
MODELE ÎN ANALIZA POLITICILOR PUBLICE

Cătălin BABA

Models are widespread in every day life, allowing us to describe, to analyze and to understand political life. In public policy analysis different models were proposed based on available resources and present constraints, on relevant actors and mechanisms. The goal of this paper is to overview some of the relevant models in the field.

Cătălin BABA, lector universitar doctor, Catedra de Științe Politice a Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea "Babeș-Bolyai", Cluj-Napoca.

Distincția care se face între studiul (cercetarea) politicilor publice și analiza politicilor publice este distincția între un studiu al politicii publice și un studiu pentru politica publică. Prima abordare tinde să fie mai degrabă descriptivă și explicativă, în timp ce cea de-a doua tinde să aibă mai degrabă o orientare

prescriptivă. Studiul politicilor publice este făcut mai degrabă de universitari și are drept scop înțelegerea proceselor politicilor publice. Analizele politice sunt prin comparație făcute de oficiali guvernamentali sau de institute de cercetare și vizează designul unei politici publice reale.

După Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, (1992) analiza politicilor publice se bazează pe două modele de luare a deciziilor: modelul sinoptic și modelul incremental.

Modelul sinoptic (rațional) impune examinarea problemelor cu care se confruntă societatea într-un mod comprehensiv, astfel încât cei care fac politici publice trebuie să stabilească ordinea tuturor valorilor, să formuleze opțiuni clare, să calculeze toate rezultatele directe și indirecte ale alegerii fiecărei decizii, să selecteze alternativele care duc la opțiunea celor mai multe valori (Simon, 1983). Așa cum se poate observa din această descriere, în viața reală este exclus să putem lua în considerare toate implicațiile, să calculăm toate costurile, să analizăm toți factorii care determină succesul sau eșecul unei politici publice. În încercarea de a depăși limitările modelului rațional s-au elaborat două modele alternative care își propun scopuri reduse față de modelul inițial: planificarea clasică și modelul raționalității limitate.

Necesitatea unei coerențe în actul de guvernare pe de o parte, corectarea imperfecțiunilor pieței libere, ca și dificultățile generate de regimuri politice pluraliste (în care grupurile de interese se află în competiție, între ele, pentru resurse) au dus la dezvoltarea **planificării clasice**. Punctul forte al planificării clasice era reprezentat de creșterea „cantității de raționalitate” în activitatea politică, existând însă și două mari slăbiciuni, reprezentate de dificultatea de a preciza cu claritate obiectivele și mijloacele care să ducă îmbunătățirea societății și respectiv dificultatea prelucrării unei cantități enorme de date privitoare la toți actorii economici astfel încât să se poată constitui o imagine comprehensivă. Practic, slăbiciunea modelului provine de la faptul că se cere planificatorilor să măsoare ceea ce este imposibil de măsurat și să prevadă ceea ce este imposibil de prevăzut. Pentru a corecta aceste deficiențe s-a dezvoltat **analiza de sistem** care își propune să construiască modele cantitative ce determină legăturile existente între multitudinea de variabile din sistemele economice sau sociale. Experiența a dovedit că structurarea unor modele cantitative comprehensive este la fel de dificilă. O tentativă de focalizare a analizei sistemice o reprezintă așa-numitul sistem de planificare, programare și bugetare (*planning, programming, budgeting system* sau **PPBS**) inițiat la începutul anilor '60. PPBS își propune să identifice toate programele care au obiective comune astfel încât alocațiile bugetare pentru aceste programe să poată fi comparate și evaluate în conformitate cu rezultatele pe care le produc. Această modalitate de analiză sistemică a fost introdusă de Robert McNamara și folosită, cu un succes relativ, în Departamentul Apărării (*Defense Department*) astfel încât președintele Lyndon Johnson a încercat extinderea ei în întreg aparatul administrativ federal american; după șase ani de încercări metoda a fost abandonată (în 1971). Conform criticilor chiar și scopurile limitate pe care și le propune PPBS-ul comparativ cu paradigma planificării sunt greu de atins (Aaron Wildavsky, 1975)

Modelul sinoptic a fost reformulat ca modelul raționalității limitate ce elimină comprehensivitatea cerută de modelul sinoptic. În acest model ameliorat, guvernul observă opțiunile atrăgătoare și încearcă să obțină rezultate cât mai bune, mai degrabă decât să obțină cea mai bună soluție.

