

TEORII ȘI MODELE ÎN PROCESUL DE ELABORARE A POLITICILOR PUBLICE

Tatiana SAVCA,
magistru în administrația
publică, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

54 *The theory and practice of public policies in the Republic of Moldova is a domain of recent study. In order to successfully put into practice the reform of central public administration and to obtain a positive impact in the development of the state administrative system, it is necessary to be aware of the importance of studying the administrative phenomenon from the perspective of political policies which are being implemented in the state. The international and national scientific researches in the field offer a large spectrum of theories and models in the explanation of the process of elaboration and implementation of public policies. The present article is centered on the study of the essence of these theories and models.*

Cuvinte-cheie. Politică publică, teorii inductive, teorii deductive, modele, elaborare de politică publică, paradigmă incrementalistă, paradigmă raționalistă, proces administrativ, administrație publică.

Introducere. Procesul de elaborare și implementare a politicilor publice reprezintă un proces complex și implică o multitudine de actori, proceduri și informații de diferit gen: statistice, juridice, istorice etc. Pentru facilitarea înțelegerii fenomenului apariției politicilor publice avem nevoie de modele analitice prin care să simplificăm acest proces.

Diferite școli academice ne oferă abordări și modele variate de analiză în studiul politicilor publice. Acestea identifică modele conceptuale care pot fi regăsite în teoria politică, teoria economică sau în sociologie, datorită faptului că domeniul politicilor publice este un domeniu interdisciplinar. Fiecare model ne oferă un

mod individual de a reflecta asupra politicilor publice și chiar ne sugerează aspecte legate de cauzele și consecințele politicilor publice.

Un model este un mod simplificat de reprezentare a unor aspecte din lumea reală. Modelele pe care le utilizăm în studierea politicilor publice încearcă să:

- simplifice și să clarifice gândirea noastră despre politică și politicile publice;
- identifice aspectele importante ale problemelor puse de politicile publice;
- ne ajute să comunicăm, concentrându-ne pe aspectele esențiale ale vieții politice;
- direcționeze eforturile de înțelegere a politicilor publice sugerând ceea ce este important și ceea ce nu este important;
- sugereze explicații pentru politicile publice și să prezică consecințele.

Esența teoriilor și modelelor. Teoriile și modelele ce ar explica fenomenul politicilor publice au constituit subiectul investigațiilor mai multor cercetători, cum ar fi: Nicolas Henry în lucrarea „*Administrație publică și afaceri publice*” (2004), Michael Howlet și M. Ramesh - „*Studiul politicilor publice. Cicliuri și subsisteme ale politicilor*” (1995), Lindblom Charles E. - „*The Policy Making Process*” (1968), Lindblom Charles E. și Edward J. Woodhouse - „*Elaborarea politicilor*” (traducere, 2003), Max Weber - „*The Theory of Social and Economic Organization*”, Dogan V. și Higley J. - „*Elites, Crises and the Origins of Regimes*” (1998), James Buchanan - „*The Economics of Politics*” (1987) și „*The Limits of Liberty*” (1975), David L. Weimer și Aidan R. - „*Analiza politicilor publice. Concepte și practică*” (1999), Alina Mungiu-Pippidi și Sorin Ioniță - „*Politici publice. Teorie și practică*” etc.

Să cercetăm în continuare câteva modele de analiză a procesului de elaborare

a politicilor publice trecute prin filiera diverselor lentile teoretice.

Astfel, Nicolas Henry divizează în lucrarea „*Administrație publică și afaceri publice*” modelele de elaborare și implementare a politicii publice în 3 ramuri¹:

- a) paradigma incrementalistă a elaborării și implementării politicilor publice - ramură „substanțială, procesuală, descriptivă și obiectivă”;
- b) paradigma raționalistă a elaborării politicilor publice - ramură „teoretică, activă, prescriptivă și normativă”;
- c) paradigma planificării strategice - ramură practică de elaborare a politicilor publice.

Paradigma incrementalistă a elaborării politicilor publice, susține cercetătorul, include modelul elitei/de masă, modelul grupurilor, modelul sistemelor, modelul instituțional, modelul neoinstituționalist, modelul de anarhie organizată.

Paradigma raționalistă este prezentată de modelul alegerii raționale, modelul excluderii/consumului, modelul de evaluare a tehnologiei.

Cea de a treia ramură - paradigma planificării strategice - ne oferă mai multe modele de planificare strategică, cum ar fi, de exemplu, modelul Osborn, modelul Bryson etc.

O taxonomie a abordărilor generale ale fenomenelor politice este expusă de cercetătorii Howlet și Ramesh (1995). În conformitate cu metoda elaborării teoriei, autorii specifică teorii deductive și teorii inductive², teoriile deductive fiind prezentate de teoria alegerii publice, teoriile de clasă, neoinstituționalismul, iar teoriile inductive fiind prezentate, la rândul lor, de teoria economiei bunăstării, teoria pluralismului - corporatismului și teoria statismului (vezi tab. 2).

