

Adrian Miroiu

**INTRODUCERE
ÎN ANALIZA POLITICILOR PUBLICE**

**Bucuresti
2001**

CUPRINS

- Prefata
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 si 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 determina formularea politicilor?
 - b. Stabilirea criteriilor
 - c. Analiza alternativelor
 - d. Învatarea si transferul de politici
 5. [Rationalitate si decizie](#)
 - a. Conceptul de decizie rationala
 - b. Critici ale modelului deciziei rationale
 - c. Modele alternative ale deciziei
 6. [Implementarea politicilor](#)
 - a. Cum se implementeaza o politica
 - b. Instrumentele politicilor
 - c. Încheierea politicilor
 7. [Evaluarea politicilor publice](#)
 - a. Ce este evaluarea?
 - b. Tipuri de evaluare
 - c. Metode de evaluare
 8. Bibliografie

PREFATA

Încercarea mea de a propune o introducere în analiza politicilor publice a fost motivată în primul rând de lucrul cu studenții înscriși în programe postuniversitare de politici publice și administrație publică, de guvernare și dezvoltare instituțională. Dacă în urma cu patru sau cinci ani înșiși expresia "politici publice" era nu doar ignorată, dar chiar blamată, astăzi sunt bucuroși să știu că primele programe de politici publice, la nivel universitar sau postuniversitar, sunt îmbrățișate de universitățile noastre. De aceea, prezentarea într-o lucrare de sine statătoare a temelor de bază ale analizei politicilor mi-a apărut ca un obiectiv important nu numai în plan personal, dar și în cel al construcției instituționale în știința politică de la noi.

Am urmărit prezentarea într-o formă cât mai simplă (chiar dacă, peșemne, uneori simplificatoare) a problematicii elaborării și aplicării politicilor publice (cu un termen mai tehnic: a procesului de înlăptuire a politicilor publice). Obiectivul meu s-a concentrat asupra principalelor mecanisme ce intervin în acest proces. Așa cum va putea observa cu ușurință un cititor atent, în fiecare context în parte am încercat să mă raporteze la trei aspecte (Kingdon: 1995): la caracteristicile problemelor care intra pe agenda; la mecanismele care țin de procesul efectiv de înlăptuire 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 rationalistă 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 rational. Altfel zis, ei admit că în procesul de înlăptuire a politicilor e important să detectăm actorii implicați și să îi caracterizăm ca rationali: 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 supozitie. Miezul ei este analiza critică a ideii că procesul de formulare și de implementare a politicilor publice poate fi caracterizat ca unul rational. Ideea pe care o susțin este că lucrurile nu stau astfel: 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 rational. De aceea, discuțiile asupra ideii de rationalitate limitată, asupra modelului incrementalist sau asupra celui al cosului de gunoi de luare a deciziilor au nu numai rolul de a accentua asupra trasăturilor unei etape sau ale unui stadiu al procesului de înlăptuire 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.

Mai este un fapt care se cuvine subliniat, chiar dacă nu am zăbovit mult asupra lui în cadrul lucrării. Anume, pentru a înțelege cum se desfășoară procesul de elaborare și de implementare a politicilor, accentul trebuie să cadă asupra acțiunilor, motivațiilor și intereselor diversilor actori individuali implicați. Pentru a construi un model al politicilor publice, e necesar să înțelegem 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 diversilor participanți la o practică socială sunt numai parțial convergente?

Problema are o modalitate de expresie care e foarte bine cunoscută – și am accentuat asupra ei încă din primul capitol al lucrării. Anume, cum se produc bunurile publice? Am analizat 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 lucrării 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 îndeplinire 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 interes 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.

Lectura lucrării va indica faptul că nu sunt adeptul modelelor secvențiale de înțelegere a procesului de îndeplinire a politicilor. Dimpotrivă, în multe contexte vor fi indicate rațiuni puternice împotriva unei astfel de înțelegeri. Cu toate acestea, pentru a face mai accesibil materialul – asadar 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 lucrării.

Vreau să subliniez câteva din opțiunile făcute și care e important să fie reținute: căci problemele respective ar fi putut fi abordate și în alte modalități. 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 problematică sparge distincția dintre cele cinci diviziuni pe care le-am stabilit pentru a prezenta procesul de îndeplinire a politicilor publice.

Elaborarea acestei lucrări nu ar fi fost posibilă fără posibilitatea de a mă informa asupra literaturii existente și de a intra în contact cu profesori care au lucrat în diverse domenii ale analizei politicilor. Am beneficiat de sprijinul oferit prin TEMPUS JEP 12516-97 și 12517-97, precum și prin proiectul „Guvernare și administrare locală”, finanțat prin CNCIS. Pe de altă parte, marturisesc că fără experiența administrativă și

politica pe care am avut-o în ultimii ani nu as fi putut sa înțeleg si sa simt din interior politicile publice – cum se elaboreaza si cum se aplica ele.

A.M.

3 mai 2001

CAPITOLUL 1:

CE SUNT POLITICILE PUBLICE?

Obiectivele capitolului

Scopul acestui capitol este acela de a introduce doua dintre conceptele centrale ale cursului: cele de sector public si de politici publice. Dupa parcurgerea lui si, respectiv, dupa realizarea aplicatiilor de la sfârșitul capitolului, veti putea:

- ✍ sa definiti conceptele de bunuri publice si private;
- ✍ sa diferentiati între conceptiile alternative asupra ideii de sector public;
- ✍ sa distingeti între diferitele sensuri ale termenului „politici publice”;
- ✍ sa indicati caracteristicile politicilor publice;
- ✍ sa identificati situatiile în care este necesara elaborarea unei politici publice;
- ✍ sa identificati valorile care sunt promovate prin politicile publice.

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

Continutul capitolului:

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

b) Politicile publice

Ideea ca institutiile guvernamentale au ca obiect principal de activitate formarea si aplicarea politicilor publice a patruns cu dificultate la noi în tara în constiinta comuna; astazi însa ea este luata, de cele mai multe ori, ca evidenta: auzim de politicile de integrare europeana, de politicile sectoriale (privind, de pilda, restructurarea unor domenii economice sau reforma învatamântului). Ce este o politica publica?

