de astfel de situații.
- 2) Cum diferă monitorizarea de evaluarea propriu-zisă a unei politici publice?
- 3) Care sunt funcțiile monitorizării?
- 4) Care sunt aspectele unei politici publice care pot fi monitorizate?
- 5) Care sunt funcțiile evaluării unei politici publice?
- 6) Distingeți între conceptele de eficacitate și de eficiență.
- 7) Prin ce diferă înțelegerea actuală a rolului evaluării de perioada anterioară?
- 8) Care sunt rațiunile care fac ca o politică publică să fie supusă procesului de evaluare?
- 9) Cum poate fi utilizată evaluarea în sens politic?
- 10) Care sunt modalitățile de utilizare a rezultatelor unei evaluări?
- 11) Care sunt formele evaluării administrative?
- 12) Distingeți între evaluările de impact și cele de eficacitate; între evaluările de impact și cele de proces.
- 13) Cum se caracterizează evaluarea juridică?
- 14) În ce fel diferă evaluarea politică de cea administrativă și juridică?
- 15) Care este rolul analistului politicilor în realizarea unei evaluări?

Partea a II-a:

**METODE ȘI TEHNICI DE ANALIZĂ ȘI EVALUARE
A POLITICILOR PUBLICE**

8. METODE ȘI TEHNICI DE DEFINIRE A PROBLEMEI

Analiza politicilor publice este descrisă uneori simplu, ca metodologia de rezolvare a problemelor cu care se confruntă guvernarea. Cu toate acestea, analiza politicilor este un proces dinamic, în care nu rareori structurarea și definirea problemelor cer mai mult timp și efort chiar decât rezolvarea lor, dată fiindu-le complexitatea.

Așa cum am văzut, există trei clase de probleme în cadrul politicilor publice: bine structurate, moderat structurate și probleme slab structurate. Primele două clase de probleme implică existența unui decident sau a câtorva, a unui număr mic de alternative de rezolvare și a unui grad relativ mare de consens asupra modului de rezolvare a problemelor. În lumea reală, majoritatea problemelor sunt structurate dificil, cu mulți decidenți, ale căror valori și așteptări sunt mai puțin cunoscute și / sau sunt în competiție. Pe scurt: uneori este mult mai importantă etapa de structurare a problemei decât cea de rezolvare, de unde și sintagma: o problemă bine definită este pe jumătate rezolvată.

Procesul de structurare a problemei implică patru faze interdependente: sesizarea cadrului problematic; căutarea problemei; definirea problemei; specificarea acesteia. După Gunn și Osgood (2000), primele două etape pot fi definite ca procesul de filtrare a „chestiunii”. Wiliam Dunn consideră că există riscul este de a delimita greșit problemele, în faza căutării, acela de a nu alege perspectiva corectă în etapa de definire sau de a alege un model formal greșit, în etapa de specificare. Pentru definirea corectă a problemei, sunt utile un număr de metode și tehnici specifice fiecărei faze.

Delimitarea problemei. Prima sarcină pe care și-o asumă analistul de politici publice este aceea de a detecta în ce mod este formulată problema. Cu cât o problemă este mai puțin structurată, cu atât este mai mare numărul formulărilor diferite ale acesteia, pe care i le dau persoane sau grupuri diferite care sunt interesate de acea problemă. Analistul de politici este interesat să detecteze cât mai multe din aceste formulări alternative ale problemei. La modul ideal, el ar trebui să aibă în vedere o mulțime cât mai completă a acestor formulări, date de grupurile sau persoanele interesate de acea problemă. Clasa tuturor formulărilor diferite ale unei probleme se numește metaproblemă. Cum se poate ajunge la o metaproblemă? Iată mai jos o strategie în trei etape, elaborată în acest sens:

a. Eșantionarea saturată. Un eșantion saturat de participanți la politici (stakeholders) poate fi obținut treptat, printr-un proces care începe cu selecția unui set de indivizi și grupuri despre care se știe că au opinii diferite asupra unei politici. Aceștia pot fi contactați, personal sau prin telefon, și rugați să numească încă două persoane (sau doi reprezentanți ai unor grupuri) care sunt cel mai mult și respectiv cel mai puțin de acord cu

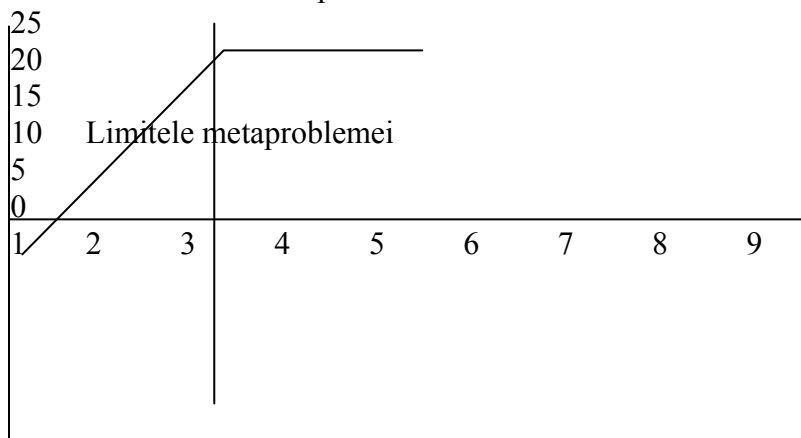
pozițiile și cererile discutate. Procesul continuă până când nu se mai găsește nici o altă asemenea persoană.

b. Selectarea reprezentărilor problemei. Acest al doilea pas este conceput pentru a determina care sunt reprezentările alternative ale problemei, înțelese ca idei, paradigme de bază, metafore dominante sau proceduri operaționale standard, prin care noi atașăm semnificații evenimentelor. Această se pot face fie prin interviuri sau conversații telefonice.

c. Estimarea delimitării. Al treilea pas implică estimarea limitelor metaproblemei. Analistul construiește o distribuție cumulativă de frecvențe, unde participanții la politici sunt aranjați pe axa orizontală, iar numărul de elemente noi ale problemei – idei, concepte, variabile, prezumții, obiective, strategii – sunt aranjate pe axa verticală. Pe măsură ce elementele non-duplicative sunt înscrise în grafic, curba descrie diferite rate de schimbare. După o rată rapidă de schimbare, urmează o rată mai mică, apoi stagnare, care este punctul la care graficul devine liniar. După acest punct, colectarea de informații suplimentare despre natura problemei e puțin probabil să îmbunătățească exactitatea reprezentării problemei colective, deoarece limita metaproblemei a fost deja estimată. Analiza limitelor, ca orice procedură de analiză, dă rezultate plauzibile, nu însă și certe.

Figura 1.

Cumularea noilor concepte



Participanții la politici publice

Sursa: Wiliam Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, 1991, p. 165.

Clasificarea. Clasificarea este o tehnică de clarificare a conceptelor, folosită pentru a defini și clasifica situațiile problematice. Pentru a sesiza o situație problematică, analiștii de politici trebuie să-și clasifice într-un fel experiențele. Până și cele mai simple descrieri ale unor situații problematice se bazează pe clasificarea inductivă a experienței, proces prin care concepte generale (abstracte) cum ar fi sărăcia, infraționalitatea și poluarea, sunt formate în urma unor experiențe sau situații particulare concrete. Când clasificăm o situație problematică într-un anumel fel, blocăm deseori posibilitatea de a mai clasificată în alt fel.

Clasificarea se bazează în principal pe două proceduri logice: divizarea și clasificarea logică. Selecția și împărțirea unei clase în componente poartă numele de divizarea logică; invers: procesul care presupune combinarea după diverse criterii a unor situații, obiecte sau persoane în grupuri sau clase mai mari se numește clasificare logică. Fundamentul oricărei analize depinde de cunoașterea de substanță a situației problematice.

Un exemplu interesant de clasificare este acela al determinării *pragului de sărăcie*. Determinarea pragului de sărăcie este o problemă destul de controversată, căci nu există o singură metodă asupra căreia să existe un acord general. În practică se folosesc trei: metoda normativă (bazată pe estimarea de către experți a unui coș minim necesar pentru satisfacerea nevoilor minime de trai), metoda absolută (bazată pe utilizarea unui coș necesar stabilit pe baza comportamentului observat al populației - este metoda uzitată de Banca Mondială) și metoda relativă (bazată pe stabilirea unui prag de sărăcie în funcție de nivelul mediu al cheltuielilor de consum ale populației). Nu intrăm în controversa inițiată de determinarea pragului de sărăcie (cei interesați pot vizita site-ul "Comisiei anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale": www.caspis.ro), ci vom lua ca bază de discuție cele două praguri de sărăcie (rata sărăciei) determinate de această comisie.

Dacă un analist se oprește la analiza reprezentării grafice, poate trage concluzia că rata sărăciei este relativ constantă sau a crescut foarte puțin din 1995, pentru că acest grafic divide populația în două categorii, cei de sub pragul de sărăcie și cei de deasupra. Dar, dacă procesul de divizare logică (clasificare) se continuă, luând în considerare alte două sub-clase, respectiv pragul de sărăcie înainte și după plata transferurilor publice (ajutoare sociale etc.) problema se poate defini în mod diferit. Rezultă că menținerea constantă a pragului de sărăcie este obținută prin programe sociale guvernamentale, dar, în cifre absolute, numărul familiilor sărace a crescut.

Deși nu există un mod de a afla cu certitudine dacă bazele unui sistem de clasificare sunt cele corecte, există reguli a căror respectare cresc șansa ca un sistem de clasificare să fie atât relevant pentru o situație problematică, cât și consistent din punct de vedere logic.

Baza unei clasificări ar trebui elaborată potrivit scopului analistului și naturii situației problemă. Această regulă ar presupune ca toate clasele și subclasele să se conformeze cât mai mult realităților situației problemă. Totuși, deoarece ceea ce știm despre o problemă este, parțial, în funcție de conceptele pe care le folosim pentru a o cunoaște, nu există linii absolute de ghidaj, care să indice când am perceput corect o problemă. Sărăcia, de exemplu, poate fi clasificată fie ca o problemă de venit inadecvat, fie ca o problemă datorată privațiunilor culturale, fie ca motivată psihologic, fie toate acestea la un loc.

Regulile clasificării:

Categoriile într-un sistem de clasificare trebuie să fie exhaustive. Aceasta înseamnă că toate subiectele sau situațiile de interes pentru analist trebuie așa-zis „epuizate”.

În al doilea rând, categoriile trebuie să se excludă una pe cealaltă. Fiecare subiect sau situație trebuie asociată unei singure categorii sau subcategorii. În clasificarea familiilor, de exemplu, acestea trebuie să intre în una sau cealaltă din cele două subcategorii principale (venituri peste și sub limita sărăciei), ceea ce înseamnă că nici o familie nu poate fi „numărată de două ori”.

În al treilea rând, fiecare categorie și subcategorie trebuie să aibă la bază un principiu de clasificare unic. O încălcare a acestei reguli duce la subclase și este cunoscută sub denumirea de “sofism” al diviziunilor. De exemplu, comitem această eroare dacă vom clasifica familiile după criteriul liniei de sărăcie sau al ajutoarelor bănești primite, deoarece multe familii intră în ambele categorii. Această regulă este de fapt o consecință a regulilor exhaustivității și excluziunii.

Una dintre cele mai folositoare abordări pentru clasificare este gândirea în și cu mulțimi. Aceasta implică studierea relațiilor dintre mulțimi, unde o mulțime se definește ca un grup de obiecte și elemente, clar delimitat. Mulțimile și submulțimile sunt echivalente cu clasele și subclasele dintr-un sistem de clasificare și sunt exprimate grafic prin intermediul diagramei Venn. Diagramele Venn, schemele de clasificare sunt importante pentru structurarea problemelor unei politici. În concluzie, clasificarea este o tehnică pentru îmbunătățirea clarității unor concepte date și a relațiilor acestora, dar ea nu garantează că toate conceptele vor fi relevante.

Ierarhizarea. Ierarhizarea este o tehnică de identificare a posibilelor cauze ale unei probleme. Din păcate, logica formală și multe teorii din științele sociale oferă prea puțin ajutor în identificarea cauzelor posibile. Nu există nici o cale sigură de a deduce cauzele din efecte sau efectele din cauze, iar teoriile din științele sociale sunt adesea prea generale și abstracte pentru a mai putea avea aplicabilitate la situații specifice. Pentru a identifica posibilele cauze ale unei probleme, sunt utile cadre conceptuale care să traseze multiplele cauze care pot influența o situație dată.

Ierarhizarea îl ajută pe analist să identifice trei tipuri de cauze: posibile, plauzibile și provocate. Cauzele *posibile* sunt evenimente sau acțiuni care, oricât de îndepărtate ar fi, pot contribui la apariția unei anumite probleme. De exemplu, refuzul de a munci, șomajul și distribuirea puterii și a averii în rândul elitelor pot fi considerate toate posibile cauze ale sărăciei. Prin contrast, cauzele *plauzibile* sunt cele despre care, pe baza cercetării științifice sau a experienței directe, se crede că ar exercita o influență importantă asupra apariției unei situații considerate problemă. În exemplul precedent, refuzul elitelor de a munci (și deci transformarea lor în grupuri parazitare) este puțin probabil să fie o cauză plauzibilă a sărăciei, cel puțin pentru observatorii cu experiență, în timp ce șomajul este. În cele din urmă, este puțin probabil ca distribuirea puterii și a averii în rândul elitelor să fie privită ca o cauză *provocată* – adică una care poate fi supusă controlului și manipulării creatorilor de politici publice – deoarece nici o politică sau set de politici desemnate a rezolva problemele sărăciei nu vor deteriora structura

întregii societăți. În exemplul dat, șomajul este însă atât o cauză plauzibilă, cât și una provocată.

Regulile ierarhizării sunt aceleași cu cele folosite pentru analiza de clasificare: relevanța de substanță, exhaustivitatea și excluziunea. La fel, procedurile de diviziune logică și clasificare se aplică la ambele tipuri de analiză.

Principala diferență dintre *clasificare* și *ierarhizare* constă în faptul că prima implică împărțirea, clasificarea conceptelor în general, în timp ce ierarhizarea construiește concepte particulare ale cauzelor posibile, plauzibile și provocate. Totuși, ambele tipuri de analiză se centrează în jurul unui analist individual și folosesc *consistența logică* drept criteriu principal pentru a determina cât de bine a fost conceptualizată o problemă, chiar dacă nici una dintre ele nu garantează găsirea fundamentului conceptual corect.

Analogia. Analogia este o tehnică menită să promoveze recunoașterea unor probleme similare. Analogia vizează investigarea similitudinilor și îi ajută pe analiști să folosească în mod creativ asemănările existente în structurarea problemelor de politici. Multe studii arată că, adesea, oamenii nu reușesc să recunoască faptul că o problemă care pare a fi nouă este una veche, dar deghizată, și că problemele vechi pot conține soluții pentru probleme care par a fi noi. Analogia se bazează pe presupuziția că înțelegerea relațiilor identice sau similare dintre probleme poate crește foarte mult capacitățile analiștilor de rezolvare a problemelor.

În structurarea problemelor de politici, analiștii pot face patru tipuri de analogii.

- (a) Analogii *personale*. Construind analogii personale, analiștii încearcă să se imagineze într-o problemă în postura unor adepți ai politicii, cum ar fi inițiatorii politicii publice sau un grup de beneficiari.
- (b) Analogii *directe*. Prin analogii directe, analistul caută relații similare între două sau mai multe probleme. Structurând problema dependenței de droguri, de pildă, analiștii pot face analogii directe din experiența controlului bolilor contagioase.
- (c) Analogii *simbolice*. Concepând analogii simbolice, analistul încearcă să descopere raporturi similare dintre o problemă dată și anumite procese simbolice. De exemplu, analogii simbolice se fac adesea între diverse tipuri de servo-mecanisme (pilot automat) și procesele politice. În ambele cazuri, procesele analoge de adaptare sunt considerate consecințe ale unei feed-back continuu din mediu.
- (d) Analogii *fanteziste*. La nivelul analogiilor fanteziste, analiștii sunt absolut liberi să exploreze similitudinile între o problemă și o stare de fapt imaginară. Analiștii de securitate, de exemplu, au folosit uneori analogii fanteziste pentru a structura problemele de apărare împotriva unui atac nuclear.

Brainstorming. Brainstorming-ul este o metodă de a genera idei, scopuri și strategii care ajută la identificarea și conceptualizarea problemelor. Concepută inițial de Alex Osbin ca mijloc de a spori creativitatea, brainstorming-ul poate fi folosit pentru a

genera un număr mare de sugestii despre soluțiile potențiale ale unei probleme. Brainstorming-ul presupune câteva proceduri simple.

- Grupurile pentru brainstorming trebuie să fie compuse potrivit naturii problemei care este analizată. Aceasta înseamnă, de obicei, alegerea unor persoane care cunosc în detaliu respectiva problemă, adică experți.
- Procesele de *generare* de idei și cel de *evaluare* de idei trebuie să rămână separate, deoarece discuțiile de grup pot fi inhibate de criticile premature. În cadrul unei sesiuni de brainstorming, participanții trebuie încurajați să formuleze cât mai multe idei, evaluarea sau critica acestora fiind păstrate la cel mai scăzut nivel posibil.
- În faza generării ideilor, activitățile de brainstorming trebuie să aibă loc într-o atmosferă cât mai deschisă și mai permisivă.
- Faza evaluării ideilor trebuie să înceapă doar după ce *toate* ideile au fost epuizate, sub aspectul generării, în prima fază.
- La sfârșitul fazei de evaluare a ideilor, grupul trebuie să le clasifice după priorități și să le încorporeze într-un proiect care să conțină conceptualizarea problemei și posibilele soluții ale ei.

Brainstorming-ul este o procedură extrem de flexibilă, care poate implica activități relativ structurate sau chiar nestructurate, aceasta depinzând de scopurile analistului și de constrângerile practice ale situației. Activitățile de brainstorming relativ nestructurate apar frecvent în agențiile guvernamentale și în think-tank-urile publice și private. Aici, discutarea problemelor de politică este informală și spontană, implicând interacțiunea dintre cei cu orizonturi foarte largi și specialiști din mai multe discipline sau domenii științifice. Activitățile de brainstorming pot fi, de asemenea, relativ structurate, cu diverse metode folosite pentru a coordona sau concentra discuțiile grupului. Aceste metode includ stabilirea unor seminarii de decizie continuă care implică o echipă de experți puternic motivați. Ei se întâlnesc foarte des într-o perioadă de câțiva ani, căutând să evite atmosfera restrictivă a comitetelor convenționale.

Altă metodă de a coordona activitățile de brainstorming este construirea de scenarii, care sunt descrieri ale unor evenimente viitoare ipotetice și care pot afecta o problemă. Scrierea de scenarii, care a fost folosită pentru a cerceta posibile crize militare și politice, implică folosirea constructivă a imaginației pentru a descrie un anumit aspect al unei situații viitoare. Există două tipuri principale de scenarii: analitice și cu formă liberă.

Principala diferență dintre brainstorming și alte tehnici de structurare a problemei este că această tehnică dintâi se concentrează pe grupuri, mai degrabă decât pe expertiza individuală. Mai mult, în activitățile de brainstorming accentul cade nu pe ideile consistente logic sau pe plauzibilitatea comparațiilor, ci pe consensul între membrii grupului de brainstorming.

Metoda perspectivelor multiple. Metoda perspectivelor multiple își propune să obțină o cunoaștere mai profundă a unei probleme și a unor posibile soluții ale acesteia prin luarea în considerație în mod sistematic a perspectivei (1) personală; (2)

organizatorică; și (3) tehnică. Importanța ei constă în aceea că este o alternativă la alte metode, care accentuează aproape exclusiv așa-numitele abordări rațional-tehnice în planificare, analiza politicilor, evaluarea politicilor.

Metoda perspectivelor multiple este concepută expres pentru problemele slab structurate.

Caracteristicile celor trei perspective:

- (a) Perspectiva *tehnică* privește problemele și soluțiile în termenii modelelor de optimizare și folosește tehnici bazate pe teoria probabilității, pe analiza cost-beneficiu și teoria sistemelor. Ea pune accent pe cauzalitatea logică, pe analiza obiectivă, pe predicție.
- (b) Perspectiva *organizatorică* privește problemele și soluțiile date acestora în raport cu cadrele organizatorice ale agențiilor guvernamentale pe agenda cărora se află acea problemă sau care au ca scop elaborarea și/sau implementarea politicilor corespunzătoare. Această perspectivă accentuează asupra procedurilor, regulilor și rutinei instituționale standard de operare în agențiile sau organizațiile guvernamentale respective. Dat fiind acest accent, perspectiva organizațională este preocupată mai puțin de atingerea scopurilor și îmbunătățirea performanței.
- (c) Perspectiva *personală* privește problemele și soluțiile prin prisma percepțiilor, nevoilor și valorilor individuale. Principalele caracteristici ale perspectivei personale sunt accentul pus pe intuiție, carismă, stil de conducere și interes personal, privite ca factori ce generează politicile și influențează impactul acestora.

Metoda perspectivelor multiple este relevantă pentru orice problemă tehnico-socială care apare în elaborarea politicilor publice, în planificarea strategică, în dezvoltarea durabilă etc.

9. METODE DE ANALIZĂ PROSPECTIVĂ PENTRU FORMULAREA POLITICILOR

După ce problema a fost structurată și se obțin informații relevante, următoarea etapă analitică este aceea a formulării politicilor și a testării politicilor alternative. Prin analiza prospectivă se pot produce informații relevante despre evoluția viitoare a societății pe baza unor informații anterioare.

Metode prospective bazate pe extrapolare. Metodele și tehnicile prospective bazate pe extrapolare permit analiștilor să estimeze evoluția viitoare a societății, pe baza datelor actuale și istorice. Acest tip de prognoză se bazează de obicei pe o anumită formă de analiză cronologică, adică pe analiza valorilor numerice cumulate în timp și prezentate cronologic. Acest tip de prognozare are trei presupuziții fundamentale:

- Persistența: evoluțiile observate în trecut vor persista în viitor. Dacă producția de energie a crescut în trecut, se va întâmpla același lucru și în viitor.
- Continuitatea: variațiile observate în tendințele trecute se vor observa în viitor. Dacă războaiele au avut loc odată la 20 sau 30 de ani, aceste cicluri se vor repeta în viitor.
- Siguranța și valabilitatea datelor: măsurările tendințelor sunt sigure (adică relativ precise sau consistente) și valabile (adică se măsoară ceea ce are sens să fie măsurat). De exemplu, statisticile privind delictele din trecut pot reprezenta măsurări relativ precise ale delictelor actuale.

Când aceste trei presupuziții se realizează, prospecția bazată pe extrapolare poate evidenția o înțelegere mai bună a viitorului societății. Când oricare din aceste condiții este încălcată, tehnicile de prognozare estimativă vor indica probabil rezultate inexacte sau înșelătoare.

a. *Analiza clasică a seriilor de timp.* Când se fac prognoze prin extrapolare, se pot folosi analize ale seriilor de timp care se referă la orice perioadă de timp. Analizele conțin patru componente și anume: tendința pe termen lung, variațiile sezoniere, fluctuațiile ciclice și mișcările neregulate.

- *Tendința pe termen lung* poate deriva dintr-o creștere pe o perioadă îndelungată și o scădere într-un anumit interval.
- *Variația sezonieră*, așa cum sugerează termenul, este variația dintr-o serie cronologică, repetată periodic la un an sau mai puțin. Cele mai bune exemple ale variației sezoniere sunt creșterile și scăderile producției și vânzărilor care urmăresc schimbările în funcție de vreme și de perioadele de concedii.
- *Fluctuațiile ciclice* sunt de asemenea periodice, dar se pot extinde surprinzător peste un număr de ani. Ciclurile sunt în general greu de explicat, deoarece fiecare nouă fluctuație ciclică poate fi consecința unor factori necunoscuți. Interpretarea fluctuațiilor se realizează de obicei cu mai mare dificultate,

datorită prezenței mișcărilor neregulate, adică a variațiilor neprevăzute în seria cronologică și care par să nu urmeze un model regulat.

- *Mișcările neregulate* pot fi rezultatul mai multor factori (schimbări de guvern, greve, dezastre naturale). Acești factori sunt considerați erori întâmplătoare, adică surse necunoscute de variație care nu pot fi explicate în termeni de tendință pe termen lung, variații sezoniere sau fluctuații ciclice.

b. *Estimarea tendinței liniare.* O tehnică standard pentru extrapolare este estimarea tendinței liniare, un procedeu care folosește analiza de regresie pentru a obține estimările matematice precise ale viitorului societății, pe baza valorilor observate în serie de timp. Regresia lineară se bazează pe însușirile de persistență, continuitate și veridicitate ale datelor. Când regresia lineară este folosită în estimarea tendinței, este necesar ca valorile observate într-o serie cronologică să nu fie curbe, deoarece orice îndepărtare de la liniaritate va produce prognoze cu erori foarte mari. Fără îndoială că regresia lineară poate fi folosită de asemenea în schimbarea componentei tendinței liniare de la o serie care indică variații sezoniere sau fluctuații ciclice.

Analiza de regresie se caracterizează prin două proprietăți importante:

- Anulează deviațiile: suma diferențelor dintre valorile observate într-o serie de timp și valorile oferite de tendința în linie dreaptă identificată de calculator (numită linie de regresie) va fi totdeauna egală cu zero. Astfel, dacă valoarea tendinței (y_t) este scăzută din valoarea observată corespunzătoare (y) în toți anii dintr-o serie cronologică, totalul acestor diferențe (numite deviații) va fi egal cu zero. Când valoarea observată pe o perioadă de un an este situată sub linia de regresie, deviația ($y - y_t$) este întotdeauna negativă. Prin contrast, când valoarea observată este situată deasupra liniei de regresie, deviația ($y - y_t$) este întotdeauna pozitivă. Aceste valori negative și pozitive se anulează reciproc astfel: $\sum (y - y_t) = 0$.
- Deviațiile ridicate la pătrat sunt minime: dacă ridicăm la pătrat fiecare deviație (adică înmulțim fiecare valoare a deviației cu ea însăși) și adunăm totul, suma acestor deviații ridicate la pătrat va fi întotdeauna o valoare minimă sau cea mai mică.

Aceasta înseamnă că regresia liniară micșorează distanțele dintre linia de regresie și toate valorile examinate ale lui y în serie cronologică. Cu alți termeni: este cel mai eficient mod de a reprezenta o linie a tendinței printr-o serie de puncte ale datelor urmărite.

În ciuda preciziei în exprimarea *tendinței pe termen lung*, regresia liniară este limitată de mai multe condiții. Mai întâi, seria cronologică trebuie să fie liniară, adică să indice o creștere și o scădere constante ale valorilor față de trend. Dacă modelul de observații este non-liniar, trebuie folosite alte tehnici.

Unele din aceste tehnici solicită variate tipuri de stabilire a curbelor la o serie cronologică nonliniară. În al doilea rând, argumente plauzibile demonstrează că modelele vor persista, adică vor continua în aceeași formă în anii care vor urma, cum s-a întâmplat în anii precedenți. În al treilea rând, modelele trebuie să fie uniforme, adică să nu indice fluctuații ciclice sau discontinuități severe. Dacă nu se îndeplinesc toate aceste condiții, regresia liniară nu va fi folosită pentru a exprima tendința.

Multe date aparținând seriei cronologice care îngrijorează pe analiștii politici – de exemplu, date privind clima, poluarea, cheltuielile publice urbane – sunt non-liniare. S-a dezvoltat o varietate de tehnici pentru a echilibra curbele non-liniare la modelele de schimbare care nu indică o creștere sau o scădere constantă în valorile unei serii cronologice exprimate.

c. *Analiza seriilor de timp non-liniare.* O serie de timp care nu întrunește condițiile de liniaritate, persistență și continuitate se poate încadra într-una din următoarele cinci clase principale.

- Oscilații: în acest caz se observă derivații de liniaritate, la nivel de ani, trimestre, luni sau zile. Oscilațiile pot fi persistente și continue (de exemplu, cele mai multe arestări operate de poliție au loc între 11 p.m și 2 a.m. pe tot parcursul anului), dar nu se remarcă o creștere sau descreștere constantă în perioada dinaintea examinării. Oscilațiile din timpul anilor pot să aibă loc în corelație cu tendințele seculare, pe termen lung, dintre ani. Exemplele includ variații sezoniere la șomaj, variații lunare în agențiile de forță de muncă și variații zilnice la nivelul populațiilor.
- Cicluri: sunt fluctuații neliniare, care au loc între ani sau pe perioade mai mari de timp. Ciclurile pot fi neprevizibile (neașteptate) sau au loc cu persistență și continuitate. În timp ce modelul întreg al unui ciclu este totdeauna neliniar, segmentele unui ciclu dat pot fi liniare sau în formă de curbă. Exemplele date cel mai des reprezintă cicluri de afaceri și „ciclurile de viață” din domeniile academice, publicațiilor științifice și civilizațiilor.
- Curbe de creștere: sunt deviații de la liniaritate care au loc între ani, decenii sau o altă unitate de timp. Curbele de creștere demonstrează în timp fie creșteri cumulative în rata de creștere într-o serie cronologică, scăderi cumulative, fie o combinație a celor două. Curbele de creștere, care s-au dezvoltat din studiul organismelor biologice, au fost folosite pentru prognozarea creșterii industriei, zonelor urbane, populației, tehnologiei și științei. Deși curbele de creștere nu sunt liniare, ele sunt, fără îndoială, persistente și continue.
- Curbe de scădere: deviații de la liniaritate se întâmplă din nou între ani, decenii sau perioade mai lungi, într-adevăr curbele de scădere fiind omoloage curbelor de creștere. Ratele de creștere sau scădere ale declinului pot fi combinate pentru a forma diferite curbe. Modelele de declin sunt uneori folosite ca bază pentru diverse perspective dinamice sau ale „ciclului de viață”, privind declinul civilizațiilor, societățile și zonele urbane. Curbele de scădere / declin sunt neliniare, dar continue și persistente.
- Catastrofe: principala caracteristică a datelor seriei cronologice care sunt „catastrofice” este aceea că indică discontinuități neașteptate și severe. Analiza schimbării catastrofice, un domeniu de studiu întemeiat de matematicianul francez René Thom, nu numai că implică schimbări neliniare peste timp, dar și schimbări discontinue. Exemplele includ schimbări bruște în politica guvernului în timpul războiului (capitulare sau retragere), colapsul firmelor în perioade de criză economică, schimbarea bruscă în densitatea unui lichid care fierbe etc.

Prospectiva teoretică. Metodele de perspectivă teoretică îi ajută pe analiști să facă predicții privind viitorul societății, pe baza presupuzițiilor sau ipotezelor teoretice și a datelor actuale și istorice. În contrast cu perspectiva bazată pe extrapolare, care folosește presupuziții despre repetiția istoriei pentru a face predicții, metodele de perspectivă teoretică se bazează pe presupuziții despre cauză și efect observate în diverse teorii. În timp ce logica prospectivei bazată pe extrapolare este în esență inductivă, logica prospectivei teoretice este esențial deductivă.

Logica deductivă este o formă de raționament în care anumite afirmații generale (axiome, legi, ipoteze, teoreme) sunt folosite pentru a demonstra adevărul sau falsitatea altor afirmații specifice, inclusiv predicții. Raționamentul deductiv în analiza strategică (a unei politici) este mai des folosit în legătură cu argumentarea cauzei, care caută să dovedească faptul că, dacă are loc un eveniment x, un alt eveniment y îl va urma. În timp ce trăsătura fundamentală a prospectivei teoretice este aceea că predicțiile sunt deduse din prezumțiile teoretice, nu trebuie uitat faptul că deducția și inducția sunt interdependente.

Puterea argumentului deductiv este considerabil mai mare decât a celui inductiv, care se bazează adesea pe cercetare empirică. În mod similar, o generalizare empirică izolată (de tipul: „sub amenințări, dușmanul s-a hotărât să se retragă”) este mult mai convingătoare dacă este sprijinită de mai multe ipoteze conținute într-o teorie (de pildă: „cu cât sunt mai mari costurile unei alternative, cu atât e mai puțin probabil ca ea să fie aleasă”).

Există o serie de procedee care-i ajută pe analiști în realizarea prospectivei teoretice: modelare teoretică, modelarea cauzală, analiza regresiei și corelația. Nu insistăm asupra acestora, deoarece ele sunt foarte folosite în sociologie sau științe politice.

a. *Cartografierea teoriei.* Cartografierea teoriei este o tehnică menită să identifice și să ordoneze ipotezele fundamentale relativ cu un argument teoretic sau cauzal. Cartografierea teoriei poate participa la prezentarea a patru tipuri de argumente: convergente, divergente, seriale și ciclice.

Argumentele *convergente* sunt acelea în care două sau mai multe ipoteze privind cauzalitatea sunt folosite în sprijinul unei concluzii sau al unei afirmații. Prin contrast, în argumentele *divergente*, o concluzie sau o afirmație este folosită ca ipoteză de susținere a unei serii de concluzii sau afirmații suplimentare. În sfârșit, argumentele *ciclice* sunt argumente *seriale*, în care ultima concluzie sau afirmație dintr-o serie este legată de prima concluzie sau afirmație din acea serie. Consecințele unui argument ciclic pot fi întărite pozitiv sau negativ.

b. *Modelarea teoretică.* Aceasta se referă la o gamă largă de tehnici și ipoteze de reprezentare simplificată a teoriilor. Deoarece analiștii rareori realizează prognozări bazându-se direct pe teorie, modelarea este o parte esențială a prospectivei. Când analiștii au posibilitatea să înceapă cu teoriile, ei trebuie mai întâi să dezvolte modelul mai concrete și mai simplificate ale fenomenelor studiate pentru a putea apoi să anticipeze evenimentele următoare. Modelarea teoretică este esențială, deoarece teoriile sunt în general atât de complexe, încât trebuie simplificate înainte de a le aplica problemelor

politice. Procesul de analiză a datelor care să evalueze veridicitatea teoriei implică crearea și testarea modelelor de teorie, iar nu teoriile însele.

În analiza politicilor publice există un număr de forme standardizate ale modelelor simbolice, care sunt folosite în realizarea prognozărilor teoretice: modele cauzale, modele programatice liniare, modele de intrare-ieșire a informațiilor, modele econometrice, modele microeconomice și modele de dinamică a sistemului. În demersul de față, ne vom concentra asupra ipotezelor majore, asupra virtuților și limitelor, precum și asupra aplicațiilor modelării cauzale.

Modelele cauzale sunt reprezentări simplificate ale teoriilor, care încearcă să explice și să anticipeze cauzele și consecințele politicilor publice.

Ipoteza de bază a modelelor cauzale este aceea că, în covariațiile dintre două sau mai multe variabile – de exemplu covariațiile care arată că procente de creștere a venitului pe cap de locuitor au loc în funcție de procente de creștere a cheltuielilor pentru bunăstare – se reflectă capacitatea generativă fundamentală (cauzală) și intensitatea variabilelor (efecte). Relația dintre cauză și efect se exprimă prin legi și presupuneri conținute într-o teorie și definite de analist.

Caracteristica modelelor cauzale este aceea că îi determină pe analiști să clarifice ipotezele cauzale. Limita modelelor cauzale constă în tendința analiștilor de a complica covariațiile descoperite prin analiza statistică, folosindu-se argumente cauzale. Interferențele cauzale vin întotdeauna din afara modelului, adică din legi sau ipoteze din cadrul teoriei. Modelarea cauzală este folosită pentru identificarea determinanților socio-economici și a strategiilor publice în ariile problematice: de la transport la sănătate, de la educație la bunăstare. Una dintre cerințele majore ale cercetării bazate pe modelarea cauzală este ca diferențele dintre structurile politice nu le afectează direct rezultatele, ca în cazul cheltuielilor pentru educație și bunăstare.

Dimpotrivă, diferențele în nivelul dezvoltării socio-economice (venit, industrializare, urbanizare) determină diferențe în interiorul structurilor politice, iar acestea afectează la rândul-le cheltuielile de educație și bunăstare. Concluzia anterioară este controversată, deoarece ea pare să contrazică frecvent împărtășita ipoteză că esența strategiei publice este determinată de structurile și procesele politice, inclusiv de alegeri, de mecanismele reprezentative și de competiția partidelor.

Unul dintre principalele procedee statistice folosite în modelarea cauzală este analiza “de cale”, o abordare specializată a regresiei liniare, care folosește mai ales variabile independente multiple. Utilizând *analiza de cale*, se speră identificarea variabilelor independente (de exemplu: venitul) care, singure sau în combinație cu alte variabile (de exemplu: participarea politică), determină schimbări într-o variabilă dependentă (de exemplu: cheltuieli de bunăstare). O variabilă independentă este considerată cauza unei variabile dependente, despre care se presupune că ar fi efectul primeia.