Teoria alegerii publice. Această

teorie reprezintă o aplicare a analizei economice la nivelul analizei de politici publice. Dacă economiștii studiază comportamentul indivizilor pe piață și spun ca acești indivizi își urmăresc propriul interes, știința politică studiază comportamentul indivizilor în spațiul public și face aceeași asumție cu privire la faptul că indivizii își urmăresc propriul interes.

Pentru teoria alegerii publice³ indivizii au același comportament în politică ca și pe piață. Conform acestei teorii, toți actorii politici-electoratului, contribuabilii, candidații, legislatorii, birocrații etc. - încearcă să-și maximizeze propriul beneficiu în politică așa cum se întâmplă pe piață.

James Buchanan⁴, economist, laureat al premiului Nobel, autor de referință pentru teoria alegerii publice, consideră că indivizii vin împreună în politică pentru a-și satisface propriul interes.

Guvernul este o formă de contract între indivizi care cad de acord pentru un beneficiu mutual ca să respecte legile și să accepte guvernul în schimbul protecției propriilor vieți, libertăților și proprietăților. Este adevărat faptul că guvernul trebuie să îndeplinească o serie de funcții pe care piața nu le îndeplinește. El are misiunea de a îndrepta lucrurile acolo unde mecanismele pieței eșuează.

Eșecurile de piață general recunoscute sînt bunurile publice, monopolul natural, asimetria informațională și externalitățile⁵. Guvernul trebuie să ofere bunuri de utilitate publică, bunuri și servicii care trebuie oferite tuturor fără excepție. Serviciile de apărare națională sînt un bun exemplu pentru acest caz.

Externalitățile sînt un alt domeniu în care guvernul intervine, iar mecanismele pieței se dovedesc insuficiente. O externalitate intervine atunci cînd o activitate a unui individ, firme sau guvern

local impune costuri necompensate asupra celorlalți. Un exemplu în acest sens îl reprezintă poluarea aerului și apei. Guvernul răspunde la aceste situații fie reglementînd activitățile care pot conduce la externalități, fie impunînd penalități pentru aceste activități, pentru a compensa costul lor pentru societate.

Teoria alegerii publice ajută la explicarea faptului că, în general, partidele politice și candidații eșuează în a oferi alternative de politici publice clare în campaniile electorale. Partidele și candidații nu sînt interesați în a avansa principii, ci în a cîștiga alegerile. Ei formulează propuneri de politici publice pentru a cîștiga alegerile; ei nu cîștigă alegerile pentru a formula politicile publice.

Fiecare partid și candidat caută să prezinte alternativa de politici publice cea mai atractivă pentru electorat, deplasîndu-se spre „centru”, spre variantele cel mai puțin conflictuale, pentru a crește numărul de votanți.

Teoria alegerii publice contribuie la o mai bună înțelegere a activității grupurilor de interes și a modului în care acestea afectează politicile publice. Majoritatea guvernelor oferă „quasi-bunuri publice” de care beneficiază doar anumite grupuri. Este rațional pentru indivizii care urmăresc interesele proprii să se organizeze pentru a face mai eficient presiuni asupra guvernului pentru satisfacerea acestor interese. Costul acestor beneficii specifice poate fi distribuit către toți plătitorii de taxe, mulți dintre ei neparticipînd în nici un fel la obținerea acestora din partea guvernului. Dar se poate intîmpla și invers.

Modelul instituțional sau instituționalismul (etatismul). Sub această denumire vom grupa teoriile care explică alegerea alternativelor de politică publică în contextul decizional instituționalizat al

statului. Principala unitate de analiză o reprezintă factorul de decizie sau organizația responsabilă cu luarea deciziei. Constrângerile ce derivă din contextele sociale sînt mult mai slabe în explicarea compatibilităților și incompatibilităților factorilor de decizie. Explicațiile centrate pe rolul statului indică faptul că orice schimbare în politica publică este mai bine înțeleasă prin prisma percepțiilor și interacțiunilor dintre factorii de decizie și alții într-un context organizațional specific nivelului guvernamental. Cînd aceste orientări au în vedere influențele sociale, ele tratează lobby-ul, politica grupurilor de presiune, opinia publică și alegerile ca variabile care influențează reacția oficialităților în materie de politică publică. Originea schimbărilor în politica publică se află în cadrul instituțiilor.

Instituțiile guvernamentale au fost mult timp centrul interesului pentru știința politică în mod tradițional. Activitățile politice sînt centrate în jurul instituțiilor guvernamentale, iar politica publică este determinată, implementată și întărită de către aceste instituții în mod autoritar.