În sensul comun, termenul politica se considera de obicei ca se aplica la ceva “mai mare” decât deciziile particulare, dar la ceva “mai mic” decât miscarile sociale generale. Asadar, politica, în termenii nivelului de analiza, este un concept plasat la mijloc. Un al doilea element, si anume unul esential, este ca pentru cei mai multi autori termenul trimite la un scop de un anumit fel. (Hecló, 1972: p. 84)

În limba româna (ca de altfel în toate limbile romanice) exista însa o dificultate în folosirea expresiei “politica publica”. Caci termenul “politica” ne trimite imediat la ceea ce în mod obisnuit numim politica: activitatea partidelor politice si oamenilor politici, a parlamentului, guvernului, parlamentului; ne gândim la campaniile electorale, la declaratiile politice etc. Cum am vazut deja din textul lui Hecló, aici avem însa în vedere altceva. În limba engleza exista doua cuvinte pentru a vorbi despre lucruri pentru care noi avem numai unul: exista cuvântul *policy*; si exista cuvântul *politics*. Se vorbește despre “political science” si despre “policy science”. În românește am avea aceeasi traducere: stiinte politice; dar sensul celor doua expresii este foarte diferit.

În universitatile noastre exista specializarea stiinte politice. Aici expresia are sensul de “political science”. Ca sa ne facem o idee, acestea vizeaza urmatoarele probleme (si ne putem astepta sa întâlnim cursuri pe aceste subiecte oferite studentilor în stiinte politice – Goodin, R.E., Klingemann, H.-D., 1996):

- ✍ Institutii politice
- ✍ Comportamentul politic
- ✍ Politica comparata
- ✍ Relatii internationale
- ✍ Teorie politica
- ✍ Politici publice si administratie
- ✍ Economie politica
- ✍ Metodologie politica

Stiintele politice în sens de “policy sciences” înseamna însa altceva: ele sunt *disciplinele care studiaza metodele utilizate în formularea si aplicarea politicilor publice, precum si rezultatele lor*. Asadar, aici termenul “politica” este traducerea lui “policy”.

Studiul politicilor este asadar un subdomeniu al stiintelor politice. Abordarea are însa un caracter interdisciplinar: cum vom vedea, analiza politicilor presupune elemente si din alte domenii, precum economia, stiintele administrative, managementul, teoria deciziei etc.

Din aceste motive, e greu de dat o definitie precisa a politicilor publice. Asa cum arata Hogwood si Gunn (1984; 2000: cap. 2), în mod obisnuit (de pilda daca vom cauta în paginile ziarelor) termenul “politica publica” este folosit în mai multe sensuri:

1. **Politicile ca etichete ale unor domenii de activitate.** Utilizarea cel mai frecvent întâlnita apare în contextul afirmatiilor de natura generala privind politicile economice, politicile sociale sau de politica extern ale unui guvern. În acest caz, politicile descriu mai curând domeniile activitatii si implicarii guvernamentale.
2. **Politicile ca expresie a scopului general sau a starii de fapt dorite.** Într-un document al unui partid politic, sau în cel al unui guvern, termenul “politica” e folosit pentru a indica scopul general (sau finalitatea) unei activitati guvernamentale în general sau într-un anumit domeniu; de asemenea, el este folosit pentru a descrie starea de fapt care va fi atinsa odata cu realizarea scopului propus. Daca studiem *Strategia nationala de dezvoltare economica a României pe termen mediu*, adoptata

de catre Guvernul României în martie 2000, având consensul tuturor partidelor politice reprezentative, vom vedea ca acesta este sensul în care este folosit termenul “politici” acolo.

3. **Politicele ca propuneri specifice.** De multe ori, termenul e folosit pentru a descrie unele actiuni specifice pe care organizatiile politice (grupuri de interese, partide, guvernul însusi) ar dori sa le vada realizate. Astfel de propuneri pot fi *ad hoc*, pot fi în mod necesar legate de alte propuneri, sau pot constitui mijloacele pentru obtinerea unor scopuri mai generale ale acestor organizatii. Spunem, de exemplu, ca primaria are o politica de sustinere a scolilor, sau ca guvernul are o politica clara de sustinere a întreprinderilor mici si mijlocii etc.
4. **Politicele ca decizii ale guvernului.** De cele mai multe ori, cercetatorii se apleaca asupra analizei unor situatii specifice: sunt celebre analize precum cea a lui Allison (1971) a crizei cubaneze din 1962; dupa cum se vorbeste de politica guvernului în cazul Bancorex sau F.N.I. sau Sidex etc.
5. **Politicele ca autorizare oficiala.** Atunci când se spune că guvernul are o politica în ce priveste o anumita problema, de multe ori sustinerea se face în sensul ca exista legi votate în parlament sau o hotarâre a guvernului care îngaduie sau solicita derularea unei activitati. Sau, de asemenea, se poate spune ca atunci când o anumita legislatie în domeniu a intrat în vigoare, politica a fost deja implementată.
6. **Politicele ca programe.** Mai putin familiar, se spune totusi uneori ca avem o politica a unei organizatii guvernamentale atunci când aceasta are sau aplica un anumit program. Un program implica existenta, într-o sfera de activitate guvernamentala definita si relativ specifica, a unui pachet de masuri care cuprind: reglementari, organizare si resurse. Astfel, putem vorbi despre un program privind bursele studentesti sau recalificarea personalului disponibilizat dintr-un anumit domeniu etc. Programele sunt privite de regula ca mijloace prin care guvernele încearca sa atinga niste scopuri mai generale.
7. **Politicele ca produse.** În acest caz politicile sunt vazute ca ceea ce guvernul ofera, spre deosebire de ceea ce a promis sau a autorizat prin intermediul legislatiei: livrarea de bunuri sau servicii, aplicarea regulilor sau colectarea de taxe sau impozite. Forma acestor produse difera de la o un domeniu al politicilor la altul, iar câteodata este dificil de hotarât care este produsul final al unei politici guvernamentale într-un anumit domeniu. În cazul serviciilor de sanatate, de pilda, mai multe fonduri, un numar mai mare de personal pregatit sau cresterea numarului de paturi sunt conditii necesare, dar nu suficiente, pentru îmbunatatirea serviciilor medicale; ele sunt însa altceva decât produsul dorit: cresterea starii de sanatate a populatiei (sunt cai sau mijloace pentru a-l obtine).
8. **Politicele ca rezultate.** Un alt mod de a privi politicile este din punctul de vedere al rezultatelor acestora, adica ceea ce este practic obtinut. Abordarea politicilor din perspectiva rezultatelor acestora ne poate ajuta sa evaluam daca scopul declarat al acelei politici este reflectat în ceea ce se obtine efectiv în urma implementarii politicii.
9. **Politicele ca teorii sau modele.** Toate politicile implica anumite presupozitii cu privire la ceea ce poate un guvern sa faca si care sunt consecintele actiunilor sale. Aceste presupozitii sunt rareori explicate, dar cu toate acestea politicile implica o teorie (sau un model) privind relatia cauza-efect între fenomenele si procesele