O cale standard de reprezentare a relațiilor cauzale este “diagrama de cale”. O diagramă de cale seamănă foarte mult cu o diagramă cu săgeți, exceptând faptul că o diagramă de cale conține estimări ale intensității efectelor variabilelor independente sau dependente. Avantajul analizei de cale și al modelării cauzale este acela că permit prognoze bazate pe indicii teoretice clare referitoare la cauze (de exemplu: numărul de

angajați din organizațiile publice), precum și la consecințele lor (proporția personalului managerial față de cel non-managerial și cheltuielile de taxare a unității de serviciu public). Aceste procedee sunt reprezentative pentru sarcina imposibilă de a deduce cauzalitatea estimărilor privind relațiile dintre variabile. Deși absența relațiilor poate fi suficientă pentru a deduce că această cauzalitate nu este prezentă, numai teoria ne permite să facem interferența cauzală și, de aici, anticipări.

c. *Analiza de regresie și corelație.* O tehnică utilă pentru estimarea relațiilor liniare dintre variabilele din modelele de prognozare teoretică este analiza regresiei. Analiza regresiei este un procedeu statistic prin care se estimează sau prognozează magnitudinea relațiilor dintre o variabilă dependentă și una sau mai multe variabile independente. Când analiza regresiei este exprimată de o variabilă independentă, este numită regresie simplă; dacă există două sau mai multe variabile independente, ea este numită regresie multiplă. Deși multe din problemele teoretice de prognoză solicită regresia multiplă, noi ne limităm la descrierea unei regresii simple.

Analiza regresiei este folositoare în special în modelarea teoretică. Ea asigură măsurarea tipului de relație dintre o variabilă independentă și una dependentă. Aceste măsuri sumare includ o *linie de regresie*, care permite estimarea valorii variabilei simple dependente prin cunoașterea valorilor variabilei independente. Coeficientul de regresie al unei variabile y asupra variabilei x sau regresia lui y în funcție de x exprimă regula de corespondență dintre schimbările în x și în y .

“Valoarea sa indică numărul de unități cu care se schimbă (crește sau descrește) în medie variabila dependentă pentru o schimbare cu o unitate a variabilei independente. (...) Legătura dintre două variabile x și y este liniară dacă efectul în y al schimbării lui x cu o unitate dată este aceeași, indiferent de nivelul la care se produce schimbarea în această ultimă variabilă” (*Dicționarul de sociologie*, 1993:499).

Chiar dacă relația dintre x și y nu este liniară, prin transformarea variabilelor (prin logaritmare, inversare etc.) regresia neliniară poate fi convertită într-una analizabilă liniar.

Suma măsurilor distanțelor verticale ale valorilor observate față de linia de regresie permite calculul valorii erorii conținute de o prognoză. Deoarece analiza regresiei se bazează pe principiul celor mai mici pătrate, ea asigură cea mai bună legătură dintre date și linia regresivă. Analiza regresiei îl ajută pe analist să decidă care din variabile este cauza celeilalte, adică să specifice variabila independentă (cauza - de cele mai multe ori exogenă) și pe cea dependentă (efectul - de cele mai multe ori endogen).

Totuși, ca să ia decizii despre cauză și efect, analiștii trebuie să aibă cunoștințe teoretice privind felul în care o variabilă poate fi privită drept cauză a alteia. Deși analiza regresiei este potrivită problemelor de anticipare a efectelor având cunoștințe despre cauze, cel mai bun lucru pe care analiza regresiei poate să-l facă este să asigure estimări precise ale relațiilor anticipate de o teorie. De fapt, teoria și reprezentarea ei simplificată (modelul), iar nu analiza regresiei, este cea care fundamentează prognoza. Analiza regresiei poate doar să asigure estimarea relațiilor dintre variabile care, în cadrele unei teorii, sunt prezentate sub formă de previziuni. Din acest motiv, analiștii ar trebui să acorde atenție teoriei reprezentării înainte de a folosi analiza regresiei.

Problema prognozării poate fi efectiv rezolvată prin folosirea analizei de regresie. Relația dintre cauză și efect poate fi destul de clară - spre exemplu principalul determinant al costurilor de întreținere a unui vehicul este folosirea sa măsurată în

kilometrii parcurși. Un analist ar putea marca valorile variabilelor independente (x) și dependente (y) pe o diagramă de dispersie (în statistica matematică) care să indice modelul relației (liniar sau non-liniar), direcția relației (pozitivă sau negativă) și intensitatea relației (puternică, moderată sau slabă) dintre distanța (în kilometri) parcursă de vehicul și costurile de întreținere anuală a acestuia, presupunând că modelul, direcția și intensitatea relației sunt liniară, pozitivă și respectiv puternică.

Analiza regresiei va indica estimări mai puțin credibile atunci când datele au o dispersie amplă. Linia dreaptă care reprezintă relația dintre variabilele x și y este numită linie de regresie. Ecuația folosită să traseze linia de regresie pentru datele exprimate în diagrama de dispersie este identică celei folosite pentru a estima tendința liniară.

Analiza de corelație se întreprinde după analiza regresiei în interpretarea relațiilor. Variația totală a variabilei dependente este egală cu suma pătratelor diferențelor dintre valorile respectivei variabile și media seriei. Variația explicată este utilă în determinarea gradului de adecvare a modelului regresiv față de datele la care se aplică. *Coeficientul de determinație* (r^2) se calculează ca raport între variația explicată și cea totală, având o valoare cuprinsă între 0 și 1. Cu cât această valoare este mai mare, cu atât respectiva variabilă independentă explică mai mult din variația totală a variabilei dependente.

Extrăgând radicalul din r^2 se obține *coeficientul de corelație* simplă (Bravais - Pearson). Intervalul între care variază r este -1,0 și + 1,0 și indică dacă direcția relației este pozitivă sau negativă și cât de intensă (puternică) este aceasta. Dacă $r = 0$, nu există nici o relație, în timp ce o valoare de $\pm 1,0$ (adică pozitivă sau negativă) indică o relație maximală. Spre deosebire de coeficientul de corelație (r), coeficientul de determinație (r^2) capătă numai semnificație pozitivă, variând între 0,0 și 1,0.

Metode prospective bazate pe raționament. Prin contrast cu tehnicile estimative și teoretice, unde datele empirice și/sau teoriile joacă un rol central, tehnicile de prognozare rațională încearcă să scoată în evidență și să sistematizeze judecăți „informate”. Prognozările raționale sunt adesea bazate pe argumente interne, deoarece se folosește autoritatea *epistemică* – dobândită prin cunoștințe, iar nu cea *deontică* – conferită de statut (vezi: J. M. Bochenski, 1992).

În această secțiune ne concentrăm asupra unor tehnici intuitive de prognozare: “Delphi”, analiza impactului transversal și tehnica evaluării fezabilității (posibilităților de realizare). Acestea, precum și alte tehnici, au fost folosite pe scară largă în guvernare și în industrie, fiind potrivite în special problemelor pe care le descriem ca haotice, dificil structurate sau lipsite de consistență. Una din caracteristicile problemelor dificil structurate este că strategiile alternative și consecințele lor sunt necunoscute, apoi, în asemenea circumstanțe, nu există teorii relevante și/sau date empirice suficiente pentru a prognoza, prin urmare sunt necesare tehnici de prognozare rațională.

a. *Tehnica “Delphi”*. Este un procedeu de prognozare rațională, folosit pentru obținerea, schimbarea și dezvoltarea unei opinii documentate despre evenimente viitoare. Tehnica, denumită astfel după templul lui Appolo din Delphi, unde oracolele grecești încercau să ghicească viitorul, a fost promovată în 1948, de către cercetătorii de la “Rand Corporation”. Inițial, tehnica a fost aplicată în chestiuni de strategie militară, aplicarea ei fiind extinsă treptat cu prognozări în alte contexte precum tehnologia, marketing-ul,

transportul, mass-media, cercetarea și dezvoltarea, explorarea spațiului, construcția de locuințe, planificarea și calitatea vieții.

Dacă inițial tehnica presupunea folosirea *experților* pentru a verifica prognoze bazate pe date empirice, începând cu anii '60, tehnica „Delphi” a fost aplicată în probleme de prognozare a valorilor. Primele aplicații au fost motivate de îngrijorarea privind ineficiența aparentă a comitetelor, grupurilor de experți și a altor procedee de grup. Tehnica a fost concepută pentru a evita sursele comunicării distorsionate observate în grupuri: dominarea grupului de una sau mai multe persoane; presiuni de respectare a opiniei grupului, diferențe de personalitate și conflicte interpersonale și dificultatea de a se opune public persoanelor cu poziții de autoritate.

Pentru a contracara asemenea probleme, aplicațiile tehnicii „Delphi” s-au bazat pe cinci principii:

- anonimatul – toți experții implicați se comportă ca indivizi izolați din punct de vedere fizic, al căror anonimat este strict protejat;
- reiterarea și respectarea – raționamentele indivizilor sunt însumate și comunicate tuturor experților participanți, într-o serie de două sau mai multe runde sau cicluri, ceea ce permite adaptarea socială și modificarea raționamentelor anterioare;
- feedback-ul controlat – comunicarea tuturor raționamentelor are loc sub forma măsurării răspunsurilor la chestionare;
- răspunsul statistic al grupului – rezumate ale răspunsurilor individuale sunt prezentate sub forma unităților de măsură a tendinței centrale (de obicei mediană), a dispersiei și a distribuțiilor (histograma și poligoanele frecvenței);
- consensul avizat – cu doar câteva excepții, scopul central este de a crea condiții în care un consens avizat să iasă în evidență ca produs final.

Aceste principii caracterizează convențional tehnica „Delphi”, dominantă până la sfârșitul anilor '60. Ca răspuns la limitele tehnicii convenționale „Delphi” s-a încercat crearea de noi procedee, care să se adapteze complexității problemelor de strategie. Strategia „Delphi” își propune, pe de altă parte, să stârnească cele mai puternice opinii contrarii posibile, privind rezoluția potențială a unei probleme strategice, adică pentru care nu există experți, ci numai persoane informate.

Strategia „Delphi” preia două din principiile tehnicii convenționale „Delphi”, dar introduce de asemenea mai multe principii noi (în afară de cele două amintite: reiterarea și feedback-ul controlat):

- anonimatul selectiv – participanții la o strategie „Delphi” rămân anonimi numai în timpul rundelor inițiale ale exercițiului de prognozare. După ce argumentele au ieșit la iveală, participanții sunt rugați să-și susțină părerile în public;
- pledoarie multi-informată – procesul de selecție a participanților se bazează pe criterii de interes și cunoaștere, mai degrabă decât pe „expertiza în sine”. De aceea, în formarea unui grup, strategia „Delphi” încearcă să selecteze în circumstanțele specifice reprezentanți ai celor care sprijină pe cât posibil de documentat o idee.
- polarizarea răspunsurilor – în rezumarea raționamentelor individuale sunt folosite măsuri care să accentueze drastic dezacordul și conflictul. În timp ce măsurile

convenționale (mediana, categoria, deviația standard) se pot folosi în continuare, strategia „Delphi” suplimentează accentuarea polarizării între indivizi, dar și pe grupe;

- structurarea conflictului – pornind de la prezumția că tensiunile sunt firești în problemele de strategie, fiecare încercare este menită să folosească dezacordul și disensiunea ca alternative de explorare creativă a consecințelor lor. În plus, eforturile scot la iveală și explică prezumțiile și argumentele care subliniază pozițiile de confruntare. Rezultatele accesibile strategiei „Delphi” sunt fie un consens, fie o continuare a conflictului.
- conferențiere pe calculator – când este posibil, cu scopul de a structura un proces de interacțiune continuă, între indivizi separați din punct de vedere fizic și care își păstrează anonimatul, este folosit computerul. Conferențierea informatizată elimină nevoia de runde „Delphi” distincte.

„Delphi” poate fi organizată printr-o mulțime de tehnici, în funcție de context, de priceperea și ingeniozitatea persoanelor care o aplică. Pentru că strategia „Delphi” este o inițiativă majoră de cercetare, ea implică un număr mare de chestiuni tehnice (inclusiv mostre), un chestionar, încredere și precizie, precum și deprinderi de analiză și interpretare a datelor. Această tehnică poate fi cel mai bine prezentată printr-o serie de pași, care se influențează reciproc:

Pasul 1 – Specificarea chestiunii: analistul trebuie să hotărască problemele specifice care trebuie abordate de către persoane informate. De exemplu, dacă aria de preocupare ar fi o politică națională privind abuzul de droguri, una dintre probleme ar fi „dacă folosirea personală de marijuana trebuie sau nu să fie legalizată”. Una dintre problemele centrale ale acestui pas este în ce proporție problema poate fi dezbătută de participanți și în ce măsură de către analist? Dacă analistul este complet familiarizat cu esența problemei, este posibilă inițierea unei liste de probleme de început, mai ales în prima rundă. Aceste probleme pot fi incluse în primul chestionar, deși, cei care răspund ar trebui să aibă libertatea de a adăuga sau de a evita unele dintre aceste.

Pasul 2 – Selectarea persoanelor: trebuie să opereze la nivelul participanților cheie dintr-o arie problematică. Pentru a alege un grup reprezentativ pentru aria de conflict, este nevoie să se procedeze la clarificarea influențelor. O metodă potrivită în acest sens este analiza cu eșantionul „bulgăre de zăpadă”. Astfel, analistul începe prin a identifica un adept (de obicei cineva influent în aria problematică) și prin a solicita ca acea persoană să numească altele două care aprobă sau dezaproabă majoritatea prin opinia proprie.

Aceste două persoane sunt rugate să facă același lucru, ceea ce înseamnă că alte persoane aprobă sau dezaproabă numite opinii, iar seria continuă, de unde și sintagma „bulgăre de zăpadă”. Adepții ar trebui să fie pe cât de diferiți este posibil, nu numai în privința opiniilor, dar și sub aspectul influenței relative, al autorității formale și al afilierii la grup. Mărimea eșantionului poate oscila între 10 și 30 de persoane, acest lucru depinzând de natura problemei: cu cât problema este mai complexă și cu cât sunt participanții mai eterogeni, cu atât ar trebui să fie mai mare eșantionul.

Pasul 3 – Proiectarea chestionarului: deoarece strategia „Delphi” se desfășoară într-o succesiune de runde, analiștii trebuie să stabilească reperele chestionarului folosit în fiecare rundă. Chestionarul celei de-a doua rundă poate fi elaborat numai după

analizarea rezultatelor din prima rundă, chestionarul celei de-a treia trebuie să aștepte rezultatele celei de-a doua runde și așa mai departe. Deși chestionarul primei runde poate fi relativ nestructurat (multe întrebări cu o infinitate de răspunsuri), el poate fi și relativ structurat, cu condiția ca analistul să fie inspirat în ceea ce privește problemele majore. Chestionarul primei runde poate include mai multe tipuri de întrebări și anume:

- teme cu întrebări de prognozare care cer ca participanții să ofere estimări subiective privind probabilitatea existenței unor evenimente specifice;
- întrebări care cer participanților să clasifice problemele în funcție de importanța lor;
- întrebări referitoare la obiective care solicită raționamente privind dorința sau posibilitatea de a urma anumite scopuri;
- opțiuni – în care se cere participanților să identifice modele alternative de acțiune, care pot contribui la atingerea obiectivelor.

Există mai multe procedee de cuantificare a răspunsurilor pentru fiecare categorie de subiecte. Un procedeu este folosirea de măsuri diferite pentru tipuri diferite de întrebări. O mărime sigură poate fi folosită mai întâi pentru subiectele de prognozare. Lista cu priorități este potrivită pentru întrebările legate de diferitele probleme de discutat, metodele de evaluare a oportunității și posibilității de realizare - pentru subiecte referitoare la scopuri de îndeplinit și o anumită combinație a acestora - în vederea alegerii opțiunilor. Cea mai bună cale de a arăta caracteristicile acestei tehnici este de a ilustra maniera în care sunt prezentate în chestionarul „Delphi” subiectele sau întrebările și baremele sau metodele de evaluare.

Pasul 4 – Analiza rezultatelor din prima rundă: când se preiau chestionarele primei runde, analiștii încearcă să determine opiniile inițiale privind prognozele, problemele, scopurile și opțiunile. Frecvent, unele subiecte considerate a fi dezirabile sau importante par irealizabile și invers. Deoarece diferiți participanți vor avea aprecieri incompatibile, este binevenită utilizarea de măsuri, care nu doar să exprime tendința centrală în setul de răspunsuri, ci, de asemenea, să descrie extinderea dispersiei sau a polarizării. Aceste măsuri sumare sunt folosite nu numai pentru eliminarea subiectelor lipsite de importanță, nedorite, irealizabile și / sau nesigure, dar servesc și la crearea chestionarului celei de-a doua runde, ca mijloc de a comunica participanților rezultatele primei runde.

Pasul 5 – Construirea următoarelor chestionare: chestionarele pot fi alcătuite pentru prima, a doua, a treia, a patra și a cincea rundă. Cele mai multe strategii „Delphi” implică între trei și cinci runde. Așa cum s-a mai arătat, rezultatele rundelor principale sunt folosite ca bază pentru cele viitoare. Unul dintre cele mai importante aspecte ale strategiei „Delphi” are loc în aceste runde, deoarece candidații au ocazia de a observa rezultatele imediat precedente, care le oferă motive, ipoteze și argumente clare pentru raționamentele lor.

Observați că rundele care urmează nu includ doar informații despre tendința centrală, dispersie și polarizare: ele include argumentele în sprijinul celor mai importante raționamente incompatibile. Astfel, strategia „Delphi” promovează o dezbateră rațională, dar mărește și probabilitatea ca din proces să nu lipsească nici raționamentele mai conformiste, dar nici cele deviante. Până la finele ultimei runde a chestionarului, toți participanții au posibilitatea să-și exprime opiniile sau prognozele inițiale,

amendamentele și opțiunile, să examineze și să evalueze motivele pentru care opiniile lor diferă de ale altora, să-și reevalueze sau să-și schimbe poziția.

Pasul 6 – Organizarea întâlnirii de grup: ultima sarcină este de a aduna toți candidații și de a-i lăsa să discute despre motivele, presupunerile și argumentele pe care-și sprijină opiniile. Această întâlnire față-n față are loc după ce toți participanții au avut șansa de-a reflecta asupra pozițiilor lor și ale celorlalți și poate crea o atmosferă de încredere fundamentată, imposibilă într-o ședință obișnuită. Discuțiile față-n față creează de asemenea condiții în care participanții își pot contrazice intens pozițiile și pot primi feedback-ul imediat.

Pasul 7 – Pregătirea raportului final: nu există nici o garanție că participanții vor ajunge la consens, dar se speră ca ideile creative privind problemele, scopurile, opțiunile și consecințele să fie cel mai important produs al strategiei „Delphi”. Raportul rezultatelor finale va include o trecere în revistă a variatelor probleme și a opțiunilor disponibile, având grijă ca toate pozițiile incompatibile și argumentele fundamentale să fie prezente în întregime. Acesta poate fi transmis celor care elaborează strategii și care pot folosi rezultatele strategiei „Delphi” ca sursă de informații pentru luarea deciziilor.

b. *Analiza de impact transversal*. Tehnica „Delphi” este strâns legată de o altă tehnică de prognoză rațională folosită pe scară largă: analiza de impact transversal. Scopul analizei de impact transversal este să identifice evenimente care vor facilita sau vor inhiba existența altor evenimente relate. Conform afirmației unuia dintre inițiatori, analiza de impact transversal a fost proiectată special ca supliment la metoda convențională „Delphi”.

Instrumentul analitic de bază folosit în analiza de impact transversal este matricea impactului transversal, un tabel simetric care înregistrează pe rânduri și coloane potențiale evenimente relate.

Analiza impactului transversal este adecvată problemelor de prognoză care implică o serie de evenimente interdependente. În multe situații legătura unui eveniment cu un altul nu este pozitivă, în sensul că evenimentele nu urmează în timp unul după altul atât de clar. În plus, multe evenimente pot fi legate în mod negativ. Din acest motiv analiza cu impact transversal ia în considerare trei aspecte ale fiecărei legături.

- Legătura – arată dacă un eveniment afectează existența altui eveniment, precum și dacă direcția acestui efect este pozitivă sau negativă, în cazul că există. Efectele pozitive se desfășoară în ceea ce numim mod de amplificare, în timp ce efectele negative se situează într-o categorie numită mod de înfrânare (oprire). Un exemplu bun de legături din modul de amplificare sunt prețurile crescute ale benzinei care generează cercetări în cazul combustibililor sintetici. Cursa înarmărilor și efectele ei asupra disponibilității fondurilor pentru dezvoltarea urbană este o ilustrare a legăturilor din cadrul modului de înfrânare. Modul neconex (fără legături) se referă la evenimente de acest gen.
- Intensitatea legăturii – arată cât de puternic sunt legate evenimentele, dacă se află în modul de amplificare sau în cel de înfrânare. Unele evenimente sunt puternic legate, aceasta însemnând că existența unui eveniment schimbă substanțial existența altuia, pe când alte evenimente sunt legate slab. Cu cât este mai slabă conexiunea, cu atât se apropie mai mult de neconex.

- Timp consumat de legături – indică sub aspect cantitativ timpul (săptămâni, ani, decenii) dintre existența evenimentelor aflate în legătură. Deși evenimentele pot fi legate puternic, fie în modul de amplificare, fie cel de înfrânare, impactul unui eveniment asupra altuia se poate produce după o perioadă considerabilă de timp. De exemplu, legătura dintre producția de serie a automobilelor și abaterea sau devianța socială a solicitat decenii.

Analiza impactului transversal funcționează pe principiul *probabilității condiționale*, care arată că probabilitatea existenței unui eveniment este dependentă de existența unui alt eveniment, adică cele două evenimente nu sunt independente. Probabilitățile condiționale pot fi exprimate prin $P(E_1 / E_2)$ care se citește: „Probabilitatea primului eveniment (E_1) dat fiind al doilea eveniment (E_2)”.

Aceeași logică este extinsă la analiza impactului transversal. Construirea matricei cu impact transversal începe cu întrebarea: „Care este probabilitatea ca un anumit eveniment (E) să aibă loc înaintea unui moment specific în timp?”. Următoarea întrebare este: „Care este probabilitatea ca acest eveniment (E_2) să aibă loc, dat fiind că un alt eveniment (E_1) este sigur că îl va precede?”.

Construirea unei matrice cu impact transversal pentru o problemă rezonabil de complexă implică mii de calcule și solicită un computer. Multe aplicații ale analizei cu impact transversal din domeniul strategiei științifice și politice, mediu înconjurător, transport de energie, au implicat mai mult de 1000 iterații separate (numite „jocuri”), pentru a determina consistența matricei cu impact transversal, adică pentru a fi sigur că fiecare secvență a probabilității a fost luată în considerare înainte ca probabilitatea finală să fie calculată pentru fiecare eveniment. În ciuda complexității tehnice a analizei cu impact transversal, logica de bază a tehnicii poate fi înțeleasă repede.

Avantajul matricei cu impact transversal este acela că oferă analistului posibilitatea de a discerne interdependențe, pe care altfel le-ar lăsa neobservate. De asemenea, analiza impactului transversal permite o continuă trecere în revistă a probabilităților anterioare, pe baza noilor ipoteze sau probe. Dacă noile date empirice ar deveni accesibile pentru unele dintre evenimente, matricea ar putea fi recalculată. În mod alternativ, diferite ipoteze pot fi introduse poate ca o consecință a strategiei „Delphi”, care indică estimări și argumente incompatibile pentru a determina cât de sensibile sunt unele evenimente la schimbările din interiorul altor evenimente. În sfârșit, informațiile dintr-o matrice cu impact transversal pot fi rezumate rapid la orice punct din proces.

Matricele cu impact transversal pot fi folosite pentru descoperirea și analiza interdependențelor complexe ce se pot descrie ca probleme prost structurate. De asemenea, tehnica include o varietate de abordări apropiate de prognoza intuitivă, printre care și evaluarea tehnologică, aprecierea impactului social și prognozarea tehnologică. Analiza impactului transversal nu conține numai strategia convențională „Delphi”, ci reprezintă, de fapt, adaptarea și extensia ei naturală. În timp ce analiza impactului transversal poate fi făcută numai de către analiști, acuratețea raționamentelor subiective poate fi îmbunătățită folosind grupul de metode „Delphi”.

Ca și celelalte tehnici de prognozare abordate, analiza impactului transversal are limitele sale. Mai întâi, analistul nu poate fi niciodată sigur că toate evenimentele potențial independente au fost incluse în analiză. Acest fapt atrage din nou atenția asupra importanței structurării problemei. În al doilea rând, crearea și „jocul” unei matrice cu impact transversal reprezintă un proces destul de costisitor și consumator de timp, chiar

în condițiile în care se face apel la calculator. În al treilea rând, există dificultăți tehnice asociate cu calculele matricei. În sfârșit și cel mai important, aplicațiile existente ale analizei cu impact transversal suferă de aceleași slăbiciuni ca tehnologia convențională „Delphi”, adică un accent nerealist de mare asupra consensului dintre specialiști. Multe din problemele de prognozare pentru care analiza impactului transversal este potrivită, sunt exact felurile de probleme în care larg răspândit este conflictul, iar nu consensul. Metodele de structurare a problemei sunt necesare pentru a înfățișa și dezbate ipotezele și argumentele incompatibile care se află la baza probabilităților condiționale subiective.

c. *Scenariul*. Pus în situația de a lua decizii în condiții de incertitudine, omul a simțit întotdeauna nevoia de informații despre impactul asupra deciziei sale. Metoda cea mai răspândită de perspectivă este cea a scenariului. Scenariul este o metodă complexă calitativ, un studiu modular asupra viitorului, bazat pe analiza structurală a variabilelor cheie, pe analiza strategiei actorilor și analiza pe experți a ipotezelor cheie privind viitorul. Un scenariu serios se elaborează în 12 -18 luni, din care jumătate din timp este necesar construirii bazei de date. El descrie un viitor potențial și secvențele intermediare.

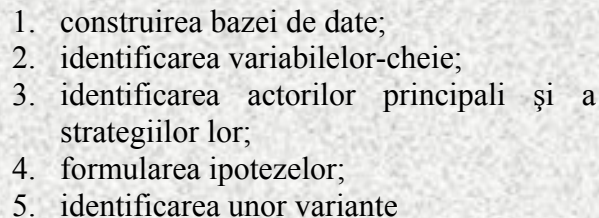
Scenariile sunt de trei tipuri:

1. *referențiale* - scenariul cel mai probabil, lipsit de surprize;
2. *tendențiale* - care extrapolează tendințele actuale, o proiecție în viitor;
3. *contrastate* - constă în explorarea unei situații extreme, imaginarea unor situații radical diferite de prezent, uneori chiar o situație opusă.

Obiectivele unui scenariu sunt:

- de a detecta problemele cheie (variabilele) ale studiului și mijloacele prin care se pot indeplini;
- descrierea evoluției sistemului studiat, ținând cont de cea mai probabilă evoluție a variabilelor cheie.

Pe baza acestora, se trece la construirea scenariilor pe faze. Fazele construirii scenariului sunt de obicei următoarele:

- 
1. construirea bazei de date;
 2. identificarea variabilelor-cheie;
 3. identificarea actorilor principali și a strategiilor lor;
 4. formularea ipotezelor;
 5. identificarea unor variante

1. *Construirea bazei de date* trebuie să fie:

- detaliată și completă, atât cantitativ cât și calitativ;
- diversă (informații economice, tehnologice, militare, sociologice, politice etc.);

- dinamică;
- explicativă cu privire la mecanismele de schimbare și la mișcările actorilor.

Construirea bazei de date se face în trei etape:

- delimitarea sistemului studiat și descrierea mediului;
- identificarea variabilelor cheie - pe baza analizei structurale;
- analiza strategiei actorilor.

2. *Identificarea variabilelor-cheie* se face pe baza analizei structurale. Analiza structurală presupune existența unui sistem, care va fi descris într-o matrice, care interconectează toate componentele sistemului. Ca metodă presupune:

- listarea tuturor variabilelor;
- determinarea relațiilor dintre ele, în cadrul unei matrici de analiză;
- căutarea variabilelor - cheie prin metoda MICMAC (matrice de impact încrucișat și multiplicare aplicată clasificării).

3. *Identificarea principalilor actori și a strategiilor lor* - după identificarea actorilor, baza de date poate fi îmbogățită prin interviuri calitative realizate cu actorii, din care ar putea reieși interesele actorilor, balanța de putere dintre ei etc.

Se alcătuieste apoi o matrice actori - obiective pentru determinarea strategiei actorilor. Informațiile care lipsesc se pot completa pe baza discuțiilor cu experți reprezentativi pentru fiecare grup de actori. Analistul francez Michel Godet a conceput o metodă de analiză sistematică a actorilor și strategiilor lor: *MACTOR* (Matricea Alianțelor și Conflictelor: Tactici, Obiective, Recomandări).

Metoda MACTOR de analiză presupune 6 stadii:

- notarea planurilor, motivațiilor, mijloacelor de acțiune ale fiecărui actor (construirea unui tabel de strategie a actorilor);
- identificarea problemelor strategice și obiectivelor asociate lor;
- notarea convergențelor și divergențelor dintre actori și strategii;
- ierarhizarea obiectivelor pentru fiecare actor și evaluarea tacticilor posibile în termenă de prioritate a obiectivelor;
- evaluarea relațiilor de putere și formularea de recomandări strategice pentru fiecare actor, ținând cont de prioritățile obiective și de resursele disponibile;
- formularea de probleme cheie (ipoteze) despre viitor.

Evoluția relațiilor de putere dintre actori poate fi prezentată sub forma unor ipoteze, care se pot realiza sau nu. Pentru a reduce din incertitudine, se pot folosi în continuare analize ale experților. Formularea de ipoteze se face prin analiză morfologică sau prin consultarea experților și reducerea variantelor la câteva, prin consens (de pildă metoda „Delphi”, care presupune folosirea sistematică a evaluărilor realizate de un grup de experți, a fost folosită de strategii americani după anii '50). În ultima etapă se trece la identificarea unor variante și strategii de acțiune.

Principala problemă a strategiei este luarea deciziei. Se pot distinge trei tipuri de decizii:

- *strategice* – referitoare la evoluția pe termen lung;
- *administrative* - legate de managementul organizației;
- *operaționale* - care au ca scop creșterea eficienței organizației.

Înainte de a lua o decizie, ea trebuie să fie clar formulată și evaluată. Din punctul de vedere a prospecției, evaluarea strategiilor se face prin metode tip cost-beneficiu, studii de impact sau ale fluxului mediu.

10. METODE ȘI TEHNICI

PENTRU RECOMANDAREA UNEI POLITICI

Există o gamă largă de metode și tehnici disponibile pentru a face recomandări în alegerea unei politici. Cele mai multe se bazează pe analiza cost-eficiență și cost-beneficiu, care vor fi detaliate în capitolele următoare. Aici vor fi avute însă în vedere doar tehnicile analitice pentru a recomanda o politică.

Cartografierea obiectivelor. O dificultate frecvent întâlnită în demersul de a face recomandări strategice ține de identificarea obiectivelor de analizat. Cartografierea obiectivelor este o tehnică folosită pentru a ordona atât obiectivele și scopurile, cât și relația acestora cu alternativele strategiei. Scopurile, obiectivele și alternativele, care au fost identificate folosind una sau mai multe metode de structurare a problemelor, pot fi descrise sub forma unui arbore de obiective, care este o pictogramă a structurii complete a obiectivelor și a relațiilor dintre acestea. Obiectivele, atunci când sunt redată sub forma unei diagrame arboricole, alcătuiesc deseori o ierarhie în care anumite obiective necesare pentru atingerea altor obiective sunt aranjate pe vertical.

În construirea unui arbore de obiective analistul poate porni de la obiectivele existente sau poate genera altele noi. Dacă este necesară generarea de obiective noi, există un număr de tehnici de structurare a problemelor disponibile în acest scop, precum analiza ierarhică, analiza clasificativă, brainstorming-ul ori analiza argumentativă. În momentul în care se obține un set de obiective, este posibilă aranjarea ierarhică a acestora sub forma unui arbore. Obiectivele „arborelui” sunt mai generale la vârf și, pe măsură ce se înaintează, sunt progresiv mai detaliate. Partea superioară a unui arbore de obiective conține scopuri largi în timp ce nivelurile joase reprezintă țelurile, obiectivele primare și sub-obiectivele.

Să observăm că atunci când citim în jos, răspundem la întrebarea: „Cum ar trebui să realizăm acest obiectiv?” Când citim în sus, răspundem la întrebarea: „De ce trebuie să urmărim acest obiectiv?” Trasarea obiectivelor este în consecință utilă nu numai în planificarea complexității implementării politicii (întrebările „cum”), dar și în clarificarea finalității acțiunii (întrebările „de ce”). În sfârșit, majoritatea obiectivelor pot fi luate în considerare atât din punctul de vedere al finalității, cât și din cel al mijloacelor.

Clarificarea valorică. Clarificarea valorică presupune identificarea și clasificarea premiselor valorice care stau la baza selecției obiectivelor tactice. Necesitatea clasificării valorice apare ca evidentă atunci când luăm în considerare faptul că pentru a face o recomandare trebuie să avem în vedere valori diferite: eficiența, eficacitatea, adecvarea, responsabilitatea, echitatea, oportunitatea. Or, de cele mai multe ori nu este posibil să

formulăm politici care să conducă simultan la realizarea tuturor acestor valori. Clarificarea valorii ajută la formularea răspunsului la întrebări de genul: Ce premise de valoare stau la baza alegerii obiectivelor strategice? Cum diferă între ele premisele valorice pe care le au analiștii, decidenții și membrii grupurilor sociale interesate de sau afectate de acea politică? Cum se explică faptul că anumite grupuri se angajează în realizarea unor obiective, cu anumite premise valorice, în timp ce altele nu? În sfârșit, ce motive sunt oferite pentru a justifica anumite obiective și premise valorice?

Există mai multe etape importante în clarificarea valorică:

- Identificați toate *obiectivele* relevante ale unei strategii sau program. Obiectivele pot fi pur și simplu listate sau afișate sub forma unui arbore cu obiective .
- Identificați toți *depozitarii* care afectează și sunt afectați de atingerea sau nu a obiectivelor. Asigurați-vă că v-ați inclus pe listă, în calitate de analist politic.
- Redactați o listă cu premisele valorice care stau la baza fiecărui *angajament* față de obiective. De exemplu, ecologiștii ar putea aprecia pozitiv conservarea mediului deoarece se păstrează calitățile estetice ale mediului natural, în timp ce proprietarii din zonele suburbane pot pune preț pe conservarea energiei deoarece le asigură o existență materială sigură.
- Distingeți premisele valorice care sunt pur și simplu expresii ale dorinței sau gustului personal (*expresii ale valorii*), pe cele care exprimă credințele anumitor grupuri (*declarații ale valorii*) și pe cele care sunt judecăți despre caracterul corect sau nu, bun sau nu al acțiunilor sau condițiilor presupuse de obiectiv (*judecăți de valoare*). De exemplu, în calitate de analist politic vă puteți exprima o dorință pentru un consum mai mare de energie; grupurile ecologice își pot afirma cerința de conservare a energiei, iar producătorii de petrol pot oferi estimări despre creșterea producției de energie, bazându-se pe dreptul universal de a folosi proprietatea privată după bunul plac al proprietarului.
- Clasificați în continuare premisele de valoare în cele care creează o bază pentru explicarea obiectivelor (de exemplu, ecologiștii caută să conserve energia deoarece acest lucru este în concordanță cu încrederea lor în valoare intrinsecă a naturii) și cele care furnizează un motiv pentru justificarea obiectivelor (de exemplu, conservarea energiei este un obiectiv potrivit deoarece natura și umanitatea sunt îndreptățite la dreptul de auto-protecție).

Avantajul în clarificarea valorică este acela că evidențiază faptul că obiectivele nu sunt doar expresia dorinței sau gustului personal, ci exprimă adesea ceva mai mult: valori cu valoare mult mai generală. Clarificarea valorii duce la înțelegerea împrejurărilor care explică obiectivele. În timp ce *bazele* valorilor sunt importante, disputele morale și etice nu se pot rezolva fără a examina *motivele* care justifică obiectivele.