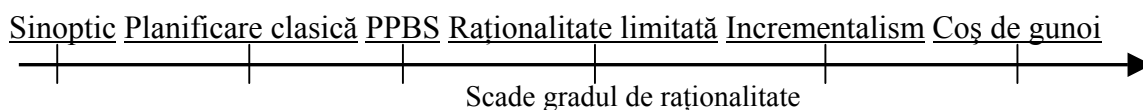
Nici modelul raționalității limitate nu poate explica suficient de bine realitatea politică. Din acest motiv Lindblom (1979) propune un **model incremental** de luare a deciziilor în politicile publice. Din perspectiva acestui model, guvernământul face mici modificări ale unor politici existente măsurând în permanență efectul acestora. Dacă se obțin rezultate favorabile, politica este aplicată în continuare cu o nouă mică modificare. Cu alte cuvinte este vorba despre o politică a pașilor mărunți, o politică care nu este spectaculoasă dar care cârpește defectele existente, evitând greșelile mari. Natura demersului politologului Charles E. Lindblom este în esență o critică adusă modelului rațional de luare a deciziilor. Practic, susține Lindblom, în viața de zi cu zi guvernământul nu respectă nici una dintre condițiile luării raționale a deciziilor, fie că este vorba despre identificarea țărilor generale ale societății, calcularea beneficiilor și costurilor diverselor alternative de politici publice, stabilirea unei ordini a importanței problemelor și a priorităților. Modelul incremental se bazează pe rezolvarea programelor care există mai degrabă decât pe evitarea problemelor viitoare astfel încât politica publică este văzută mai degrabă ca remediul unor probleme existente decât ca o activitate inovativă care privește pe termen lung.

Așa cu rezultă din descrierea de mai sus incrementalismul are o esență conservatoare, prin faptul că politicile existente sunt considerate drept baza pentru programele anului următor, continuitatea este dată de faptul că schimbările guvernământului nu duc la schimbări spectaculoase de politici, în general se acceptă legitimitatea programelor instituției. Este de subliniat faptul că tocmai caracterul conservator face incrementalismul interesant pentru viața politică: după ce s-a ajuns la un consens privind direcțiile mari de dezvoltare în cadrul unei societăți dezbaterile politice se va focaliza pe aspecte tehnice de tipul creșterii sau reducerii finanțării, eficienței unui program, extinderii sau reducerii unui program. În societățile aflate în tranziție, sau în cele care trec prin transformări profunde ca urmare a unor cauze externe (război, crize economice la scară mondială etc.) sau interne (revoluții) modelul incremental nu poate fi utilizat pentru a înțelege și descrie fenomenele. În societățile stabile “incrementalismul este important în reducerea conflictului, în menținerea și în prezervarea sistemului politic însuși” (Dye, 1995, p.32). Prin urmare criteriul folosit pentru această abordare este cel de satisficent (o combinație a ceea ce este satisfăcător și ceea ce este suficient), bazat pe ceea ce este destul de bun mai degrabă decât pe ceea ce este cel mai bun.

După Harrop, Hague și Breslin (1992, pp.397-402), implementarea politicilor publice poate fi realizată de sus în jos, cum se pot implementa țelurile pe care le avem și respectiv de jos în sus, situație în care cei care aplică politicile publice le determină în mare măsură. De asemenea trebuie să distingem între output-ul politicilor publice și outcome-ul politicilor publice. Dacă primul termen se referă la ce face guvernământul, cel de-al doilea are în vedere rezultatul sau consecința acțiunii guvernamentale. În viața de zi cu zi chiar și cele mai bine gândite politici guvernamentale pot să producă efecte nedorite, uneori chiar contrare scopului și obiectivului inițial.

Pentru unii autori modelele mai sus – sinoptic și incremental – menționate sunt (dincolo de inerentele scăpări) modele în esență raționale, în contradicție cu ceea ce se poate vedea în practica de zi cu zi. Din acest motiv March și Olsen (1979), considerând că modelele prezentate anterior sporesc artificial gardul de raționalitate, au propus **modelul coșului de gunoi**. Autorii susțin că alegerile soluțiilor în politicile publice sunt mai bine descrise de un model al coșului de gunoi în care toată lumea își „aruncă” diversele probleme, în final rezultă un amestec neomogen la care toată lumea a contribuit pentru ca în final din acest coș să se aleagă apoi soluțiile pentru politici. Dacă acest mod de luare a deciziilor ar fi adevărat în totalitate atunci nu s-ar mai putea face nici o analiză și nici o predicție.