implicate, ori corelatiile semnificative dintre ele. Una dintre sarcinile analistului politicilor este sa detecteze teoriile sau modelele care sunt implicate în politici si sa le examineze în ceea ce priveste consistenta interna sau validitatea presupozitiilor lor.

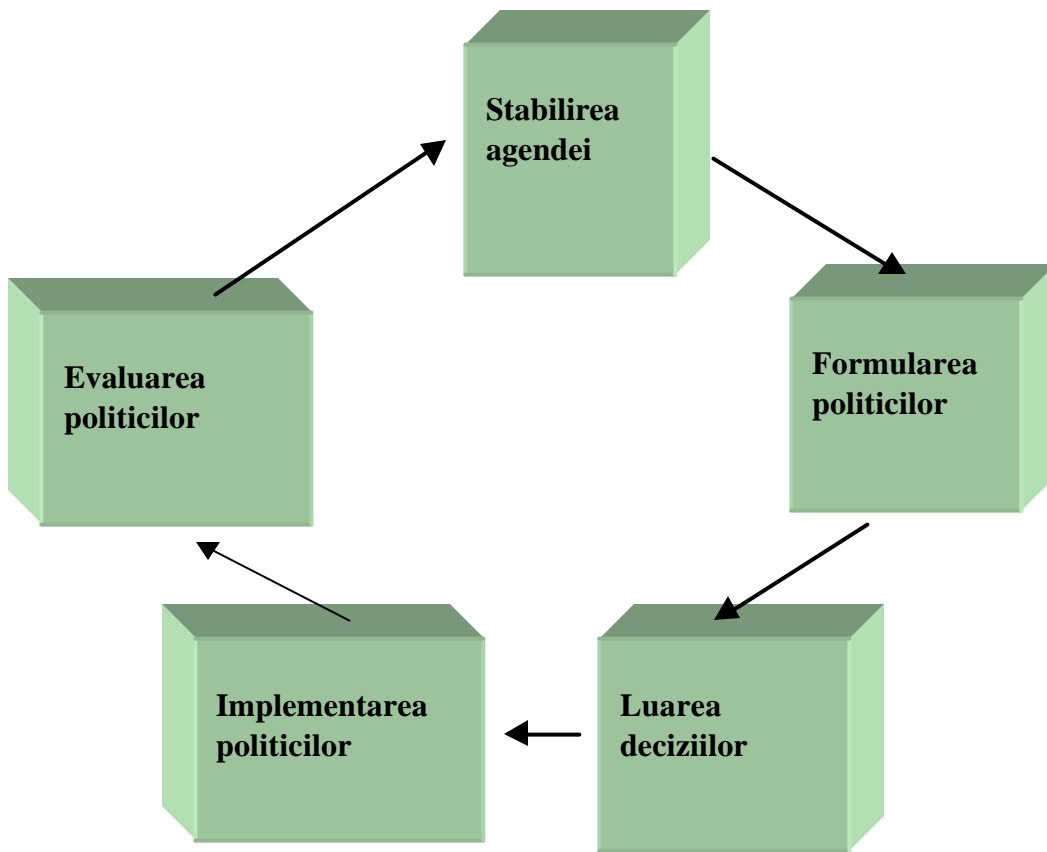
10. **Politicile ca procese.** Politicile implica un proces care se întinde pe o perioada lunga de timp. O politica apare atunci ca exprimând întreaga miscare de schimbare într-un anumit domeniu. Spunem: politica de restructurare a sectorului minier; sau politica de reforma a educatiei etc.

Încercând sa sintetizam, vom avansa urmatoarele doua definitii:

- ? *O politica publica este o retea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor si a resurselor alocate pentru atingerea lor în situatii specifice.*
- ? *Procesul de înfaptuire a politicilor este procesul de formulare si de aplicare a politicilor publice.*

Procesul de realizare a politicilor publice – de înfaptuire a politicilor – este complex si implica, asa cum vom vedea pe larg în capitolele urmatoare, dimensiuni, mecanisme si actori într-o retea de interrelatii. Unul dintre cele mai cunoscute mijloace de a-l face mai usor de înteles e acela de împarti procesul în mai multe stadii sau etape si subetape distincte. **Ciclul unei politici este sirul acestor stadii sau etape ale procesului de înfaptuire a politicii respective.** Ideea ca putem realiza aceasta decupare a procesului oricarei politici provine din primele lucrari dedicate analizei politicilor. În general, ea nu mai este astazi acceptata; dar nu de putine se apeleaza la ea pentru a face prezentarea procesului politic mai intuitiva si mai usoara. În capitolele urmatoare vom discuta pe larg argumente care sprijina ideea ca decuparea procesului de înfaptuire a politicilor în stadii sau etape e dificil de realizat si vom mentiona mai multe modele ale acestui proces care se îndeparteaza în mod explicit de acesta (de pilda, modelul cadrului coalitiei de sustinere al lui P. Sabatier).