Relația dintre politica publică și instituțiile guvernamentale este foarte strînsă. Instituțiile guvernamentale dau politicilor publice trei caracteristici distinctive: a) **guvernul oferă legitimitate politicilor publice** (politicile guvernamentale reprezintă adesea obligații legale pentru cetățeni și alte tipuri de politici publice, venind dinspre biserică, organizații profesionale, corporații etc., sînt privite ca fiind foarte importante. Însă numai politicile guvernamentale implică obligații legale); b) **politicile guvernamentale implică universalitate** (numai politicile guvernamentale se extind asupra tuturor oamenilor dintr-o societate; politicile publice aparținînd altor grupuri pot să se extindă

numai asupra unei părți a societății); c) **guvernul monopolizează forța coercitivă într-o societate** (numai guvernul poate legitima privarea de libertate în cazul nerespectării unei politici publice; sancțiunile care pot fi impuse de alte grupuri și organizații sînt cu mult mai limitate).

Pentru a explica situațiile de autonomie aparentă a statului în definirea problemelor publice și dezvoltarea soluțiilor inerente, această perspectivă abordează rolul factorilor de decizie guvernamentali într-un context mai larg. În opoziție cu modelul claselor sociale și al grupurilor de interes, statul este separat de societate și înzestrat cu interese pe care le urmărește sau depune toate diligențele în acest scop. Printre interesele proprii statului pot fi enumerate obținerea și menținerea unei poziții hegemonice vis-a-vis de ceilalți actori sociali, minimalizarea conflictelor sociale, dezvoltarea societății în accepțiunea elitelor politice reprezentînd diferite regimuri, precum și interesele particulare ale suporterilor unui regim în menținerea puterii. În orice moment aceste interese pot să corespundă sau nu cu interesele claselor sociale sau grupurilor. Statul poate promova, astfel, o politică publică care favorizează grupuri sociale, dar aceasta nu implică faptul că aceste grupuri își impun punctul de vedere asupra elitelor care au un anumit rol în elaborarea politicilor publice.

Se poate întîmpla ca factorii de decizie să adopte independent o alternativă sau să fi fost supuși unor presiuni pentru a adopta o politică publică particulară. Este clar că, din această perspectivă, nu este posibil să se determine cu certitudine cine inițiază politica publică ori cine controlează acțiunea statului în raport cu beneficiarii politicii. La un moment dat, statul, urmărind propriul interes, poate adopta o politică publică care nu este benefică ori care poate

dăuna intereselor grupurilor sociale influente. Probabilitatea acestui fapt este condiționată în mare măsură de puterea și autonomia statului, factori care variază de la un regim la altul și în timp.

Teoria instituționalistă a trecut, după cum menționează H.Nicolas, printr-o anumită renaștere, care ar putea fi descrisă ca un **neoinstituționalism**⁶. Neoinstituționalismul este o încercare de a clasifica politicile publice în funcție de subsistemele de elaborare a politicilor.

Din perspectiva neoinstituționalismului, cele două tipuri de organizări sociale eficiente în procesul de minimalizare a costurilor de tranzacție sînt piața și ierarhia sau „structurile birocratice”. În forma pieței, costurile destinate informării și altor nevoi sînt acoperite aproape în întregime de către numeroși producători și consumatori care suportă costurile pentru obținerea și răspîndirea informațiilor, precum și a altor bunuri și servicii. În structura birocratică, aceste costuri sînt suportate din interior.

Neoinstituționalismul, în viziunea cercetătorilor M.Howlet și M.Ramesh⁶, evidențiază autonomia instituțiilor publice față de societatea în care ele există; organizarea instituțiilor administrative și efectele sale asupra acțiunilor statului; regulile, normele și simbolurile care conturează comportamentul politic; tiparele unice de dezvoltare istorică și constrîngerile pe care le impun acestea alegerilor viitoare.

Modelul grupurilor. Teoria grupurilor presupune faptul că interacțiunea dintre grupuri este elementul esențial în politică. Indivizii cu interese comune se reunesc în grupuri formale sau informale pentru a exercita mai eficient presiuni asupra guvernului în vederea satisfacerii intereselor individuale și de grup. Indivizii sînt importanți în politică numai dacă acționează ca parte sau în numele unui grup

de interese. Grupurile devin un fel de punte între individ și guvern. Iar politica este lupta dintre grupuri pentru a influența politicile publice. Sarcina sistemului politic este de a organiza grupurile de conflict (1), stabilind o serie de reguli ale jocului, (2) aranjînd compromisuri și echilibrînd interese, (3) întărind prin lege compromisurile stabilite și aplicarea acestor compromisuri.

Conform teoriei grupurilor, politicile publice reprezintă echilibrul atins la un moment dat în această luptă a grupurilor. Acest echilibru este influențat de importanța relativă a unor anumite grupuri de interese. Schimbările în această importanță relativă conduc la schimbări în profilul de politică publică.

Influența grupurilor este determinată de către numărul lor, bogăția, forța organizațională, conducere, accesul la cei ce iau decizii și coeziunea internă. Teoria grupurilor descrie orice activitate politică în termenii luptei între grupuri. Cei ce elaborează politici publice apar ca fiind în permanență constrînși să facă față constrîngerilor venind dinspre diferite grupuri. Întregul sistem politic este coagulat de către echilibrul dintre cîteva forțe. În primul rînd, există grupurile latente. Aceste grupuri nu sînt întotdeauna vizibile, dar pot fi activate de către un alt grup organizat și, împreună, pot distruge starea de echilibru relativ al sistemului.