Critica valorică reprezintă un set de proceduri de examinare a puterii de convingere a argumentelor, adesea contradictorii, oferite în dezbaterile asupra obiectivelor strategiei. În timp ce clarificarea valorii permite clasificarea valorilor potrivit formei, contextului și funcției, critica valorică permite examinarea rolului acestora în

argumentele care conduc la recomandarea unei anumite politici. Așa cum am văzut, clarificarea valorii se concentrează pe obiective și pe valorile susținute de depozitarii individuali. În dirijarea unei critici de valoare este necesar:

1. să se identifice diferitele susțineri valorice implicate, care pot avea un rol semnificativ în recomandarea unei politici;
2. să se listeze toți depozitarii care vor afecta sau vor fi afectați de punerea în aplicare a recomandărilor;
3. să se descrie argumentele fiecărui depozitar pentru și împotriva recomandării, accentuându-se felul în care acestea se bazează pe valorile susținute de către aceștia;
4. să se identifice fiecare element din dezbatere: informație (I), susținere (C), cuantificare (Q), justificare (W), criterii etice (B) și dezaprobare (R).
5. să se evalueze etic fiecare argument și să se determine dacă recomandarea trebuie reținută, modificată sau respinsă.

Pentru a ilustra procesul criticii valorice, imaginați un analist de politici care a realizat o analiză cost – beneficiu pentru introducerea în fiecare apartament a apometrelor. Recomandarea sau pretenția (C) este că guvernul ar trebui să adopte programul de introducere în fiecare apartament a apometrelor. Informația (I) indică faptul că beneficiul net al programului este de câteva zeci de miliarde de lei, iar raportul cost - beneficiu este de 5 la 1. Cum programul va avea ca rezultat economii de energie considerabile este aproape sigur justificat (Q). Dar să presupunem că după ce au fost analizate argumentele fiecărui depozitar, recomandarea pare mai puțin convingătoare. Justificarea oficială (W) folosită în sprijinul recomandării este aceea a bunăstării sociale crescute, o justificare care poate fi la rândul ei sprijinită (B) de criteriile Pareto sau Kaldor-Hicks. Dezaprobarea (R) derivă din faptul că de program nu vor beneficia (sau vor beneficia mult mai puțin) săracii și bătrânii. Acest motiv de respingere este sprijinit de criteriul Rawls (B), conform căruia ar trebui să câștige persoanele care sunt cele mai dezavantajate.

Dezbatere este atât economică cât și etică deoarece implică în același timp probleme de eficiență și de dreptate sau echitate. Un rezultat al dezbaterii ar putea fi modificarea recomandării astfel încât guvernul să furnizeze apometre cu un cost mic, pe o bază de cost gradată. Cei care nu-și pot permite ar putea să nu plătească nimic, iar cei cu venituri mari ar plăti mai mult. Totuși, acest lucru ar face programul mai puțin atractiv pentru cei care folosesc mai multă apă. Dacă s-ar menține prețuri echitabile (cu excepția celor săraci și bătrâni care nu ar plăti nimic) beneficiile nete totale pot fi negative. Critica valorică nu poate răspunde la întrebarea câtă eficiență ar trebui sacrificată pentru o creștere a echității sociale. Decât o analiză cost - beneficiu care să furnizeze răspunsuri la întrebarea de ce nu este potrivită, mai degrabă este realizabilă o *dezbatere etică* cu privire la această întrebare.

Structurarea costurilor. Conceptul de cost este central pentru procesul de concepere a recomandărilor de politici, ținând cont că urmărirea unui obiectiv cere aproape întotdeauna sacrificarea, mai mult sau mai puțin, a altuia.

Structurarea costurilor este o procedură folosită pentru clasificarea și descrierea tuturor costurilor care vor apărea prin stabilirea și operarea unui program. Structura

costurilor este o listă (de dorit cât mai exhaustivă) de funcții, echipament etc. care presupun cheltuirea de resurse. O structură de cost este împărțită în două mari categorii: costuri primare (directe) și secundare (indirecte). Costurile primare se subdivid în: costuri fixate la un moment dat, costuri de investiție și costuri recurente (de funcționare și întreținere).

Estimarea costului este o procedură care furnizează informații despre valoarea monetară a obiectelor într-o structură de cost. În timp ce structura de cost indică faptul că elementele ar trebui măsurate, estimarea costului le măsoară de fapt. O relație estimare - cost este o măsurare explicită a relației dintre cantitatea funcțiilor, materialelor sau a personalului și costurile acestora. Cel mai simplu tip de relație cost-estimare este costul per unitate, de exemplu, costul pe hectar de pământ, pe metru pătrat de construcții sau pe muncitor într-un anumit domeniu de activitate. O relație cost-estimare mai complexă implică folosirea regresiei lineare și estimarea de interval. De exemplu, regresia lineară poate fi folosită pentru a înțelege un interval estimat al costurilor de întreținere ale unui vehicul, folosind kilometrii parcurși drept variabilă independentă.

Relațiile de estimare a costului sunt centrale pentru formularea de recomandări, având în vedere că măsurarea explicită a relației dintre cantitatea funcțiilor, materialelor sau personalului și costurile lor permite analistului să compare mai multe politici alternative. Relațiile de estimare a costului sunt folosite pentru construirea unor modele care reprezintă o parte sau toate costurile ce vor fi solicitate pentru a iniția sau a asigura întreținerea programului.

Evaluarea prețului este o procedură care implică emiterea de judecăți subiective despre valoarea monetară a beneficiilor și a costurilor, atunci când prețurile de piață nu sunt disponibile sau nu se poate conta pe ele. Prețurile de piață ar putea fi distorsionate din mai multe motive, care includ competiția necinstită, practicile de monopol sau de oligopol, dar și programe guvernamentale de susținere a prețurilor. În aceste cazuri, estimările pot fi făcute la prețul real de piață al unui produs sau al unui serviciu. În alte cazuri, prețurile de piață pur și simplu nu sunt disponibile. Acesta este cazul frecvent întâlnit pentru anumite bunuri colective (de exemplu, aerul curat).

Analiztii pot folosi anumite proceduri pentru stabilirea prețului unor astfel de bunuri:

1. *Prețuri comparabile.* Aici analistul folosește prețuri pentru bunuri comparabile sau similare de pe piață. De exemplu, în estimarea beneficiilor economice ale timpului economisit prin realizarea unui nou sistem semafoare în intersecțiile aglomerate, analistul ar putea folosi ratele de salariu din zonă pentru a măsura în valoare monetară timpul economisit prin folosirea noilor facilități de transport. Această includere a timpului de lucru și a loisir-ului se bazează pe presupunerea (considerată însă de mulți ca îndoielnică) că timpul economisit din călătorie ar fi putut fi folosit la câștigarea unui venit.

2. *Alegerea consumatorului.* Aici analistul estimează valoarea unor elemente dificil de măsurat monetar prin observarea comportamentului consumatorului în situații în care diverse persoane sunt silite să aleagă bani și un bun care în mod obișnuit nu se poate măsura monetar. De exemplu, aprecierea valorii timpului poate fi făcută prin observarea alegerilor făcute de cineva atunci când are de ales între o călătorie cu un mijloc de transport rapid, dar scump, și unul, mai puțin rapid, dar mai ieftin. Aceasta ar putea ajuta la stabilirea a cât de gata sunt consumatorii să plătească pentru reducerea timpului călătoriei, presupunându-se că ei dețin informații complete despre relația dintre timp și costuri și că alternativele sunt egale sub toate celelalte aspecte.

3. *Cererea derivată.* Aici valoarea bunurilor pentru care nu există prețuri de piață (de exemplu, mulțumirea pentru existența parcurilor aflate în grija guvernului și a zonelor de agrement pentru care nu se plătește nici o taxă) se poate estima pe baza costurilor indirecte plătite. O curbă a cererii (care reprezintă diverse combinații preț-cantitate la care consumatorii vor folosi un serviciu) poate deriva din costurile plătite de consumatori. Aceste costuri indirecte sunt considerate a fi prețurile reale pentru folosirea parcurilor și a zonelor de agrement. Această procedură ar presupune că singurul scop al călătoriei este agrementul.

4. *Analiza prin chestionar.* Aici analistul studiază cetățenii cu ajutorul interviului sau cerându-le să completeze chestionare trimise prin poștă. Cei care răspund indică la ce nivel al costurilor ar fi gata să plătească pentru un serviciu dat (de exemplu, transportul cu autobuzul). Punctul slab al acestei proceduri constă în problema blatiștilor (*free riders*): situația în care consumatorul va pretinde că nu dorește să plătească pentru un serviciu în speranța că va beneficia de acest serviciu, iar alții vor plăti pentru el.

5. *Costul de compensație.* Analistul estimează valoarea unor bunuri - îndeosebi a celor care produc costuri externe nedorite (externalități negative) - prin intermediul prețurilor pentru acțiunile cerute în vederea corectării lor. De exemplu, costurile pagubelor ecologice ar putea fi stabilite în raport cu prețurile programelor de purificare a apei, de evitare a zgomotului etc. În mod asemănător, beneficiile unui program antipoluare ar putea fi apreciate pe baza costurilor medicale care ar putea fi evitate, deoarece datorită poluării oamenii pot contacta cancer la plămâni, emfizem și alte boli cronice.

Cartografierea constrângerilor este o procedură de identificare și clasificare a limitelor și obstacolelor care stau în calea realizării obiectivelor politicii și programului. În general, constrângerile sunt împărțite în următoarele categorii:

1. *Constrângeri fizice.* Atingerea obiectivelor poate fi limitată de etapa de dezvoltare a

cunoașterii și tehnologiei. De exemplu, reducerea poluării prin folosirea energiei solare este constrânsă de nivelul actual scăzut al dezvoltării tehnologiei solare.

2. *Constrângeri legale.* Legislația, legile proprietății și regulamentele agenției care răspunde de implementarea politicii respective limitează adesea încercările de atingere a obiectivelor.

3. *Constrângeri organizatorice.* Structura organizatorică și procesele folosite pentru aplicarea politicilor pot limita eforturile de atingere a obiectivelor. De exemplu, centralizarea excesivă, proasta conducere și moralul scăzut limitează eficiența politicilor publice.

4. *Constrângeri politice sau birocratice.* Diferite constrângeri politice pot impune limitări asupra punerii în aplicare și acceptării inițiale a politicilor. Ele se reflectă în inerția organizațională și tendințele de evitare a problemelor prin luarea de decizii suplimentare. De exemplu, pot trece ani până când anumite probleme (protecția consumatorului, protecția mediului, conservarea energiei) sunt cuprinse pe agenda de lucru a instituțiilor publice.

5. *Constrângeri distribuționale.* Politicile publice concepute în scopul de a furniza în mod eficient servicii sociale sunt deseori limitate de necesitatea de a asigura o distribuție echitabilă a costurilor și beneficiilor între diverse grupuri. Politicile care realizează cele mai mari beneficii sunt în mod frecvent cele care produc cea mai mică echitate socială (și invers!).

6. *Constrângeri bugetare.* Bugetele guvernului sunt limitate, cerând astfel ca obiectivele să fie luate în considerare în lumina resurselor mici. Bugetele fixe creează probleme, drept pentru care analiștii sunt siliți să ia în considerare alternative care maximizează eficacitatea în limitele resurselor disponibile.

O modalitate eficace de identificare și clasificare a constrângerilor este de a construi un arbore al constrângerilor, adică o reprezentare grafică a limitelor și obstacolelor care stau în calea atingerii obiectivelor. Un astfel de arbore al constrângerilor trebuie apoi comparat cu arborele obiectivelor.

Internalizarea costului este o procedură de încorporare a tuturor costurilor externe relevante, într-o structură de cost internă. Atât costurile, cât și beneficiile pot fi internalizate prin luarea în considerare a tuturor efectelor negative și pozitive semnificative ale politicilor publice. Atunci când costurile sunt internalizate complet nu există externalități: aceasta înseamnă că o varietate de costuri externe importante - de exemplu costurile de poluare, de degradare a mediului sau costurile dislocării sociale a populației - sunt luate în calcul în mod explicit în procesul de recomandare. În general, există patru tipuri de externalități cărora analiștii politici ar trebui să le acorde o atenție deosebită:

1. *Producție - producție.* Produsele unei politici menite să deservească un grup sau o jurisdicție țintă pot afecta (pozitiv sau negativ) produsele altuia. De exemplu, politicile (de succes) pentru dezalcoolizare și dezintoxicare pot conduce la deficiențe în aplicarea legii în cadrul comunității.

2. *Producție - consum.* Produsele unei anume politici pot afecta calitatea și cantitatea bunurilor consumate de către membrii dintr-un alt grup țintă. De

exemplu, proiectele de autostrăzi cu fonduri publice pot conduce la dislocarea oamenilor din casele lor sau pot schimba cererea de bunuri și servicii din zonele vecine.

3. *Consum - consum.* Activitățile de consum presupuse de aplicarea politicilor publice într-o zonă pot afecta pattern-urile de consum din cadrul grupurilor-țintă adiacente. De exemplu, construirea unei clădiri guvernamentale foarte mari poate face dificilă găsirea unui loc de parcare.

4. *Consum - producție.* Activitățile de consum ale politicilor publice dintr-o zonă pot afecta activitățile de producție presupuse de alte politici publice, dar și de activitățile private, dintr-o zonă adiacentă. De exemplu, construcția unui cvartal de case poate îmbunătăți afacerile locale.

Dacă politicile ar fi eficiente în mod egal, un analist care nu a internalizat costurile va recomanda una anumită, în funcție de criteriul celui mai mic cost. Dacă sunt internalizate costurile este însă posibil ca o altă politică să fie cea recomandată, deoarece atunci în cazul acestora costurile totale ar fi cele mai mici.

Discounting-ul este o procedură de estimare a valorii prezente a costurilor și a beneficiilor viitoare. Această modalitate de a recomanda o politică ia în considerare efectele timpului. Variabila timpul contează, deoarece beneficiile și costurile viitoare au o valoare mai mică decât cele prezente. Un milion cheltuit astăzi este mai valoros decât unul cheltuit peste un an sau doi, deoarece milionul de azi poate fi investit, astfel încât să îi crească valoarea într-un an. În afară de câștigul din dobândă, milionul de azi este mai valorizat, deoarece mulți preferă să consume acum, iar nu într-un viitor incert: este într-adevăr greu să amâni consumul care produce o satisfacție imediată.

Multe politici generează nivele variate ale beneficiilor și costurilor care apar în timp. Aceste fluxuri de beneficii și costuri nu sunt distribuite în mod egal în timp. Din acest motiv, fiecare cost sau beneficiu viitor trebuie redus la valoarea prezentă. De exemplu, două politici de sănătate cu eficacitate egală și costuri totale identice pentru o perioadă de peste cinci ani pot părea în mod egal recomandabile. Și totuși, într-una din aceste politici (politica I) costurile se concentrează puternic în primul an, în timp ce în cealaltă (politica II) costurile sunt concentrate în ultimul an. Să mai presupunem că leul își pierde valoarea la rata de 10% pe an și că, sub această condiție, politica II atinge același nivel de eficacitate ca și politica I. Ca urmare, cele două politici pot părea în mod egal recomandabile.

Valoarea prezentă a costului sau valoarea prezentă a beneficiului se poate determina prin folosirea *factorului de discount*, care exprimă suma prin care valoarea costurilor și beneficiilor viitoare ar trebui să scadă, pentru a reflecta faptul că banii din prezent au o valoare mai mare decât cei din viitor. De îndată ce cunoaștem factorul de discount, multiplicăm pur și simplu acest factor cu valoarea cunoscută a leului pentru un cost sau beneficiu viitor, dată fiind o anumită rată de discount, de fapt rata la care valoarea viitoarelor beneficii și costuri ar trebui reduse. Factorul de discount poate fi calculat cunoscând numărul anilor pentru care trebuie reduse costurile și beneficiile viitoare. Formula de discount este :

$$FD = 1 / (1+r)^n$$

unde r este rata de discount, iar n este numărul de ani peste care scad costurile și beneficiile. Formula pentru valoarea prezentă a unui curs de beneficii sau costuri este:

$$PV = \Sigma (FV \cdot DF),$$

unde FV reprezintă valoarea viitoare a costurilor sau beneficiilor, DF este factorul de discount, iar simbolul Σ ne spune să adunăm toate produsele de costuri sau beneficii, ținând cont de valoarea factorului de discount pentru toți anii la cursul costului (sau beneficiului).

Din momentul în care cunoaștem rata de discount adecvată, este simplu să calculăm factorul de discount și valoarea prezentă a costului (sau beneficiului). Problema este că alegerea ratei de discount depinde de argumente care reflectă valorile etice ale analiștilor, oamenilor politici sau ale anumitor grupuri sociale. De exemplu: cu cât este mai mare rata cu care reducem beneficiile viitoare, cu atât este mai dificil să obținem beneficii nete și procente cost-beneficiu care să justifice politicile publice.

Din acest motiv este important felul în care este selecționată o rată a discountului:

1. *Ratele private de discount.* Selecția ratei de discount se bazează în acest caz pe opinii privind rata adecvată a dobânzii la banii împrumutați din sectorul privat. Argumentul folosirii ratelor private este acela că investițiile publice sunt făcute cu banii cetățenilor, care ar fi putut investi în sectorul privat. Rata de discount privată măsoară prin urmare beneficiile care s-ar fi obținut dacă fondurile ar fi fost lăsate în sectorul privat. Există costuri favorabile ale investițiilor publice, față de cele private. Argumentele împotriva ratelor private sunt că ele diferă foarte mult datorită distorsiunilor pieței; ratele private nu reflectă costurile sociale externe ale investițiilor private (de exemplu, poluarea); în sfârșit, ratele private reflectă preferințele de grup și individuale, iar nu pe cele ale societății în ansamblu.
2. *Ratele sociale de discount.* Aici selecția ratei de discount se bazează pe preferințele societății ca întreg. Preferințele sociale se referă la valoarea colectivă pe care o acordă societatea costurilor și beneficiilor realizate într-o perioadă dată din viitor. Această valoare colectivă nu este pur și simplu suma preferințelor individuale, deoarece reflectă un simț colectiv cu privire la ceea ce este de valoare pentru comunitate privită ca întreg. Rata socială de discount, de fapt rata la care viitoarele beneficii și costuri colective ar trebui reduse, este în general mai mică decât cea privată. Argumentele pentru o rată socială a discountului sunt că: rata socială compensează îngustimea și lipsa de viziune a preferințelor individuale; se iau în considerare costurile sociale externe ale investiției private (de exemplu, epuizarea resurselor naturale finite); reflectă o preocupare cu privire la securitatea, sănătatea și bunăstarea generațiilor viitoare. Argumentele împotriva ratei sociale a discountului sunt că este inefficientă sau „irațională” economic și că rata socială de discount ar trebui să fie *mai mare* decât cea privată. Presupoziția ar fi că rata privată subestimează într-adevăr valoarea beneficiilor viitoare, deoarece indivizii subestimează de obicei măsura în care progresul tehnologic rapid promovează venitul viitor.
3. *Ratele de discount guvernamental.* În acest caz, rata de discount este aleasă pe baza costurilor curente ale împrumuturilor guvernamentale. Problema este că rata la care guvernele pot împrumuta bani variază în mod considerabil.

Selecția unei rate de discount este ca urmare nu numai o problemă economică, ci și una profund etică. Alegerea unei rate de discount este strâns legată cu diferitele opinii asupra rolului guvernului în societate. În această situație, analistul trebuie să examineze sensibilitatea beneficiilor nete și ale ratelor cost-beneficiu față de ratele de discount

alternative și argumentele care justifică selecția acestora. Și este esențială examinarea oricăror implicații etice.

Analiza sensibilității este o procedură de examinare a rezultatelor analizei de cost-beneficiu sau cost-eficiență având în vedere ipoteze alternative cu privire la asemănarea posibilă a costurilor sau a beneficiilor. Comparând politici alternative poate exista o incertitudine considerabilă privind rezultatul posibil al acțiunii, chiar dacă s-a calculat o singură măsură generală a beneficiilor și costurilor. În această situație analistul poate introduce ipoteze alternative cu privire la costurile viitoare - de exemplu, ipoteze privind nivelul costurilor: mici, medii sau mari - și poate calcula rapoarte separate, în funcție de aceste ipoteze. Este important de fapt gradul de precizie al acestor rapoarte față de diversele ipoteze.

De exemplu, comparând două programe de pregătire a personalului, analistul poate examina evoluția costurilor de transport față de posibilele schimbări ale prețului benzinei. Analistul poate introduce ipoteze privind creșterea benzinei cu 10%, 20% și 30% pe parcursul programului. Deoarece activitățile prevăzute de programul I se situează într-o zonă semirurală, participanții trebuie să parcurgă o distanță mai mare pentru a ajunge la centrul de training față de cei din programul II, al căror centru de trening este în oraș.

Analiza plauzibilității este o procedură de testare a recomandării în raport cu criterii alternative de analiză. Astfel de criterii pot fi cele etice și analiza cost-beneficiu. De exemplu, dezbaterea privind eficacitatea unei limitări de a vitezei de circulație a autovehiculelor se pot concentra asupra gradului în care impunerea unei viteze maxime ar conduce la reducerea numărului accidentelor mortale. Plauzibilitatea analizei cost-beneficiu poate fi însă amenințată de presupunerile (care adesea au un caracter etic) despre ce ar trebui inclus în costuri și beneficii.

11. MONITORIZAREA POLITICILOR PUBLICE

Monitorizarea politicilor publice cuprinde tehnici preponderent cantitative, prin care se încearcă acoperirea distanței dintre intenții, proiecte și materializări ale politicilor publice. Adesea este inclusă în analiza de politici, însă monitorizarea sistematică și obiectivă este “o activitate esențială de evaluare” (P. H. Rossi, H. E. Freeman, 1991:167).

Delimitări conceptuale și întrebări specifice

Delimitări față de activități conexe: deoarece permite analiștilor să descrie relațiile dintre operațiunile politicii și rezultatele acestora, monitorizarea este o sursă primară de cunoștințe despre implementarea politicii. Procedura aduce informații cu privire la cauzele și consecințele politicilor publice, fiind interesată în primul rând de stabilirea premiselor factuale ale acestora. "În timp ce premisele factuale și valorice sunt un flux continuu, iar *faptele* și *valorile* sunt interdependente, doar *recomandarea* și *evaluarea* sunt preocupate expres de analiza sistematică a premiselor valorice alternative" (W. Dunn, 1981:335).

Distincția dintre “monitorizare” și “evaluare” a fost uneori minimalizată, convergența lor fiind rezultatul instituționalizării crescânde a eforturilor de evaluare, dar și efectul adoptării sistemelor de gestionare a informației (MIS) de către tot mai multe politici guvernamentale. Într-adevăr, o mare parte din datele culese pentru *monitorizare* pot fi folosite pentru *evaluare*.

Demersurile de monitorizare se derulează în funcție de nevoile de informare ale celor care evaluează, ale celor care conduc desfășurarea politicii, ale celor care finanțează, precum și ale tuturor celor implicați. Ideal este ca activitățile de monitorizare, înțelese ca o parte a evaluării, să acopere integral cererile acestor grupuri; în practică însă, datorită limitelor de timp și resurse, categoriile de “consumatori” și perspectivele lor sunt ierarhizate prioritar.

Fără informații rezultate din monitorizare, evaluatorul s-ar găsi în situația de a cerceta o „cutie neagră”, neavând posibilitatea de a determina care aspect al intervenției a fost eficace și care nu ș.a.m.d.

În privința responsabilității, este important să distingem între „monitorizare” și „auditare”: auditul este o activitate normativă care compară „ce este” și „ce ar trebui să fie”. Monitorizarea se concentrează asupra „identificării și măsurării empirice a ceea ce s-a întâmplat în realitate” (Chelimsky, 1985 - apud P. H. Rossi, H. E. Freeman, 1991:178). De pildă, un auditor poate afla că, deși legislația prevede ca centrele de sănătate mentală

să fie deschise 24 de ore pe zi pentru asistență de urgență, centrele sunt deschise doar pe timpul zilei. Monitorizarea poate arăta că bugetele alocate centrelor nu sunt suficiente pentru a asigura securitatea angajaților și, drept urmare, este imposibil să se găsească persoane dispuse să lucreze noaptea în centrele situate în zonele unde se petrec multe delict. Ca urmare, deși există multe conexiuni între monitorizare și auditare, ele nu se identifică.

Noțiuni fundamentale

- *strategie de acces*: un plan de a oferi „serviciul” întregii populații vizate;
- *răspundere* (accountability): cei care conduc politica sunt datori să întocmească evidențe sau rapoarte pentru cei implicați și pentru finanțatori asupra conformității ei cu aria de acoperire, intervenția, cerințele legale și bugetare;
- *erori de acoperire*: extinderea aplicării asupra altor subgrupuri decât cele estimate a fi populația țintă;
- *arie de acoperire*: dimensiunea populației țintă asupra căreia se intenționează aplicarea politicii;
- *sistem de livrare*: procedurile și mecanismele organizaționale angajate în livrarea „serviciului”;
- *sistem de gestionare a informațiilor*: un sistem, în mod obișnuit informatizat, care oferă date curente despre livrarea „serviciului” (adesea sunt incluse date despre costurile serviciului, date demografice și sociologice și despre rezultatele tratamentului);
- *studierea procesului*: evaluarea activităților legate de identificarea țăintelor și aprecierea conformității politicii publice efective cu proiectul inițial. Sintagma se folosește sinonim cu *studierea implementării politicii*;
- *elementele politicii*: activitățile de intervenție discrete și identificabile, “tratamentele” specifice incluse în acea politică publică.

În cazul monitorizării, informațiile privind efectele politicii sunt colectate la diverse momente în timp, unele fiind cu caracter general, altele specifice. Monitorizarea:

- ✓ este interesată de efectele relevante ale politicii,
- ✓ este centrată asupra scopului,
- ✓ este orientată către schimbare,
- ✓ este preocupată de măsurarea obiectivă și subiectivă efectelor politicii,
- ✓ permite clasificarea după mai multe variabile a acestora.

Pe scurt, dacă *monitorizarea* răspunde la întrebarea: "Ce s-a întâmplat, cum și de ce?", *evaluarea* răspunde la întrebarea: "Care este diferența între ce s-a întâmplat realmente și ce nu s-ar fi întâmplat dacă acea politică nu ar fost aplicată?"

Relativ la monitorizare putem formula următoarele *întrebări*, ale căror răspunsuri surprind dimensiunile cele mai importante ale acesteia:

- *Ce?* - care sunt efectele relevante ale politicii;
- *Cum?* - care sunt indicatorii sociali semnificativi;
- *Pentru ce?* - permite clasificări ale efectelor și impactelor și alcătuirea unei baze de date, care “radiografiază” evoluția politicii;

- *Prin ce metode?* - de pildă, audit social (relaționează resursele, procesele, efectele și impactul), experiment social, observație, analiza documentelor;
- *Prin ce tehnici?* - indici numerici, grafice (histograme, poligoane de frecvență cumulativă, serii de timp etc.), “Gini index”, tabele, analiza seriilor întrerupte;
- *De ce?* - există numeroase motive pentru care se procedează la monitorizarea politicilor publice *pe parcursul derulării* acestora:
 - administrarea optimă a resurselor cere managerilor să conducă activitățile zilnice cât de eficient este posibil, cei care nu fac astfel punând în pericol nu doar propria poziție, ci chiar viitorul politicii;
 - cei care finanțează politica, precum și cei implicați au nevoie de evidența cât mai actualizată a cheltuielilor, aceste informații fiind adesea argumentul cel mai puternic în compararea performanțelor agenției care aplică politica respectivă cu o altă agenție;
 - implementarea politicii în concordanță cu standardele proiectate inițial reprezintă premisa impactului scontat; uneori însă personalul nu este disponibil, bugetul scade sau crește, echipamentele nu mai funcționează sau rațiuni politice schimbă concepția celor implicați în acea politică, așa încât aceste modificări trebuie cunoscute pentru a estima cât mai exact cum se va finaliza acea politică.

Este posibil de multe ori să apară circumstanțe în care participanții vizați de o anumită politică publică nu sunt în numărul cerut, nu pot fi identificați cu precizie ori nu colaborează conform estimărilor inițiale. O bună monitorizare poate atrage atenția asupra unor asemenea probleme, deoarece oferă o apreciere sistematică a măsurii în care o politică operează respectând proiectul și populația țintă.

Maniera cea mai obișnuită de a proiecta și derula monitorizarea este aceea prin care se găsesc informațiile relevante despre impact, dar care de asemenea vin în întâmpinarea nevoilor de *a ști* ale managerilor, finanțatorilor și ale celor implicați în derularea unei politici. Acest fapt se datorează de obicei creșterii nivelului de înțelegere și acceptare a procedurilor de evaluare de către cei care coordonează politici publice, colaborării din ce în ce mai strânse dintre evaluatori și personalul care implementează politicile, precum și inovațiilor în culegerea de date și în procedurile de analiză, sub forma “sistemului de gestionare a informațiilor” (Management Information System).

Adesea, evaluatorii doresc să-și mențină pe cât posibil independența față de cei care implementează politica, preferând să culeagă propriile date și să întreprindă analize pe cont propriu, limitând feed-back-ul de la conducere, până la terminarea evaluării. Aceasta pentru că de multe ori monitorizarea care servește scopurilor conducerii unui proiect diferă de evaluările care apreciază procesul. Persoanele angajate în evaluare insistă să deruleze o altă monitorizare decât cea aplicată pentru personalul agenției care implementează politica. Datorită motivațiilor diferite, poate apărea o oarecare animozitate între evaluatorii externi și cei interni, din agenția implicată în implementarea politicii. Și nu de puține ori se întâmplă ca cei care implementează politica “să nu mai acorde atenție informațiilor provenite din monitorizarea derulată de o echipă externă de evaluatori, chiar dacă acestea sunt oferite independent și în mod oportun” (P. H. Rossi, H. E. Freeman, 1991:171).

Problema participării populației țintă

Definirea precisă a populației țintă este esențială pentru planificarea, design-ul și implementarea unei politici. Dar toate acestea ar fi lipsite de utilitate dacă n-ar fi însoțite de proceduri pentru determinarea măsurii în care țintele participă în mod real la acea politică. De asemenea, cunoașterea dimensiunii participării este esențială pentru a estima nivelul de acceptabilitate al politicii.

Orice intervenție care cere participanților să învețe noi proceduri, care solicită schimbarea unor obiceiuri sau presupun instruire suplimentară poate înregistra dificultăți în a atrage grupurile țintă – adică acei indivizi care au caracteristicile specifice avute în vedere de politica respectivă. Dimensiunea populației asupra căreia se aplică intervenția este importantă atât pentru agenția responsabilă cu acea politică, cât și pentru cei care decid asupra finanțării ei.

Pentru a conduce eficient un proiect sunt necesare informații corecte și la momentul oportun privind participarea populației țintă, mai ales când procedurile se pot modifica dacă participarea nu are nivelul dorit. Adesea cei care planifică politicile publice neglijează problema participării atunci când dezvoltă noi programe; ei presupun că “țintele” sunt deja motivate să participe, ceea ce nu este întotdeauna adevărat.

“În timp ce *acoperirea* se referă la extensia pe care o populație țintă o atinge conform nivelului specificat în proiectul politicii, *eroarea* este gradul în care subgrupuri din populația țintă participă diferențiat” (*ibidem*: 182). Existența unei *erori de acoperire* a politicii se manifestă adesea prin aceea că unele grupuri sunt acoperite mai precis decât altele.

O astfel de eroare poate rezulta din:

- auto-selecție, adică unele subgrupuri pot participa voluntar mai frecvent decât celelalte;
- acțiunile presupuse de acea politică, de pildă personalul agenției responsabile de acea politică poate reacționa favorabil față de anumiți beneficiari ai politicii, în timp ce îi respinge pe alții;
- influențe neprevăzute, cum ar fi situarea agenției care gestionează politica, așezarea sa încurajând mai mult un grup să participe, datorită accesului convenabil la activitățile presupuse.

Atunci când se testează o politică publică, erorile de acest tip pot constitui o amenințare serioasă la validitatea evaluărilor de impact, care pot fi compromise dacă, de exemplu, dimensiunea participării țăntelor în grupurile “experimentale”, cărora li se aplică noua intervenție, este semnificativ diferită de participarea țăntelor din grupurile de “control”, asupra cărora nu se intervine. În multe evaluări de impact membrii grupului de control renunță într-o măsură mai mare decât cei care suportă intervenția din grupurile experimentale.

Dacă o politică ajunge la toți participanții pe care îi estimase inițial – și la nimeni altcineva – este fără “erori de acoperire”. Dorința rezonabilă este ca o politică să ajungă la o proporție cât mai largă din populația țintă. Excepție fac acele proiecte ale căror resurse sunt prea limitate pentru a oferi adecvat intervenția tuturor celor avuți potențial în vedere. În asemenea cazuri, probabil că definirea țăntelor nu a fost suficient de restrictivă pe parcursul planificării politicii respective. Situația poate fi corectată ulterior prin

numirea mai exactă a caracteristicilor populației țintă. Să luăm un exemplu: pentru a folosi mai eficient resursele, agenția care gestionează programul poate adăuga la *problemele de sănătate* variabile ca *vârsta, numărul de membri ai familiei, nivelul veniturilor* etc., astfel încât să reducă într-o manieră rațională dimensiunea populației care beneficiază de respectiva politică.

Cea mai frecventă problemă “de acoperire” în intervențiile sociale rămâne eșecul în a asigura participarea tuturor țințelor fie datorită erorilor în maniera de a recruta beneficiarii, fie pentru că potențialii participanți refuză tratamentul. Se întâlnește însă și situația opusă: supra-acoperire, când țințelor inițiale li se adaugă segmente de populație neavute în vedere de acea politică, astfel crescând artificial costurile. (Probabil că la noi în țară cel mai cunoscut exemplu în acest sens este extinderea tot mai largă, la sfârșitul deceniului trecut, a plăților compensatorii la noi categorii de persoane, chiar dacă populația țintă inițială era cea a minerilor.)

Atât o acoperire deficitară, cât și supra-acoperirea reprezintă cazuri de utilizare ineficientă a resurselor alocate politicii. Proporția acoperirii insuficiente este desemnată de persoanele care sunt ținte ale politicii, dar care de fapt nu participă la acesta; acoperirea excesivă este exprimată de numărul persoanelor care participă la o politică, deși nu ar avea nevoie. În general, o acoperire eficientă ar presupune *maximizarea numărului celor care beneficiază din totalul celor care au nevoie* și *minimizarea numărului celor care nu au nevoie dar beneficiază de o politică*.

Eficiența acoperirii poate fi măsurată după formula (propusă de Rossi și Freeman, 1991:184):

$$\text{Eficiența acoperirii} = 100 \times \left\{ \frac{\begin{array}{l} \text{Nr. celor care au} \\ \text{nevoie și beneficiază} \\ \hline \text{Totalul celor care au} \\ \text{nevoie și beneficiază} \end{array}}{\begin{array}{l} \text{Nr. celor care nu au} \\ \text{nevoie, dar beneficiază} \\ \hline \text{Totalul celor beneficiază} \end{array}} - 1 \right\}$$

Formula produce valoarea pozitivă de 100 când numărul celor care beneficiază este egal cu populația considerată ca țintă care ar avea nevoie de acea politică. O valoare negativă de 100 se poate produce doar dacă de acea politică beneficiază exclusiv ținte neadecvate. Valorile pozitive și negative între -100 și +100 indică nivelul acoperirii eficiente, formula oferind o modalitate de a estima eficiența unei politici atât în funcție de țintele propuse, cât și de cele cuprinse neadecvat de aceasta.

Aproape întotdeauna în "măsurarea acoperirii" este dificil de precizat numărul celor care au nevoie de respectiva intervenție, adică amploarea populației țintă. Pentru a aprecia extensia populației țintă care a beneficiat de o politică se pot folosi: înregistrarea celor care au beneficiat, studiul eșantionat al participanților la politică, precum și studiul asupra comunității, iar datele trebuie să fie corecte și consistente.

Monitorizarea *furnizării serviciului* este importantă pentru deciziile privind continuarea sau extinderea acelei politici. În mod curent apar trei tipuri de eșec de implementare:

- lipsa furnizării intervenției sau intervenția insuficientă;
- furnizarea unei intervenții greșite;
- intervenție sub standarde, necontrolată sau care variază pentru anumite segmente din populația țintă.

Aceste neajunsuri majore pot fi surprinse prin monitorizarea furnizării serviciului respectiv.

Tehnici de monitorizare

Spre deosebire de alte metode de cercetare a politicilor publice, monitorizarea nu implică proceduri care să se asocieze exclusiv unei anumite abordări. Drept pentru care aceleași tehnici pot fi aplicate pentru fiecare din cele patru abordări: contabilizare de sistem social, audit social, experiment socială și cercetări sociale cumulative.