Cu toate acestea (în special cu scopul de a face prezentarea problematiei abordate cât mai clara) în continuare vom analiza politicile publice apelând la urmatoarea schema 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 agenda; *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.)

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

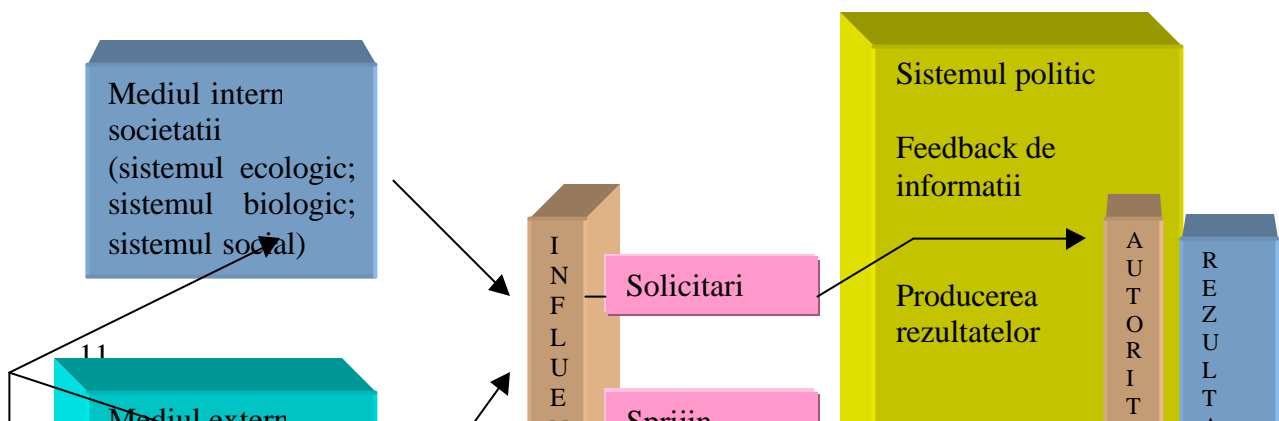
a) *Stadiile ciclului politicilor*, după Hogwood și Gunn (1984; 2000):

- (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 stațial 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. (...)

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; vamuite; 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 baza 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.

[mergi la începutul documentului](#)

[mergi la începutul capitoului](#)

CAPITOLUL 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 înlăptuire 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 înlăptuire 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. .*

Continutul 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 confruntau și înainte cu problemele privind înlăptuirea 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 capatat 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.

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

- ? este *multidisciplinara*: 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 *normativa*: 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 urmare 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 anumita disciplina intelectuala 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 așa dar analiza politicilor cu 1) cercetarea academica în științele sociale; 2) planificarea; 3) administratia publica traditionala; 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 academica 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 guvernantii
<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>Administratia publica traditionala</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	lipsa de analiză și de moderatie

Cercetarea în științele sociale de tip „academic”, așa cum se desfășoară în universități, este puțin legată de cerințele imediate ale societății. Cercetarea academica 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 a 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 sanii), însa ele nu aveau cum sa stabileasca un raport eficient între productie si dorintele consumatorilor; 2) pentru a fi eficienta, planificarea necesita prelucrarea unei cantitati uriase de date, privitoare la toti actorii economici – ceea ce este efectiv imposibil.

Adesea, atunci când vorbim despre planificare, ne vine în minte planificarea socialista, al carei esec a fost consfintit la sfârșitul anilor '80. Si o lunga perioada de timp spectrul ei a împiedicat aplicarea unor metode mai simple, mai putin ambitioase de planificare. (Chiar cuvântul „planificare” este evitat.) Dar anumite modalitati de planificare sunt chiar de dorit. De exemplu, ceea ce se cheama planificarea urbana. Daca ne uitam la ceea ce s-a construit în orasele noastre în ultimul deceniu, observam lipsa oricarei conceptii. De aceea, programele recent formulate de Agentia Nationala a Locuintelor, de construire planificata a unor cartiere rezidentiale, încearca sa îndrepte o astfel de situatie. O planificare care tine seama de public, care își propune obiective concrete, nu foarte ambitioase, este un instrument important pentru formularea politicilor.

Administratia publica traditionala s-a bazat pe distinctia fundamentala dintre mijloace si scopuri. Scopurile, se argumenteaza, sunt stabilite de factorul politic: reprezentantii alesi sunt cei care determina obiectivele, unde trebuie sa se ajunga. Functionarii publici trebuie doar sa gaseasca cele mai eficiente mijloace de a atinge acele scopuri: ei nu propun programe guvernamentale, politici, ci doar le aplica (sau le administreaza). Organizarea administrativa, a carei unitate este – asa cum am vazut în capitolul anterior – biroul, dezvolta proceduri formale, rutiniere, norme si reguli prin care programele sunt aplicate.

Complexitatea administratiei publice contemporane face ca acest model sa fie astazi putin adecvat realitatii. În practica formularii politicilor, nu e posibil sa facem o distinctie ferma, clara între stabilirea scopurilor si alegerea mijloacelor. Apoi, cresterea rolului guvernarii face ca în formularea alternativelor, în compararea si selectarea acestora, în aplicarea politicilor functionarii publici sa aiba un rol tot mai important. În sfârșit, profesionalizarea crescândă a administratiei publice a crescut rolul expertizei de specialitate în procesul de îmfaptuire a politicilor publice, iar o mare parte a acesteia este furnizata de functionarii publici. Aceste transformari sunt deja încorporate în „noua” administratie publica, numita uneori si „management public”. În aceasta noua paradigma de înțelegere a administratiei publice, analiza politicilor este o componenta importanta a pregatirii functionarilor publici.