În al doilea rînd, există interconexiunea de *membership*. Fiecare individ este membru în mai multe grupuri. Valorile la care aderă individul se regăsesc simultan în toate grupurile la care el aderă.

În al treilea rînd, echilibrul ce rezultă din competiția dintre grupuri ajută la echilibrarea sistemului în ansamblu. Nici un grup nu reprezintă majoritatea. Puterea fiecărui grup este controlată și echilibrată de puterea altor grupuri concurente.

Modelul elitei. Politica publică poate fi analizată ca preferință și expresie a valorilor unei elite guvernamentale. Teoria elitelor sugerează faptul că masele sînt apatice și prost informate. Elitele modelează opiniile și problemele de politică publică, mai degrabă decît masele influențează elitele. Politicile publice coboară dinspre elite spre mase și nu invers.

Prezumțiile teoriei elitelor susțin că societatea este divizată între cei puțini, care dețin puterea, și cei mulți, care sînt lipsiți de putere. Numai un mic număr de persoane deține puterea de a aloca valori pentru societate. Masele nu decid în materie de politică publică. Cei puțini care guvernează nu sînt tipici pentru caracteristicile maselor. În general, ei fac parte din grupurile privilegiate socioeconomic ale societății. Deplasarea non-ELITELOR către pozițiile elitelor trebuie să se facă continuu și lent, pentru a păstra stabilitatea sistemului și a evita revoluțiile. Numai non-elitele care acceptă consensul de bază al elitelor pot fi admise în cercurile guvernamentale. Elitele împărtășesc consensul asupra unor valori fundamentale esențiale pentru prezervarea sistemului. Politicile publice nu reflectă cererile maselor, ci, mai degrabă, preferințele și valorile elitelor. Din acest motiv, schimbările în politicile publice sînt mai degrabă incrementale decît revoluționare. Elitele active sînt prea puțin subiect al influenței din partea maselor apatice. Elitele influențează masele mai mult decît invers.

Care sînt implicațiile teoriei elitelor în analiza de politici publice? În primul rînd, elitismul implică faptul că politicile publice nu reflectă cererile publicului, ci reprezintă mai mult interesele și valorile elitelor.

Schimbarea și inovația în politicile publice apar ca rezultat al redefinirii valorilor de către elite. Datorită conservatorismului caracteristic elitelor, schimbarea nu poate

să fie decît incrementalistă, și nu revoluționară. Politicile publice sînt mai degrabă modificate, nu înlocuite.

Schimbări în natura sistemului pot să apară în condițiile în care anumite evenimente amenință sistemul. În acest caz elitele, acționînd în baza propriului interes, vor institui reforme pentru a prezerva sistemul și locul lor în cadrul acestuia.

Elitismul nu înseamnă că elitele și politicile publice promovate de ele sînt împotriva maselor, ci faptul că responsabilitatea pentru bunăstarea maselor se află la nivelul deciziilor luate de elite și nu la nivelul maselor.

În al doilea rînd, elitismul vede masele ca pe ceva amorf, pasiv, apatic și prost informat. Sentimentele maselor sînt manipulate de către elite și nu invers. Iar comunicarea între elite și mase e unidirecțională, de sus în jos. Cu toate acestea, alegerile și competiția între partide pentru putere există, dar fără a permite accesul maselor la guvernare.

Modelul rațional. O politică publică rațională este aceea care maximizează cîștigul social. Astfel stînd lucrurile, guvernul trebuie să aleagă politicile care aduc cîștiguri societății excedînd suma investită în implementarea acestor politici. Există două reguli importante în definirea cîștigului social maxim. În primul rînd, nici o politică publică nu trebuie adoptată dacă costurile exced beneficiile. În al doilea rînd, dintre alternativele de politică publică, cei ce iau decizii trebuie să o aleagă pe aceea care aduce cele mai mari beneficii raportate la cost.

Nu trebuie să înțelegem raționalismul într-un mod simplist, redus doar la dimensiunea economică (cît costă implementarea unei anume alternative). Raționalismul implică luarea în calcul a tuturor valorilor sociale, politice și economice implicate în implementarea unei anume

politici publice, nu numai costul ei în bani.

Pentru a adopta o politică publică rațională, trebuie să avem o cunoaștere profundă a societății. Acest model este utilizat adesea pentru a considera marimea optimă a unui program guvernamental. Bugetele guvernamentale trebuie să crească pînă în punctul în care un anumit câștig social este obținut. Analiza cost-beneficiu este specifică pentru acest mod de abordare a politicilor publice și reprezintă principalul cadru analitic utilizat pentru evaluarea deciziilor de cheltuire a banului public.