Graficele. Sunt reprezentări picturale ale valorilor uneia sau mai multor acțiuni sau variabile rezultate. Pot fi folosite pentru a descrie o singură variabilă la anumite momente în timp, sau pentru a releva relațiile dintre două variabile. În ambele cazuri, un grafic afișează mai multe puncte, fiecare definit prin coordonatele celor două scale numerice. Scala orizontală a unui grafic se numește *abscisă*, iar scala verticală se numește *ordonată*. Când un grafic este folosit pentru a afișa o relație cauzală, axa orizontală este rezervată pentru variabila independentă x și poartă denumirea de axa x , în timp ce axa verticală este folosită pentru a afișa variabila dependentă y și se numește axa y . Deoarece unul dintre principalele scopuri ale monitorizării este de a explica modul în care acțiunile politicii afectează rezultatele acesteia, așezăm de obicei variabilele de intrare și cele de proces pe axa x și variabilele de ieșire și cele de impact pe axa y .

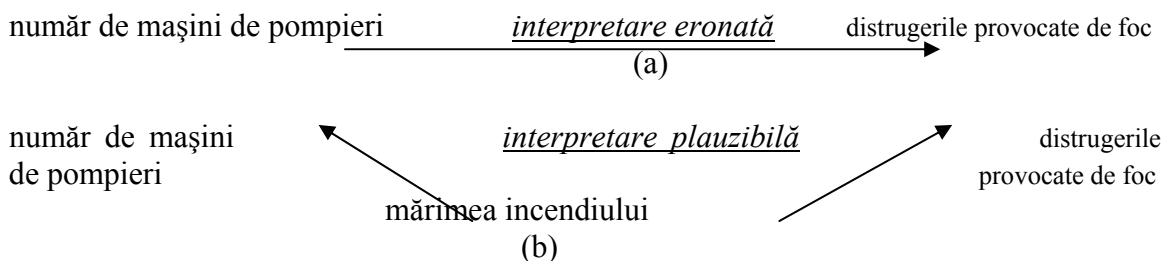
Unul dintre cele mai simple și folosite tipuri de grafice este graficul ce folosește o serie de timp. Acesta afișează o variabilă pe axa verticală și timpul în care ea se desfășoară pe axa orizontală.

a. *Serii temporale.* Graficele se mai pot folosi pentru a descrie relațiile dintre două sau mai multe variabile la un anumit moment în timp. Acestea se numesc diagrame prin puncte. Ele pot fi folosite pentru a afla dacă o variabilă se modifică în același fel cu cealaltă sau dacă sunt corelate. În cazul în care o variabilă o precede pe cealaltă în timp sau dacă există o teorie plauzibilă care să explice variabilele corelate, conchidem că există o relație cauzală între variabile. În caz contrar, variabilele sunt doar corelate, deși o variabilă nu este obligatoriu cauza celeilalte.

O problemă obișnuită în folosirea graficelor o reprezintă interpretarea eronată, situație în care două variabile par să fie corelate, dar, de fapt, sunt corelate fiecare cu o terță variabilă.

Alt mijloc pentru a descrie rezultatele politicii adoptate îl reprezintă *graficele cu bare*: o reprezentare în care datele sunt prezentate sub forma unor bare paralele separate, așezate de-a lungul axei orizontale sau verticale.

Figura1. Interpretări eronate și plauzibile ale datelor



Sursă : exemplu adaptat din H.W. Smith, "Strategii ale cercetării sociale", 1975

b. *Histogramele*. Reprezintă un fel de grafice cu bare care organizează informațiile despre o frecvență grupată a distribuției unui fenomen sau variabilei rezultate la un moment în timp. Într-o histogramă grosimea barelor de-a lungul orizontalei este egală și nu există spațiu între bare. Înălțimea barelor într-o histogramă arată frecvența cu care un fenomen se întâmplă în fiecare grup (numită intervalul unei clase).

Un alt mod de a descrie informațiile referitoare la rezultatele unei politici îl reprezintă *poligonul cu frecvențe cumulative*. Acesta este un grafic în care sunt prezentate frecvențele cumulative ale unei distribuții de-a lungul axei verticale. Dacă ne deplasăm de la stânga la dreapta de-a lungul axei orizontale, frecvența elementelor din primul grup este așezată pe axa verticală, apoi elementele din al doilea grup sunt așezate pe axa verticală și așa mai departe, până ajungem la sfârșitul scalei orizontale, care reprezintă suma tuturor frecvențelor.

Pentru a observa efectele unei politici concepute pentru diminuarea sărăciei, un model util de frecvență cumulativă este reprezentat de *curba Lorentz*, care poate fi folosită pentru a afișa distribuția impozitului populației sau izolării rezidențiale într-o populație dată. De exemplu o curbă Lorentz ne permite să comparăm o parte din venitul total câștigat de fiecare grup procentual din populație. Aceste grupuri procentuale se numesc *quintile* sau *decile* (reprezintă o cincime respectiv o zecime din populație).

Indexul Gini. Curbele Lorentz pot fi folosite de asemenea pentru a afișa distribuția populației sau a anumitor tipuri de activități. Curbele Lorentz pot fi exprimate sub forma proporției concentrației Gini (index Gini), prin care se măsoară proporția ariei totale aflată între diagonală și curba Lorentz. Formula pentru a calcula această proporție este:

$$GI = \frac{[(\sum X_i Y_{i+1}) - (\sum X_{i+1} Y_i)]}{\sum X_i Y_{i+1}}$$

Notă : X_i este distribuția procentajului cumulativ al numărului de teritorii; Y_i este distribuția procentajului cumulativ al populației sau al unei activități.

Indexul Gini arată proporția ariei dintre diagonală și curba Lorentz. Poate fi folosit pentru a descrie nivelul de bogăție, veniturile, numărul populației, a grupurilor etnice, a infracțiunilor și a altor condiții sociale. Avantajul oferit de indexul Gini este reprezentat de faptul că acesta măsoară exact concentrația, care aduce mai multă informație decât reprezentarea pictorială prin curba Lorentz. Mai mult decât atât, indexul Gini merge de la 0 (nici o concentrație) la 1 (concentrație maximă).

Reprezentări tabelare. O altă modalitate de monitorizare a rezultatelor politicilor o reprezintă construirea de tabele, adică așezarea unui șir de elemente într-un tabel de formă dreptunghiulară, folosit pentru a însuma caracteristicile principale ale uneia sau mai multor variabile. Cea mai simplă formă de reprezentare tabelară este tabelul cu o singură dimensiune (vârstă, venit, regiune, timp etc.)

Informația poate fi aranjată de asemenea în tabele cu două dimensiuni, cum ar fi nivelul de educație în raport cu venitul: grupurile țintă după niveluri de educație sau veniturile grupurilor țintă pe anumite perioade de timp.

Un alt model de tabel bidimensional implică analiza a două sau mai multe grupuri după intensitatea variabilelor rezultate care pot fi angajări, serviciile primite sau câștigurile persoanelor. De exemplu experimentele sociale sunt bazate pe comparațiile dintre grupurile care au beneficiat de un tratament aparte (de exemplu grupul experimental) și grupurile care nu au primit un astfel de tratament. Datele rezultate pot fi aranjate și în tabele cu trei dimensiuni.

Numere de index. Un mod de a monitoriza schimbările în timp ale variabilelor rezultate este construirea numerelor de index. Acestea sunt măsura a cât de mult se schimbă valoarea unui indicator sau a unui set de indicatori de-a lungul timpului față de un moment inițial. Momentul inițial este ales în mod arbitrar, atribuindu-i-se valoarea 100, care servește drept standard pentru compararea schimbărilor următoare ale indicatorilor importanți. În analiza politicilor publice sunt folosite multe numere de index, precum cele folosite pentru a supraveghea schimbările în prețurile pentru consumatori, producția industrială, gravitatea infracțiunilor, poluarea, asistența medicală, calitatea vieții și alte rezultate importante ale politicii.

Numerele de index diferă prin subiect, complexitate și grad de exactitate. Fie că se concentrează asupra prețului, calității sau valorii, numerele de index pot fi simple sau compuse. Numerele simple de index sunt cu un singur indicator (de exemplu numărul de crime /100.000 de persoane) în timp ce numerele compuse de index au mai multe tipuri de indicatori. Numerele de index pot avea *pondere implicită* sau *explicită*. În primul caz indicatorii nu sunt combinați cu nici o procedură explicită pentru a li se stabili valoarea. Există două proceduri generale pentru a construi numerele de index: *cumulare* și *normalizare*. Indicii de cumulare sunt construiți prin însumarea valorilor indicatorilor pentru anumite perioade. Procedurile de normalizare (sau așa-numita “medie a metodei relative”) necesită calcularea schimbărilor relative în valorile unui indicator de-a lungul timpului, în timp ce procedurile de cumulare nu fac acest lucru. Un index cumulativ de preț, simplu și folositor, este indexul *puterii de cumpărare*, care măsoară adevărata valoare a câștigurilor pe perioade succesive. Acest index poate fi folosit pentru a monitoriza impactul contractelor salariale asupra veniturilor reale ale angajaților ca parte integrantă a activităților colective de comerț din sectorul public. Un index al puterii de cumpărare se construiește folosind valorile din indexul prețului de consumator. Aceasta se face prin stabilirea anului pentru care dorim să cunoaștem puterea de cumpărare a salariilor și convertirea acestei valori într-un preț, adică o valoare ce exprimă prețul bunurilor și serviciilor în anul studiat, raportat la un an etalon. Pe această bază putem determina puterea de cumpărare a salariilor din anul cercetat în moneda anului de referință.

Slăbiciunile unui index cumulativ care calculează spre exemplu gradul de poluare sunt reprezentate de faptul că nu ia în calcul variațiile concentrației poluării sau problemele de sănătate pe care le provoacă.

Numerele de index au câteva limite:

- procedurile explicite de măsurare sunt lipsite adesea de acuratețe;
- este dificil să obținem date pentru indexuri care să aibă aceeași semnificație pentru toate grupurile societății;
- numerele de index nu reflectă întotdeauna schimbările cantitative semnificative pentru sensul sau importanța itemilor din index pe o perioadă de timp.

Numerele de index pot fi folosite pentru a monitoriza o largă varietate de schimbări. Totuși aceste tehnici nu oferă o modalitate sistematică de asociere a schimbărilor produse ca urmare a aplicării unei politici cu alte acțiuni politice anterioare. Există însă tehnici care permit analiștilor să elaboreze raționamente sistematice cu privire la felul în care o politică afectează rezultatele ei, precum:

- analize intermitente ale seriilor temporale;
- analize ale seriilor de control;
- analize ale regresiiilor discontinuității.

Aceste proceduri sunt folosite în corelație cu reprezentările grafice și sunt bazate pe tehnicile corelației și regresiei. Cu toate că două din aceste proceduri (serii temporale intermitente și analiza seriilor de control) sunt în mod egal aplicabile contabilizării sistemelor sociale, auditului social și experimentelor sociale, una dintre ele (analiza regresiiilor discontinuităților) este în mod exclusiv aplicabilă experimentelor sociale.

Analiza de interval temporal. Analiza de interval temporal reprezintă un set de proceduri folosite pentru transpunerea în formă grafică și statistică a modurilor în care o politică afectează rezultatele ei. Analiza de interval temporal este adecvată pentru probleme în care o agenție inițiază o anumită acțiune care are efecte asupra unei zone sau în rândul unui grup-țintă, de exemplu într-un județ anume sau în rândul tuturor familiilor aflate sub limita sărăciei. Deoarece acțiunile politicii sunt limitate la persoanele din respectiva jurisdicție sau grup-țintă, se creează prilejul de a compara rezultatele politicii în diferite jurisdicții sau categorii de grupuri-țintă. În această situație, singura bază de comparație o reprezintă rezultatele obținute în alți ani.

Această metodă este potrivită în mod special cu abordările folosite în experimentele sociale sau, mai exact, cvasi-experimente, deoarece le lipsește una sau mai multe caracteristici ale experimentelor clasice (o selecție aleatoare a participanților, desemnarea întâmplătoare a membrilor în grupuri experimentale și de control și măsurarea înainte și după experiment). Singura caracteristică pe care aceste intervale o au în comun cu experimentul clasic o reprezintă măsurarea înainte și după derularea acțiunilor politice. Avantajul major în folosirea intervalelor temporale este că ele permit concentrarea sistematică asupra diferitelor dificultăți în determinarea validității inferențelor cauzale cu privire la rezultatele politicii. Importanța acestor dificultăți poate fi observată cu ușurință atunci când comparăm rezultatele politicii.

Analiza seriilor de control. Acest tip de analiză implică adăugarea unui sau mai multor grupuri de control unei diagrame a seriilor temporale întrerupte pentru a determina

dacă trăsăturile diferitelor grupuri exercită un efect independent asupra rezultatelor politicii, în afară de acțiunea politică inițială. Logica analizei seriilor de control este aceeași ca în cazul analizei seriilor temporale întrerupte. Singura diferență este aceea că sunt adăugate graficului unul sau mai multe grupuri care nu au fost expuse acțiunii politice în cauză. Analiza seriilor de control ajută la cercetarea validității afirmațiilor cu privire la efectele acțiunii politice asupra rezultatelor politicii.

12. EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE

Acest capitol va cuprinde, mai întâi, un ghid etapizat al unei evaluări. El va fi urmat de o discuție asupra construcției metodologice și mijelilor sale. În continuare vor fi analizate abordările clasice în evaluarea de politici publice, evaluarea de impact și unele abordări post-pozitiviste ale evaluării.

Ghid etapizat al unei evaluări. O evaluare cuprinde mai multe etape. Vom prezenta mai jos o astfel de etapizare, insistând asupra problemelor specifice cu care se întâlnește cel care va realiza o astfel de activitate.

1. Descrierea politicii de evaluat

- a) caracterizarea situației anterioare politicii;
- b) ipoteza politicii;
- c) obiective generale și specifice ale politicii;
- d) planificarea inițială a activităților presupuse de politică;
- e) costuri estimate și fonduri alocate acestuia;
- f) delimitarea populației țintă și a reprezentării / satisfacției pe care aceasta o va avea.

2. Contextul evaluării. Weiss (1972) atrage atenția asupra importanței „contextului specific de acțiune” datorită căruia evaluarea poate fi percepută ca o amenințare la adresa continuării politicii publice sau a poziției anumitor funcționari care o administrează (*apud* Hogwood și Gunn, 2000: 245). De aceea, în aplicarea chestionarelor sau a altor demersuri de culegere a datelor, evaluatorul se poate confrunta cu reticența celor implicați în derularea politicii. Sursa acestor eventuale deformări o constituie teama acestora de a fi percepuți ca incompetenți sau chiar inutili și concediați. Ținând seamă de acest context, este nevoie de:

- a) precizarea *obiectivelor* evaluării (administrativ-instituționale, formal-juridice, economice, psihosociologice, axiologice etc.);
- b) circumscrierea *obiectului* evaluării (de pildă pentru cele instituționale: evoluția componentei legale, prevederi privind finanțarea);
- c) precizarea *beneficiarilor*;
- d) precizarea statutului evaluatorului: din afara sau din interiorul instituțiilor de aplicare a politicii, în funcție de tipul de evaluare ales de beneficiar, respectiv *expertă* sau *politică*.

3. *Analiza resurselor* disponibile pentru evaluare. Scopul oricărei evaluări este de a produce cunoștințe credibile, pertinente și oportune pentru comanditarii evaluării (Turgeon, 1998:197).

a) examinarea tipurilor de *date disponibile* presupune :

- *clasificarea* logică și cronologică a acestora;
- analiza *validității* interne și externe a lor (măsura în care o anumită dată reprezintă într-adevăr o variabilă mai abstractă)
- *credibilitatea* datelor.
- *comparabilitate*;
- *diversitate*: măsurători atât cantitative, cât și calitative ale variabilelor majore (Blalock, 1999:135-136).

b) *timpul* (termenul de finalizare a raportului final): de cele mai multe ori timpul reprezintă o constrângere severă pentru evaluatori;

c) *costurile* (materiale și umane) presupuse de evaluare și analiza măsurii în care acestea sunt disponibile (instituții implicate în evaluare și fonduri dedicate acesteia).

4. *Aprecierea evaluabilității* politicii și alegerea *tipului* de evaluare. Pentru a stabili dacă o politică este evaluabilă trebuie parcurși următorii pași:

1. *precizarea politicii*. Care activități locale, zonale sau de nivel național și care anume obiective constituie respectiva politică?
2. *culegerea informațiilor despre politică*. Ce informații trebuie colectate pentru a defini obiectivele, activitățile și presuposițiile fundamentale ale politicii?
3. *modelarea politicii*. Care model descrie cel mai bine politica respectivă, precum și obiectivele și activitățile asociate, din punctul de vedere al presupușilor utilizatori ai informațiilor obținute? Care este relația cauzală presupusă a exista între acțiuni și efecte?
4. *aprecierea evaluabilității politicii*. Este politica suficient de lipsită de ambiguitate încât evaluarea să poată fi folositoare? Ce tip de studii de evaluare ar fi cele mai utile?
5. *răspunsul celor care utilizează aprecierea evaluabilității*. După prezentarea concluziilor despre evaluabilitatea politicii potențialilor utilizatori, care pare a fi următorul pas care ar trebui (sau nu) să fie făcut pentru a evalua performanța politicii?

Este necesar ca evaluatorul să sistematizeze aceste etape într-un **protocol de interviu** (întrebările sunt deschise) pentru studiul celor care utilizează politica respectivă:

Specificarea politicii

1. Care sunt obiectivele politicii?
2. Ce ar trebui să fie acceptat ca dovadă a îndeplinirii obiectivelor?

Modelarea politicii

3. Ce "activități" ale politicii (de pildă, resurse, orientări, acțiuni ale conducerii) sunt disponibile pentru atingerea obiectivelor?
4. Acțiunea "A" va conduce la obiectivul "O"?

Aprecierea evaluabilității politicii

5. Ce așteaptă diferitele grupuri implicate (oficialii guvernamentali, finanțatorii etc.) de la politica respectivă în termenii de performanță? Sunt aceste expectații realiste?

6. Care este cel mai serios obstacol în atingerea obiectivelor?

Răspunsul utilizatorilor la aprecierea evaluabilității

7. De ce fel de informații privind performanța ai nevoie pentru a-ți face treaba? De ce?

8. Prezentele surse de informații privind performanța sunt adecvate? De ce? De ce nu?

9. Care este cea mai importantă sursă de informații care privesc performanța de care vei avea nevoie în anul viitor?

10. Căror probleme fundamentale ar trebui să li se adreseze orice evaluare?

(după W. Dunn, 1981:415)

5. *Metodologia evaluării*: identificarea complexului potrivit de *metode*

- precizarea fundamentelor teoretice aplicate;
- nivelurile evaluării: *empirică* sau *normativă*;
- alcătuirea *planului* (evaluation design): alegerea tehnicilor de cercetare (cantitative și calitative);
- stabilirea echipei (cei care conduc angajați cu normă întreagă și alți membrii în funcție de nevoi, persoane din interiorul sau din afara agențiilor de aplicare a politicii).

6. *Desfășurarea propriu-zisă a evaluării* (aplicarea metodei). Cercetarea în domeniul politicilor publice se folosește de metode și tehnici împrumutate de la diverse științe conexe: sociologia, psihologia, economia etc. Deoarece *ancheta prin interviu* a devenit metoda utilizată cel mai frecvent în cercetarea sociologică (Caplow, 1970) am decis să-i acordăm o atenție sporită.

“**Interviul** se bazează pe comunicarea verbală și presupune întrebări și răspunsuri ca și *chestionarul*. Spre deosebire însă de chestionar, unde întrebările și răspunsurile sunt scrise, interviul implică întotdeauna obținerea unor informații *verbale*” (Chelcea S., 2001: 267).

Listarea avantajelor și dezavantajelor utilizării interviului ajută evaluatorul să hotărască în ce măsură aceasta tehnică reprezintă o alegere potrivită pentru ceea ce urmărește să afle. Kenneth D. Bailey (1978/1982; după S. Chelcea, 2001: 272) enumeră următoarele avantaje și dezavantaje ale utilizării interviului:

<i>Avantaje</i>	<i>Dezavantaje</i>
<ul style="list-style-type: none">flexibilitatea, posibilitatea de a obține răspunsuri specifice la fiecare întrebare;rata mai ridicată a răspunsurilor, datorată faptului că răspund și persoanele (semi-) analfabete, ca și cele care preferă mai degrabă să vorbească, decât să scrie;cantitatea și calitatea sporită a informațiilor culese, oferind prilejul de a observa și comportamentele	<ul style="list-style-type: none">costul ridicat;timpul îndelungat necesar identificării persoanelor cuprinse în eșantion etc.;erorile de interviu datorate operatorilor;imposibilitatea respondentului de a consulta documente în vederea formulării unor răspunsuri precise;inconveniente legate de dispoziția sau starea de oboseală a celui care răspunde;

nonverbale; ▪ asigură standardizarea condițiilor de răspuns; ▪ controlul asupra succesiunii întrebărilor, de unde derivă și o mai mare acuratețe a răspunsurilor; ▪ colectarea unor răspunsuri spontane; ▪ asigură răspunsuri personale; ▪ precizează data și locul convorbirii, pentru comparabilitatea informațiilor; ▪ studierea unor probleme mai complexe.	▪ neasigurarea anonimatului; ▪ deficitul de standardizare în formularea întrebărilor; ▪ dificultăți de acces la cei care incluși în eșantion
---	--

Interviurile pot fi clasificate astfel:

- după criteriul conținutului comunicării, există interviuri *de opinie* și *documentare*;
- în funcție de durata convorbirii și de profunzimea informațiilor obținute, sunt interviuri *intensive* și *extensive*;
- gradul de libertate al cercetătorului distinge între tipurile extreme interviuri *nondirective* (deplina libertate) și cele *directive* (lipsa oricărei inovații – întrebări închise)

Un caz special îl reprezintă interviul *centrat*, care este *semistructurat*, presupunând utilizarea unui *ghid de interviu* menit să focalizeze convorbirea pe o experiență comună tuturor subiecților;

- interviurile pot fi *unice* sau *repetate* – în cazul anchetelor panel (care surprind evoluția în timp a unei problematice);
- pot fi aplicate *individual* sau *în grup*;
- interviurile pot fi făcute cu adulți, cu tineri sau cu copii – cele din urmă solicitând atenție sporită atât datorită specificului relației adult-copil, cât și datorită vocabularului limitat al copiilor și sugestibilității lor crescute.
- după modalitatea de comunicare, interviurile sunt *directe* și *prin telefon*, cele din urmă fiind adesea preferate datorită costurilor mult mai reduse, flexibilității și anonimatului relativ pe care îl asigură;
- după funcția pe care o au în cadrul cercetării, interviurile sunt *de explorare*, *de completare* sau verificare a datelor obținute prin alte metode și, de asemenea ele se mai pot constitui în *principalul demers de recoltare* a informațiilor.

7. *Diseminarea și utilizarea rezultatelor* propunerii pentru redactarea raportului de evaluare (directă / indirectă, conceptuală / persuasivă).

8. *Meta-evaluarea* (meta-evaluarea va fi discutată pe larg mai jos).

Construcția metodologică și mizele sale. După Jean Turgeon (1998: 196) putem deosebi două mari tipuri de abordări metodologice ale evaluării de politici publice: cea pozitivistă și cea constructivistă.

Ele pot fi caracterizate astfel:

- ❑ *Pozitivism*: evaluarea se aplică unui obiect (o politică publică) exterior, independent de cel care îl studiază; se folosesc mai ales experimente și studii de caz; criteriile cele mai importante țin de validitatea internă și externă, de fiabilitate, de puterea de generalizare; sistemul de valori personale ale cercetătorilor trebuie separat de fapte și nu trebuie să interfereze cu cercetarea.
- ❑ *Constructivism*: realitatea obiectivă nu există, ci există tot atâtea realități câți indivizi, ele nefiind decât construcții mentale specifice; cercetătorul și obiectul se influențează reciproc; criteriile esențiale vizează credibilitatea, transferabilitatea cunoștințelor, confirmabilitatea prin coroborare și altele care contează în realizarea evaluării.

Plecând de aici, Turgeon distinge două mari categorii de metode: „prêt-à-porter” și „sur mesure”. Dacă primele ocazionează evaluări *sumative*, celelalte sunt prevalente *formative*.

Metodele de tip „prêt-à-porter” sunt subsumate abordării pozitiviste a evaluării. Ele urmăresc verificarea *a posteriori* a faptului că un program sau o politică:

- a) produce sau nu impactul scontat;
- b) își atinge propriile obiective;
- c) produce un randament (costuri versus impact) demn de interes;
- d) nu poate fi înlocuit(ă) cu o soluție alternativă mai puțin costisitoare (*ibidem*: 198).

Principalul avantaj al apelului la acest tip de metode de evaluare este, așa cum am văzut, acela că ele sunt foarte riguroase și produc rezultate precise.

Una dintre principalele sarcini pentru un astfel de evaluator constă din a cunoaște *impactul* unei politici și a vedea dacă ipoteza teoretică ce a stat la originea acesteia (fie și în mod implicit) se dovedește a fi adevărată sau falsă. În această privință, autori ca Scriven (1980), Mény și Thoenig (1989), Yin (1994) – au subliniat necesitatea de a preciza în prealabil, cu referire la respectiva evaluare, „teoria schimbării sociale conținută de un program sau, mai larg, de o politică publică așa încât să se poată discerne corect ce este imputabil efectelor programului” (*ibidem*: 198).

În absența impactului, evaluatorul ar fi obligat să se asocieze altor experți sau grupuri de actori pentru a proceda la examinarea fazelor de formulare și aplicare a unei politici. Eșecul politicii de a modifica situația problematică a ținutelor (de a produce un impact) se poate datora unei *planificări defectuoase* (care prevedea, de exemplu, un mijloc de intervenție inadecvat) sau unei *implementări deficiente* (datorată insuficienței resurselor sau gestionării sub-optimale a celor existente).

Dimensiunea constructivă este auxiliară pentru aceste tipuri de evaluare; însă și adepții metodelor „prêt-à-porter” sesizează mizele strategice care stau dincolo de orice evaluare. De pildă, Marceau et al. (1992) arată că modul efectiv în care se realizează o evaluare depinde în cele din urmă de disponibilitatea datelor, de cunoașterea dezvoltării actuale a teoriilor, de evaluările anterioare, de avantajele diferitelor opțiuni și, desigur, depinde de constrângerile de timp și bani la care este supus exercițiul de evaluare.

Metodele de tip “**sûr mesure**” presupun acceptarea (atât în planificare, cât și în implementare) a unui rol de prim plan jucat de diferitele grupuri de actori implicați de politica publică. Astfel că evaluatorul nu trebuie să formuleze *a priori* o listă de întrebări, ci să întreprindă un proces de construcție colectivă a cunoștințelor împreună cu părțile interesate de proces.

Un asemenea demers permite o readaptare prin diferite mijloace a concluziilor evaluării, astfel încât ele să devină cât mai utile în luarea deciziei. Chestionarea evaluativă a părților implicate se deplasează din jurul problemelor relative la o mai bună înțelegere a fenomenului, către cele relative la îmbunătățirea producerii și implementării politicii. Atunci când sunt abordate *efectele*, evaluatorul constructivist postulează că cel mai în măsură să le estimeze este chiar cel care participă la acea politică; o eventuală listă de întrebări concepută anterior se poate dovedi adesea nefolositoare. Așadar: „adevăratele întrebări evaluative la care evaluatorul trebuie să răspundă, dimpreună cu diferitele grupuri de actori interpelați prin politica publică, sunt cele ridicate de aceștia din urmă, iar nu cele formulate a priori, la care încearcă să răspundă acel evaluator care croiește un proces de evaluare *de-a gata*” (Turgeon, 1998:198).

Mizele metodologice au o dublă intensiune: *politică și epistemologică*. Atributele metodologiei sunt legate de tipul de evaluatori aleși pentru procedură: ei pot fi exteriori procesului de aplicare a politicii sau pot fi implicați în acesta (stakeholders). În primul caz avem de-a face cu o evaluare *expertă* (adesea numită și managerială), în celălalt cu o evaluare de tip *politic*.

Evaluarea „expertă” este preocupată exclusiv să emită cunoștințe obiective asupra efectelor acțiunii publice și se înscrie mai degrabă în cadrele pozitivistice. *Evaluarea „politică”*, din interior, are în vedere împărtășirea unei viziuni comune asupra obiectivelor politicii, clarificată prin rezultatele evaluării, fiind o expresie a cadrului epistemic „constructivist”.

Deci: se disting două blocuri epistemice care opun principalele maniere de concepere și aplicare a evaluării politicilor publice, atât ca premise și criterii, cât și ca metode sau chiar rezultate.

Pornind pe filiera *pozitivistă*, care vizează mai ales eficiența și randamentul, se folosesc metode “*de-a gata*” privite ca *instrumente*, aplicate de un *expert*, din exteriorul instituției care derulează politica. Aceasta este perspectiva clasică, oportună în diagnoza strictă a performanței de implementare, la nivel *micro* și pe termen relativ scurt.

Dimpotrivă, un demers evaluativ *constructivist* va ținti asupra adecvării politicii și asupra extensiei ei, utilizând metodologii elaborate ad-hoc ca *proces* “*pe măsura*” înțelegerii tuturor actorilor implicați. În aceasta optică pluralistă, dialogală, evaluatorul este mai degrabă un *mediator* specializat care facilitează dezbaterile între diferitele percepții și niveluri de satisfacție pe care inițiatorii, cei care aplică și beneficiarii politicilor le au față de aceasta. Această variantă de evaluare se aplică în vederea aprecierii efectelor pe termen lung și la nivel *macro* social ale politicilor publice; dar tocmai de aceea ea presupune costuri sporite.

Evaluările pot fi folosite dintr-o varietate de motive (Eleonore Chelimsky, 1978):

- cu finalitate administrativă, pentru a aprecia ce schimbări ar fi oportune în cadrul politicii;
- pentru a identifica modalitățile de îmbunătățire a intervenției;

- pentru a verifica îndeplinirea cerințelor finanțatorilor;
- din rațiuni care țin de formularea politicii (*ex ante*), pentru a testa măsura în care noile idei rezolvă problemele comunității;
- pentru a decide extensia unei politici; pentru a furniza argumente în sprijinul sau împotriva unei politici; pentru a testa anumite ipoteze din științele sociale sau a unele principii de practică profesională.

Indiferent de scop, principala problemă rămâne cum să proiectezi și să aplici evaluarea cât mai obiectiv cu putință – adică să produci o apreciere serioasă, care să nu-și schimbe rezultatele dacă evaluarea ar fi repetată de aceeași echipă sau de alt grup.

Abordări clasice în evaluarea de politici publice. Multe din activitățile descrise ca "evaluare" sunt în esență non-evaluative. Tocmai de aceea, W. Dunn (1981) găsește de cuviință să distingă între trei abordări diferite proprii acestui proces: pseudo-evaluarea, evaluarea formală și cea în funcție de teorii și decizii.

Trei abordări evaluative (W. Dunn, 1981:407)

ABORDAREA	SCOPURI	PRESUPOZIȚII	FORME
<i>Pseudo-evaluarea</i>	Folosește metode descriptive pentru a produce informații privind efectele politicii	Măsurătorile valori-ce sunt evidente și indubitabile	Experimentele sociale; Aprecierea sistemului social; Auditul social; Cercetarea de sinteză
<i>Evaluarea formală</i>	Folosește metode descriptive de a produce informații privind efectele politicii care au fost formal anunțate drept obiective ale programului	Obiectivele și scopurile fixate formal de către cei care înfăptuiesc și administrează dau măsura valorică pozitivă programului	Evaluarea experimentală; Evaluarea retrospectivă a procesului sau a efectelor; Evaluarea dezvoltării
<i>Evaluarea decizional- teoretică</i>	Folosește metode descriptive de a produce informații privind efectele politicii care sunt valorizate explicit de mai mulți beneficiari	Scopurile fixate formal, ca și cele latente ale beneficiarilor sunt măsurile adecvate de valoare	Aprecierea evaluabilității; Analizele multiatribut ale utilității

"Pseudo-evaluarea" include activități de monitorizare. Evaluarea formală privește efectele politicii prin prisma obiectivelor acesteia, asumate ca atare încă de la început. Doar ele sunt privite ca măsuri adecvate ale valorii politicii. Principala diferență față de

pseudo-evaluare o constituie utilizarea reglementărilor legale, a documentelor pe care se bazează acea politică, precum și a interviurilor cu cei care au inițiat și administrează politica respectivă pentru a identifica, defini și specifica obiectivele acesteia. Nu este pusă sub semnul întrebării adecvarea obiectivelor formal asumate de politică, iar criteriile cel mai frecvente țin de eficiență sau eficacitate.

Una dintre cele mai importante categorii de evaluare formală este *evaluarea sumativă*, care implică efortul de a monitoriza îndeplinirea scopurilor și obiectivelor propuse după o oarecare perioadă de la derularea politicii. Ea caută să aprecieze rezultatele unor politici și programe bine stabilite.

Prin contrast, o *evaluare formativă* implică demersuri de monitorizare continuă a îndeplinirii obiectivelor. Caracteristic acestui tip de evaluare este numărul de momente diferite în timp la care sunt monitorizate efectele politicii.

Diferite evaluări formale:

- ❑ *Evaluarea dezvoltării* se referă la evaluarea activităților care sunt explicit desemnate pentru a servi nevoile de zi cu zi ale celor care conduc politica respectivă; este foarte utilă în a semnaliza slăbiciunile incipiente ale politicii și în asigurarea desfășurării operațiunilor potrivite de către cei care sunt responsabili pentru ele.
- ❑ *Evaluarea retrospectivă a procesului* presupune încheierea politicii; evident, nu permite manipularea intrărilor și proceselor, ci se bazează mai degrabă pe descrierea *ex post facto* a activităților de împlinire a politicii; cere un sistem bine pus la punct de raportare a informațiilor care privesc politica respectivă, adesea dificil de elaborat (sistemele de gestionare a datelor din agențiile guvernamentale permit uneori evaluarea retrospectivă a procesului, deoarece conțin date și despre implementare și despre efecte).
- ❑ *Evaluarea experimentală* presupune focalizarea efectelor în condițiile unui control direct asupra intrărilor și proceselor; adică, la modul ideal, controlul tuturor factorilor care ar putea influența politica respectivă, mai puțin unul - o anume variabilă procesuală sau un anume input.

Ea cere îndeplinirea mai multor condiții: (1) un set bine definit și direct manipulabil de variabile ale "tratamentului", care să fie specificate în termeni operaționali; (2) o strategie de evaluare care să permită generalizarea maximală a concluziilor privind evoluția cât mai multor grupuri țintă similare (validitate externă); (3) o strategie de evaluare care să permită minimalizarea erorii în interpretarea performanțelor politicii ca rezultante ale manipulării unor procese sau intrări ale politicii (validitate internă); (4) un sistem de monitorizare care produce date de încredere asupra relațiilor complexe dintre precondiții, evenimente neprevăzute, intrări, procese, ieșiri, impacte și consecințe incidentale. Deoarece aceste condiții metodologice sunt destul de greu de îndeplinit, cel mai adesea se optează pentru "cvasi-experimente".

- ❑ *Evaluarea retrospectivă a efectelor* implică de asemenea monitorizarea și evaluarea rezultatelor, fără însă a avea un control direct asupra intrărilor și proceselor manipulabile ale politicii, ci, în cel mai bun caz, unul indirect ori statistic - adică evaluatorul încearcă să izoleze efectele mai multor factori diferiți folosind metode calitative. Există două maniere diferite de a întreprinde asemenea evaluări: *longitudinală* și *transversală*. Studiile longitudinale urmăresc să surprindă schimbarea efectelor la diferite momente din timpul derulării politicii respective. Frecvent, asemenea studii se aplică în domeniul planning-ului familial, în care rata

fertilității și schimbările la nivelul acceptării metodelor contraceptive sunt monitorizate și evaluate de-a lungul unei perioade rezonabile de timp: de la 5 la 20 de ani. Dimpotrivă, studiile transversale încearcă să monitorizeze și să evalueze politici multiple la un anumit moment. Obiectivul acestora este de a vedea dacă rezultatele și impactul diferitelor politici variază semnificativ față de un altul, iar dacă da, care anume acțiuni, precondiții, sau evenimente neașteptate pot explica diferența.

- *Evaluarea decizional - teoretică* utilizează metode descriptive pentru a produce informații valide și de încredere despre rezultatele explicit valorizate de cât mai mulți dintre cei implicați (W. Dunn, 1981:411). Diferența specifică dintre acest tip de evaluare și *pseudo-evaluare* sau *evaluarea formală* constă din încercarea de a reliefa și a face explicite obiectivele și scopurile manifeste, ca și pe cele latente ale celor implicați (obiectivele *formale* fiind considerate doar o sursă de valoare).