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

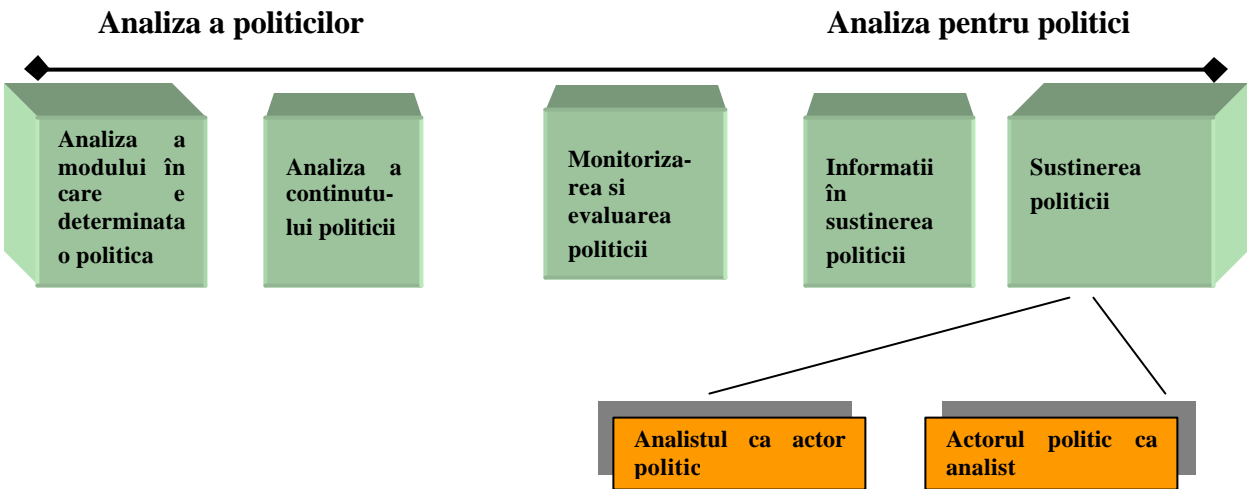
1. Accentul pe *managementul profesional* în sectorul public: managerii publici trebuie lasati sa faca management.
2. *Standarde si masuri de performanta explicite*: obiectivele trebuie definite, iar tintele stabilite.
3. Accent mai mare pe *controlul rezultatelor*: trebui urmarite rezultatele, mai degraba decât procedurile.
4. Schimbare spre *dezagregarea* unitatilor din sectorul public: spargerea unitatilor mari în altele mai mici, finantate separat, definite în raport cu produsele urmarite.
5. Schimbare spre o mai mare *competitie în sectorul public*: accent pe contracte, pe proceduri de licitatie publica.
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 si în recompense.
7. Un accent pe *disciplina si parcimonie* în utilizarea resurselor.

E important sa comparam jurnalismul cu analiza politicilor, chiar daca, desigur, diferentele sunt foarte mari. (Pe de alta parte, sa nu confundam analiza politica cu analiza politicilor; nici „analistul politic” care scrie editoriale – uneori zilnic – în diverse ziare cu analistul de politici!) Ziaristii se concentreaza asupra faptelor mai concrete, asupra evenimentelor care pot deveni stiri (deci nu asupra a ceea ce este rutinier si nu are caracteristicile senzationalului). De asemenea, chiar când scriu despre politicile publice, ziaristii sunt mai putin interesati de aspecte conceptuale, ori de valorile sociale implicate. Pe de alta parte însa, rolul mass media în procesul de înfaptuire a politicilor publice este nu arareori ridicat. Mass media au o contributie mare în stabilirea agendei; în promovarea principalelor optiuni alternative, în diseminarea informatiei catre grupurile interesate de o problema etc.

Analiza politicilor reprezinta un alt mod de abordare a procesului de înfaptuire a politicilor. Exista doua mari tipuri în care ea se poate realiza:

- a) ca **analiza a politicilor**: o activitate de cercetare (de multe ori universitara) care vizeaza în principal studierea, înțelegerea teoretica a procesului de înfaptuire a politicilor;
- b) ca **analiza pentru politici**: o activitate practica (de multe ori solicitata de un client), care vizeaza solutionarea unei probleme concrete.

Nu exista însa o granita rigida între cele doua tipuri de a realiza analiza politicilor; mai degraba, activitatea efectiva pe care o desfasoara un analist se gaseste undeva pe un continuum între doua extreme. Avem (vezi Parsons, W., 1995: p. 55):



În capatul 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 în sine 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 (daca 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 uriasă a problemelor cu care s-au confruntat guvernarile 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 ca analiza politicilor nu are rolul de a înlocui deciziile politice, ci – mai degraba – ea are rolul de a le facilita. Nu are rolul de a propune solutii (solutia optima sau cea mai buna), ci de a oferi informatii, de a face analize specifice si în momente bine determinate ale procesului de înfaptuire a politicilor, chiar daca formularea de recomandari, pe care decidentii sunt liberi sa le accepte sau nu, ramâne un obiectiv important.

Cu aceasta, putem sa trecem acum de la discutia privind analiza politicilor ca activitate la cei care o desfasoara: analistii de politici. Cine sunt ei, ce fac, unde lucreaza, cum ajung sa lucreze în acest domeniu? Analistii de politici trebuie sa posede doua mari tipuri de abilitati: *stiintifice* si *facilitatoare*. Cele stiintifice vizeaza: 1) capacitati de structurare a informatiei (abilitatea de a clasifica ideile legate de politici si de a examina corespondenta lor cu “lumea reala”); 2) capacitati de colectare a informatiei (de a face observatii corecte privind persoanele, evenimentele, procesele care privesc politicile publice); 3) capacitati de analiza a informatiei, pentru a putea trage concluzii pe baza datelor empirice disponibile. Abilitatile facilitatoare sunt importante pentru sprijinirea managementului unei politici politice (în ceea ce priveste elaborarea dar si aplicarea si evaluarea ei).

Ce îi preocupa pe analistii de politici?