Într-o prezentare grafică scăderea gradului de raționalitate în modelele menționate mai sus se face în sensul săgeții:



Este ușor de observat că abordările diferite și complicate trebuie armonizate și simplificate deoarece nu putem înțelege ce trebuie să facă un guvern (sau după Dye, să nu facă) dacă nu știm ceea ce poate el să facă. Una dintre cele mai simple modalități de a simplifica și a armoniza analiza politicilor

publice este fragmentarea procesului într-o serie de stagii și subsatgii. Secvența de stagii care rezultă este denumită ciclul politicilor publice. Unul dintre pionierii fragmentării procesului de realizare a politicilor publice într-un număr de stagii discrete a fost Harold Lasswell (1951). El a divizat procesul politicilor publice în șapte stagii: informare, promovare, prescripție, invocație, aplicație, terminare și evaluare. Aceste stagii aveau avantajul că realizau combinarea între aspectele descriptive și cele normative (cu alte cuvinte) precizau nu numai cum sunt făcute politicile publice ci și cum ar trebui să fie ele făcute. Primul stadiu al procesului începea cu strângerea de informații, cu procesarea și diseminarea acestora către actorii implicați în luarea deciziilor. Apoi se trecea la promovarea unor soluții particulare de către cei ce luau deciziile. În cel de-al treilea stadiu se prescria un curs de acțiune. În al patrulea stadiu se afirma planul de acțiune prescris anterior ca și sancțiunile pentru cei care nu respectau acest curs de acțiune. Apoi politica era aplicată de către instituțiile abilitate până când se finaliza sau era oprită. În cea de-a șaptea etapă se evaluau rezultatele față de scopurile și țelurile față de care erau propuse.

Modelul lui Laswell de analiză a procesului de realizare a politicilor publice nu explica legătura existentă între mediul extern și guvernământ. Într-o mare măsură guvernământul apărea izolat și puțin influențat de agenți externi. În acest sens este de subliniat și faptul că evaluarea politicilor publice se făcea doar la terminarea lor, în evidentă contradicție cu ceea ce se întâmplă în lumea reală. Totuși modelul simplifica înțelegerea fenomenelor și și-a păstrat și astăzi actualitatea. Modelul a fost dezvoltat ulterior de către Brewer care distingea cinci stadii ale procesului de realizare a unei politici publice: inițierea, estimarea, selecția, implementarea și evaluarea. În stadiul de estimare era caracteristică evaluarea costurilor, beneficiilor și riscurilor asociate politicii publice. În acest stadiu aveau loc atât evaluări tehnice, cât și alegeri normative. De asemenea, opțiunile viabile erau clasificate în funcție de oportunitate și dezirabilitate. Față de modelul lui Laswell apare ideea unui proces ciclic care desfășoară continuu, recunoscând în acest fel că procesul politicii publice este un ciclu închis, politicile succedându-se una după cealaltă și luând în considerare rezultatele obținute anterior.

Astăzi se acceptă în general un model constituit din patru stagii. Primul stadiu este cel de inițiere, cu alte cuvinte de luare a deciziei de a lua o decizie. Uneori această etapă este cunoscută și sub denumirea de stabilirea agendei. Cea de-a doua etapă este cea de formulare în care politica publică se dezvoltă în detalii de propuneri concrete. Cea de-a treia etapă de implementare constă în punerea în practică a politicii publice. Ultima etapă este reprezentată de evaluarea consecințelor și a succesului sau insuccesului unei politici publice. Așa cum s-a arătat, aceste stadii sunt mai degrabă analitice, în viața de zi cu zi ele pot fi comprimate, eliminate sau ordinea lor poate fi schimbată.

Inițierea. Pe lângă guvernământ, două tipuri de actori sunt relevanți în constituirea agendei de politici publice: publicul, respectiv comunitatea politică. În același timp se poate distinge între prioritățile generale și prioritățile specifice ale guvernământului. Prioritățile generale sunt deseori influențate de opinia publică cum ar fi de exemplu creșterea șomajului. La fel de importante sunt cerințele specifice care se manifestă din partea comunității politice (grupuri de interese, funcționari, politicieni) care vizează un domeniu anume (de exemplu, în educație, o comunitate politică este formată din sindicatele cadrelor didactice, grupuri de părinți, politicieni din comisiile de învățământ ale parlamentului).

Formularea. Probabil cel mai important pas între etapele unei politici publice este cel care se face între inițiere și formulare a politicii publice. Hague, Harrop și Breslin (1992) consideră că există trei determinanți importanți pentru a putea realiza această trecere: identificarea momentului potrivit, înțelegerea problemei în așa fel încât propunerea de politică publică să o amelioreze și construirea unui consens politic în vederea susținerii propunerii.

Implementarea. Există un mare număr de condiții care trebuie realizate pentru ca o politică să fie implementată cu succes. În primul rând trebuie să existe o cantitate suficientă de resurse (resurse umane, financiare, timp etc.) pentru ca politica să fie pusă în aplicare. În al doilea rând consensul politic trebuie să funcționeze în așa fel încât, dincolo de simple afirmații, politica să poată fi pusă în aplicare. Desigur, birocrăția trebuie să fie pregătită și de acord să susțină implementarea politicii.