Cu toate acestea, considerăm că există multe bariere în adoptarea unei decizii de politică publică rațională. E foarte greu să iei o decizie pur rațională. Modelul acesta rămîne foarte important pentru scopuri analitice. Barierele care împiedică deciziile de politică publică să fie pur raționale sînt următoarele:

- beneficiile nu se pot determina pentru întreaga societate, ci numai pentru anumite grupuri sociale sau indivizi;

- nu se pot măsura cu exactitate numeroasele beneficii și costuri conflictuale (de ex.: nu poți compara demnitatea individului cu o creștere a taxelor);

- cei ce iau decizii, în afară de maximalizarea câștigului social, sînt motivați și de astfel de elemente ca puterea, statutul, realizarea, banii etc.;

- căutarea alternativei „perfecte” e foarte dificilă. Cei ce iau decizii se opresc în momentul în care găsesc o alternativă care să funcționeze;

- investițiile mari în programe guvernamentale determină ca cei ce iau decizii să plaseze luarea deciziilor în preajma alegerilor;

- există nenumărate bariere în colectarea informației necesare pentru a alege cea mai bună alternativă: costul informației, disponibilitatea informației,

timpul implicat în culegerea informației necesare;

- incertitudinile cu privire la consecințele adoptării unei anume politici publice sînt complexe, ceea ce face ca cei ce iau decizii să prefere să îmbunătățească variantele de politică publică vechi în locul adoptării unor politici publice noi.

Modelul incremental. Incrementalismul consideră politicile publice ca pe o continuare a activităților guvernamentale trecute, doar cu îmbunătățiri incrementale. Charles E. Lindblom⁸ a prezentat pentru prima oară modelul incremental realizînd o critică a modelului rațional de luare a deciziilor. Așa cum arată Lindblom, cei ce iau decizii nu realizează anual o revedere a actualelor și propuselor politici publice, nu identifică din nou valori societale, nu calculează din nou raportul cost-beneficii. Constrînși de timp, informație și costuri, aceștia nu reiau periodic procesul de selectare a alternativelor. Trebuie să luăm în calcul și elementul politic care nu permite întotdeauna stabilirea unor scopuri clare ale societății și un calcul exact al raportului cost-beneficiu.

Pentru *incrementalism* programele și politicile publice existente sînt considerate bază pentru noile programe. Aceste programe noi sînt modificări, variante, creșteri și descreșteri ale vechilor programe. Cei ce iau decizii acceptă legitimitatea vechilor programe și adesea consideră că trebuie să se continue pe linia lor.

În primul rînd, există constrîngerii în termeni de timp, informație și bani pentru a investiga noi alternative de politici publice. Cei ce iau decizii nu au capacitate suficientă pentru a cunoaște consecințele fiecărei alternative. Cei ce iau decizii acceptă legitimitatea vechilor politici publice pentru că în acest caz incertitudinile cu privire la consecințele politicilor publice sînt reduse.

Adesea se continuă din acest motiv politicile publice care nu sînt eficiente, dar predictibile în termeni de consecințe.

Nu trebuie uitat faptul că lansarea unei noi politici publice, a unui nou program presupune costuri mari de lansare. Aceste investiții pot să fie în bani, clădiri, dispoziții psihologice, practici administrative, structuri organizaționale.

Incrementalismul are avantajul de a fi rapid din punct de vedere politic. Mult mai ușor se cade de acord asupra unor modificări de buget sau modificări de altă natură pe programe preexistente. Conflictul mare apar atunci cînd trebuie luate decizii de tipul „totul sau nimic”, „da sau nu”. Incrementalismul permite diminuarea, reducerea conflictelor, menținerea stabilității și preservarea sistemului politic.

Modelul procesual. În conformitate cu *modelul procesual*, se cercetează *procesul* prin care politica publică se formează, se implementează și se schimbă.

Baza metodologică o constituie *analiza secvențială*. Aceasta analizează procesul de realizare a politicilor publice propunînd o împărțire în secvențe (pași) ale ciclului de realizare a politicilor publice. Fiecare secvență este distinctă din punct de vedere temporal și funcțional, ea fiind analizată separat în cadrul acestui model.

Unul dintre scopurile acestui efort de investigație este de a releva modelele „proceselor” politice. În acest sens s-a încercat o grupare a diverselor activități în funcție de relația lor cu politica publică. Rezultatul constă în configurarea unei secvențe de procese specifice politicilor publice:

1. Identificarea problemei.
2. Cererea expresă de acțiune guvernamentală.
3. Stabilirea agendei (captarea atenției

factorilor de decizie asupra unor probleme specifice).