Evaluarea decizional-teoretică este o modalitate de a depăși unele din deficiențele pseudo-evaluării și evaluării formale, precum:

- a) *Subutilizarea sau neutilizarea informațiilor despre ceea ce s-a efectuat.* Multe din informațiile obținute prin evaluări sunt folosite arareori sau niciodată pentru îmbunătățirea elaborării politicii, în parte pentru că evaluările nu sunt suficient de armonizate cu obiectivele și scopurile părților care au fost implicate în formularea și implementarea politicilor și programelor.
- b) *Ambiguitatea obiectivelor de îndeplinit.* Multe dintre obiectivele politicilor publice sunt vagi. Aceasta înseamnă că același obiectiv general - de pildă, îmbunătățirea stării de sănătate sau încurajarea unei mai bune conservări a energiei - pot conduce (și conduc) la rezultate care se contrazic la nivelul obiectivelor specifice. Situația este de domeniul evidenței pentru că același obiectiv poate fi operaționalizat în termenii a cel puțin următoarele tipuri diferite de criterii de evaluare: eficiență, randament, adecvare, echitate, concordanță și conformitate. Unul dintre scopurile evaluării decizional-teoretice este de a face explicită contradicția obiectivelor și de a le reduce ambiguitatea.
- c) *Multitudinea obiectivelor contradictorii.* Scopurile și obiectivele politicilor și programelor publice nu pot fi satisfăcătoare dacă se concentrează numai asupra valorilor uneia sau mai multor părți: în majoritatea situațiilor de evaluare sunt prezente mai multe persoane implicate având țeluri în conflict.

Un obiectiv principal al evaluării decizional-teoretice este de a pune în relație informațiile despre efectele politicii cu valorile celor implicați. Acest proces se desfășoară sub două forme (W. Dunn, 1981: 412):

i. *Aprecierea evaluabilității.* Pentru aceasta se apelează la un set de proceduri menite să analizeze sistemul de luare a deciziei, care se presupune că beneficiază de informațiile obținute și clarifică obiectivele, scopurile și premisele față de care trebuie măsurată performanța. Întrebarea fundamentală este dacă o politică poate fi evaluat în vreun fel. Pentru a fi evaluabilă, o politică trebuie să îndeplinească obligatoriu trei condiții:

- articulare limpede a acesteia;
- obiective și/sau consecințe clare specificate;

- un set explicit de prezumții care să lege acțiunile politicii de consecințele și/sau obiectivele sale (într-o relație de determinare).

ii. *Analiza multiatribut a utilității*. Aceasta reprezintă un set de proceduri pentru a scoate la iveală judecățile subiective ale diverselor persoane implicate cu privire la probabilitatea de a se produce și de a fi valoroase efectele scontate de politică.

Pași derulării a unei analize multiatribut a utilității sunt:

1. *Identificarea persoanelor implicate*: identificarea celor care afectează și a celor care sunt afectați de politică. Fiecare dintre cele două părți au obiective pe care caută să le maximizeze.
2. *Precizarea problemelor relevante pentru decizie*: specificarea direcției de acțiune sau interacțiune cu privire la care există un dezacord între cei implicați. În cazul cel mai simplu vor fi două: păstrarea status quo-ului și câteva noi inițiative.
3. *Specificarea rezultatelor politicii*: precizarea ordinii consecințelor așteptate în urma fiecărui curs al acțiunilor. Efectele pot fi ierarhizate atunci când o acțiune are mai multe consecințe. O ierarhie a rezultatelor este asemănătoare unui arbore al obiectivelor, cu precizarea că *rezultatele* nu sunt *obiective* decât în măsura în care sunt valorizate.
4. *Identificarea atributelor rezultatelor*: găsirea atributelor relevante care fac ca rezultatele să fie de valoare. De exemplu, fiecare rezultat al politicii poate avea diferite tipuri de beneficii și costuri pentru diversele grupuri țintă.
5. *Ordonarea atributelor*: așezați în ordinea importanței fiecare atribut valorizat.
6. *Scalarea atributelor*: scalați atributele ordonate în funcție de importanță, conferind arbitrar celui mai puțin important atribut o valoare echivalentă cu zece. Pentru a identifica atributul următor ca importanță, răspundeți la întrebarea: de câte ori este acest atribut mai important decât față de cel imediat mai puțin important? Continuați procedura de scalare până când cel mai important atribut a fost comparat cu toate celelalte. El poate avea o valoare pe scală de 10, 20, 30 de ori mai mare (sau mai mult!) decât cel mai puțin important.
7. *Standardizarea scalei*: atributele scalate vor avea valori maxime diferite pentru diversele persoane implicate. Însumați toate valorile originale pentru fiecare scală, împărțiți fiecare valoare originală la respectiva sumă, apoi înmulțiți cu 100. Aceasta rezultă din diferite scale ale căror componente au valori de până la 100.
8. *Măsurarea efectelor*: măsurarea gradului în care fiecare efect este probabil să rezulte din realizarea fiecărui atribut. Probabilitatea maximă ar trebui să ia valoarea 100, iar cea minimă 0.
9. *Calculul utilității*: calculați utilitatea fiecărui efect după formula:

$$U_i = \sum w_j u_{ij}$$

unde

U_i = agregarea utilității efectului "i"

w_j = valoarea standardizată pe scală a atributului "j"

u_{ij} = probabilitatea ca efectul "i" să aibă atributul "j"

10. *Evaluarea și prezentarea*: specificarea efectelor politicii cu cea mai mare performanță și informarea decidenților relevanți (*ibidem*: 413-414).

Valoarea *analizei multiatribut a utilității* constă în faptul că oferă posibilitatea de a gestiona obiectivele contradictorii ale tuturor celor implicați. Ea se poate aplica doar dacă pașii specificați anterior se derulează într-un *proces de grup* din care fac parte și cei implicați în mod relevant de politică. Prin urmare, grupurile care afectează și cele afectate prin politică trebuie să fie participanți activi la evaluarea performanțelor acestora.

Din perspectivă clasică, evaluarea de politici publice este privită ca un proces de învățare *din* și *despre* consecințele politicilor (Thomas Dye, 1987), adică examinarea empirică, obiectivă și sistematică a efectelor programelor și politicilor publice. Cercetările evaluative au în vedere cum poate fi măsurată o politică prin prisma obiectivelor propuse, precum și a impactului actual al politicii.

În mod curent, se măsoară relația costuri - beneficii și utilitatea, performanța sau chiar se folosesc experimente. Înțelegem mai bine rolul tehnicilor evaluative dacă relaționăm stadiile politicilor cu circuitul informațiilor – D.J. Palumbo în “The Politics of Program Evaluation” (1987). Ideea este reluată și adaptată astfel încât să reliefeze legătura dintre stadiile unei politici publice și analiza evaluativă (T. Parsons, 1995:546).

În fazele de *stabilire a agendei de lucru* și de *definire a problemei* cercetarea evaluativă are implicații în înțelegerea mărimii și distribuției problemei, în previzionarea nevoilor și în identificarea grupurilor țintă ale politicii, precum și a dimensiunilor acestora.

Stadiul de configurare, de *proiectare a politicii* presupune tehnici decizionale pentru a găsi obiectivele cele mai potrivite. Se dorește aplicarea variantei optime cost - eficiență. Analiza relației dintre cost - beneficiu și eficiență - randament reprezintă o aplicație evaluativă anterioară stadiului propriu-zis dedicat evaluării: este inițiată *prospectiv*, iar nu *retrospectiv*.

Conform lui Palumbo, în *legitimarea politicii* evaluarea privește acceptarea de către public, precum și de către cei direct implicați. Prin comparație cu analiza cost-beneficiu, *legitimarea* este un exercițiu non-rațional. Decidenții moderni vor să știe care este dimensiunea (reflectată în sondajele de opinie) sprijinului sau antipatiei față de o inițiativă. “Raționalizarea” opiniei publice în forme care să permită celor care iau decizii să facă aprecieri asupra legitimității unui program sau a unei politici sporește încrederea acestuia. În plus, măsurarea opiniei poate fi inclusă în programe, prin introducerea unei grile publicabile cu referire la satisfacția sau insatisfacția “beneficiarului” față de furnizarea serviciilor incluse în politica respectivă.

Evaluarea formativă are loc chiar pe parcursul implementării politicii și presupune analize privind amplitudinea și condițiile optime de punere în practică a politicii. Faza de implementare a politicii necesită un asemenea tip de evaluare tocmai pentru a găsi calea cea mai plină de succes. În acest stadiu se monitorizează maniera în care politica respectivă este administrată, furnizând-se astfel un feed-back menit să îmbunătățească însuși procesul de implementare.

Rossi și Freeman descriu acest mod de evaluare ca decurgând direct din:

- 1) măsura în care politica respectivă ajunge la populația țintă vizată;

- 2) conformitatea livrării serviciilor cu ceea ce era prevăzut în proiectul politicii;
- 3) natura resurselor cheltuite în derularea actuală sau viitoare a politicii (*apud* Parsons, 1995: 547).

Monitorizarea implementării oferă instrumente pentru a aprecia cum se aplică politica. Prin urmare, aceste informații pot fi folosite pentru a corecta sau a controla livrarea politicii și a o face mai eficientă. Aceasta ia forma a numeroase categorii de “sisteme de gestionare a informației” (Management Information Systems – *M.I.S.*), care facilitează acumularea și centralizarea continuă a datelor ce hrănesc decizia managerilor.

O tehnică centrală pentru abordarea *M.I.S.* a evaluării este cea a folosirii măsurării performanței ca sursă primară de informație despre aplicarea eficientă a politicii. Acest tip de evaluare a predominat în anii '70: sub presiunea finanțelor publice, era în creștere nevoia de eficientizare derivată din raportarea *input*-urilor la *output*-uri. Chestiunea cheie rămânea năzuința de a echilibra ceea ce se folosește și ceea ce se obține (Parsons, 1995: 548). Dezvoltarea evaluării performanțelor trebuie înțeleasă în contextul nevoii de control a finanțelor publice și de atingere a celui mai înalt nivel de rentabilitate, eficiență și eficacitate.

Totuși, controlul nu este atât de neutru sau de tehnicist cum s-ar putea crede datorită propensiunii pozitiviste. Indicatorii de performanță (P.I.) au adesea o nepermisă încărcătură cu valori politice: *cine stabilește criteriile pentru măsurarea performanței, cum se calculează, cine adresează întrebările, care este perioada selectată pentru evaluare, cine hotărăște ce se înțelege prin “eficiență” și “eficacitate”, cum se operaționalizează acestea.* În plus, P.I. vorbesc despre cantitate, dar multe dimensiuni relevante reprezintă *calități* care pot sau nu să fie măsurabile. Mai mult decât atât, cât este de corect (chiar și metodologic) să compari “performanțe” în domenii diferite?

Există limite incontestabile ale cuantificării, deoarece există dimensiuni *non* cantitative, ca cele legate de *echitate* și *dreptate*. O cantitate mai mare nu înseamnă neapărat că ea a fost distribuită echitabil în rândul celor care beneficiază; de asemenea, nu putem preciza care dintre aceștia aveau mai mare nevoie de respectiva intervenție. În economie, noțiunea de echitate se aplică la distribuția bunurilor sau investițiilor, distingându-i-se în mod obișnuit o dimensiune *orizontală* (cu referire la tratament egal pentru egali), precum și una *verticală* (cu referire la tratament inegal pentru inegali, pentru a-i face mai egali). Se poate întâmpla ca „mai mult” să presupună o cale pentru „mai rău”, iar „creșterea cantității” să nu fie reală pentru cei care primesc și folosesc, ci doar pentru cei la care ajung datele.

Așadar, în sine măsurarea performanțelor poate să nu însemne nimic (*ibidem*: 548). Cu toate acestea, P.I. aduc beneficii pentru că determină care este progresul pe calea atingerii obiectivelor, identifică extensiile problemei și contribuie la mai buna managerializare a personalului. Se poate contraargumenta că P.I. ajută la creșterea capacității de control asupra oamenilor și organizațiilor. Dimpotrivă, pentru ”avocații” P.I., adevărata problemă ar fi cea a integrității și profesionalismului celor care calculează și implementează acest fel de *audit al performanțelor*. Toate avantajele enumerate mai sus devin reale doar dacă P.I. reflectă adecvat activitățile. Pentru ca ei să oglindească realitatea, la modul ideal ei trebuie să posedă următoarele *caracteristici*:

- să aibă consistență în timp și între unități;
- să compare aceiași termeni; să fie clar și bine definiți;
- să măsoare doar ceea ce este în responsabilitatea managerului;

- să nu fie independenți de mediul în care este luată decizia;
- să fie cuprinzători și să reflecte ariile semnificative ale problemei;
- să se limiteze la aspectele principale ale performanței;
- să fie relevanți pentru specificul nevoilor și condițiilor mediului organizațional;
- să fie realiști în stabilirea scopurilor (Jackson, 1988; apud Parsons, 1995: 549).

Evaluarea sumativă încearcă să estimeze impactul actual al politicii sau programului asupra problemelor pentru care au fost concepute. Metodele integrate evaluării sumative sunt atât cantitative cât și calitative, relevante fiind și evaluarea politicilor de ajustare structurală și cea bazată pe teorie (Baker, 1999:1-13).

a. *Analiza Cost - Beneficiu* (A.C-B). Este o tehnică de estimare sistematică a eficienței impactelor unei politici și a intrat în uzul cercetătorilor odată cu evaluarea proiectelor de control al fluxului, din S.U.A. din anii '30. Actul de Control al Fluxului American (1936) cerea evaluarea proiectelor privind resursele de apă în termenii diferenței dintre beneficiile și costurile estimate. Ulterior, s-a încercat identificarea costurilor și beneficiilor sociale, urmând a decide dacă reglementarea propusă *maximizează beneficiul net pentru societate* (Weimer și Vining, 1999:331).

Pentru A.C-B, valoarea relevantă în luarea deciziilor este *eficiența economică*, iar cheltuiala presupusă de fiecare rezultat important trebuie monetarizată. Dar, chiar și atunci când primează alte valori decât eficiența, A.C-B rămâne un instrument util în evaluarea complexă a unei politici.

Este necesară identificarea tuturor impactelor semnificative și clasificarea lor în *costuri* și *beneficii* pentru diversele grupuri implicate. Principiul care întemeiază A.C-B este criteriul Kaldor-Hicks: o politică ar trebui adoptată doar dacă cei care vor câștiga în urma aplicării acesteia pot să compenseze pe deplin pierderile, existând încă o îmbunătățire a situației. În deciziile privind cheltuielile publice, A.C-B este principalul cadru analitic și presupune enumerarea sistematică a tuturor costurilor și beneficiilor, tangibile și intangibile (adesea dificil de cuantificat și/sau de măsurat). Ea a devenit o metodă foarte utilizată în special după cel de-al doilea război mondial.

Uneori A.C-B este descrisă ca versiune a administrației *publice* de contabilizare exclusivă a profitului și pierderilor. Totuși, analogia nu este potrivită (după E. Stokey și R. Zeckhauser, 1978: 134) deoarece examinează întregul impact al proiectului, intern și extern, pe când afacerile *private* se concentrează doar asupra impactului care le poate afecta bunăstarea. În plus, *profitul* și *costul* sunt concepte "ex post" (care descriu ceea ce s-a întâmplat după înfăptuire), în timp ce A.C-B poate fi și "ex ante": ca încercare de a evalua proiectul înainte de a decide în ce formă și la ce scară să fie aplicat sau chiar dacă nu trebuie aplicat deloc.

Argumentul fundamental implicat în A.C-B este *eficiența economică*: resursele să fie utilizate în cel mai valoros mod (incluzând și posibilitatea de a fi administrate privat). În practică, A.C-B ajută și la o definiție cât mai clară a proiectelor, presupunând o analiză cantitativă de detaliu. Tehnica prezintă pericolul potențial de a fi aplicată abuziv datorită aurei sale de obiectivitate și precizie. Foarte importantă pentru calitatea A.C-B este calitatea datelor cu care se operează.

Procedura urmată constă (în general) din cinci pași (ibidem: 136):

- 1) se identifică alternativa (sau alternativele) de analizat;
- 2) se determină toate categoriile de implicații pentru societate;
- 3) se estimează *impactul*, atribuind o valoare monetară fiecărei schimbări: cele favorabile vor fi înregistrate ca beneficii, celelalte drept costuri, acordând atenție și evoluției în timp a acestora;
- 4) se calculează *beneficiul net* (scăzând totalul costurilor din cel al beneficiilor);
- 5) se alege alternativa cea mai eficientă.

A.C-B este un instrument ce nu trebuie aplicat mecanic: circumstanțele, plasarea problemei în context și estimările generale conduc la stabilirea unui anumit nivel de detaliu al analizei.

Regula folosită este ca, în toate situațiile de alegere, să selectezi varianta care produce *beneficiul net cel mai mare*. Desigur, este posibil ca toate alternativele să producă un beneficiu net negativ, în asemenea cazuri cel mai eficient fiind atunci să nu dai curs nici uneia.

"*Raportul beneficiu-cost*" desemnează împărțirea totalului beneficiilor la costurile totale. Valoarea acesteia variază în jurul unei unități și poate conta în alegerea sau respingerea unei alternative. În multe situații, criteriul "raportului beneficiu - cost" conduce la aceleași opțiuni ca și criteriul "maximizării beneficiului net", însă nu întotdeauna (de pildă, când trebuie ales între alternative care se exclud reciproc sau când limitarea resurselor reprezintă o constrângere). De altfel, este general acceptat faptul că "raportul beneficiu-cost" nu reprezintă un criteriu satisfăcător pentru a lua o decizie (*ibidem*: 146).

Dincolo de măsurarea intrărilor și ieșirilor, precum și a echivalării acestora în bani, A.C-B trebuie să se concentreze și asupra *distribuției* costurilor și beneficiilor ce rezultă din aplicarea unei politici publice.

Frank Fischer citează în lucrarea sa (1995: 37) un set de întrebări lansate de J.T. Bonnen încă din 1969 pentru a clarifica chestiunea impactului distribuției.

Pentru *beneficii*:

- 1) Care este ținta sau obiectivul programului sau politicii publice, cine *ar trebui* să beneficieze?
- 2) Cine beneficiază *de fapt*, ce grupuri? - uneori nefiind atât de simplu să identifiți cu claritate grupurile care beneficiază.
- 3) Cât este de mare beneficiul *total* al politicii? – de multe ori, plasarea unei valori în rândul beneficiilor unui program de asemenea nu constituie o sarcină ușoară.
- 4) Care este distribuția beneficiilor politicii printre cei cărora li se aplică?
- 5) Care este distribuția curentă a investițiilor și bunurilor sau altor dimensiuni relevante pentru bunăstarea actualilor beneficiari, precum și pentru cea a beneficiarilor potențiali?

Pentru *costuri*:

- 1) Cine ar trebui să suporte costurile politicii? - uneori natura unei politici face ca răspunsul la această întrebare să fie deosebit de dificil, dacă e în general posibil.
- 2) Cine plătește de fapt costurile politicii? Identificarea grupurilor responsabile ar trebui

să ia în considerare nu doar structura taxelor, ci prețul direct și efectele intrărilor, precum și efectele indirecte ale factorului major.

- 3) Care este costul total al politicii? - de multe ori, acesta include costuri sociale și economice care nu sunt reflectate de cheltuieli bugetare.
- 4) Cum sunt distribuite costurile politicii între grupurile răspunzătoare?
- 5) Care este distribuția curentă a bunurilor și investițiilor pentru grupuri care plătesc efectiv, precum și pentru cei vizați a plăți sau potențialii plătitori?

Odată stabilit empiric efectul unei politici, evaluarea îl poate măsura de aici înainte ca "beneficiu", spre deosebire de costurile presupuse de atingerea acestuia. Trebuie puse în balanță "intrările" unei politici cu "ieșirile" acesteia, investițiile cu rezultatele obținute. Majoritatea cercetărilor experimentale se ocupă de calcularea consecințelor politicilor, prin A.C-B atribuindu-se costuri și beneficii numerice și calculându-se în termeni monetari cea mai eficientă alternativă de politică (Gramlich, 1990 - apud Fischer, 1995:35).

Prin A.C-B se verifică performanța politicilor, acordându-i o valoare economică. Pornind de la premisa că deciziile se iau tehnicist-rațional, metoda folosește valorile monetare ca standard de măsurare. Obiectivul fundamental este de a determina în ce condiții investiția fondurilor într-o politică este economic avantajoasă. În analizele mai complexe, metoda este folosită pentru a identifica politica de care să beneficieze cel mai mare număr de indivizi dintr-o societate dată.

Ideea este simplă: analistul determină mai întâi costurile de care este nevoie pentru factorii de *input* în împlinirea unei anumite politici; apoi atribuie valoare bănească rezultatelor (outcomes) prezumate ori actuale, ce se asociază în derularea politicii. În sfârșit, se calculează eficiența politicii punând în relație costurile cheltuite și beneficiile produse. O politică eficientă este una în care beneficiile depășesc costurile; o politică este ineficientă atunci când, dimpotrivă, costurile depășesc beneficiile. Folosind A.C-B în formularea politicilor publice, factorii de decizie se înscriu implicit într-o etică specifică bazată pe *utilitarianism*.

Să ne aducem aminte că, după F. Fischer (1995: 36) analiza cost – beneficiu cuprinde patru pași:

1. sunt stabiliți cei care plătesc și cei care beneficiază de aplicarea unei politici;
2. se atribuie valoare monetară pentru resurse și pentru rezultatele politicii;
3. se estimează costurile și beneficiile peste timp;
4. se calculează raportul dintre costuri și beneficii.

b. *Analiza cost - eficiență* (A.C-E). O variantă frecvent utilizată a A.C-B este *analiza cost-eficiență*. În acest caz, costurile sunt măsurate în raport cu nivelurile specifice ale rezultatului (ex: numărul de studenți care au absolvit). Într-o A.C-E, compararea variantelor de acțiune se realizează în termenii costurilor și ai potențialului relativ sau ai capacității de a atinge anumite obiective (Quade, 1982 - apud Fischer, 1995: 38).

Acest fel de analiză este folosită când scopul este de a determina *care dintre variante atinge cel mai bine obiectivul fixat*, precum și atunci când este greu să atribuie rezultatelor o valoare monetară. Principala metodă este de a calcula *media costurilor*

relative pentru rezultate. Pentru aceasta este necesar să se calculeze costurile normale ale fiecărei alternative luate în considerație, să se măsoare apoi efectele fiecărei alternative și, în sfârșit, să se decidă care alternativă are efectul cel mai mare cu prețul cel mai mic. De pildă, pentru a găsi cel mai bun raport cost - eficiență pentru transportul unor persoane dintr-un oraș la aeroport, se poate compara media per persoană a costului pentru autobuz, cu cea pentru tren (Fischer, 1995: 37).

c. *Analiza risc - beneficiu* (A.R-B). Reprezintă o altă variantă de A.C-B, dar în cazul dat consecințele negative ale unei alternative de acțiune sau ale unei politici sunt măsurate în funcție de categoriile și magnitudinea riscurilor pentru indivizii sau comunitatea expusă, în locul unităților monetare (Sylvia, Meier, and Gunn, 1991 - apud Fischer, 1995: 38). Ca și în A.C-B, procesul de luare a deciziei este formal adaptat scopului final de a alege alternativa cea mai bună de politică publică. Conform cadrului standard al A.R-B, obiectivul principal este de a alege *alternativa cu cea mai înaltă valoare cantitativă pentru volumul total al beneficiilor scontate minus numărul total și nivelul riscurilor prezumate*, pentru toți membrii afectați ai comunității relevante.

A.R-B s-a dezvoltat ca răspuns la provocările pe care societatea tehnologică le-a ridicat în fața decidenților. Datorită unui număr tot mai mare de amenințări nou apărute pentru sănătate și pentru mediu, a fost nevoie de metode de măsurare empirică a riscurilor asociate, care să vizeze evaluarea acceptabilității lor. (Acest tip de analiză nu a rămas doar o metodă generală de decizie, ci a fost formal adoptată de Agenția de Protecție a Mediului din S.U.A. drept criteriu de bază în dezvoltarea și evaluarea oricărei reglementări pertinente de mediu.)

A.R-B integrează două demersuri: A.C-B și estimarea riscului. În domeniul amintit, riscul se estimează avându-se în vedere atât potențialul pericol tehnologic, cât și amenințările toxice la sănătate. Principiul de estimare a riscurilor este același. Pentru expunerea la toxicitate, de pildă, obiectivul este de a preciza cu acuratețe implicațiile pentru sănătate înainte și după existența pericolului și de a stabili standardele valide de siguranță pentru protecția populației expuse. Aceasta presupune patru etape: procesul de identificare a pericolului; estimarea amplitudinii expunerii umane; modelarea dozei de reacție; caracterizarea riscului complet.

De obicei, se țin cont de scenariile cele mai pesimiste, rezultatul fiind exprimat în general ca un număr probabil de îmbolnăviri la o mie sau un milion de persoane expuse. Fundamentale sunt întrebările privind abilitatea de a cuantifica riscurile particulare la adresa cetățenilor, dat fiind mai ales numărul redus de date empirice despre efectele chimice în contextul expunerii respective. Evaluatorul construiește adesea modelele statistice complexe bazate pe simulări ale mișcării unor substanțe periculoase (în aer, în apă sau la animale) și pe prefigurarea activității umane ce ar crea expunerea la acestea. Datorită ipotezei folosite privind modul în care acele substanțe ajung în corpul uman, apar dificultăți de interpretare derivate din: diferența dintre efectele unei doze crescute folosită experimental și cele ale dozei mai mici existente în realitate; complexitatea transferării la om a rezultatelor aplicării testelor pe animale; raportarea expunerii pe termen lung la cea pe o perioadă mai scurtă.

A doua fază a A.R-B este o A.C-B, iar obiectivul explicit este de a *compara beneficiile rezultate din activitatea periculoasă cu riscurile pe care aceasta le implică*. Totuși, costurile se definesc în termenii nivelului specific de risc, iar nu în valori

monetare. Metoda presupune atât calcularea beneficiilor proiectului, compararea rației riscurilor și beneficiilor, cât și multiplicarea cu numărul total de populație afectată.

A.C-B, A.C-E, A.R-B sunt necesare și în evaluarea prospectivă, în urma căreia se poate opta pentru aplicarea unei politici sau a alteia, însă ele vor fi întotdeauna însoțite și de alte estimări. A.C-B este binevenită după implementarea unei politici pentru a constata în ce măsură limitările bugetare conduc la decizia de încheiere, restrângere sau transformare a politicii respective. Acest tip de evaluare ar aparține, după clasificarea propusă de Lincoln și Guba în 1985, primei generații - anume *tehnică* - urmând a subzista și a fi îmbunătățită pe parcursul celorlalte vârste ale evaluării - descriptivă, apreciativă, participativă. Analiza cost-beneficiu se înscrie în cadrele pozitivistice clasice, oarecum depășite la ora de față, dar nu abandonate.

Evaluarea de impact. Deși e tot o evaluare de tip sumativ, vom trata separat evaluarea de impact deoarece ea este, poate, forma cea mai frecventată de evaluare. Ea urmărește să stabilească dacă intervenția produce sau nu efectele scontate. Estimările au un oarecare grad de plauzibilitate, cu atât mai mare cu cât designul este mai îngrijit. Dar, cu toate că exigențele metodologice sunt înalte, presiunea unor considerații de ordin practic - timpul, banii, protejarea subiecților etc. - limitează opțiunile reale.

Evaluarea de impact vizează aprecierea efectelor unei intervenții publice prin realizarea sistematică a unor comparații semnificative – de exemplu, între situația de dinainte și cea de după aplicarea politicii; compararea impactului intervenției asupra unui grup față de altul sau între un grup asupra căruia s-a intervenit și un altul „de control”; compararea a ceea ce s-a întâmplat cu ceea ce s-ar fi putut întâmpla fără intervenția respectivă; sau compararea impactului aceleiași politici în diferite zone ale țării.

La rigoare, o evaluare de impact trebuie să estimeze un contrafactual: adică ce s-ar fi întâmplat dacă proiectul nu s-ar fi derulat, față de ceea ce s-a întâmplat în realitate. Pentru a determina aceasta, este necesară evidențierea efectelor intervenției, prin raportare la alți factori, folosind grupuri de comparație și grupuri de control. *Grupul de comparație* este un grup aleator care nu a beneficiat de programul investigat, în timp ce *grupul de control* este selecționat din aceeași categorie de populație cu cei asupra cărora se intervine.

Noțiuni cheie:

- *Factori de deformare:* variabile exterioare care rezultă deodată cu efectele și care ascund ori exagerează "adevăratele" efecte ale unei intervenții.
- *Studii transversale:* o formă de cercetare de impact în care sunt identificate ținte neexpuse tratamentului și sunt comparate cu ținte care au fost expuse.
- *Efecte de design:* impactul asupra constatărilor derivate din metodele și procedurile folosite pentru a estima efectele nete ale politicii.
- *Generalizabilitate:* extensia în care rezultatele unei evaluări de impact pot fi extrapolate la politici similare sau de la politicile abia supuse testelor la cele deja implementate.
- *Efectele rezultatelor brute:* rezultatul total măsurat printr-o evaluare, cu referire doar la partea care poate fi cauzată de intervenție.
- *Impact:* efectele nete ale politicii.
- *Meta-analiză:* analiza sistematică a unei serii de evaluări de impact a unei politici sau

a unui grup de politici, pentru a oferi o estimare serioasă și generalizabilă a efectelor nete.

- *Efecte nete*: rezultatul unei intervenții, după ce factorii deformați au fost înlăturați.
- *Măsură prin procură*: o variabilă folosită "prin asociere" pentru una care este dificil de măsurat direct.
- *Cvasi - experiment*: un design de cercetare de impact în care grupul "de control" și cel "experimental" nu au fost formate randomizat (la întâmplare).
- *Experiment randomizat*: un design de cercetare de impact în care grupul "de control" și cel "experimental" sunt selectate randomizat.
- *Încredere*: măsura în care rezultatele obținute sunt repetabile în condiții asemănătoare.
- *Reproductibilitate*: măsura în descoperirile unui studiu pot fi reproduse de alți cercetători în condiții comparabile.
- *Efect stochastic*: fluctuații de măsurare atribuibile întâmplării, șanselor.
- *Serii în timp*: un design de cercetare a impactului în care efectele sunt estimate de-a lungul unei serii de măsurători de dinainte și de după intervenție.
- *Măsură validă*: o măsură care reflectă sau se presupune că ar putea să reflecte conceptul care se intenționează a fi măsurat.

(după P. Rossi și H. Freeman, 1991: 226-227)

Evaluarea impactului este adânc înrădăcinată în valori, credințe, ideologii sau diverse alte rațiuni politice; de aceea, a face dovada că o politică a avut un anumit impact sau altul este o chestiune delicată. În privința „terminării” unei politici, ideea că procesul ar decurge conform unui calcul rațional al costurilor și beneficiilor este departe de realitate. Într-un studiu de referință din 1983, Peter de Leon releva faptul că decizia de încheiere a unei politici publice rămâne - în esență - *politică*, chiar dacă i se poate atașa eventual o evaluare sumativă.

Unul dintre cele mai interesante modele de evaluare a impactului include dirijarea unui experiment social, tocmai pentru a cerceta situația de dinainte și de după intervenție. În acest scop se folosește un *grup martor* și unul asupra căruia se intervine experimental. Datele rezultate în urma experimentului sunt de obicei foarte limpezi, dar interpretarea lor ridică probleme.

Principalele etape în proiectarea și implementarea evaluărilor de acest tip sunt:

1. descrierea succintă a politicii pentru a vedea dacă este necesară sau nu o evaluare a impactului, precum și dacă o astfel de evaluare este posibilă sau nu;
2. clarificarea obiectivelor evaluării (întrebările esențiale, piste, direcțiile de evaluare), precum și estimarea posibilelor erori;
3. aprecierea resurselor informaționale (cercetarea relevanței datelor avute la dispoziție);
4. proiectarea evaluării (stabilirea metodelor, selectarea grupurilor de comparație etc.);
5. formarea echipei de evaluatori;
6. culegerea datelor;
7. analiza datelor, alcătuirea raportului și diseminarea rezultatelor.

Întrebările tipice pentru evaluarea de impact sunt:

- Cum sunt afectați beneficiarii de politica derulată?
- Au existat îmbunătățiri ca rezultat direct al politicii respective sau ele s-ar fi produs oricum?
- Poate fi modificată acea politică astfel încât să aibă un impact mai mare?
- Costurile sunt justificate?

Uneori nu se poate delimita *impactul net* atribuibil intervenției publice, datorită insuficienței datelor semnificative care să diagnosticheze situația inițială (prin comparație cu care s-ar putea determina impactul). În situația absenței datelor privind starea anterioară, „li se poate cere celor care participă la acest program să evoce statutul lor anterior”, chiar dacă comparația va fi afectată insuficiența datelor existente (Hodwood, Gunn, 2000:247). Adesea, impactul major, inclusiv eventualele *efecte neanticipate* pot fi observate abia mai târziu.

Pot exista (și adesea există!) factori și evenimente corelate cu efectele, dar care nu sunt cauzate de intervenția publică respectivă. La rigoare, trebuie văzut ce s-ar fi întâmplat dacă respectiva politică nu s-ar fi derulat sau ce ar fi fost veridic în alte condiții. Pentru a determina aceasta, este necesară delimitarea efectului propriu-zis de alți factori, folosind grupuri *de control* și *de comparație*.

Grupurile de control sunt alcătuite din indivizi neincluși în acea politică; ei nu beneficiază de aceasta și sunt comparați cu un grup asupra căruia s-a intervenit. Persoanele din astfel de grupuri sunt selecționate întâmplător (randomizat) din aceeași populație cu participanții la respectiva politică, în timp ce grupul de comparație este un simplu grup care nu beneficiază de intervenția politicii investigate (World Bank: 9). E deosebit de important ca grupul de control și cel de comparație trebuie să fie asemănătoare din toate punctele de vedere cu grupul supus intervenției: deosebirile dintre ele să decurgă doar din participarea sau non-participarea la acea politică. Delimitarea strictă a impactului unei politici de situația de fapt este destul de delicată în absența intervenției, ea putând fi afectată de evoluția istorică, erori de selecție și de contaminare. Pentru stabilirea impactului se pot folosi și metodele calitative sau participative, care oferă adesea o incursiune critică la nivelul percepției și valorizării programului de către beneficiari.

PROIECTAREA ȘI APLICAREA EVALUĂRILOR DE IMPACT

(după procedura Băncii Mondiale)

Pe parcursul identificării politicii:

1. Determină dacă pui la punct o evaluare sau nu
2. Clarifică obiectivele evaluării
3. Explorează disponibilitatea datelor
4. Proiectează evaluarea
5. Formează echipa de evaluare
6. Dacă vor fi colectate date:
 - i. proiectează eșantionul și selecția
 - ii. dezvoltă instrumentul de culegere a datelor

- iii. pregătește personalul în domeniu și stabilește-i conducerea
- iv. testează (pilot)
- v. culege datele
- vi. gestionează datele și accesul

Pe parcursul implementării politicii:

- 7. Continuă culegerea de date
- 8. Analizează datele
- 9. Scrie rezultatele și discută-le cu cei care fac politica, precum și cu celelalte persoane implicate
- 10. Încorporează rezultatele în proiectul de derulare a politicii

Determină dacă evaluezi sau nu

Evaluarea de impact diferă de alte evaluări prin aceea că este concentrată asupra aprecierii cauzalității. Date fiind complexitatea și costurile unei evaluări de impact, trebuie estimate costurile și beneficiile și, de asemenea, trebuie analizat dacă nu ar fi mai potrivită o altă abordare (ca de exemplu monitorizarea indicatorilor de performanță sau o evaluare a procesului). Dar poate că factorul decisiv rămâne acela de a stabili dacă o astfel de evaluare are un sprijin politic solid și un suport financiar.

Mobilizarea resurselor și efortul cerute de aplicarea unei evaluări de impact sunt indicate atunci când proiectul de evaluare a politicii este inovativ, replicabil, presupune alocarea unor resurse substanțiale și intervenții bine definite. Ele ar trebui să fie prioritare dacă proiectul în cauză lansează o nouă abordare, care este luat în considerație pentru o viitoare extindere pe baza rezultatelor respectivei evaluări.