- ☞ sunt preocupati de probleme si de relatiile politicilor publice cu acestea;
- ☞ sunt preocupati de continutul politicilor publice;
- ☞ sunt preocupati de ceea ce decidentii asupra politicilor fac sau nu fac. Sunt interesati de ceea ce determina domeniul politicilor;
- ☞ sunt preocupati de consecintele politicilor, în termeni de produse si de rezultate.

Ce fac analistii de politici?

- ☞ fac recomandari (clientilor: agentii guvernamentale sau neguvernamentale): pe baza unor analize preliminare a problemelor; pe baza unor analize detaliate, care implica modelare si cercetare;
- ☞ ghideaza deciziile: produc informatii; sprijina alegerile între politici;
- ☞ alte contributii: descrierea problemei; modelarea problemei; cercetare relativa la politici; suport indirect (prin intermediul ziaristilor sau al altor analisti).

Unde pot fi ei gasiti?

- ☞ în universitati: universitari interesati de probleme si de procesul de înfaptuire a politicilor;
- ☞ în institute de cercetare independente si în „think-tanks”: fie ca personal permanent, fie ca angajati prin contract;
- ☞ în institutii guvernamentale: persoane responsabile cu cercetarea în guvern, parlament, ministere, agentii guvernamentale etc.
- ☞ în grupuri de presiune si lobby: grupuri de interese care încearca sa influenteze politicile fie formuleaza unele politici, fie monitorizeaza politicile existente;
- ☞ partide politice, care au departamente implicate în cercetari privind politicile sau în sprijinirea activitatilor partidului.
- ☞ în calitate de consultanti liber-profesionisti: ei se angajeaza în analiza pe baza de contract.

În ce domenii sunt implicati?

- ☞ asistenta sanitara;
- ☞ educatie; transporturi;
- ☞ mediu;

- ☞ politici sociale;
- ☞ politici economice;
- ☞ planificare urbana etc.

Asupra carui stadiu al procesului de îmfaptuire a politicilor se concentreaza?

- ☞ se constata o specializare accentuata: unii analisti sunt interesati în stabilirea agendei, altii în luarea deciziilor, altii în implementare, altii în evaluare.

Cum se realizeaza pregatirea lor?

- ☞ au pregatiri de baza diferite;
- ☞ au urmat cursuri speciale de analiza a politicilor;
- ☞ programele de politici publice cuprind cursuri de: (macro)economie; institutii politice; comportament organizational; drept public; administratie publica; statistica etc.
- ☞ cursurile nu sunt foarte aplicative; cuprind nu cercetari asupra unor politici particulare, ci cercetare fundamentala asupra politicilor; exemplu de cercetare asupra unei politici: care va fi efectul introducerii taxelor de studii pentru toti studentii asupra calitatii si eficientei în învatamântul superior? Sau: exemplu de cercetare fundamentala asupra politicilor: care sunt factorii care determina cresterea calitatii si eficientei în învatamântul superior?

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

Întrebari si aplicatii

- 1) Care sunt factorii care au determinat aparitia preocuparilor privind analiza politicilor?
- 2) Care sunt caracteristicile metodologice ale stiintei politicilor?
- 3) Care sunt diferentele dintre analiza politicilor si alte abordari de stiinta sociala si politica aplicata?
- 4) Prin ce se caracterizeaza noul management public?
- 5) Care este deosebirea dintre o analiza a politicilor si o analiza pentru politici?
- 6) Care sunt activitatile pe care le desfasoara analistii de politici?

[mergi la începutul documentului](#)

[mergi la începutul capitolului](#)

CAPITOLUL 5:

RATIONALITATE SI DECIZIE

Obiectivele capitolului

Scopul acestui capitol este de a introduce conceptele de rationalitate si de decizie. Dupa parcurgerea capitolului si, respectiv, dupa realizarea aplicatiilor de la sfârșitul lui, veti putea:

- ✍ sa definiti conceptele de decizie si de rationalitate;
- ✍ sa diferentiati între conceptiile alternative asupra ideii de rationalitate;
- ✍ sa distingeti între conceptele de decizie individuala si de decizie sociala;
- ✍ sa identificati situatiile în care se poate aplica modelul deciziei rationale;
- ✍ sa identificati diferite stiluri de luare a deciziei;
- ✍ sa definiti modele alternative de luare a deciziilor.

Termeni cheie: *rationalitate; decizie; analiza cost-beneficiu; rationalitate limitata; incrementalism; stiluri de luare a deciziilor.*

Continutul capitolului:

- a. **Conceptul de decizie rationala**
- b. **Critici ale modelului deciziei rationale**
- c. **Modele alternative ale deciziei**

Teoriile care au ca obiect modul în care se iau deciziile sunt importante pentru ca ne permit sa înțelegem relatiile complexe în care se produc si se aplica politicile publice. Pe baza lor vom putea sa abordam cazuri concrete si sa examinam comportamentul actorilor politici, precum si multiple probleme si situatii în care este nevoie sa se ia decizii.

Etapă de decizie din cadrul procesului de formare si aplicare a unei politici publice a primit o atentie deosebita îndeosebi în anii '50 si '60, când analizele se centrau pe modelele de luare a deciziilor în cadrul organizatiilor si, îndeosebi, al institutiilor administratiei publice. Atunci au fost elaborate principalele modele ale deciziei privind

politicile publice: cel **rational** si cel **incremental**. Ideea implicata în cele mai multe evaluari comparative ale celor doua modele a fost aceea ca:

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

În anii '70 si în deceniile urmatoare cercetarile au urmarit sa dezvolte modele alternative de luare a deciziilor si chiar sa propuna modele integratoare.

a) Conceptul de decizie rationala

Decizia de a urma o anumita politica publica se caracterizeaza prin aceea ca: 1) ea este o *etapa într-un proces mai complex*, acela de elaborare si de aplicare a unei politici publice; 2) ea *consta în alegerea* dintre un numar de alternative, identificate anterior, în procesul de formare a politicilor, a uneia care e considerata potrivita ca raspuns la o anumita problema publica; 3) alegerea implica mecanisme complexe: ea nu este numai o decizie tehnica, ci una *inerent politica* (Brewer, DeLeon, 1983: 179).