4. Decizia asupra problemelor care se vor regăsi pe agendă.

5. Formularea de propuneri de politică publică.

6. Dezvoltarea de propuneri pentru a rezolva probleme specifice.

7. Legitimarea deciziilor de politică publică.

8. Selectarea unei propuneri.

9. Construcția suportului politic pentru susținerea propunerii respective.

10. Adoptarea propunerii prin intermediul unui act legislativ.

11. Implementarea de politici publice.

12. Organizarea administrației.

13. Stabilirea ofertei de servicii.

14. Stabilirea resurselor financiare prin taxe sau alte mijloace.

15. Evaluarea de politici publice.

16. Studiarea programelor.

17. Raportarea de output-uri pentru programele guvernamentale.

18. Evaluarea de impact.

19. Sugerarea de metode de îmbunătățire sau ajustări ale procesului de politici publice.

Chiar dacă analiza este concentrată doar pe studiarea politicilor publice ca proces, acest model ne ajută să înțelegem diversele activități implicate. Trebuie să reținem faptul că realizarea de politici publice implică stabilirea de agendă (atragera atenției actorilor cu putere de decizie), formularea de propuneri (selectarea opțiunilor de politică publică), legitimarea de politică publică (dezvoltarea suportului politic), implementarea de politică publică (crearea administrațiilor, cheltuirea fondurilor, întărirea legislației) și evaluarea de politică publică (analiza modului în care politica publică și-a realizat obiectivele, stabilirea de corecții).

Tab. 1. Etapele *modelului procesual*

Etape	Activități
Identificarea problemelor.	Se adresează (de către publicul larg sau de grupuri interesate) solicitări de acțiune din partea structurilor guvernamentale.
Stabilirea calendarului pentru luarea deciziilor.	Se decide care probleme vor fi abordate.
Formularea propunerilor de politici.	Se elaborează propunerile de măsuri pentru rezolvarea problemelor.
Legiferarea politicilor.	Se selectează o propunere. Se construiește un suport politic pentru ea. Legiferarea.
Implementarea politicilor.	Organizarea birocrațiilor. Furnizarea plăților sau serviciilor. Colectarea de impozite.
Evaluarea politicilor.	Studierea programelor. Raportarea rezultatelor programelor guvernamentale.
Evaluarea impactului indirect al programelor.	Sugerarea de schimbări și adaptări.

Teoria jocurilor. Teoria jocurilor a fost utilizată pentru explicația procesului politic de mai mulți cercetători, cum ar fi M.Shubic, G.Tsebelis, B. Grofman, L. Smorgunov, M. Flood, A. Tucher și alții. După cum ne sugerează Nicolae Hoanță,⁹ modelul jocurilor prezintă politica publică drept un comportament rațional într-un mediu conflictual. În acest context, politica publică este percepută ca o reacție a decidentului într-un mediu în care el trebuie să reacționeze în funcție de decizia altora. Ca urmare, interdependența situațiilor este determinantă și ea va fundamenta maniera în care se vor lua deciziile de politică publică. Autorul acestei decizii se presupune a fi rațional și a urmări o funcție – obiectiv (minimalizarea pierderii sau maximalizarea câștigului).

Teoria jocurilor se bazează pe presupunerea că toți jucătorii vor acționa optimal,¹⁰ adică vor încerca să câștige. Cercetătorul Martin Shubic, explicând utilizarea teoriei jocurilor în știința politică, evidențiază următoarele domenii ce pot fi explicate prin acest model: alegerile, puterea, diplomația, negocierile și afacerile în comportamentul politic, formarea coalițiilor politice, vânzarea voturilor¹¹.

Teoria sistemelor. Teoria sistemelor se bazează pe conceptele teoriei informaționale (în special, pe feedback, pe intrări și ieșiri) și consideră că procesul este unul ciclic. Această teorie concepe politicile publice ca un răspuns al sistemului politic la forțele exterioare din mediu. Aceste forțe exterioare sînt concepute ca

input-uri. Mediul unui sistem reprezintă orice condiție sau circumstanță definită ca exterioară limitelor sistemului politic. Output-urile sistemului politic sînt valori alocate autoritar, iar aceste alocări reprezintă politicile publice. Astfel, politica publică este creată, implementată, ajustată, reimplementată și reajustată la infinit.¹²

Teoria sistemelor presupune existența unui set identificabil de instituții și activități într-o societate. Acestea funcționează pentru a transforma cererile societății în decizii autoritare, cerînd suport din partea întregii societăți. Conceptul de sistem implică faptul că elementele sistemului sînt intercorelate și că sistemul răspunde forțelor provenind din mediul extern pentru a se prezerva. Input-urile sînt primite de către sistem sub formă de cereri și suport. Cererile apar atunci cînd indivizi sau grupuri, ca răspuns la condițiile din mediu, reale sau percepute, acționează pentru a modifica politicile publice. Suportul apare atunci cînd indivizii sau grupurile acceptă rezultatele alegerilor, respectă legile, plătesc taxele, în general se conformează deciziilor publice. Un sistem poate absorbi o varietate mare de cereri, unele dintre ele fiind în raport conflictual. Pentru a transforma aceste cereri în output-uri (politici publice), trebuie stabilită o serie de reglementări. E recunoscut faptul că output-urile (politicile publice) pot modifica mediul și cererile venind dinspre acesta. Sistemul se apără producînd o cantitate rezonabilă de output-uri care să satisfacă diverse cereri, bazîndu-se pe atașamentul și suportul pentru sistemul politic și utilizînd, cînd e cazul, forța.