Important este de asemenea dacă politica evaluată este suficient de dezvoltată pentru a i se putea evalua impactul. Politicile pilot și reformele *in statu nascendi* sunt adesea înclinate să-și revadă conținutul, precum și maniera de implementare. Aceste schimbări pot submina coerența eforturilor evaluative, mai ales în cazul experimentelor care au nevoie de o determinare precisă a grupului de tratament și a celui de control. Atunci când politicile de evaluat sunt încă în procesul de definire, este mai indicată evitarea cercetării impactului pentru a le permite să-și păstreze flexibilitatea.

Câștigarea sprijinului politic și financiar se poate dovedi dificilă, dar este o condiție prealabilă desfășurării proiectului. Finanțatorii și politicienii trebuie convinși că evaluarea este un exercițiu util în măsura în care ea ridică întrebări ce pot fi relevante în luarea unor decizii privind extinderea, restrângerea ori rafinarea politicii. În plus, ei trebuie convinși de legitimitatea formulei de evaluare și, prin urmare, a rezultatelor, mai ales atunci când rezultatele nu sunt atât de "pozitive" precum se așteptaseră.

Finanțarea unei evaluări de impact este o chestiune delicată și pentru că datele cu privire la costurile acesteia sunt dificil de obținut. Poate că cel mai neplăcut aspect derivă din valorificarea publică a evaluării: dacă rezultatele sale urmează a fi utilizate în politicile din alte țări, cum este adesea cazul în programele Băncii Mondiale, de ce ar trebui ca o anumită țară să plătească pentru o asemenea evaluare? Experiența arată că statele sunt dispuse să suporte majoritatea costurilor evaluării, însă nu în întregime.

Să clarifici obiectivele evaluării

Odată hotărât faptul că evaluarea de impact este necesară și posibilă, trebuie stabilite cu claritate obiectivele, iar acordul asupra chestiunilor cheie care constituie

inima evaluării este esențial. Cunoașterea obiectivelor conduce la identificarea nevoilor de informație, la fixarea indicatorilor de impact și a efectelor relevante, precum și la construirea strategiei de evaluare pentru a oferi răspunsuri la întrebările dorite. Folosirea unui cadru logic reprezintă un instrument de neînlocuit pentru a identifica obiectivele programului și necesarul de date concrete.

Banca Mondială utilizează din ce în ce mai mult un astfel de cadru alcătuit de o matrice simplă de patru pe patru, în care se armonizează informațiile privind obiectivele unei politici cu:

- modul în care performanțele vor fi urmărite, folosind jaloane și orare de lucru;
- ce impact vor avea rezultatele politicii asupra instituției sau sistemului care beneficiază;
- cum va fi măsurat;
- ce input-uri sunt folosite pentru a conduce la acele rezultate.

Cu alți termeni, se prezumă că impactul scontat al politicii este dependent de ceea ce "intră", de resurse, ca și de o serie de alți factori. Trebuie identificate măsurile cantitative pentru fiecare pentru fiecare verigă din ciclul politicii. Această abordare nu conduce evaluatorul la decelarea impactului neașteptat la politici, dar îl ajută să păstreze obiectivele limpezi și în centrul atenției. Tehnicile calitative sunt de asemenea utile în evidențierea participării, în clarificarea obiectivelor și a indicatorilor impactului.

Intervențiile fiind în genere destul de complexe, evaluarea trebuie să se adreseze obiectivelor detaliate pe categorii, concentrându-se nu numai asupra impactului, dar și asupra unor aspecte operaționale: acoperirea țințelor și respectarea graficului de formulare și de implementare a politicii. Evaluarea de impact poate fi completată de analize cost - eficiență și evaluări ale procesului: raportul cost - eficiență poate interesa în mod deosebit pentru cei care vor să decidă în privința extinderii, restrângerii sau reformării intervenției; evaluarea procesului poate fi relevantă în aprecierea procedurilor, normelor, dinamicii și constrângerilor din furnizarea serviciului.

Să explorezi datele disponibile

Evaluările de impact utilizează multe categorii de date. Acestea pot include de la studii transversale și cercetări panel (la mai multe momente în timp) până la date calitative cum ar fi cele din interviuri deschise etc. Ideal ar fi ca informația să fie disponibilă la nivel de individ pentru fi sigur că este apreciat adevăratul impact. Datele de la nivel de gospodărie pot ascunde diferențe în alocarea de resurse în interiorul familiei, care afectează în principal femeile și copiii, deoarece ei au adesea o contribuție limitată la resursele productive. Cu ceva creativitate, este posibil să maximizezi resursele informaționale deja existente.

Datele caracteristice pentru populația de interes vor fi folosite drept fundament pentru a determina dimensiunile eșantionului, pentru construirea cadrului de eșantionare și pentru selectarea acestuia. Alte tipuri de date ca pot fi disponibile într-o țară dată și se pot utiliza în evaluări de impact sunt:

- studiile privind veniturile și cheltuielile la nivel de gospodărie;
- studiile de măsurare a standardului de viață (LSMS);
- studiile privind piața locurilor de muncă;
- înregistrarea cooperativelor, uniunilor de credit și a altor instituții financiare;

- datele privind sănătatea publică, mortalitatea infantilă, incidența diferitelor boli infecțioase, numărul femeilor care se folosesc metode contraceptive sau consumul de prezervative;
- studii specializate sub conducerea universităților, organizațiilor non-guvernamentale, grupurilor de consulting;
- date de monitorizare de la administratorii politicii;
- studii de caz.

Folosirea datelor de cercetare existente

Pe parcursul proiectării pot fi întreprinse multe studii. Dacă este planificată măsurarea indicatorilor ceruți, evaluarea este capabilă să extrapoleze eșantionul la populația de interes pe parcursul studiilor generale. Dimpotrivă, dacă este planificat un studiu care acoperă populația de interes, evaluarea poate introduce o întrebare ori serii de întrebări ca parte a studiului, sau poate adăuga studii calitative pentru a completa informațiile cantitative.

Identificarea resurselor de date pentru evaluarea de impact

Principala condiție care apare aici este aceea a bunei cunoașteri a politicii. Este riscant să pornești la o evaluare fără a ști multe despre detaliile administrative și instituționale ale politicii; aceste informații provin în mod obișnuit de la cei care o administrează.

- ❑ Culegerea de informații despre "faptele stilizate" relevante pentru așezare. Ele pot include modul în care funcționează piața de muncă, diviziunile etnice majore, modul de reprezentare al sărăciei, alte politici publice relevante în context.
- ❑ Eclectism în privința datelor. Sursele pot fi atât informale (de pildă, interviuri nestructurate cu participanți la acea politică), cât și date cantitative despre eșantioane reprezentative. Totuși, este dificil să detectezi contrafactuali prin interviuri sau focus-grupuri; încearcă mai degrabă să întrebi pe cineva care a participat curent la politica respectivă "ce-ai fi făcut acum dacă această politică n-ar fi existat?" Să vorbești cu participanți la politică poate fi folositor, dar nu poți oferi o evaluare credibilă bazându-te numai pe acestea.
- ❑ Garanția că există date privind indicatorii efectelor și variabilele explicative relevante. Ai nevoie să te descurci mai târziu cu eterogenitatea efectelor în funcție de condițiile de participare la politică. Efectele pot fi diferite dacă, de pildă, un participant are un nivel superior de educație. Se poate să nu fie posibil să distingi impactul politicii dacă nu controlezi această eterogenitate.
- ❑ În funcție de metodele utilizate, pot fi necesare date în ceea ce privește variabilele care influențează participarea dar nu influențează efectele ale participării date. Aceste variabile instrumentale pot fi valorificate în clasificarea efectelor cauzale ale politicilor.
- ❑ Datele despre efecte și despre variabilele explicative relevante pot fi cantitative ori calitative, dar trebuie să fie posibilă organizarea informațiilor într-o structură sistematică de date.
- ❑ Sursele specifice de date privind efectele și ceea ce le determină, inclusiv participarea la politică, derivă în mod obișnuit din anumite date de cercetare. Unități de observare pot fi gospodăria, firma, zona geografică, în funcție de politică studiată.

- Datele de cercetare pot adesea să fie suplimentate cu alte date despre acea politică (ca cele din baza de date a monitorizării politicii) sau despre localizarea ei (precum bazele de date geografice).

Proiectarea evaluării

Odată clarificate obiectivele și resursele de date, poți începe să proiectezi fazele evaluării de impact. Alegerea metodologiei va depinde de ceea ce vrei să evaluezi, de cât timp ai la dispoziție, de constrângerile bugetare, precum și de capacitatea de implementare. Argumentele pro și contra în privința diferitelor tipuri de design trebuie cântărite pentru a determina care metodologie este mai potrivită și ce tehnici cantitative și calitative se pot folosi pentru a se completa reciproc.

Chiar și după ce a fost fixată formula de evaluare și a fost construit proiectul, evaluatorii trebuie să rămână flexibili și să modifice la nevoie designul, pe măsură ce este implementat.

În definirea designului este de asemenea important cum se va armoniza evaluarea de impact cu strategia generală de monitorizare și evaluare a politicii. Întregul efort de evaluare trebuie croit după cerințele de informare specifice politicii.

Problemele de evaluat

Chestiunile ce trebuie evaluate sunt foarte legate de designul evaluării în termenii tipului de date colectate, unităților de analiză, metodologiilor folosite și a programării diverselor stadii. De exemplu, în aprecierea impactului unor manuale asupra rezultatelor în învățare, este necesară conceperea unei evaluări pentru a măsura impactul la nivelul studenților, grupelor și profesorilor pe durata unui an școlar. Un astfel de studiu, evident, va diferi de unul care își propune măsurarea impactului serviciilor oferite prin fondurile de investiție socială, care ar necesita date despre facilitățile existente în comunitate și în gospodării.

În clarificarea problemelor de evaluat, este de asemenea importantă luarea în considerație a implicațiilor acelei politici. Căci în implementarea politicii pot apărea efecte secundare, care nu pot fi surprinse prin culegerea de date și eforturile de analiză specifice.

Programarea în timp și chestiunile bugetare

Dacă întreprinzi o evaluare ex-ante, problema critică ține de estimarea impactul înainte de termenul de implementare al politicii. Oricum, rezultatele trebuie furnizate atunci când este nevoie de ele, la momentul anumit din ciclul de derulare al politicii. Ele pot fi cruciale în luarea unor decizii de continuare sau încheiere a unei politici (de pildă în perioade electorale) etc.

Anumite metode cer mai mult timp decât altele pentru aplicare. Atribuirea randomizată și metodele de comparare a situației de dinainte cu cea de după necesită mai mult timp decât abordările comparative puse la punct ex-post. Când folosești abordările comparative de apreciere a situației înainte și după implementarea unei politici, cu stabilirea unui demarcaj și aprecierea situației imediat următoare, timpul trebuie să-ți permită ca cel din urmă membru al grupului de tratament să primească intervenția, mai apoi o altă perioadă pentru ca efectele ulterioare implementării politicii să se materializeze și să fie observabile. Grossman (1994) sugerează că perioada tipică ce

trebuie să treacă pentru a se putea examina impactul este de douăsprezece până la optsprezece luni după înscrierea eşantionului în intervenție. În programele Băncii Mondiale, când se aşteaptă atât ca intervenția să aibă loc, cât şi materializarea efectelor, perioada considerată este uneori de ani.

Cerințele de timp ale evaluării nu pot conduce la modificări în politica evaluată: prin însăşi natura sa, evaluarea este un subiect încadrat temporal în restul politicii. De pildă intervențiile care privesc infrastructura cer mult timp. Variabila timp este sensibilă şi din pricina indicatorilor selectați atunci când au nevoie de o durată mai mare pentru a se manifesta în beneficiul populației, cum ar fi schimbările în rata fertilității sau la nivel educațional.

Capacitatea de implementare

În ierarhizarea complexității proiectelor de evaluare cel din urmă considerent ține de capacitatea de implementare a echipei de evaluare. Aplicarea poate fi foarte dificilă, mai ales în țările în care lipsește expertiza în privința cercetării evaluative a politicilor. Compoziția echipei de evaluare este importantă, ca şi experiența acesteia în a aplica diversele metode. Acest fapt este relevant mai ales când se lucrează cu agenții din sectorul public care au multiple responsabilități şi un personal disponibil limitat. Cunoștințele echipei sunt importante nu numai pentru calitatea evaluării, dar şi pentru oportunitatea costurilor, ținând cont de toate eforturile pe care trebuie să le facă echipa. Există situații în care conducerea agenției responsabile de acea politică este angajată şi în alte politici, nemaifiind în stare să opereze conform orarului stabilit. Aceste situații pot fi evitate dacă se constituie o unitate responsabilă exclusiv cu evaluarea respectivă: să se asigure că se respectă timpii programați pentru fiecare activitate, ca şi distribuirea personalului şi a resurselor pe parcursul tuturor activităților.

Formarea echipei de evaluare

Cei care sunt implicați în munca de evaluare trebuie să posede anumite caracteristici. Calitatea şi eventual utilitatea unei evaluări de impact pot creşte considerabil datorită unei coordonării externe între membrii echipei şi cei care fac politica publică respectivă. Membrii echipei trebuie identificați cât mai repede cu putință, după care trebuie stabilit un acord asupra rolurilor şi responsabilităților şi mecanismul de comunicare pe parcursul punctelor cheie ale evaluării.

În esență, o echipă cuprinde managerul evaluării, analiștii economici şi în științele sociale, cei care proiectează evaluarea, expertul în eşantionare, echipa de teren şi conducătorul ei, cei care structurează şi procesează datele. În funcție de mărimea, scopul şi designul studiului, unele responsabilități vor fi împărțite sau, adaptat nevoilor, alte persoane se vor adăuga nucleului echipei. Când lipsește experiența în integrarea abordărilor cantitative şi calitative, poate fi nevoie de un timp suplimentar în vederea întăririi echipei şi construirii unei colaborări depline. În general posturile cu responsabilități într-o echipă includ:

- Managerul evaluării – responsabil de stabilirea nevoilor de informație şi a indicatorilor evaluării, trasarea termenilor de referință, selectarea metodologiei de evaluare, precum şi alcătuirea echipei. În multe din cazuri, tot el se ocupă de analiza politicii publice.

- Analistii politicii – pentru datele cantitative este nevoie de un economist, iar pentru a analiza participarea și datele calitative este nevoie de un sociolog sau un antropolog. Dimpreună, ei trebuie implicați în scrierea raportului privind evaluarea.
- Expertul în eșantionare poate ghida procesul de selecție al eșantionului. În privința datelor cantitative, el trebuie să poată calcula dimensiunile adecvate ale eșantioanelor pentru indicatorii stabiliți, să selecteze eșantionul, să revadă rezultatele actualului eșantion față de cel prestabilit și să încorporeze totul analizei. În ceea ce privește datele calitative, el trebuie să se asigure că procedurile stabilite garantează o selecție corectă. De asemenea, el trebuie să selecteze locurile și grupurile pentru testările pilot.
- Designer-ul cercetării (poate fi și o echipă) are responsabilitatea de a proiecta instrumentele pentru culegerea de date, “manualele” și broșurile cu coduri și să se asigure împreună cu managerul echipei că instrumentele dedicate culegerii de date vor produce într-adevăr acele date de care este nevoie. Persoana sau echipa trebuie să fie implicate și în testările pilot, dar și în rafinarea chestionarelor.
- Managerul sau echipa de teren trebuie să fie responsabili cu supravegherea și derularea întregului efort de culegere a datelor, cu planificarea culegerii datelor, cu formarea echipei de teren (alcătuită în genere din supervizori, operatori de interviu și șoferi). În anumite culturi este necesar să se țină cont dacă cel care administrează interviul este bărbat sau femeie și dacă interviurile sunt administrate separat.
- Cei care gestionează și procesează datele proiectează programele pentru introducerea datelor, le înmagazinează, le verifică validitatea, produce rezultatele primare și oferă documentația necesară în materie de date.

Managerul echipei trebuie să aibă capacitatea de a face aranjamentele instituționale la nivel local, care să asigure calitatea și imparțialitatea rezultatelor evaluării. În plus, el trebuie desemnat așa încât să fie capabil să lucreze efectiv cu cei care produc datele, cu cei care la analizează, ca și cu politicienii care folosesc rezultatele evaluării. Dacă persoana nu este din zonă, se recomandă desemnarea uneia care are conexiunile locale necesare, cu care să se colaboreze îndeaproape.

O problemă delicată este găsirea gradului optim de separare instituțională între cei care efectuează evaluarea și cei care îi folosesc rezultatele. Desigur, se câștigă la nivelul obiectivității când instituția responsabilă de evaluarea politicii este independentă; totuși, evaluările pot viza inclusiv creșterea capacității de evaluare prin agențiile guvernamentale și atunci este mai important ca acestea să dobândească expertiză în domeniu.

Culegerea de date

Evaluarea datelor existente este un prim pas important înainte de a lansa orice nou demers de culegere de date. Tabelul 1 de mai jos așează în relație principalele metode de evaluare cu datele necesare. Majoritatea metodologiilor pot include tehnici calitative și participative în designul instrumentelor de cercetare, în identificarea indicatorilor și a variabilelor folosite.

TABELUL 1: Metodele de evaluare și necesarul corespunzător de date

(după Banca Mondială: 31)

<i>Metoda</i>	<i>Datele minime necesare</i>	<i>Datele ideale necesare</i>	<i>Abordarea calitativă</i>
Experimente controlate sau randomizate	Un proiect de studiu transversal cu sau fără beneficiari	Studii la momentul încheierii și imediat după încheierea politicii, deopotrivă asupra beneficiarilor și asupra celor neincluși. Să permită controlul evenimentelor prezente, precum și măsurarea impactului (diferențe în estimarea diferențelor).	- Eșantionarea - Identificarea indicatorilor - Culegerea de date și folosirea înregistrărilor: <ul style="list-style-type: none"> ▪ date textuale, ▪ interviuri informale / semistructurate, ▪ focus grupuri sau întâlniri cu membrii comunității, ▪ observație directă, ▪ metode participative, ▪ fotografii
Design non – experimental			
a) control construit sau potrivire	Studii de amploare, recensăminte, măsurări ale standardului de viață – care depășesc eșantionul beneficiarilor	Studii de amploare, dar și studii la nivel de familie, întreprinse la două momente diferite, pentru a controla starea prezentă	- Triunghiularizare (vezi: Dicționar de sociologie, 1993: 652)
b) comparații reflexive și “dubla diferență”	Interesează beneficiarii la momentul încheierii intervenției și imediat după	Cercetări pe serii de timp sau panel asupra beneficiarilor și compararea cu cei care nu au beneficiat	- Analiza datelor
c) control statistic sau variabile instrumentale	Date transversale reprezentative pentru populația care a beneficiat, cu variabilele instrumentale corespunzătoare	Transversale și pe serii de timp reprezentative atât pentru beneficiarii, cât și pentru ceilalți, cu variabilele instrumentale corespunzătoare	

Adaptat după Ezemenari, Rudqvist și Subbarao, 1999 și Bamberger, 1999.

Decizia cu privire la ce măsoară evaluarea

Principalul rezultat căutat și indicatorii impactului ar trebui stabiliți când se planifică evaluarea, pe cât posibil ca parte a cadrului logic de abordare. Pentru a fi sigur că evaluarea poate aprecia efectele în perioada de timp relevantă pentru nevoile decidenților politici, trebuie stabilită o ierarhie a indicatorilor, ordonându-i de la indicatori

ai impactului pe termen scurt (cum ar fi frecvența școlară) până la indicatori ai impactului pe termen lung (cum ar fi absolvirea). În plus, evaluatorul ar trebui să planifice măsurarea furnizării intervenției, luând totodată în considerare și factorii exogeni care pot influența rezultatele.

Managerii demersului pot planifica evaluarea de-a lungul a mai multe perioade, reușind astfel să surprindă impactul imediat în timp ce nu ratează măsurarea efectului final.

Informațiile care caracterizează beneficiarii, însă fără o legătură directă cu evaluarea impactului (cum ar fi gradul de sărăcie, opinia față de politica respectivă etc.), pot fi interesante pentru analist. De asemenea, evaluatorul poate dori să includă și măsurarea costurilor pentru eventuale analize ale eficienței.

Design-ul ales pentru evaluarea de impact va ține cont și de necesarul de date: va fi specific metodologiei, populației de interes, măsurătorilor propriu-zise etc. Poate fi utilă întocmirea unei matrici a evaluării, în care să se listeze problemele de interes, indicatorii efectului care vor fi folosiți pentru a aprecia rezultatele, variabilele și sursele de date.

Stabilirea abordării și a instrumentelor de culegere a datelor

Adecvarea instrumentelor de culegere a datelor la ceea ce caută evaluarea poate fi delicată. În dezvoltarea acestor instrumente este indicată implicarea celor din teren, a celor care administrează datele, precum și a conducerii locale. Trebuie să ai garanția că datele culese pot fi descompuse în categorii pentru a putea explora diferențiat impactul politicilor specifice.

Evaluările cantitative colectează și înregistrează de obicei informații într-o formă numerică ori sub formă de categorii precodate. În evaluările calitative, informațiile sunt prezentate în general ca texte descriptive puțin sau deloc formalizate: pot fi incluse răspunsuri individuale la interviuri cu întrebări deschise, note luate pe parcursul focus-grupurilor sau chiar observații ale evaluatorului cu privire la evenimente. Unele studii calitative folosesc și formalizarea, pre-codificând datele.

Atât pentru culegerea de date calitative, cât și pentru culegerea de date cantitative, este nevoie de o pregătire referitoare la datele specifice acestei evaluări. Prin urmare, este necesar un set de broșuri care să ghideze pregătirea, cât și activitatea în teren. După complexitatea sarcinilor de culegere de date, pregătirea poate cere de la câteva zile la câteva luni.

Testările pilot sunt esențiale, deoarece arată dacă un instrument poate produce datele dorite, precum și maniera de integrare a procedurilor de culegere a datelor în ansamblul efortului evaluativ. Testele pilot ar trebui să mimeze cât mai aproape cu putință condițiile din teren. De aceea este necesar ca datele inițiale ale politicii să fie gata la momentul testărilor pentru a vedea funcționalitatea instrumentelor în mai multe populații și în diverse arii geografice, care vor face parte din terenul de cercetare.

Să rezumăm mai jos tehnicile cel mai frecvent folosite ca instrumente de culegere de date în evaluările de impact, evidențiindu-le sumar atât punctele tari, cât și cele slabe (după Taschereau, *apud* Banca Mondială: 35)

<i>Tehnica</i>	<i>Definiție și utilizare</i>	<i>Virtuți</i>	<i>Limite</i>
Studii de caz	Culegerea de informații din care rezultă o descriere sau o explicație, ce servesc drept răspuns la întrebările cum și de ce.	-Poate gestiona o largă varietate de date provenite din interviuri, documente, observații; -Poate crește puterea explicativă când privește instituții, procese, decizii și evenimente.	-Studiile bune de caz sunt dificil de realizat; -Necesită cercetare specializată și abilități de a scrie pentru a fi riguroase; -Cer timp; -Sunt dificil de reprodus.
Focus-grupuri	Susținerea unor discuții concentrate cu membrii din populația țintă, care sunt familiari cu subiectul, scriind înainte un set de întrebări structurate. Scopul este de a compara perspectiva beneficiarilor cu obiectivele evaluării concepute abstract.	-Avantaje similare interviurilor; -Deosebit de utile când se dorește interacțiunea participanților; -O cale potrivită pentru a identifica influențele ierarhice.	-Pot fi costisitoare și pot cere timp; -Trebuie să fie atente în mixarea nivelurilor ierarhice; -Nu sunt generalizabile.
Interviuri	Cel care interviează adresează întrebări uneia sau mai multor persoane și le înregistrează răspunsurile.	-Oamenii (și cei din instituții) pot explica propriile experiențe cu cuvintele alese de ei; -Flexibil încât să permită celui care ia interviul să urmărească liniile neanticipate ale investigației și să adâncească anumite chestiuni. -Foarte util când sunt anticipate dificultăți de limbaj; -Probabilitate mare ca și oficialii să-i dea curs.	-Cere timp; -Poate fi costisitor; -dacă nu este aplicat adecvat, cel care interviează poate influența răspunsurile.
Observația	Observarea și înregistrarea situațiilor	-Oferă informații descriptive asupra	-Calitatea și utilitatea datelor depind în

	<p>într-un jurnal sau într-o agendă. Aceasta include: cine este implicat, ce se întâmplă, unde, când și cum se petrec evenimentele.</p> <p>Observația poate fi directă (observatorul privește și înregistrează) sau participativă (observatorul devine parte la situație pentru o perioadă).</p>	contextului și a schimbărilor vizibile.	<p>foarte mare măsură de abilitățile de observare și de redare ale observatorului.</p> <p>-Descoperirile sunt deschise la interpretări;</p> <p>-Nu este ușor de aplicat într-un timp scurt la schimbările procesuale.</p>
Chestionarul	<p>Construirea unui set de întrebări de studiu, ale căror răspunsuri pot fi consistent codificate.</p>	<p>-Poate acoperi simultan un eșantion mare;</p> <p>-Repondenții pot beneficia de un timp de gândire înainte de a răspunde;</p> <p>-Răspunsurile pot fi anonime;</p> <p>-Impun uniformitate, întrebând toți repondenții același lucru;</p> <p>-Facilitează compararea și prelucrarea datelor.</p>	<p>-Calitatea răspunsurilor este dependentă de calitatea întrebărilor;</p> <p>-Dacă sunt trimise, este dificil să convingi oamenii să le completeze și să le returneze;</p> <p>-Poate presupune ca activități instituționale și experiențe individuale să fie introduse forțat în categorii predeterminate.</p> <p>-Poate cere mult timp.</p>
Analiza documentelor scrise	<p>Revederea documentelor și înregistrărilor, a bazelor de date administrative, a materialelor pregătitoare și a corespondenței.</p>	<p>-Poate să nu fie costisitoare;</p> <p>-Poate identifica probleme suplimentare de investigat și probează acțiuni, schimbări, impacte, care să sprijine percepțiile repondenților.</p>	

Eșantionarea

Este practică cel mai bine de către un specialist cu experiență în domeniu. Proiectarea nu trebuie să fie complicată, ci bine informată pentru a stabili cadrul de

eșantionare, strategiile de selecție și dimensiunile adecvate. Specialistul în eșantionare trebuie integrat efortului evaluativ încă de la început, pentru a avea în vedere nevoile de informare și a determina cât timp îi va lua selecția. Coordonarea cu restul echipei este importantă, iar când se realizează comparații ajustate această colaborare este critică deoarece designul eșantionării devine baza întregului demers. Toți trebuie să colaboreze pentru a fixa criteriile în funcție de care se vor “împerechea” grupurile de tratament cu cele de comparație.

De cele mai multe ori *costurile* evaluării și *precizia* eșantionării sunt constrângeri care nu merg ușor mână în mână: dimpotrivă, o precizie mai mare a eșantionării duce la costuri ridicate. Toate aceste aspecte trebuie tranșate pe parcursul construirii cadrului de eșantionare. De pildă, derularea unei eșantionări în două sau trei stadii va reduce și costurile muncii de teren, dar și ale eșantionării în sine, însă numărul erorilor va crește. Odată determinate variabilele și populația de interes, primul pas al echipei de evaluare va fi stabilirea de către specialistul în eșantionare a datelor necesare. Atunci când ele pot fi obținute folosind doar măsurarea unui efect (deși evaluările consideră adesea mai multe), sunt necesare unele decizii strategice privind care anume indicator al efectului să fie folosit când se proiectează eșantionul.

După construirea cadrului și strategiei de eșantionare, același specialist va fi implicat în selectarea eșantionului pentru teren și pentru testele pilot, pentru a fi sigur că ancheta pilot nu se va desfășura într-un areal care va fi inclus în eșantionul de teren.

După stabilirea terenului, specialistul în eșantionare va oferi asistență în determinarea ponderii eșantionului pentru a socoti expansiunea factorilor și pentru a corecta erorile de eșantion și non-răspunsurile. În sfârșit, specialistul în eșantionare trebuie să-și detalieze strategia într-un document care include:

- i) despre stadiul de proiectare al eșantionului: puterea calculelor care folosesc variabilele de impact, determinarea erorilor de eșantionare și a dimensiunilor; utilizarea stratificării pentru a analiza populațiile de interes;
- ii) despre stadiul de selecție a eșantionului: o delimitare de stadiul de eșantionare și de selecție a procedurilor;
- iii) despre stadiul de muncă de teren până la pregătirea analizei: relația dintre dimensiunea eșantionului și populația din care a fost selectat, rata de non-răspunsuri și alte informații referitoare la ponderea eșantionului, alte informații de care analistul va avea nevoie.

Chestionarele

Designul acestora este important pentru validitatea informațiilor colectate. După Valadez și Bamberger (*apud* Banca Mondială: 40) există patru tipuri generale de informații necesare într-o evaluare de impact:

- date nominale clasificate, cu repondenții împărțiți în conformitate cu participarea la politică sau aparținând grupurilor de comparație;
- variabilele expunerii la tratament, care înregistrează nu numai serviciile și beneficiile primite, ci de asemenea frecvența, cantitatea și calitatea (aprecierea calității poate destul de dificilă);
- variabilele rezultatelor care măsoară efectele politicii includ: produsele imediate, rezultatele constante sau furnizarea continuă a serviciilor pe o perioadă lungă și impactele politicii (cum ar fi îmbunătățirea veniturilor, angajărilor etc.);

- variabilele care intervin și care sunt factori ce afectează participarea la o politică sau tipul de impact produs la nivel individual, al familiei sau comunității (aceste variabile pot fi importante în explorarea deformărilor).

Modul în care o întrebare este adresată, ca și ordinea întrebărilor sunt de asemenea destul de importante în generarea de date de încredere. Un exemplu relevant este măsurarea bunăstării care ar fi necesară pentru măsurarea impactului direct al unui program de reducere a sărăciei. Întrebând individual despre nivelul veniturilor nu vom produce în mod obligatoriu cunoștințe exacte referitoare la nivelul economic al bunăstării. În literatura dedicată măsurării bunăstării, întrebările privind cheltuielile, compoziția familiei, achizițiile, cadourile și trimiterile de bani, valoarea imputată cheltuielilor curente și pe mâncare – sunt folosite în genere pentru a surprinde adevărata valoare a bunăstării individuale și la nivel de gospodărie. Momentul folosit pentru itemii referitori la cheltuieli sau ordinea în care aceste întrebări sunt adresate pot afecta semnificativ validitatea informațiilor colectate.

Pentru ca un chestionar să fie bun, el trebuie să rămână scurt și concentrat asupra problemelor importante; să se asigure că instrucțiunile și întrebările sunt clare; să limiteze întrebările la cele evaluării; să includă opțiunea “nici o opinie” pentru întrebările închise; și să folosească proceduri verificate de administrare a chestionarelor, care pot fi într-adevăr diferite pentru studiile cantitative și calitative.

Probleme “de teren”

Operațiunile de teren pot fi ușurate de colaborarea cu staff-ul local care are experiență în a colecta date similare celor necesare evaluării. Aceste persoane au cunoștințe nu numai despre teritoriul geografic care trebuie acoperit, dar cunoștințele lor pot fi esențiale în identificarea și abordarea operatorilor și informatorilor.

Tipul de nevoi proprii celor care colectează date în teren variază în funcție de obiectivele evaluării. De pildă o evaluare cantitativă de impact al unui program de nutriție poate cere includerea în echipa de studiu a unui antropometrist care să măsoare înălțimea și greutatea persoanelor care beneficiază de program, în timp ce evaluarea de impact a unei reforme educaționale foarte probabil va include specialiști în aplicarea unor teste care măsoară îndeplinirea reformei în domeniul academic. Dacă abordarea este calitativă, abilitățile operatorilor trebuie să difere: este nevoie de o pregătire specială în organizarea și susținerea de focus-grupuri, observație directă etc.

Alte trei probleme trebuie reținute când se planifică operațiunile de studiu. Mai întâi, trebuie luate în considerație evenimentele temporale care pot afecta succesul activității din teren, precum și validitatea externă a datelor colectate, cum ar calendarul anului școlar, vacanțele, sezonul ploios, vremea culesului recoltelor sau pattern-urile de migrare. Apoi, este crucială testarea instrumentelor de culegere a datelor (chiar și atunci când ele sunt adaptări ale unor instrumente folosite anterior), atât pentru a verifica adecvarea instrumentului în a produce datele de care este nevoie, cât și pentru a familiariza pe cei care lucrează pe teren cu dinamica proceselor de culegere a datelor. Testele pilot mai pot fi utile pentru selectarea echipei care va întreprinde cercetarea de teren. În sfârșit, comunicațiile sunt esențiale pentru operațiunile de teren.

Gestionarea datelor și a accesului

Obiectivele unui sistem bun de gestionare a datelor ar trebui să fie asigurarea calității datelor și a livrării lor la timp. Furnizarea lor în timp util depinde de cât mai buna integrare a culegerii datelor cu procesarea acestora, astfel încât erorile să fie să poată fi detectate și corectate până la momentul stabilirii concluziilor de către echipa de teren. Calitatea datelor poate fi garantată prin verificarea consistenței și validității interne atât pe parcursul introducerii datelor, cât și după aceea, precum și prin asigurarea documentației necesare pentru analiști care le vor folosi. Documentația ar trebui să conțină: i) informațiile necesare pentru a interpreta datele, inclusiv broșuri cu coduri, ghiduri pentru construirea variabilelor, dicționare cu tipuri de date etc.; ii) informațiile necesare pentru a derula analiza, care adesea conțin descrierea obiectivelor și a scopului major al evaluării, detalii privind metodologia de evaluare, rezumate sau copii ale instrumentelor de culegere a datelor, informații despre eșantion, o discuție cu echipa de teren și ghiduri de folosire a datelor.

Se recomandă ca datele produse prin evaluări să fie deschise și disponibile, dată fiind aprecierea publică a utilității evaluărilor și posibilitatea ca o altă echipă să le folosească într-o viitoare evaluare a impactului pe termen lung. Cu scopul de a facilita împărtășirea datelor, la finele evaluării trebuie să se cadă de acord asupra strategiei de acces la date și stabilite norme și responsabilități pentru distribuirea lor. O politică de acces deschis la date trebuie să fixeze granița dintre documentație și protejarea confidențialității celor care informează.

Analiza, raportul și diseminarea

Ca și celelalte stadii ale procesului, analiza datelor cantitative și calitative ale evaluării cere colaborarea dintre cei care produc datele, cei care le analizează și cei care fac politica pentru clarificarea tuturor chestiunilor așa încât rezultatele să fie de calitate și în timp util. Problemele privind interpretarea datelor vor surveni pe parcursul analizei și cer contribuția diferiților membrii ai echipei. Există multe tehnici de analiză cantitativă și calitativă a datelor și nu ne propunem să le detaliem în această carte. Menționăm doar două: *analiza de conținut* și *analiza de caz*.

Analiza de conținut se folosește pentru datele provenite din interviuri, observații și documente. Revăzând datele, evaluatorul dezvoltă un sistem de clasificare și organizare a informațiilor bazat pe:

- i) evaluarea întrebărilor pentru care au fost colectate acele informații;
- ii) cum va fi folosit materialul;
- iii) nevoia de referințe încrucișate la informații.

Codificarea datelor poate fi complexă și poate cere introducerea de ipoteze. Odată datele clasificate, începe un proces dificil: analiza, adică încercarea de a găsi pattern-uri în date și de a pătrunde dincolo de descriere, spre înțelegerea impactului și rezultatelor politicii.

Analiza de caz se bazează pe studiile de adâncime ale cazurilor individuale sau ale grupurilor. Nivelul crescut al detaliilor oferă o bogată informație pentru evaluarea impactului. Culegerea și analiza datelor se desfășoară simultan. Evaluatorii pot dezvolta și testa explicații, relaționând părți critice de informație.

Pentru analiza datelor cantitative și calitative e nevoie să facem câteva precizări. În primul rând, adesea analizele iau mai mult timp decât se estimează inițial, mai ales

când datele nu sunt suficient de clare și accesibile la începutul analizei, analistul nu are experiență în acea formă de evaluare ori există probleme de colaborare. În al doilea rând, cel care conduce evaluarea planifică producerea mai multor rezultate ale muncii de analiză, având în minte două elemente: respectarea termenelor de luare a deciziilor și audiența rezultatelor. Produsele ar trebui să fie diferite în funcție de cei cărora li se adresează: finanțatori, publicul general, ziariști, persoane din mediul academic sau politicieni din mediul guvernamental. În al treilea rând, produsele vor fi mult mai relevante dacă se vor face recomandări de ordin practic care să rezulte din analiza impactului. Acestea pot fi descompuse în priorități pe termen scurt, mediu și lung, iar când este posibil, ar trebui să includă implicații bugetare. În fine, rapoartele trebuie gândite ca părți ale unei strategii mai ample de diseminare a rezultatelor, care poate să includă prezentări pentru diferite audiențe, până la a face informația disponibilă pe web. Această strategie trebuie prevăzută din stadiile de planificare pentru a-i dedica un buget corespunzător.