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

Modelul actorului individual rational. Acest model presupune ca persoana individuala:

- 1) si-a stabilit *scopurile*, obiectivele pe care vrea sa le atinga;
- 2) are la îndemâna diferite *mijloace* pentru a atinge acele scopuri.

În acest model, distinctia dintre mijloace si scopuri este esentiala pentru înțelegerea comportamentului de decizie al persoanei individuale. Scopurile se presupune ca sunt date, sunt alese de persoana înainte ca ea sa se angajeze în procesul de decizie. Sarcina care se afla în fata ei este de alta natura: ea trebuie ca, dintre toate mijloacele pe care le are la dispozitie pentru a-si îndeplini scopurile propuse, sa le aleaga pe acelea care sunt cele mai eficiente: cele care permit cel mai bine atingerea scopurilor. Daca o persoana alege acele mijloace, atunci ea se comporta rational.

Rationalitatea instrumentala: comportamentul rational consta în alegerea mijloacelor celor mai potrivite pentru atingerea scopurilor propuse.

Potrivit acestui model de alegere, întotdeauna când este pusa în fata unei situatii de decizie, persoana individuala (actorul rational):

- ☞ are date anumite obiective, scopuri;
- ☞ are la dispozitie un numar de optiuni (alternative);
- ☞ are la dispozitie un set de criterii cu ajutorul carora sa evalueze alternativele date;
- ☞ poate sa ordoneze aceste alternative în functie de criteriile avute;
- ☞ poate sa aleaga între alternative pe cea mai buna, adica pe cea care permite cel mai bine atingerea obiectivelor, scopurilor date;
- ☞ în orice situatii similare, ea poate sa faca decizii similare.

De pilda, presupunem ca o persoana are de ales între doua alternative, **a** si **b**. Ea stie ca prima alternativa produce rezultatul r_1 , iar a doua produce rezultatul r_2 ; si mai stie ca valoarea primului rezultat e mai mare decât valoarea celui de-al doilea. Atunci nu va fi nici o dificultate ca ea sa aleaga alternativa **a**:

a —————▶ r_1

b —————▶ r_2

$r_1 > r_2$

Asadar: **a** > **b** (alternativa **a** este preferata alternativei **b**).

Sa observam ca în acest exemplu întâlnim doua elemente esentiale ale procesului de alegere. Mai întâi, avem premise *factuale* sau descriptive: ca rezultatul r_1 este produs de alternativa **a**; si ca rezultatul r_2 este produs de alternativa **b**. Aceste premise sunt factuale în sensul ca, în principiu, putem ca, pe baza analizei a ceea ce realmente s-ar petrece daca am adopta alternativa **a** (sau alternativa **b**), sa determinam daca ele sunt adevarate sau false; daca, deci, realmente rezultatul r_1 este produs de alternativa **a**, iar rezultatul r_2 este produs de alternativa **b**. În al doilea rând avem însa o premisa precum: $r_1 > r_2$. Ea nu este factuala, ci de *valoare*: fiindca acceptarea ea nu depinde de ceea ce se întâmpla realmente sau nu, ci de altceva – anume de criteriile pe care noi le acceptam pentru a stabili ca un anumit rezultat este **mai bun** decât un altul.

Nu de putine ori jurnalistii sunt tentati sa adopte acest model al alegerii rationale: ei presupun ca oamenii politici, persoanele care ocupa functii de conducere importante în structurile statului au capacitatea de a se comporta ca actori rationali atunci când aleg o anumita politica publica. Pentru multi votanti, este mai confortabil sa presupuna ca primul ministru sau ministrii au la dispozitie întreaga informatie relevanta pentru a decide; ca au detectat optiuni între care sa aleaga, iar între acestea se gaseste si cea care e cea mai buna pentru comunitate (Axford et al. 1997: 421).

Acest model al comportamentului rational este exemplificat, dupa unii autori, în doua mari domenii ale activitatii umane: în *economie* si în *administratie*. Omul rational, asa cum este el descris de economisti, este cel: a) interesat în promovarea propriilor interese; b) capabil sa obtina întreaga informatie necesara (informatie perfecta); c) nu are limitari în procesarea acestei informatii; d) poate compara alternativele (si dispune de toate alternativele relevante); e) alege cea mai buna alternativa (este **maximizator**). Acest **om economic** poate fi comparat cu **omul birocratic**: cel care lucreaza în administratia publica. În birocrațiile moderne, autoritatea este ierarhica: deciziile se iau într-un lant precis construit de supraordonare si de subordonare. Autoritatea este impersonala, iar întreaga activitate se bazeaza pe aplicarea unor proceduri si reguli precise. Un birocrat decide aplicând metodic, rational aceste reguli în cazuri particulare. Teoria clasica a birocrației (unul dintre principalii ei promotori a fost sociologul german Max Weber) se bazeaza pe o distinctie esentiala: politicienii sunt cei care stabilesc scopurile guvernarii; birocrații le aplica – altfel zis, ei cauta sa gaseasca cele mai potrivite mijloace pentru a le realiza. Activitatea lor corespunde deci definitiei rationalitatii instrumentale.

Un exemplu de alegere complexa. Sa presupunem ca în orasul **X** exista un combinat siderurgic, care nu a fost privatizat, si care produce mari pierderi. În fata

decidentilor locali, precum si a responsabililor din Ministerul Industriei, se pune problema alegerii între trei alternative:

- (a) sa pastreze status quo-ul, adica sa se continue subventionarea din bugetul statului a pierderilor. În acest fel, cei 12000 de salariatii ai combinatului vor avea un venit mediu lunar de 1 milion de lei.
- (b) sa închida o parte a combinatului, asigurând astfel un salariu mediu de 1,5 milioane de lei pentru 7000 de salariatii.
- (c) sa ofere programe de reconversie profesionala pentru persoanele din combinat, astfel încât în medie un numar de 10000 persoane vor putea sa își asigure un venit de 1 milion de lei pe luna (fie în combinat, fie gasindu-si noi slujbe în afara acestuia).