Un promotor recunoscut al teoriei sistemelor este David Easton¹³. În linii generale, modelul ar putea fi expus prin următoarele:

a) **intrări**: solicitări, resurse, susținere, opoziție;

b) **proces** („cutia neagră”): – structuri, proceduri, mediul psihosocial al celor care elaborează politici;

c) **ieșiri**: bunuri, servicii și simboluri pentru cetățeni și pentru persoane care elaborează politici;

d) **feedback**: influența ieșirilor asupra mediului.

Astfel, teoria sistemelor încearcă să dea răspuns la întrebarea: care sînt variabilele și modelele importante în sistemul de elaborare a politicii publice?

Modelul marginalist. Modelul marginalist prezintă politica publică drept o variantă la limita unei stări date a societății. Politica publică nu este altceva decît ajustarea mărimilor (variabilelor) din perioadele anterioare. Cu alte cuvinte, decidenții caută o ajustare minimală a sistemului existent la modificările intervenite în mediul în care acesta acționează.¹⁴

Concluzii.

Teoriile și modelele analizate nu se află în competiție, în sensul că nu putem spune că unele dintre ele sînt mai bune decît altele. Fiecare oferă o altă perspectivă asupra vieții politice și fiecare ne ajută să înțelegem diverse aspecte legate de politicile publice.

Paradigma rațională evidențiază „cîștigul social maxim” al politicilor publice. Astfel, pentru a selecta o linie politică rațională, este nevoie de a cunoaște toate preferințele valorice ale societății și ponderea lor relativă; toate politicile alternative disponibile; toate consecințele fiecărei alternative. Un rol important îl joacă calculul ratei beneficiilor față de costuri pentru fiecare politică alternativă. Alegerea trebuie să aparțină celei mai eficiente alternative.

O problemă dificilă în teoria rațională o prezintă existența limitelor cognitive, de informație și timp. Modelul rațional ar da

un randament major în cazul proceselor de reformă, schimbări majore.

Paradigma incrementală prezintă politica publică ca o continuare a activităților fostului guvern, doar cu anumite modificări incrementale. Modelul incremental descrie

un proces mai conservator al luării deciziilor: legitimitatea programelor precedente, nesiguranța la schimbare, eficiența politică. Modelul de decizie incremental presupune un nivel de stabilitate a societății.

Tabelul 2. Analiza teoriilor de elaborare a politicilor publice

Teoria	Metoda de elaborare	Unitatea de analiză	Argument (idee principală)	Procesul politicilor publice	Semne de înțelegere
Alegerea publică	deductivă	individul	Alegătorii sunt consumatori. Partidele politice - antreprenori, propun pachete de servicii și bunuri. Propaganda politică echivalență cu publicitatea comercială. Administrația publică - companii publice care depind de receptarea sau atragerea sprijinului politic pentru a-și acoperi cheltuielile.	Elaborarea politicilor publice - proces de extindere (reptă) a furnizării de bunuri și servicii către populație.	Teoria reprezintă o simplificare ce nu corespunde cu realitatea empirică. Teoria nu dă răspuns la elaborarea politicilor publice în sisteme non democratice.
Teoriile de clasă	deductivă	entități colective, grupuri	Fiecare mod de producție (sclavagism, feudalism, capitalism) generează un sistem de clasă dihotomic - cei ce dețin mijloacele de producție și cei ce trebuie să lucreze. Relațiile dintre aceste grupuri sunt conflictuale. Dominanța capitaliștilor asupra economiei le asigură controlul asupra statului și asupra acțiunilor sale.	Politicile publice reflectă interesele clasei capitaliste, dominante.	Nu putem demonstra că politica publică a fost adoptată din ordinul capitaliștilor. Acesta abordare nu poate explica politicile adoptate în favoarea societății și în ciuda opunerii capitaliștilor. Dificultatea de a stabili ce este și ce nu este clasă.
Neoinstituționalismul	deductivă	Fenomenele politice instituțiile politice	Rolul crucial al instituțiilor în viața socială. Diferite tipuri de instituții și semnificație în măsura în care reduc sau măresc costurile de tranzacții. Instituțiile publice pot acționa pentru a înlocui sau a suplimenta piețele. Organele administrației publice au responsabilitatea să corecteze eșecurile de piață, deoarece rezultatele sociale optime nu pot apărea în urma luării de decizii individuale necoordonate.	Politicile publice sunt elaborate în funcție de capacitățile instituțiilor	Teoria nu dă răspuns la întrebarea: ce-a determinat pe birocratai să adopte o anumită direcție în politica publică?
Economia bunăstării	inductivă	individul	Organele administrației publice au responsabilitatea să corecteze eșecurile de piață, deoarece rezultatele sociale optime nu pot apărea în urma luării de decizii individuale necoordonate.	Politicile publice sunt intervențiile organelor administrației publice în corectarea eșecurilor pieței.	Analiza cost-beneficiu, în afara de eșecurile pieței, nu există și eșecurile de administrație.
Pluralismul și corporatismul	inductivă	grup	Prioritatea intereselor grupurilor în procesele politice.	Politicile publice sunt un rezultat al concurenței și colaborării între grupuri, având ca scop îndeplinirea intereselor comune ale membrilor lor.	Nu este clar rolul administrației publice.
Statismul	inductivă	Organizații, instituții	Statul este actor autonom. Statul domină alte forme de organizare în cadrul unui teritoriu. Statul modelează cultura, conturează economia. Statul are în subordine funcționari specializați, resurse financiare, personal, posedă capacități de coerciție incomparabile.	Statul are capacitățile să-și formuleze și să implementeze propriile obiective. Politicile publice tind să atingă aceste obiective.	Pentru a explica diferențele de ce statele adoptă politici diferite, trebuie să luăm în considerare și alți factori decât caracteristicile statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Hoanță, Nicolae, *Economie și finanțe publice*, Polirom, Iași, 2000. 288 p.
2. Howlet, Michael, Ramesh, M., *Studiul politicilor publice*, editura Epigraf, Chișinău, 2004. 272 p.
3. Henry, Nicolas, *Administrație publică și afaceri publice*, ed. Cartier, Chișinău, 2005. 1154 p.
4. Weimer, David, Vining, Aidan, *Analiza politicilor publice. Concepte și practică*, Ediția a III-a, traducere de D.Stanciu, ed. ARC, Chișinău, 2004. 598 p.
5. Shubic M., *Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions*, Cambridge, The MIT Press, London, 1982.
6. Lindblom Carles E., Edward J. Woodhouse, *Elaborarea politicilor*, Editura Cartier, Chișinău, 2003.
7. Mungiu - Pippidi Alina, Ioniță Sorin, *Politici publice. Teorie și practică*, Iași, Polirom, 2002. 352 p.