Abordări post-pozitiviste

În ultimii ani, abordarea clasică a evaluării politicilor publice, descrisă mai devreme, a fost supusă unor critici venite din direcții foarte diferite. Pe baza acestor critici au fost propuse modalități alternative, diferite, de a înțelege natura și rolul evaluării politicilor publice. Ilustrative pentru temele și metodologia de evaluare "post-pozitivistă" sunt perspectivele următoare, citate de Parsons (1995: 564-568):

- *multidimensională* (Cook, 1985);
- *proiectivă* (Miller, 1984; Bobrow și Dryzek, 1987);
- *naturalistă* (Lincoln și Guba, 1987).

Abordarea multidimensională pornește de la deziluzia manifestată față de metodele și strategiile de evaluare ca formă de analiză rațională. Se consideră că nu poate exista o opțiune "corectă" de politică, iar evaluarea trebuie să presupună măsurători multiple din perspective diferite, pe variante. Tot astfel cum realitatea are multiple fațete, modalitățile de analiză folosite pentru evaluarea lumii politicilor - așa cum este aceasta cu adevărat - ar trebui să utilizeze o largă varietate de opțiuni și date. Selecția va implica intersectarea variantelor celor mai *utile* cu cele mai *veridice*, confruntarea acestora și stabilirea celei adecvate. Științele sociale, consideră Cook (1985: 45), se preocupă nu cu a garanta adevărul sau utilitatea, ci cu a oferi o interpretare defensivă (post-factum) a ceea ce este lumea. În acest sens, evaluarea implică testarea argumentelor și pretențiilor de a cunoaște, mai degrabă decât de a avansa soluția "corectă" sau "adevărată". Cum nu se poate dovedi ce este corect, procesul de evaluare în general (și cel al politicilor publice în special) ar trebui să se concentreze asupra importanței unei maniere de cunoaștere multi-disciplinară, pluralistă, deschisă la schimb.

Abordarea centrată pe proiectare este ilustrată prin ideile lui Bobrow, Dryzek sau Trudi Miller, care consideră că "a proiecta" înseamnă în egală măsură a înțelege realitatea și a acționa asupra ei. "Știința proiectării" (*design science*) este un domeniu în care ceea ce se face este chiar ceea ce se studiază. Această perspectivă are ca premisă faptul că elaborarea politicilor este o activitate ce vizează valori sau obiective. În acest sens, ea se aseamănă cu activitatea unui inginer sau arhitect. Ființele umane "proiectează" realitatea.

Astfel, ideea că poți fi obiectiv față de un produs al acțiunii umane este eronată; căci ea se bazează pe evaluarea unei realități care se schimbă mereu și scapă sensului creat și atribuit lumii de ființele umane.

Această abordare respinge ideea că analiza poate fi neutră sau impresia că problemele politicilor publice pot fi studiate într-o manieră pozitivistă: nu putem "observa" în sens științific, neutru politicile publice și nu putem să ajungem la o evaluare „obiectivă” a acestora. Lucrarea lui Miller despre îmbunătățirea performanței în domeniul public (1994), scrisă din această perspectivă, se constituie într-o abatere radicală de la literatura dedicată performanței. Pentru Miller, a îmbunătăți performanța este un obiectiv dezirabil ale cărui valori ar trebui clarificate cât mai bine pentru a le aplica în circumstanțe specifice scopului dorit. În locul pretențiilor de obiectivitate și neutralitate valorică ale măsurării performanței, Miller consideră că ar trebui să căutăm să proiectăm obiectivele într-o manieră care să implice armonizarea valorilor care pot fi îndeplinite în diferite circumstanțe (Parsons, 1995: 565). Cu alți termeni: *în loc să trasăm obiective ce privesc comportamentul uman sau predicții, trebuie precizate limpede valorile pe care dorim să le atingem*. Dacă lucrurile stau așa, atunci, susține Miller, abordarea științifică/rațională, pozitivistă nu are capacitatea de a măsura performanțele, de a îmbunătăți chiar performanțele sectorului public.

Înscriindu-se în același cadru “al proiectării”, Drzyek insistă asupra imposibilității realizării unei analize obiective: mitul neutralității, spun ei, a murit. “*Analistii nu pot evita să fie de partea unei structuri politice de bază*. Ei sunt fie pentru tehnocrație autoritară, fie pentru democrație liberală”. Poziția sa este că analiza politicilor trebuie să se facă prin comunicarea deschisă și prin participarea fără restricții a celor implicați într-o politică; cu alte cuvinte, prin promovarea democrației discursive și participative..

Abordarea naturalistă continuă ideea dezvoltării dialogului critic dintre diferite cadre de abordare a politicilor publice, constituind nucleul celui mai radical model de evaluare – cea trasată de Guba și Lincoln (1987). În timp ce exponenții abordărilor *multidimensionale* și *proiective* priveau procesul de îndeplinire a politicilor ca întreg, Guba și Lincoln înțeleg „evaluarea” ca o fază distinctă în ciclul politicilor. Așa cum am văzut (în Capitolul 7), cei doi autori identifică patru „generații” în evoluția evaluării: *tehnică* (când rolul evaluatorului a fost văzut ca cel al unui „tehnician”, deținător al unor competențe tehnice); *descriptivă* (când evaluatorul era conceput ca o persoană a cărei sarcină este în primul rând aceea de a descrie cât mai obiectiv politica și rezultatele acesteia); *apreciativă* (când rolul evaluatorului apărea ca fiind acela de judecător obiectiv al politicii); și, în sfârșit, *participativă* (de data aceasta, evaluarea apare și ca un proces cu semnificație politică, nu ca o cercetare pur obiectivă a unei politici). Ideea de bază în această ultimă generație a evaluărilor este aceea ceea ce ghidează evaluarea ca formă de negociere este pluralismul valoric, iar nu căutarea „adevărului”.

Evaluarea este un construct, care încorporează perspectivele diferite ale celor implicați, iar nu un rezultat cu valoare obiectivă: de aceea, cunoașterea însăși pe care o cuprinde evaluarea este rezultat al negocierii dintre cei implicați. Prin urmare, evaluarea ar trebui să se ocupe de colaborarea deplină și cât mai largă a tuturor celor care sunt implicați într-o politică: „agenții” (care au inițiat-o sau care o aplică); “beneficiarii” (grupurile vizate, cei asupra cărora se va răsfrânge potențial); “excluzii” sau „victimele”.

Situația ar trebui să constituie o oportunitate pentru toți de a contribui cu ceea ce îi privește la fiecare stadiu al evaluării: de la definirea termenilor investigației,

obiectivelor acesteia și proiectării ei, până la culegerea datelor, analiza și interpretarea lor. Evaluarea ar deveni în acest sens un proces de învățare, iar evaluatorul - cel care mediază și facilitează învățarea și schimbarea. Din acest punct de vedere, evaluarea „ar trebui să fie un proces deschis, pluralist și divergent în care *realitățile* mai degrabă sunt construite, decât unul în care o realitate este descoperită” (Parsons 1995: 568).

Partea a III-a:

ANEXE

13. SFATURI PRACTICE

PENTRU REALIZAREA ANALIZEI ȘI EVALUĂRII

POLITICILOR PUBLICE

- Fiți sceptici în privința informațiilor provenite de la alții și modești referitor la propriile predicții!
- Pregătiți-vă să-i determinați pe ceilalți să acorde credit ideilor dumneavoastră și să le dezaprobe pe cele în care nu credeți!
- Dincolo de satisfacția intrinsecă pe care v-o oferă lucrul bine făcut, aveți grijă să păstrați încrederea celorlalți în competența dumneavoastră!
- Pe lângă responsabilitatea pe care o aveți față de persoana care a acordat credit sfaturilor dumneavoastră, nu uitați că sunteți responsabili în fața societății. Comparați consecințele diverselor alternative și fiți integru. Promovați libertatea și demnitatea umană!
- Din nefericire, uneori valorile umaniste intră în conflict cu sau nu vă pot fi de folos în activitatea de zi cu zi. Preocupat de chestiuni practice - politicile publice - sunteți nevoiți să țineți cont de valori mai puțin abstracte. (De pildă, uneori, *eficiența economică* trebuie sacrificată unor *obiective redistributive*.)
- Uneori faceți bine recomandând abandonarea unei politici populare sau de succes, iar atunci trebuie să fiți cu atât mai convingători. Evaluați obiectiv și comprehensiv acțiunile sociale!
- Contribuiți la "binele cetății" urmărind scopuri care de obicei beneficiază de mai puțină atenție:
 - identificați grupurile cel mai grav afectate de respectiva politică publică;
 - acordați considerația cuvenită generațiilor viitoare;
 - fiți atenți să nu creați precedente periculoase.

Sfaturi de urmat în analiza de politici publice. Educația formală (mai ales în științele exacte) a obișnuit individul să caute răspunsuri corecte sau greșite. În analiza de *politici publice* lucrurile nu sunt întotdeauna atât de clare, ceea ce nu înseamnă că nu există analize bine făcute sau, dimpotrivă, proaste. Nu numai recomandările pe care le faceți reflectă calitatea analizei. "O analiză bună formulează întrebările potrivite și răspunde la acestea într-o manieră creativă, dar și logică. Abordarea pe care o alegeți ar trebui să-ți permită să elimini, să minimizezi, sau cel puțin să micșorezi deficiențele tale

particulare în gândire și scriere" (Weimer D., Vining A., 1999: 254). În funcție de caracteristicile cognitive și de traseul intelectual la persoanei, se constituie înclinația către gândirea lineară, secvențială sau nonlineară, mai creativă, dar cu dificultăți în a structura și organiza ideile. Așadar:

- Cei care gândesc linear să adopte strategii de *gândire* nonlineară, iar cei care gândesc nonlinear să adopte strategii de *scriere* lineară.
- Trebuie să utilizezi simultan modul *linear* și cel *nonlinear* când întreprinzi analize de politici publice.
- Concentrează-te asupra problemelor ridicate de cei care au comandat analiza sau evaluarea. Este aproape întotdeauna mai bine să răspunzi cu un grad de incertitudine întrebărilor care ți-au fost adresate, decât să răspunzi cu certitudine unor întrebări care nu ți-au fost adresate.
- Analizele bune nu ascund incertitudinile, în timp ce subliniază fapte sau teorii. Este mai eficient să revelezi neclaritățile, decât să le ascunzi (fie și pentru că-ți imaginezi ce s-ar întâmpla dacă cei care au comandat analiza le-ar afla de la un oponent oarecare). Relevarea incertitudinilor nu trebuie privită ca o scuză pentru o analiză vagă. De asemenea, aceasta nu te absolvă de la a extrage concluziile analitice.
- Ce-i de făcut atunci când ești convins că cel care a comandat analiza nu a adresat întrebările potrivite, sau nu vizează cele mai eficiente obiective? Trebuie să-i explici detaliat de ce consideri astfel, ajutându-l eventual să le formuleze pe cele bune prin identificarea neclarităților, indicând totodată motivația ta privind inadecvarea scopurilor. În general, este bine să faci acest lucru în stadiile cât mai de început ale eforturilor tale, decât în momentul în care "comanditarul" așteaptă răspunsul la întrebările sale inițiale.
- Cel mai adesea, "comanditarii" nu adresează întrebări nepotrivite, ci mai degrabă formulate impropriu. Prin urmare, este de datoria ta să reformulezi expresiile într-un cadru analitic adecvat.

Sfaturi practice pentru cercetarea politicilor publice

- Concepe o metodologie mixtă!
- Proiectează metodologia ținând cont de obiective, domeniu, subiect, caracteristicile eșantionului țintă!
- Nu uita: constrângerile practice conduc la compromisuri legate de timp, bani, recrutabilitate, fezabilitate, disponibilitățile cercetătorului!
- Fii deschis și flexibil!

Prezentarea recomandărilor. Etapa finală a oricărei analize de politici publice este a sfătui cu privire la alternativa optimă. În acest sens ar trebui să răspunzi clar și concis la trei întrebări:

*Ce consideri că ar trebui să facă decidentul?
De ce ar trebui să facă astfel?
Cum ar trebui să procedeze?*

Răspunsul la primele două întrebări decurge din evaluarea politicilor alternative, în timp ce răspunsul la cea de-a treia întrebare include a listă de acțiuni specifice pe care comanditarul ar trebui să le întreprindă pentru a securiza adoptarea și implementarea politicii recomandate.

- Recomandările trebuie să derive din compararea și evaluarea sistematică a alternativelor, iar nu din indiferent care alte constrângeri!
- Listează pe scurt avantajele și dezavantajele politicii pe care o recomanzi! De ce ar trebui să urmeze recomandarea? La ce beneficii ar trebui să se aștepte și la ce costuri? Există riscuri pe care ar trebui să le ia în considerație? - astfel atragi atenția asupra consecințelor opțiunii recomandate de tine.
- Oferă un set de instrucțiuni clare de acțiune! Anume ce să facă decidentul pentru a realiza politica aceea? - uneori setul de acțiuni poate fi foarte scurt.

Comunicarea unei analize sau unei evaluări. Modalitatea în care reușești să îți cont de caracteristicile celui căruia îi comunic rezultatele muncii tale influențează eficiența finală a demersului (și percepția asupra competenței tale!). David Weimer și Aidan Vining (1999:290) subliniază trei atribute întâlnite de obicei la cei care comandă analize:

- vor să joace un rol oarecare în derularea analizei (dar nu vor ca ei să o facă);
- sunt ocupați și îți prestabilesc timpul;
- sunt nervoși în privința folosirii muncii unor analiști netestați atunci când ei trebuie să se descurce cu posibilitățile în domeniul politicii.

De aceea, trebuie să-ți structurezi interacțiunea cu ei:

- Implică-l frecvent în mod constructiv pe cel care îți cere analiza, împărțându-i o primă formă a materialului: suficient de devreme încât să-i poți folosi comentariile, nu însă atât de devreme încât să apari drept confuz ori neinformant.
- Încercând să pregătești la intervale regulate rapoarte privind analiza ta, vei fi forțat să identifici tu însuși punctele sensibile în care trebuie să insiști. Dacă vei considera că cel care primește rapoartele este un mai bun ascultător decât un cititor, preferă calea orală, discuțiile putând să se desfășoare după o anume agendă. Fii flexibil și utilizează tipul de comunicare care ți se pare a fi cel mai potrivit în contextul dat!
- Structurează rapoartele cât mai clar: descompune analiza în părțile componente și prezintă-le fără ambiguități!

- Timpul "comanditarilor" este foarte prețios: dacă vrei să faci recomandări în privința unei decizii, atunci trebuie să-ți comunici sfatul înainte ca aceasta să fie luată. Prin urmare, amintește-ți că o analiză imperfectă furnizată cu o oră înainte de momentul în care trebuie să se decidă va fi întotdeauna mai bună decât o analiză perfectă livrată cu o oră mai târziu decât momentul limită.

Poți comunica mai eficient dacă respecti câteva reguli (după D. Weimer și A. Vining, 1999:291):

- *Concepe un scurt rezumat și un cuprins* al conținutului: analiza ta nu trebuie să fie misterioasă. Decât să păstrezi suspansul, mai bine precizează-ți recomandările de la început într-un rezumat relevant (dacă este vorba doar despre un raport de câteva pagini, utilizează primul paragraf cu acest scop). Aici trebuie să apară esența recomandării tale! Cuprinsul are menirea de a trece în revistă întreaga analiză și de a prezenta structura principalelor aspecte ce pot fi de interes. Împreună, *rezumatul* și *cuprinsul* oferă posibilitatea de a te concentra asupra unor secvențe, fără a pierde din vedere imaginea de ansamblu. Deși toți dorim ca ceilalți să citească ceea ce am scris, ar trebui să considerăm că am avut succes dacă se ține cont de recomandare doar pe baza rezumatului și cuprinsului.
- *Fixează priorități de informare*: aranjează materialul așa încât să poată fi citit secvențial, subliniind în primul rând ce este cel mai important. În mod obișnuit, pentru o persoană ocupată, mai utilă decât o analiză de zece pagini ar fi o analiză de cinci pagini însoțită de cinci anexe. Astfel, tu ai ierarhizat informația și i-ai propus cititorului structura ta de priorități, iar el poate să nu mai considere necesar să verifice toate datele cu care îți argumentezi (în anexe) poziția.
- *Folosește titluri, subtitluri și coloane* pentru a expune ideile și pentru a permite celui care citește să se deplaseze mai ușor în interiorul raportului. Ca regulă generală, titlurile ar trebui să corespundă principalilor pași în raționament. Deși concise, titlurile nu trebuie să fie vagi sau prea abstracte. Utilizează subtitluri din belșug, chiar și câteva pagini de text compact pot conduce la scăderea atenției. Folosește judicios sublinierile, pentru a organiza punctele importante ale analizei. Chiar dacă folosești ocazional "bullets" sau alte metode de a evidenția, continuă să te bazezi pe paragraf ca unitate a prezentării.
- *Utilizează cu grijă tabelele, diagramele și graficele*: ele pot fi excelente pentru a ilustra, rezuma sau releva anumite informații, dar nu abuzați. Ca și în cazul capitolelor, titlurile lor trebuie "să spună ceva". Toate elementele cuprinse trebuie să poată fi înțelese fără referințe la text sau cu foarte puține asemenea trimiteri, deci trebuie să fie complete. Asigură-te că numărul lor este cel potrivit, iar nu cel pe care l-a dat automat computerul.
- *Fii succint* și păstrează textul în logica analizei tale. Nu folosi termeni (tehnici) care nu vor fi înțeleși de cel care citește raportul. Preferă frazele mai scurte, iar nu cele complexe. Folosește diateza activă pentru a păstra textul viu: "estimez că beneficiul va fi..." în loc de "beneficiul estimat este...". Acordă-ți timpul necesar pentru a tehnoredacta tu însuși textul, mai ales dacă ai tendința de a-l lungi excesiv.

Comunicarea analizei de politici (ibidem:293)

TREBUIE	NU TREBUIE
1) Să ai permanent în minte ce-l interesează pe cel căruia i te adresezi.	1) Să scrii un eseu. Diferența dintre un eseu și o analiză bine structurată ar trebui să-ți fie clară deja.
2) Să stabilești priorități – organizează cu grijă informațiile.	2) Să comunici celui care a comandat analiza tot ce știi așa cum îți vine în minte. Gândește nonlinear, dar scrie linear.
3) Să desfaci analiza în părțile componente.	3) Să scrii încifrat. Subliniază-ți de la început concluziile în rezumatul inițial.
4) Să folosești titluri care "spun ceva", evitând abstracțiunile.	
5) Să faci cunoscută incertitudinea, dar oferă și o soluție la aceasta.	
6) Fii credibil documentându-te cât mai amplu cu putință.	
7) Să fii succint.	
8) Să eviți jargonul și să explici orice termen tehnic.	
9) Să fii deschis la valori și să argumentezi importanța obiectivelor.	
10) Să scrii un text care "să nu se întindă": să preferi frazele scurte și directe; să folosești diateza activă.	

Utilizarea informațiilor obținute. Distincția dintre aspectul *intelectual* și cel pur *politic* al procesului de înfăptuire a politicilor publice este critică pentru înțelegerea (sub-sau ne-)utilizării informațiilor care privesc performanțele policiei. Într-adevăr, folosirea informațiilor obținute prin aplicarea oricărei metode sau tehnici de analiză, monitorizare sau evaluare a unei politici depinde de o serie de factori politici, organizaționali, sociali și psihologici, iar nu numai de chestiuni metodologice.

Natura interactivă a proceselor de analiză și evaluare de politici publice face ca problema utilizării informațiilor să fie destul de complexă. După William Dunn (1981:416), utilizarea informațiilor este în funcție de cel puțin cinci categorii de factori.

1. *Caracteristicile informației:* este mai probabil ca informațiile care sunt conforme cu specificațiile decidenților să fie folosite, decât cele care nu sunt astfel, de vreme ce precizările reflectă nevoile, valorile și percepția oportunităților proprii decidenților. Decidenții tind să valorizeze mai degrabă informația care provine

din rapoarte verbale personale, decât cea din documente formale scrise, precum și pe cele exprimate într-un limbaj care reflectă problemele concrete ale politicii, mai degrabă decât într-unul abstract al științelor sociale. Decidenții acordă de asemenea o mare atenție informațiilor pe care le percep ca obiective, adică precise, corecte și generalizabile la alte probleme similare.

2. Modalitățile de investigare folosite pentru a produce și interpreta informația trebuie să se conformeze *standardelor calitative*. Totuși, există foarte multe puncte de vedere despre ceea ce înseamnă "calitate": pentru cercetători și analiști ea se definește în termenii experimentului social, ai eșantionării sau ai procedurilor de măsurare cantitativă. Presupoziția ar fi că utilizarea informațiilor este în funcție de gradul în care cercetarea se conformează standardelor acceptate de metodele științifice. Dar informațiile trebuie să țină cont și de constrângeri organizaționale cum ar fi nevoia de informații venite în timp util. După alți practicieni în domeniu, calitatea în cercetarea și analiza de politici publice s-ar defini cu totul altfel: în termenii procedurilor non-cantitative, care se concentrează asupra judecăților subiective pe care decidenți și celelalte persoane implicate le au despre probleme și despre potențialele soluții ale acestora.
3. *Structura problemei* influențează de asemenea măsura în care informația este utilizată de către decidenți: problemele relativ bine structurate implică un oarecare consens asupra obiectivelor, scopurilor, alternativelor și consecințelor cerute de diferite metodologii, decât cele mai puțin structurate. "Problemele insuficient structurate, a căror caracteristică esențială este conflictul, cer metodologii holiste, care aduc multiple perspective în ce privește definirea naturii și situarea aceleiași probleme" (ibidem:418).
4. *Structurile politice și birocratice* schimbă modul în care informația este utilizată. Prezența elitelor politice, birocratizarea rolurilor, formalizarea procedurilor și înclinația către conservatorism a unor sisteme care amendează sau chiar pedepsesc inovația - toate contribuie la subutilizarea sau neutilizarea informațiilor provenite din analizele și evaluările de politici publice. Aceștia, dar și alți factori externi demersurilor de analiză, alcătuiesc un context birocratic și politic, caracterizat prin constrângeri și oportunități pentru utilizarea informațiilor.
5. *Natura și tipul interacțiunilor* dintre toți cei implicați în procesul politicii influențează la rândul lor folosirea informațiilor. Analiza și evaluarea de politici publice nu constituie doar un simplu demers științific, el este de asemenea un proces social și politic în care scopul și intensitatea interacțiunilor dintre cei implicați guvernează maniera în care informația este produsă, transformată și utilizată.

14. GHID DE REDACTARE A UNEI LUCRĂRI DE ANALIZĂ DE POLITICI PUBLICE³

*Acest capitol include indicații pentru două tipuri de documente: **propunerea de cercetare** și **actul de cercetare a politicilor publice**.*

Propunerea de cercetare a politicii publice

Propunerea este descrierea muncii de cercetare care va fi făcută în timpul realizării actului de cercetare. Acest document este inclus aici deoarece studenții care doresc să devină analiști de politici vor constata că, pe parcursul activității lor ca lucrători sau consilieri ai organizațiilor guvernamentale, aproape întotdeauna li se va cere să înainteze o propunere care să explice și să justifice munca de cercetare pe care speră să o facă, înainte de a fi desemnați să realizeze activitatea de cercetare respectivă.

Scopul propunerii de cercetare. Propunerile de cercetare sunt ca o ofertă de vânzare. Scopul lor este să “vândă” convingerea că este necesar un studiu. Înainte de a realiza cercetarea, pentru analiza de politici publice, ești nevoit să convingi pe cineva cu autoritate în domeniu că

- studiul trebuie întreprins;
- studiul va furniza informații utile;
- studiul va fi realizat în mod corespunzător;
- ești calificat să realizezi acest studiu;
- costul studiului va fi rezonabil, în raport cu beneficiile pe care le va aduce.

Ca parte a acestui proces de “vânzare”, trebuie să înaintezi o propunere de cercetare a unei politici, menită a îndeplini următoarele sarcini:

- Să dovedească *necesitatea* studiului;
- Să descrie *obiectivele* studiului;
- Să explice *cum* va fi realizat studiul;
- Să descrie *resursele* (timp, forță de muncă, echipament, facilități, etc.) necesare pentru realizarea studiului;

³ Materialul care urmează este prelucrat după G. Scott, St. M. Garrison, *The Political Science Manual*, Prentice Hall, 1998, pp. 259-279.

- Să includă un grafic care să menționeze *când* va începe și când se va încheia proiectul, precum și cele mai importante date intermediare;
- Să includă *un proiect de buget* care să specifice costurile și suma care va fi facturată agenției guvernamentale;
- Să detalieze rezultatele scontate finale ale proiectului de cercetare, felul studiului care va fi realizat, cât va dura și ce va conține acesta.

Conținutul propunerilor de cercetare. Din punctul de vedere al formei, propunerile de cercetare pentru analiza de politici publice conțin următoarele părți:

1. pagina de titlu (se poate utiliza formatul prescris de instituție);
2. pagina de rezumat (fiind foarte importantă, necesită o atenție specială și o redactare corectă);
3. textul;
4. pagina de referințe.

Îată mai în detaliu conținutul unei propuneri de analiză de politici publice:

I. Necesitatea unui studiu de analiză a unei anumite politici publice

A. Descrierea inițială a problemei respective de politică

1. O definiție a deficiențelor din (sau a problemelor cu) politica respectivă.
2. O scurtă istorie a problemei de politică.
3. Cadrul legal și instituțional al problemei de politică.
4. Caracterul problemei de politică, inclusiv mărimea, extinderea și importanța ei.

B. Imperativele analizei politice

1. Costurile probabile ale ne-efectuării studiului.
2. Beneficiile prezumate ale studiului de analiză de politici publice.

II. Obiectivele studiului propus de analiză de politici publice

A. Clarificarea problemei curente de politică

1. O definiție mai detaliată a problemei.
2. O estimare a problemei, detaliată calitativ și cantitativ
3. O proiectare mai exactă a evoluției problemei.

B. O evaluare cât mai exactă a politicii publice respective

1. O evaluare a efectelor principale ale politicii curente, aplicabilă public
 - a. O clarificare a politicii primare.
 - b. O clarificare a bazei legale a politicii primare.
 - c. O clarificare a evoluției istorice a politicii.
 - d. O clarificare a mediului politicii.
 - e. O descriere a implementării politicii respective.
 - f. O evaluare a eficacității și eficienței politicii.
2. O evaluare a efectelor secundare ale politicilor respective, aplicabile public.

C. O evaluare a alternativelor la politicile prezente

1. O prezentare a politicilor posibile alternative.
2. O evaluare comparativă a costurilor și beneficiilor prezumate ale politicilor alternative și a celei prezente.

III. Metodologia studiului de analiză a unei politici publice propuse

- A. *Metode de administrare a proiectului ce urmează a fi utilizate*
- B. *Metode de cercetare prevăzute*
- C. *Metode prevăzute de analiză a datelor*
- IV. *Resursele necesare pentru realizarea studiului*
 - A. *Resursele materiale*
 - B. *Resursele umane*
 - C. *Resursele financiare*
- V. *Graficul pentru studiul analizei politice*
- VI. *Bugetul pentru studiul analizei politice*
- VII. *Rezultatul final al studiului de analiză de politici publice*

Textul propunerilor de cercetare. Textul unei propuneri de cercetare de analiză de politici publice conține următoarele șapte elemente:

1. O explicație cu privire la necesitatea efectuării studiului
2. O descriere a obiectivelor studiului
3. O explicație privind metodele care vor fi utilizate pentru realizarea studiului
4. O listă a resurselor umane, materiale și financiare necesare pentru realizarea studiului
5. Un grafic al proiectului
6. Un buget de proiect
7. O descriere a rezultatelor anticipate ale studiului.

Explicația cu privire la necesitatea efectuării studiului. Ați ascultat vreodată un vânzător de automobile? Prima întrebare a sa este: “De ce fel de mașină aveți nevoie?” Poate că va urma o întrebare despre numărul membrilor familiei, după care afirmația: “se pare că aveți nevoie de o mașină mare”. Un bun vânzător va continua cu șirul de întrebări până când clientul acceptă ideea că “are nevoie”. Primul obiectiv al unei propuneri de cercetare implică o tactică similară: să demonstrezi că persoana (factor de decizie) are nevoie de informația că este necesară o analiză de politică, deoarece el se confruntă cu una sau mai multe probleme pe care nu le putea rezolva cu politicile existente în acel moment. Începe, deci, propunerea cu o afirmație clară, în scris, a necesității. Afirmarea necesității trebuie să fie suficient de explicită pentru a oferi imaginea unei nevoi precise.

Problema politicii și deficiența politicii. Afirmarea necesității în propunerile de analiză a politicilor trebuie să identifice clar atât o problemă specifică a politicii, cât și o deficiență specifică a politicilor curente. O problemă de politică este o problemă pe care se presupune că o rezolvă o politică publică. O problema de politică apare când, în politica publică, este sesizată o deficiență cauzată de o problemă independentă de acea politică.

Imperativele cercetării. Dacă un studiu este imperativ, el trebuie realizat. Nu orice nevoie organizațională trebuie să fie privită ca imperativă, deoarece nu pot fi îndeplinite niciodată toate nevoile. Totuși, orice organizație de succes își îndeplinește nevoile imperative, lăsându-le neîndeplinite, cel puțin temporar, pe cele care nu sunt astfel. Dacă

propunerea menționează o nevoie, persoanele cărora te adresezi pot decide că nevoia respectivă nu este imperativă și pot să nu ia în considerare studiul. De aceea, o bună propunere include menționarea unor imperative de cercetare pentru a convinge cu privire la necesitatea studiului propus.

De exemplu, să presupunem că în fața decidenților în materie de învățământ preuniversitar dintr-un anumit județ apare imperativul de a face față problemelor ridicate de școlarizarea elevilor cu o anumită deficiență, să spunem cea cea legată de defectele severe de vedere ale copiilor. Susținerea că o politică în acest domeniu este imperativă poate include argumentul că județul, dacă nu își schimbă politica în acest domeniu, poate: să nu reușească să-și îndeplinească obligațiile fundamentale față de copiii implicați; să nu satisfacă nevoia comunității de a avea copii educați; să nu îndeplinească standardele la nivelul țării pentru educație.

În formularea imperativelor de politică, este vital să urmăriți două principii:

- să subliniați că cercetarea este imperativă;
- să nu exagerați în prezentarea cazului susținut, ci să fiți exacti și onești.

Descrierea obiectivelor studiului. Gândiți-vă la persoana căreia îi prezentați propunerea de cercetare. Prima sa întrebare va fi: “De ce am nevoie de acest studiu?” După ce ați răspuns la această întrebare, persoana va întreba: “La ce îmi va fi folosi acest studiu?”, iar voi trebuie să răspundeți, în termeni generali, că studiul propus va:

- defini mai clar problema;
- identifica deficiențele în politicile actuale;
- examina căile de depășire a respectivelor deficiențe;
- recomanda soluția cea mai potrivită.

Clarificarea problemei. Propunerea de analiză de politici va include și o definire inițială cu caracter explicativ a problemei; dar, întrucât nu ați investigat-o în detaliu, ea nu va oferi o imagine suficient de clară despre caracterul și întinderea problemei. Propunerea trebuie să explice că studiul de analiză a politicii va examina și clarifica în continuare natura și dimensiunile problemei. Continuându-ne exemplul, cercetarea analizei de politică va cuantifica și clarifica problema politicii: deficiențele de vedere printre școlarii din județ. Studiul va determina numărul exact al copiilor care se confruntă cu deficiențe de vedere în acel județ, precum și forma și extinderea deficiențelor pe care le are fiecare dintre acești copii.

Propunerea trebuie să explice pe scurt cum vor fi îndeplinite aceste sarcini. Utilizând exemplul de mai sus, va trebui explicat dacă acești copii vor fi testați pentru gradul de deficiență vizuală sau dacă vă veți baza pe evidențele școlii pentru a determina situația fiecărui copil.

Evaluarea politicii curente. Propunerea trebuie să includă ideea că studiul ce va fi efectuat va examina temeinic politica actuală în domeniul respectiv. Ar trebui să explicați și felul în care veți realiza aceasta sarcină, dând o idee generală despre criteriile pe care le veți folosi pentru evaluarea politicii curente (actuale) în acest domeniu.

Evaluarea comparativă a alternativelor de politică. Scopul major al cercetării unei politici este să examineze căile de rezolvare a unei probleme de politică în derulare.

Dacă politica actuală nu funcționează, cum s-ar putea îmbunătăți situația? Propunerea promite să conțină o evaluare a politicilor alternative. Această afirmație continuă cu o scurtă descriere a unor alternative, pe care le puteți evalua în studiul de analiză a politicii actuale.

Prezentarea recomandărilor. Studiul poate sau nu să recomande o anumită soluție la problemă. Ar trebui verificat dacă este nevoie de includerea unei recomandări, întrebând în prealabil persoana căreia îi va fi înaintată propunerea. Răspunsul său va depinde de un număr de considerații politice specifice circumstanțelor respective. Multe acțiuni de politică publică sunt hotărâte nu atât de merite tehnice, ci de motivații politice. Decizia dacă să se construiască un stadion pentru evenimente sportive sau o sală pentru teatru și balet va depinde mai mult de cine sprijină sportul și cine sprijină teatrul și baletul decât de avantajele tehnice ale vreunei variante. Nu presupuneți că știți dacă o recomandare trebuie inclusă, ci întotdeauna întrebați. Dacă răspunsul este afirmativ, puteți menționa că: bazându-se pe examinarea avantajelor și dezavantajelor comparative ale fiecărei opțiuni, studiul propus recomandă adoptarea unei anumite politici.

Explicarea metodelor de studiu. Persoana căreia i-ați înaintat propunerea poate fi impresionată mai degrabă de precizia, decât de lungimea răspunsurilor. Ea va dori totuși să știe “cum propuneți să faceți toate acestea”. Acum explicați metodologia: pașii pe care îi veți face în dezvoltarea analize. Aceștia vor include minimum colectarea și analiza informației, precum și prezentarea acesteia într-o formă lizibilă.

Procesul de cercetare și metodele folosite. Propunerea va descrie pe scurt pașii pentru a găsi, a evalua și a trage concluzii din informațiile culese pentru studiu. În mod normal, procesul de cercetare parcurge trei trepte:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">a) colectarea de date: strângerea de informații necesare;b) analiza datelor: organizarea datelor, determinarea sensurilor și implicațiilor;c) evaluarea datelor: stabilirea concluziilor ce pot fi extrase din datele respective. |
|---|

În propunere ar trebui să

- menționați că intenționați să parcurgeți aceste trei trepte;
- explicați cum intenționați să o faceți .

Controlul de calitate. Este o procedură formală pentru a garanta că un produs îndeplinește toate standardele relevante și nu are defecte, fiind o parte importantă care include un raport de analiză a politicii. În această analiză, controlul de calitate este efectuat în mod normal de experți, persoane care au ani de experiență în tratarea problemei respective. Propunerea trebuie să precizeze 1) că studiul va beneficia de un control de calitate; dar și 2) modul în care se va exercita acest control.

Listarea resurselor necesare pentru a realiza studiul. În final, persoana căreia i-a fost înaintat studiul va dori să știe câți bani, cât timp și ce alte resurse vor fi necesare. Aceasta parte a unei propuneri este esențială atunci când sunt necesare experimentări extensive sau muncă de proiectare. Pentru majoritatea studiilor de analiză a politicii,

această listă poate fi scurtă, deși trebuie să descrie resursele materiale și umane necesare materializării studiului.

Un *grafic al proiectului* trebuie să menționeze:

- Când va începe proiectul
- Când vor începe și se vor termina fazele importante ale acestuia
- Când vor fi emise rapoartele preliminare, intermediare și / sau finale
- Când vor avea loc momente speciale în procesul de cercetare sau analiză
- Când va fi terminat proiectul.

Bugetul va fi împărțit în mod normal în următoarele categorii:

- Materiale (hârtie, CD-uri, mobilă etc.)
- Facilități (săli de conferință, locuri cu diverse facilități, etc.)
- Echipamente (materiale de laborator, mașini de copiat, computere etc.)
- Călătorii
- Cheltuieli cu personalul.

Pentru fiecare categorie, indicați lista lucrurilor necesare și costul lor. La rubrica “Personal” trebuie să treceți separat pe listă fiecare persoană, nivelul de plată și costul total per persoană.