Evaluarea. În această etapă se evaluează dacă politica și-a atins sau nu scopul. În SUA, președintele Carter a insistat ca cel puțin 1% din fondurile oricărui proiect să fie destinate evaluării, fără însă ca acest lucru să amelioreze eficiența politicii publice (Hague, Harrop, Breslin, 1992, pag. 406). Așa cum am mai spus, evaluarea politicilor publice trebuie să facă distincția între output și outcomes, deoarece rezultatele pot fi diferite de intenții. Hague, Harrop și Breslin (1992, p.406) arată, citându-l pe Le Grand (1982), de

exemplu, că aproape toate cheltuielile publice din Marea Britanie în domeniile sănătății, educației, transportului public, locuințelor au produs beneficii mai degrabă pentru cei care o duceau mai bine decât pentru cei săraci, deși scopul era contrar.

Conform lui Howlett și Ramesh (1995), autorii mai sus menționați, chiar dacă nu au menționat explicit acest lucru foloseau ca principiu pentru înțelegerea ciclului politicilor publice logica din problem-solving. Cele cinci stagii ale relației între ciclul politicilor publice și problem-solving. Fazele din problem-solving: recunoașterea problemei, propunerea soluției, alegerea soluției, aplicarea soluției în viață și monitorizarea rezultatelor. Stagiile din ciclul politicilor publice: stabilirea agendei, formularea politicilor, luarea deciziei, implementarea politicii publice și evaluarea politicii. Avantajele acestui model aceea că permite investigarea separată a stagiilor și substagiilor care îl compun permite evaluări comparative între stagiile diferitelor politici publice, permite evaluarea și examinarea rolului pe care factorii externi guvernământului îl au în anumite stagii. Principalul dezavantaj al modelului este acela că poate sugera faptul că un guvernământ încearcă să rezolve problemele într-un mod sistematic și etapizat. Ceea ce nu este cazul în realitate. De asemenea, deși logica inerentă unui astfel de model este seducătoare, în realitate se observă că unele stagii sunt sau reduse dacă nu complet evitate sau urmate într-o altă ordine decât cea logică. De asemenea, nu este evident faptul că efectele politicii publice constituie un stimul continuu pentru guvernăminte astfel încât închiderea ciclului nu înseamnă neapărat terminarea lui, ci mai degrabă reluarea la un alt nivel a politicii publice. În al treilea rând modelul nu arată care este motorul unei politici publice și ce face ca aceasta să evolueze de la un stagiul la altul.

După Howlett și Ramesh (1995, pp.12-15) un model ameliorat de ciclul politic ar trebui să răspundă la întrebări legate de rolul actorilor politicilor publice, interesele pe care aceștia le urmează și impactul ideilor lor asupra propriilor acțiuni; de natura instrumentelor folosite pentru a implementa politicile; de impactul experiențelor trecutului asupra comportamentului prezent și viitor al guvernământului. Deplasarea de la modelul liniar tradițional de interpretare a ciclului politicii publice spre o poziție mai nuanțată asupra investigației și conceptualizării procesului politicilor publice reflectă trendul general spre modele post-pozitivistice de analiză în științele politice. Oamenii se știință recunosc că fenomenele sociale sunt trasate de procese contingente și complexe care necesită o metodologie de cercetare adecvată în concordanță cu nesiguranța și complexitatea. Accentul cade pe luarea în considerare a cât mai multor factori posibili pentru analiză, nu se mai pretinde că o soluție ar fi mai bună decât alta din perspectivă științifică. Studiul politicilor publice este complexă pentru că subiectul și obiectul studiului – luarea deciziilor în cadrul guvernământului – sunt complexe (Howlett și Ramesh, 1995, p. 201).

Bibliografie

1. Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice – Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1995.
2. David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey, 1965.
3. Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, *Political Science. A Comparative Introduction*, St.Martin`s Press, New York, 1992.
4. Michael Howlett, M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
5. Jean-Erik Lane, *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, SAGE Publications, London, 1995.
6. Harold D. Lasswell, *The Policy Orientation*, în Daniel Lerner, Harold D. Lasswell, *The Policy Science*, Stanford, CA., Stanford University Press, 1951.
7. Charles Lindblom, *Still Muddling, Not Yet Through*, în *Public Administration Review*, nr.39, 1979, pp.517-526
8. H.Simon, *Models of Man*, Wiley, New York, 1957.
9. H.Simon, *Reason in Human Affairs*, Oxford, Basil Blackwell, 1983.
10. Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*, Boston Little, Brown, 1975.
11. Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown and Company, Boston, 1979.