8. Smorgunov L., *Sovremenniaia sravnitelinaia politologhia*, ROSSPÎN, Moskva, 2002. 270 p.

9. Lane, Frederick S., *Probleme actuale de administrație publică*, ed. Epigraf, Chișinău, 2006. 560 p.

10. Așin G., Lozanski A., Kravcenko S., *Soțiologhia politiki*, Ākzamen, Moskva, 2001. 607 p.

NOTE

¹ Henry, Nicolas, *Administrație publică și afaceri publice*, ed. Cartier, Chișinău, 2005. - Pag. 750 - 797.

² Howlet, Michael, Ramesh, M., *Studiul politicilor publice*, editura Epigraf, Chișinău, 2004. - Pag. 28-53.

³ Acest tip de abordare a fost promovat de către Institut for the Study of Public Chiose at Virginia Politechnic University (institutul pentru studierea alegerii publice din cadrul Universității Politehnice din Virginia) unde au activat și activează mai mulți cercetători ce aplică principiile economiei neoclasice în activitățile politice.

⁴ Citat de Howlet, Michael, Ramesh, M., în *Studiul politicilor publice*, editura Epigraf, Chișinău, 2004. - Pag. 29.

⁵ Mai detaliat în "Analiza politicilor publice. Concepte și practică" de D. Weimer și A. Vming, Ediția a III-a, traducere de D. Stanciu, ed. ARC, Chișinău, 2004. - Pag. 89-141.

⁶ Howlet, Michael, Ramesh, M., *Studiul politicilor publice*, editura Epigraf, Chișinău, 2004. - Pag. 36-38.

⁷ Așin G., Lozanski A., Kravcenko S., *Soțiologhia politiki*, Ākzamen, Moskva, 2001. - Pag. 227-324.

⁸ Lindblom Carles E., Edward J. Woodhouse, *Elaborarea politicilor*, traducere, Editura rtier, Clușinău, 2003.

⁹ Hoanță, Nicolae, *Economie și finanțe publice*, Polirom, Iași, 2000. - Pag. 16.

¹⁰ Smorgunov L., *Sovremenniaia sravnitelinaia politologhia*, ROSSPÎN, Moskva, 2002. - Pag. 90-93.

¹¹ Shubic M., *Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions*. Cambridge, London, The MIT Press, 1982. - Pag. 385 - 393.

¹² Henry, Nicolas, *Administrație publică și afaceri publice*, ed. Cartier, Chișinău, 2005. - Pag. 758.

¹³ Pentru mai multe detalii și explicații vezi: Easton David, *The Political System*, Knopf, New York, 1953.

¹⁴ Hoanță, Nicolae, *Economie și finanțe publice*, Polirom, Iași, 2000. - Pag. 15.

Prezentat: 4 mai 2009.

Recenzent: Tatiana ȘAPTEFRĂȚI, doctor în biologie, conferențiar universitar.

E-mail: tatisav@rambler.ru