Descrierea rezultatului final anticipat al studiului. În partea finală a propunerii se descrie rezultatul anticipat al studiului. Cu alți termeni: veți explica persoanelor cărora le veți trimite propunerea ce vor primi atunci când studiul va fi gata. Ați putea scrie astfel:

“Produsul final va fi un studiu de analiză a politicii, având 25 - 30 pagini, care va furniza o analiză a problemei (deficiențelor) politicii (actuale) și o evaluare a unor noi politici alternative, care ar putea soluționa respectiva problemă.”

Lucrarea de analiză a politicii

Scopul. Toate lucrările reușite de analiză a politicilor împărtășesc același obiectiv general: de a informa politicienii în legătură cu modul în care o politică publică dintr-o anumită zonă poate fi îmbunătățită. O lucrare de analiză a unei politici este în întregime un exercițiu practic: nu este nici teoretic, nici general. Obiectivul său este de a identifica și evalua opțiunile politice disponibile pentru o anumită temă.

Conținutul. O asemenea lucrare evaluează o decizie prin cercetarea politicilor guvernamentale curente și potențiale. Este un document scris pentru a ajuta decidenții să selecteze cea mai bună politică pentru rezolvarea unei probleme particulare. O lucrare de analiză a politicilor trebuie să cuprindă:

1. selectarea și definirea clară a unei politici guvernamentale specifice;
2. definirea cu grijă a problemei sociale, guvernamentale, economice sau de altă natură, pe care politica este destinată s-o rezolve;
3. descrierea mediului economic, social și politic în care a apărut problema și în care

- s-a dezvoltat politica existentă de rezolvare a situației;
4. evaluarea eficacității politicii curente sau carențele politicii în tratarea problemei;
 5. identificarea politicilor alternative care pot fi adoptate pentru rezolvarea problemei respective, precum și estimarea costurilor și beneficiilor economice, sociale, politice și de mediu ale fiecărei alternative;
 6. o comparație sumară a tuturor alternativelor examinate.

Lucrările de analiză a politicilor trebuie să conțină șase elemente de bază :

1. Titlul
2. Prezentare sumară
3. Cuprins (inclusiv o listă de tabele și ilustrații)
4. Text
5. Referințe bibliografice
6. Anexe

Parametrii textului. Două reguli generale guvernează mulțimea de informații prezentate în cadrul lucrării:

- conținutul trebuie să fie adecvat pentru a face o bună lucrare de analiză a politicilor (în lucrare trebuie incluși toți factorii necesari înțelegerii avantajelor și dezavantajelor semnificative ale politicii și ale alternativelor sale - indiferent dacă susțin sau nu propriul punct de vedere);
- trebuie incluse numai informațiile folositoare în respectiva decizie.

Prezentarea sumară:

- să nu fie mai lungă de o pagină și să urmeze imediat paginii de început (care conține titlul);
- să fie compusă din propoziții atent construite, care să exprime conceptele principale tratate amănunțit în textul lucrării;
- să își propună ca decidentul să înțeleagă, cât mai repede posibil, principalele considerații ce vor fi avute în vedere (decidentul trebuie să-și poată face o imagine clară asupra întregii probleme a politicii și asupra costurilor politicilor alternative doar prin citirea acestei pagini).

Textul unei lucrări de analiză a politicilor trebuie să conțină cinci tipuri de informații:

- o descriere a politicii care va fi analizată;
- o descriere a mediilor social, fizic, economic, politic (legal și instituțional) în care s-a dezvoltat sau se va dezvolta politica;
- o evaluare a eficienței și eficacității actualei politici;
- o evaluare a alternativelor la actuala politică;
- o comparație sumară a opțiunilor politice.

O lucrare de analiză a politicilor trebuie să urmeze următoarea structură:

I. Descrierea politicii

A. O expunere clară și concisă a politicii

B. O scurtă istorie a politicii

C. O descriere a problemei pe care politica respectivă trebuie să o rezolve, inclusiv estimarea importanței și întinderii sale.

II. Mediul politicii

A. O descriere a factorilor *sociali* și *fizici* care afectează originea, dezvoltarea și implementarea politicii.

B. O descriere a factorilor *economici* care afectează originea, dezvoltarea și implementarea politicii.

C. O descriere a factorilor *politici* care afectează originea, dezvoltarea și implementarea politicii.

III. Eficiența și eficacitatea politicii actuale

A. Cât de bine își îndeplinește sarcina actuala politică

B. Cât de bine funcționează actuala politică în raport cu resursele și eforturile dedicate ei

IV. Alternativele politicii

A. Posibile modificări ale actualei politici, cu estimarea costurilor și beneficiilor corespunzătoare

B. Alternative la actuala politică, cu estimarea costurilor și beneficiilor corespunzătoare

I. *Descrierea politicii.* Se referă la descrierea politicii existente în acel moment, pentru a-i permite cititorului să înțeleagă situația prezentă și evoluția ei. Descrierea politicii conține trei părți:

- Prima - o expunere clară și concisă a politicii selectate. Dacă nu există politici asupra subiectului tratat, trebuie menționată lipsa lor și enumerate și descrise apoi orice alte politici care pot afecta indirect problema. Dacă există astfel de politici, trebuie citate direct din documentele care le expun, menționând sursa citării.
- A doua parte a acestei secțiuni trebuie să includă o scurtă istorie a politicii. Există mai multe întrebări la care trebuie să se răspundă aici: Când a fost inițiată politica existentă? Cum s-a ajuns la ea? Ca răspuns la ce problemă sau nevoie a apărut această politică? Ce efecte a avut politica respectivă?
- A treia parte a acestei secțiuni este reprezentată de o descriere atentă a problemei pe care politica trebuie să o rezolve, inclusiv o estimare a importanței și răspândirii sale.

II. *Mediul politicii.* Nici o politică nu există în vid: legislatorii, guvernanții, președinții nu stau în turnuri de fildeș departe de lumea reală, iar dacă ei se poartă de parcă ar fi astfel, atunci vor plăti un preț politic ridicat. Politica se formulează în raport cu diferite medii, cele mai importante fiind cel:

- *social:* cultural, etnic, religios, obiceiuri, practici, așteptări, modele de inter-relaționare pe care le stabilește fiecare societate;
- *fizic:* clima, arhitectura, topografia, resursele naturale și alte elemente fizice care influențează modelele de viață dintr-o societate;
- *economic:* conținutul și vitalitatea vieții economice a societății, inclusiv tipul de industrie și comerț, nivelul de trai din zona afectată de politică, rata șomajului, rata creșterii economice ș.a.m.d.;
- *politic:* structurile guvernamentale, legile aplicabile, partidele politice, ideologiile dominante, chestiunile curente proeminente.

III. *Eficiența și eficacitatea actualei politici.* O evaluare a eficacității politicii trebuie să indice cititorului cât de bine își îndeplinește rolul pentru care a fost creată o anumită politică. Există multe metode de a evalua eficacitatea actualei politici și mulți factori care pot fi folosiți în această analiză.

Evaluarea eficacității politicii presupune trei pași:

1. Construirea unui cadru de evaluare;
2. Aplicarea acestui cadru la politica evaluată;
3. Extragerea concluziilor în urma aplicației.

Pentru a construi *un cadru de evaluare* sunt necesare:

- Definirea scopurilor generale pentru care a fost creată politica
- Definirea obiectivelor specifice sau a pașilor care probează îndeplinirea parțială a scopului
- Definirea criteriilor specifice pentru determinarea gradului în care au fost îndeplinite obiectivele
- Definirea măsurilor specifice pentru aplicarea criteriilor asupra obiectivelor.

După stabilirea cadrului de analiză se efectuează măsurătorile proiectate anterior pentru a face cât mai multe evaluări cantitative permise de subiectul respectiv. De asemenea, vor trebui efectuate și analize calitative pentru acele criterii care nu pot fi măsurate cantitativ.

Ultimul pas este formularea concluziilor în urma măsurătorilor. Este indicat să se interpreteze doar datele care demonstrează clar ceva anume, iar nu și implicațiile care încă mai au nevoie de dovezi.

Eficiența merge cu un pas mai departe decât eficacitatea, ea relaționând îndeplinirea sarcinii cu costurile; este preocupată nu numai de cât de bine a fost îndeplinită sarcina, dar și de cantitatea de resurse folosite pentru aceasta.

IV. *Alternativele politicii.* Având foarte clar definite deficiențele politicii actuale, următoarea întrebare este: „Ce se poate face în acest sens?”. A defini opțiunile înseamnă a descrie diferitele abordări pentru soluționarea problemei, iar nu de a descrie mai multe măsuri combinate într-o singură abordare. Opțiunile dintr-o lucrare de analiză a politicilor sunt abordări diferite, reciproc exclusive în soluționarea unei probleme. Dacă este aleasă una din alternative, toate celelalte vor fi respinse.

Realizarea unei analize cost-beneficiu simple. Pentru fiecare opțiune disponibilă trebuie descrise întâi beneficiile, apoi costurile. Atât beneficiile, cât și costurile pot include factori economici, sociali, politici și de mediu.

Toate acestea vor fi estimări care nu trebuie să fie nici exacte, nici perfecte. Este important să realizăm că cineva trebuie să ia o decizie politică și că o estimare rezonabilă a costurilor și beneficiilor sale este mult mai utilă decât lipsa oricărei estimări.

În secțiunea de recomandări a lucrării, trebuie prezentat un rezumat al analizei cost-beneficiu sub forma unui tabel urmat de un paragraf de comparații explicative.

Referințele bibliografice: toate sursele de informații trebuie să fie corect citate.

Anexele: conțin informații suplimentare utile de tipul graficelor, diagramelor, tabelelor, hărților etc.

15. CERCETAREA CALITATIVĂ

Cercetarea calitativă este complementară cercetării cantitative. Ea presupune și cunoștințe de psihologie și psihologie socială, valorificate într-o varietate de tehnici. Cercetarea calitativă acordă un rol esențial interpretării rezultatelor cercetării și încearcă să răspundă la întrebările: CE? DE CE? CUM?, dar nu răspunde la întrebarea: CÂT? Așa cum au accentuat criticii ei, principalul neajuns al cercetării calitative constă în aceea că eșantioanele mici, la care se apelează în cadrul ei, nu sunt întotdeauna reprezentative.

Cele mai importante tehnici de cercetare calitativă sunt următoarele:

- A. *Discuții de grup*: grupuri standard, mini-grupuri, brainstorming, grupuri extinse, grupuri chemate de mai multe ori, grupuri cu două dimensiuni.
- B. *Interviuri individuale în adâncime*: cu profunzime standard, de mini-adâncime, cu dublă profunzime, interviuri semi-structurate, interviuri triunghiulare, interviuri ale familiei.
- C. *Observația participativă*.

A. *Discuții de grup*. Acestea se pot realiza în mai multe modalități:

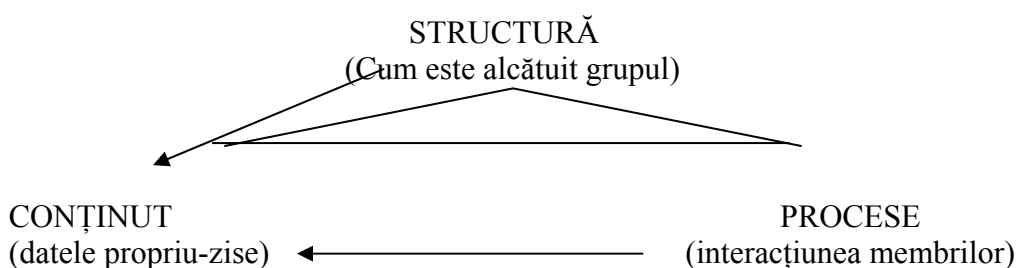
- a) *grupuri standard*: cele mai obișnuite cuprind 7-8 repondenți; durează până în o oră și jumătate;
- b) *mini-grupuri*: cuprind 4-6 repondenți (sau mai puțini); sunt adecvate pentru subiecte intime sau personale; pot cuprinde și copii sau adolescenți; oferă informație concisă; sunt mai adecvate pentru evaluarea unei chestiuni punctuale;
- c) *brainstorming*: constau în sesiuni deschise și flexibile; surprind evoluția fenomenelor; nu sunt evaluative; se concentrează asupra rezolvării de probleme sau emiterii de ipoteze;
- d) *grupuri extinse*: durează 2-4 ore; sunt indicate pentru deciziile complexe, când intervin relațiile de afaceri, în cazul unor subiecte sensibile sau chestiuni personale;
- e) *grupuri chemate de mai multe ori*: constau în cel puțin două discuții cu aceiași repondenți; permit stabilirea unei perioade de intervenție; sunt potrivite pentru destăinuiuri succesive și pentru evaluarea unei schimbări;

- f) *grupuri cu două dimensiuni*: subgrupul A observă subgrupul B, care devine stimul pentru cel dintâi; sunt indicate pentru înțelegerea populației țintă din diferite perspective sau pentru a analiza chestiuni diferite.

Avantaje	Dezavantaje
constituie un mediu suportiv, în care discuțiile sunt încurajate; funcționează creativ; oferă acces la atitudini; facilitează observația; reliefează influențele socio-culturale; sprijină spontaneitatea; creează "siguranța de grup".	pot inhiba franchețea; răspunsurile negative le pot inhiba și pe cele pozitive; ignorarea sau chiar dispariția punctului de vedere minoritar; tendința la consens; îngustarea perspectivei când există contradicții.

Grupurile *nu sunt o soluție potrivită* când subiectele sunt intime, în probleme strict personale, când este necesar un proces de înțelegere detaliată, când există presiunea unor norme sociale.

Discuțiile de grup au în vedere trei elemente separate, dar interdependente:



- B. Interviuurile individuale în adâncime la rândul lor se pot realiza în mai multe feluri:
- de profunzime standard*: cuprind un intervievator – un repondent; durează 45 minute – o oră; ajung dincolo de aspectele superficiale;
 - de mini-adâncime*: sunt eficiente și durează un timp mai scurt; completează măsurătorile cantitative; sunt recomandate pentru chestiuni clare, se caracterizează prin comunicare interpersonală și evaluare comprehensivă;
 - cu adâncime dublă*: cuprind doi repondenți (prieteni, cupluri, chiar și necunoscuți – în funcție de subiect); sunt recomandate pentru copii și adolescenți, pentru înțelegerea proceselor de decizie; adaugă dinamism interviurilor de adâncime standard;
 - semi-structurate*: fac apel la un intervievator experimentat și la un chestionar deschis; sunt recomandate pentru analiza raportul cost-eficiență și pentru extensia datelor; însă presupun limitarea profunzimii datelor;
 - triunghiular*: fac apel la trei repondenți recrutați pentru a reprezenta diferite puncte de vedere; încurajează exprimarea diferenței; sunt recomandate pentru înțelegerea motivației;

- f) *ale familiei*: cuprind diverse combinații ale membrilor unei familii; explorează atât relațiile interpersonale din familie, cât și efectele acestora asupra comportamentului și atitudinilor.

<i>Avantaje</i>	<i>Dezavantaje</i>
colectarea independentă de date; informare longitudinală (procesuală); culeg atât opiniile majoritare, cât și pe cele minoritare; se pot culege date și despre subiecte intime; absența presiunii grupului; presiune diminuată în privința normelor sociale acceptate.	sunt scumpe și consumă timp; difícil de a recruta eșantioane; au tendința de a fi cuantificate; duc la scăderea creativității

Interviurile sunt potrivite pentru înțelegerea proceselor și procedurilor, pentru interacțiunea detaliată, însă uneori este dificilă obținerea audienței (experți, profesioniști).

Recomandări pentru cel care investighează:

- 1) Armonizează-ți gesturile, mimica și vocea cu ale interlocutorului (în cazul interviului în profunzime) sau ale grupului (mai dificil dacă este neomogen). Nu face asta mecanic, ci *empatic*.
- 2) Relaționează nu numai la nivel cognitiv. Trebuie să respecti nevoile, valorile și credințele persoanei cu care vorbești, relaționând cu personalitatea sa în ansamblu, chiar dacă nu-ți pasă prea mult despre ceea ce face el de fapt. Creează-ți (și afișează!) o atitudine pozitivă.
- 3) Cu repondenții dificili este de ajutor să te interesezi de problemele persoanei, ascunzându-ți iritarea și enervarea.

C. Observația poate fi de două feluri:

- a) *pasivă*: presupune “să privești și să nu faci nimic”;
- b) *activă (participativă)*: presupune “să privești și să întrebi”, oferă înțelegerea comportamentelor.

<i>Avantaje</i>	<i>Dezavantaje</i>
potrivită pentru accesul la comportamentele reale (nu mediat); evaluarea “din interior”; explorarea acțiunilor subconștiente.	consumă timp și este costisitoare; riscă deformări (datorate “observatorului”).

Posibile deformări ale rezultatelor în cercetarea calitativă. Trebuie să știi cum afectezi *datele primare*, iar acest lucru îl afli răspunzând la întrebări ca:

- Ai vreo problemă cu femeile sau cu bărbații sau îi apreciezi în egală măsură?
- Ești mai anxios cu copii chiar decât sunt bunicile?
- În ziua în care ai format grupurile, erai iritat sau încorsetat în prejudecăți?
- Manifesti aversiuni neobișnuite?
- Te simți extrem de obosit? Te simți mult mai bine singur?

Poți afecta ceea ce analizezi și poți perpetua deformarea în analizele ulterioare. Dar, pentru a minimiza acest pericol, caută să ții cont de:

- Unde aplici cercetarea? – trebuie să cunoști dacă *mediul* în care aplici analiza o poate deforma. Ai un instrument specific de lucru? Ai prefera alt loc?
- Cum aplici cercetarea? – uneori analiza poate fi ușor de întreprins, însă aplicarea propriu-zisă îți poate ridica probleme în funcție de cât ești de dispus la conversații spontane, la destăinuiți, cât ești de tolerant și meticulos și cum suporti să fii contrazis?
- De ce aplici cercetarea? – pentru că tu dorești să o aplici? Te consideri mai competent decât alții? Te-a ales cineva anume? Dacă da, de ce?

Analiza nu este niciodată *completă*. Ea trebuie:

- să fie riguroasă, organizată, sistematică, cât mai completă și concretă!
- să-ți ofere satisfacție intrinsecă!

Prezentarea recomandărilor. *Raportul de cercetare* trebuie să fie:

- bine structurat, pe capitole și secțiuni;
- ierarhizat în funcție de importanța informației – prezentarea concluziilor astfel încât, fiecare secțiune să fie susținută cu argumente sau cu informații utile pe care auditorul și le-a însușit din secțiunea anterioară;
- succint – cu organizarea și stabilirea priorităților, odată ce concluziile au fost formulate, menținându-se și atributul actualității.

Stilul trebuie să fie corect din punct de vedere formal, iar discursul să se personalizeze, situându-se la nivelul *eu – ei*. Unele segmente de public manifestă o atracție mai mare pentru nivele ridicate de interacțiune, altele preferă doar să li se vorbească. Prezentarea trebuie să fie informativă, interesantă, dar și distractivă. Ea necesită:

- un plan de lucru;
- manieră clară de derulare a prezentării;
- precizarea clară, într-un slide, a obiectivelor și metodelor de cercetare.

Slide -urile sunt preferate deoarece:

- rezumă ideile pentru audiență;
- asigură punctarea principalelor idei și concluziilor;
- funcționează ca un “semafor”, introducând un nou stimul - vizual;
- invită la reexaminarea principalelor idei, prin rezumarea secțiunii;
- asigură prezentarea echilibrată și clară a consecințelor care rezultă dintr-o expunere mai complicată.

Sfaturi pentru prezentarea slide -urilor:

- Trebuie să cunoașteți în detaliu ceea ce urmează să prezentați!
- Nu folosiți idei care nu corespund cu ceea ce susțineți verbal!
- Pentru a accentua concluziile, rezumați-le pe un slide!
- Utilizați alt slide pentru recomandările derivate din cercetare!
- Nu excludeți marca personală din prezentare (“colorează” prezentarea și menține trează atenția auditorului)!
- Folosiți punctele cheie, cele mai reprezentative!

(adaptat după Wynberg Rebecca: 1997)

	Scriven	Campbell	Weiss	Wholey	Stake	Cronbach
Termeni noi	Știința valorizării	Cvasiexperimente	Modelul de instruire (<i>Enlightening</i>)	Managementul Performanțelor	Sensibil, naturalistic	Analiza UTOS
S-au mai ocupat de problemă		<i>Boruch</i> <i>Cook</i> <i>Riecken</i> <i>Rossi</i>	<i>Cronbach</i> <i>Chelimskz</i> <i>Palumbo</i> <i>Wholey</i>	<i>Abramson</i> <i>Bellavita</i> <i>Horst, Nay</i> <i>Scanlon</i>	<i>Guba</i> <i>House</i> <i>Lincoln</i> <i>Patton</i>	(oameni, tratare stabilirea observatiilor)
Concept	Aprecierea valorii	Informație produsă pentru îmbunătățirea deciziei	Lămurirea problemelor instruirea celor care iau decizii și a celor implicați	Informație produsă pentru managementul rezultatelor	Informații practice pentru îmbunătățirea programului	Lămurirea chestiunilor legate de problema program, conținut
Interes prioritar	Interesul public	Agenție și finanțatori	Legislatori, executori	Manageri, legislatori, executori	Beneficiarii programului și personalul	Legislatori, executori
Rolul evaluatorului	Judecător	Expert în metodologie	Educator	Agent de schimbare	Furnizor de servicii	Educator, care difuzează
Obiect	Efecte	Efecte, relații cauzale	Efecte, procese, context	Efecte, activități, produse	Activități	Efecte, procese
Sursa de criterii pentru determinarea valorii	Nevoile sociale	Obiective	Obiective, documente, cei implicați	Cei implicați	Clienți, personal tehnic sau profesional	Cei implicați
Metode	Orientate pe problemă	Experiment randomizat Cvasiexperimente	Metode cantitative și calitative	Aprecieri evaluative, Indicatori de performanță Evaluarea rapidă a feed-back	Metode calitative și studii de caz	Metode cantitative și calitative
Perspective asupra utilizării	Instrumentală	Instrumentală	Conceptuală, de formulare a politicilor	Instrumentală	Instrumentală	Conceptuală, de formulare a realității sociale
Când	Când nu costă	După greșeli în implementare, când se inițiază o reformă	În funcție de cei 3 I: interese, informații, ideologii	Când este eficientă în raport cu prețul	Când folosește membrii programului	În funcție de nevoia de informații pentru rezolvarea problemei
Cum se organizează procesul de evaluare	Operațiune externă	Operațiune externă	Implicând personalul, dar nu excesiv	Integrat în sistemul de management orientat pe rezultate	Contact permanent cu programul	În cooperare cu programul

BIBLIOGRAFIE

- Allison, G.T. (1971): *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, Boston.
- Allen, A. (1998): "Privacy", în Jaggar, A.M., Young, I.M. (eds.), *A Companion to Feminist Philosophy*, Blackwell, Oxford.
- Anderson, J.E. (1989): "Government and the Economy: What is Fundamental?", în M.W.J.Samuels (ed.), *Fundamentals of the Economic Role of Government*, Greenwood Press, New York.
- Arrow, K.J. (1951): *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York.
- Axford, B., Browning, G.K. et al. (1997): *Politics: An Introduction*, Routledge, London.
- Bachrach, Baratz, (1962): „Two Faces of Power”, în *American Political Science Review*, 56, pp. 947-952.
- Baker, Judy L. (1999): *Evaluating the Poverty Impact of Projects: A Handbook for Practitioners*, LCSPR/PRMPO, The World Bank.
- Ballart, X. (1998): "Spanish Evaluation Practice versus Program Evaluation Theory", în Kessler, M.C., Lascoumes, P., Setbon, M., Thoenig, J.-C. (ed.), *Evaluation des politiques publiques*, L' Harmattan, Paris.
- Baudouin, J. (1992): *Introducere în sociologia politică*, Editura Amarcord, Timișoara (partea a patra: „Politicul în oglinda politicilor publice”), pp.245-306;
- Birkland, T.A. (1997): *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Georgetown University Press, Washington.
- Blalock, A.B. (1999): „Evaluation Research and the Performance Management Movement”, în *Evaluation*, 5, pp. 117 – 149.
- Bochenski, J. M. (1992): *Ce este autoritatea?*, Editura Humanitas, București.
- Brewer, G.D. (1974): "The Policy Science Emerge: To Nurture and Structure a Discipline", în *Policy Sciences*, 5, pp. 239 – 244.
- Brewer, G., DeLeon, P. (1983): *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, Dorsey.
- Carlsson, L. (2000): "Non-Hierarchical Evaluation of Policy", în *Evaluation*, vol.6, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, pp.201-216;
- Chelcea S. (2001): *Metodologia cercetării sociale*, Editura Economică, București.
- Cobb, R., Elder, Ch. (1972): *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Bacon, Boston.
- Cobb, R., Ross, J.-K., Ross, M.H. (1976): „Agenda Building as a Comparative Political Process”, în *The American Political Science Review*, 70, pp.126-138.
- Cobb, R., Ross, M.H. (1997): „Denying Agenda Access: Strategic Considerations”, în Cobb, R., Ross, M.H. (eds.), *Cultural Strategies of Agenda Denial*, University Press of Kansas.
- Cohen, M., March, J., Olsen, J. (1972): „A Garbage Can Model of Organizational Choice”, în *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, pp. 1 – 25.
- Crenson, M. (1971): *The Un-Politics of Air Pollution. A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Dahl, R. (1957): „The Concept of Power”, în *Behavioral Science*, 2, pp. 201-215.
- Dahl, R. (1961): *Who Governs?*, Yale University Press, New Haven.
- DeLeon, P. (1978): "A Theory of Policy Termination", în May, J.V., Wildavsky, A.B. (eds.), *The Policy Cycle*, Sage, Beverly Hills.

- DeLeon, P. (1983): "Policy Evaluation and Program Termination", în *Policy Studies Review*, 2, pp. 631 – 647.
- DeLeon, P. (1987): "Policy Termination as a Political Phenomenon", în Palumbo, D. (ed.), *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Newbury Park.
- Dima, A.M., Vlăsceanu, L. (2000): „Întâlnire cu studenții”, în Miroiu, A. (ed.), *Restructurarea sectorului public în România*, Trei, București.
- Dolbeare, K.M., Dolbeare, P. (1976): *American Ideologies*, Random House, New York.
- Dolowitz, D.P., Marsh, D. (2000): "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", în *Governance*, 13, pp. 5 – 24.
- Dryzek, J.S. (1990): *Discursive Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dunleavy, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester, New York.
- Dunleavy, P., O'Leary, B. (1987): *Theories of the State*, MacMillan, London.
- Dunn, W.N. (1981): *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Easton, D. (1965): *A Framework for Policy Analysis*, A.A. Knopf, New York.
- Edelman, M.J. (1988): *Constructing the Political Spectacle*, University of Chicago Press, Chicago.
- Elster, J. (1993): "Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea", în J.J. Hesse (ed.), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe: Towards Public Sector Reform in Post -Comunist Societies*, Blackwell, Oxford.
- Etzioni, A. (1967): „Mixed Scanning: a „Third” Approach to Decision Making”, în *Public Administration Review*, XXVII, pp. 385-392.
- European Commission (2000): *European Report on Quality of School Education*.
- Fischer, F. (1995): *Evaluating Public Policy*, Nelson-Hall, Chicago.
- Forester, J. (1984): „Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through”, în *Public Administration Review*, 44, 1, pp. 23-31.
- Geva-May, I., Wildavsky, A. (1997): *An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft*, Kluwer, Boston.
- Geva-May, I., Pal, L.A. (1999): "Good Fences Make Good Neighbours", în *Evaluation*, 5, pp. 259 – 277.
- Goodin, R.E. (1996): "Institutions and Their Design", în R. E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Goodin, R.E., Klingemann, H.-D. (eds.) (1996): *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford.
- Guba, E.G., Lincoln, Y.S. (1987): "The Countenances of Fourth-Generation Evaluation: Description, Judgement, and Negotiation", în Palumbo, D.J. (ed.), *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Newbury Park.
- Ham, C., Hill, M. (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester, New York.
- Hardin, G. (1968): "The Tragedy of the Commons", în *Science*, 162, pp. 1243 – 1248.
- Hayek, Fr. (1995): *Law, Legislation, and Liberty*, Routledge, London.
- Heclo, H. (1972): "Review Article: Policy Analysis", în *British Journal of Political Science*, 2, pp. 83 – 108.
- Hesse, J.J. (1997): "Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe", în J. E. Lane (ed.), *Public Sector Reform*, Sage, London.
- Hill, M. (1997): *The Policy Process in the Modern State*, 3rd ed., Prentice Hall, London.

- Hjern, B., Porter, D.O (1998): „Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis”, în Hill, M. (ed.), *The Policy Process*, Prentice Hall, London.
- Hogwood, B.W., Gunn, L.A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford; trad rom. (2000): *Introducere în politicile publice*, Trei, București.
- Hood, C. (1983): “Using Bureacracy Sparingly”, în *Public Administration*, 61, pp. 197 – 208.
- Hood, C. (1991): „A Public Management for All Seasons?” în *Public Administration*, 69, pp. 3 – 19.
- Howlett, M., Ramesh, M. (1995): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford.
- Hughes, O.E. (1998): *Public Management and Administration*, MacMillan, London.
- Jenkins-Smith, H.C., Sabatier, P.A. (1993): „The Study of Public Policy Processes”, în Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (eds.), *Policy Change and Learning*, Westview, Boulder.
- Katchanovski, I. (2000): „Divergence in Growth in Post-Communist Countries”, în *Journal of Public Policy*, 20, pp. 55-81.
- King G., Keohane R., Verba S. (2000): *Fundamentele cercetării sociale*, Editura Polirom, Iași.
- Kingdon, J. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Litle, Brown et Co., Boston; prima ed., 1984.
- Kirkpatrick, S.E., Lester, J.P., Peterson, M.R. (1999): “The Policy Termination Process”, în *Policy Studies Review*, 16, pp. 209 – 235.
- Lane, J.-E. (1995): *The Public Sector*, Sage, London.
- Lasswell, H.D. (1951): „The Policy Orintation”, în Lerner, D., Lasswell, H.D. (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford.
- Lindblom, Ch. (1959): „The Science of Muddling Through”, în *Public Administration Review*, 19, pp. 79 – 88.
- Lindblom, C.E., Braybrooke, D. (1963): *A Strategy of Decisions*, The Free Press, New York.
- Lindblom, Ch. (1968): *The Policy-Making Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Lindblom, Ch. (1977): *Politics and Markets*, Basic Books, New York.
- Linder, S.H., Peters, B.G. (1989): “Instruments of Government: Perceptions and Contexts”, în *Journal of Public Policy*, 9, pp. 35 – 58.
- Lynch, R. (2000): *Corporate Strategy*, Financial Times/Prentice Hall, London.
- MacRae, D. Jr., Whittington, D. (1997): *Expert Advice for Policy Choice*, Georgetown University Press, Washington.
- March, J., Olsen, J. (1979): „Organization Choice Under Ambiguitiy”, în March, J., Olsen, J. (eds.): *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlagen, Bergen.
- Marsh, D., Stoker, G. (eds.) (1995): *Theory and Methods in Political Science*, MacMillan, London.
- May, P. (1992): “Policy Learning and Failure”, în *Journal of Public Policy*, 12, pp. 331 – 354.
- Mazey, S., Richardson, J. (1996): „The Logic of Organization: Interest Groups”, în Richardson, J. (ed.), *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London.

- May, P.J. (1991): „Reconsidering Policy Design: Policies and Publics”, în *Journal of Public Policy*, 11, pp. 187 – 206.
- McKinney, J.B., Howard, L.C. (1998): *Public Administration*, Praeger, Westport.
- Mill, J. St. (1993): *Despre libertate*, București, Humanitas.
- Miroiu, A. (1998): *Filosofie fără haine de gală*, ALL, București.
- Miroiu, A. (ed.) (1998): *Învățământul românesc azi*, Polirom, Iași.
- Miroiu, A., Dincă, G. (2000): PHARE “Universitas 2000”, București.
- Miroiu, M. (1999): *Societatea retro*, Editura Trei, București.
- Miroiu, M., Blebea-Nicolae, G. (2001): *Introducere în etica profesională*, Trei, București.
- Muraskin, L. D. (1003): *Understandig Evaluation: the Way to Better Prevention Programs*, U.S. Departement of Education.
- Niskanen, W. (1994): *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Oackeshott, M. (1991): *Rationalism in Politics*, Liberty Press, Indianapolis; partial tradus în românește, *Raționalismul în politică*, Editura ALL, București, 1995.
- Offe, C. (1996): ”Designing Institutions in East European Transitions”, în R. E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government*, Addison Wesley, Reading, MA.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1993): *Reinventing Government*, Plume, New York.
- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Parsons, W. (1995): *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Aldershot.
- Pateman, C. (1983): “Feminist Critiques of the Public/Private dichotomy”, în Benn, S.I., Gaus, G.F. (eds.), *Public and Private in Social Life*, Croom Helm, London.
- Peters, G. (1996): „Agenda-Setting in the European Union”, în Richardson, J. (ed.), *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London.
- Patton, C.V., Sawicki, D.S. (1986), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Peters, B.G., van Nispen, F.K.M. (1998): *Public Policy Instruments*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Pfeffer, J., Sutton, R.I. (2000): *The Knowing-Doing Gap*, Harvard Business School Press, Boston.
- Pressman, J., Wildavsky, A. (1973): *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- Rein, M. (1983): *From Policy to Practice*, MacMillan, London.
- Rose, R. (1991): “What is Lesson-Drawing?”, în *Journal of Public Policy*, 11, pp. 3 – 30.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E., Lipsey, M.W. (1999): *Evaluation. A Systematic Approach*, 6th ed., Sage, Thousand Oaks, London.
- Rothstein, B. (1998): *Just Institutions Matter*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sabatier, P.A., Mazmanian, D.A. (1980): “A Framework of Analysis”, în *Policy Studies Journal*, 8, pp. 538 -560.

- Sabatier, P.A. (1986): "Top-down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", în *Journal of Public Policy*, 6, pp. 21- 48.
- Sabatier, P. (1998): "The Political Context of Evaluation Research. An Advocacy Coalition Perspective", în Kessler, M.C., Lascoumes, P., Setbon, M., Thoenig, J.-C. (ed.), *Evaluation des politiques publiques*, L' Harmattan, Paris.
- Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (1999): „The Advocacy Coalition Framework. An Asseement”, în Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of Policy Process*, Westview Press.
- Schmitter, P.C. (1974): "Still the Century of Corporatism?", în *Review of Politics*, 36, pp. 85 – 131.
- Sen, A. (1987): *On Ethics & Economics*, Blackwell, Oxford.
- Simon, H.A. (1945): *Administrative Behavior*, MacMillan, New York.
- Simon, H.A. (1982): *Models of Bounded Rationality. Vol.2: Behavioral Economics and Business Organization*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Simon, H.A. (1955): "A Behavioral Model of Rational Choice", în *Quarterly Journal of Economics*, 69, pp. 99 – 118.
- Simon, H.A. (1956): "Rational Choice and the Structure of the Environment", în *Psychological Review*, 63, pp. 129 – 138.
- Simon, H.A. (1976): "From Substantive to Procedural Rationality", în Latsis, S.J. (ed.): *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Smith, A. (1964): *Avuția națiunilor*, Editura Academiei, București.
- Stokey, E.; Zeckhauser, R. (1978): *A Primer for Policy Analysis*, W. W. Norton & Co., New York, London.
- Stone, D. (1988): *Policy Paradox and Political Reason*, Scott, Foresman, Glenview.
- Uusikylä, P., Virtanen, P. (2000): „Meta-Evaluation as a Tool for Learning”, în *Evaluation*, 6, pp. 50 – 65.
- Walters, L.C., Aydelotte, J., Miller, J. (2000): „Putting More Public in Policy Analysis”, în *Public Administration Review*, 60, 4.
- Weimer, D.L. (1993): "The Current State of Design Craft: Borrowing, Tinkering, and Problem Solving", în *Public Administration Review*, 53, pp. 110 – 120.
- Weimer, D.L., Vining, A.R. (1999): *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Wilensky, H. (1975): *The Welfare State and Equality*, University of California Press, Berkeley.
- Wynberg, Rebecca (1997): "Qualitative Methods", în *Essentials of Qualitative Research*, The Market Research Society.
- Wynberg S. (1997): "Analysis & Interpretation: another view", în *Essentials of Qualitative Research*, The Market Research Society.
- *** "Evaluation des politiques publiques " – sous la direction de Marie-Christine Kessler, Pierres Lascoumes, Michel Setbon, Jean-Claude Thoenig, L'Harmattan, France, Canada, 1998.