Daca masuram eficienta acestor trei alternative prin veniturile asigurate, observam ca 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 pastra status quo-ul este cea care va trebui aleasa.

Problema care se ridica însa acum este ca cele trei politici au: 1) consecinte diferite în timp; 2) consecinte diferite asupra felului în care persoanele din orasul X vor vota partidul care este responsabil de adoptarea unei anumite politici. Într-adevar, cea de-a doua si mai cu seama a treia alternativa vor putea ca în timp sa conduca la rezultate mai bune decât prima, care în faza initiala a aplicarii are cele mai bune rezultate. Dar tot ele antreneaza costuri electorale! Iata un exemplu de evolutie posibila:

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 Deputatilor în judet 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 Deputatilor în judet 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 Deputatilor în judet la alegerile din 2004

Cum se observa, ordinea celor trei alternative se modifica, dupa cum luam în considerare diferitele criterii pe care le avem. Astfel, dupa criteriul veniturilor din anul de aplicare a politicii (2001), ordinea celor trei alternative este:

$$\mathbf{a > b > c.}$$

Dupa criteriul veniturilor din anul 2005, ordinea lor devine:

$$\mathbf{c > b > a.}$$

Dar daca avem în vedere efectele electorale ale acestei decizii, atunci preferinta este:

$$\mathbf{a > c > b.}$$

Aici apare o problema esentiala, careia o teorie a deciziei trebuie sa îi dea raspuns: ce mecanisme pot fi aplicate, pentru a face o unica alegere între cele trei alternative? Cum putem agrega cele trei criterii mentionate într-unul singur, astfel încât sa se poata opta pentru o anumita politica? Aceasta problema va fi abordata pe larg mai jos. Pâna atunci, sa mentionam deja una din dificultatile care apar. Sa presupunem ca hotarâm ca, dintre

doua alternative, alternativa aleasa sa fie cea care e preferata sub mai multe criterii (în cazul nostru, sub cel puțin doua). Atunci avem:

- 1) **a** este preferata lui **b**, întrucât sub primul si sub cel de-al treilea criteriu ea este considerata mai buna;
- 2) **a** este preferata lui **c**, întrucât sub primul si sub cel de-al treilea criteriu ea este considerata mai buna;
- 3) **c** este preferata lui **b**, întrucât sub al doilea si al treilea criteriu ea este considerata mai buna.

Ca urmare, ordinea celor trei alternative este: **a** este preferata lui **c**, care la rândul ei este preferata lui **b**. Aceasta ordonare respecta ceea ce se numeste proprietatea de tranzitivitate a relatiei de preferinta. O relatie **R** este tranzitiva atunci când: daca **a** este în relatia **R** cu **c**, iar **c** este în relatia **R** cu **b**, atunci si **a** va fi în relatia **R** cu **b**. Caci, cum se vede imediat, avem si: **a** este preferata lui **b**. E important sa observam însa ca atunci când agregam, prin utilizarea mecanismului descris mai devreme, preferintele între alternative, potrivit unor criterii independente, e posibil sa întâlnim situatii în care proprietatea de tranzitivitate este încalcata. Dar atunci nu va mai fi posibil sa alegem în mod consistent o anumita politica: fiindca relatia de preferinta între politici devine circulara. Ca lucrurile stau asa se poate vedea daca modificam exemplul dat mai devreme în felul urmator:

a	r₁ : venit lunar de 12 miliarde lei în 2001	r₄ : venit lunar de 12 miliarde lei în 2005	r₇ : 2 locuri în Camera Deputatilor în judet 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 Deputatilor în judet 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 Deputatilor în judet la alegerile din 2004

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

Exercitiu:

- ✍ aratati care este ordinea în care se pot aranja cele trei alternative, în functie de fiecare din cele trei criterii;
- ✍ aplicati criteriul de agregare a celor trei criterii mentionat mai devreme: determinati, pentru fiecare pereche de alternative, care este cea preferata;
- ✍ aratati ca este încalcata proprietatea de tranzitivitate a relatiei globale de preferinta.

Analiza cost-beneficiu. Exemplul de alegere complexa dat mai sus ridica o problema importanta: cum pot membrii unui grup interesat sa compare între ele doua politici atunci când cel puțin doua criterii sunt considerate (de pilda, cresterile de venituri si numarul de locuri obtinute în parlament de partidul politic pe care îl sustin). Ea are doua laturi:

1. Se poate gasi o masura comuna a celor doua criterii?
2. Cum se pot compara între ele preferintele individuale?

Fiecare persoana individuala, înțeleasa ca un actor rational, are o relatie de preferinta pe multimea alternativelor disponibile: ea prefera una alta sau este indiferenta în raport cu ele. Cum putem sa determinam însa de aici care va fi preferinta sociala între doua alternative? Putem, desigur, sa atasam o masura pentru preferintele individuale, o „utilitate” individuala a fiecărei alternative. Si, asa cum am vazut, putem spune ca o persoana prefera alternativa **a** alternativei **b** daca utilitatea lui **a** este mai mare decât utilitatea lui **b**.

Dar cum putem compara între ele utilitatile pe care le ataseaza unei alternative persoane diferite? Putem fi siguri ca ce înseamna o utilitate de 100 de unitati pentru o persoana înseamna acelasi lucru pentru o alta? Ce poate sa însemne ca o persoana **A** este mai satisfacuta de o politica decât o alta persoana **B** sau ca **A** este mai fericita decât **B**? Compararile interpersonale de utilitate sunt greu de admis (daca în general au sens) (Sen, 1987: p. 31). Exista însa si în acest caz o modalitate de a gândi felul în care se poate alege între **a** si **b**, anume o regula de „unanimitate”:

***Criteriul Pareto:** daca o alternativa **a** nu este preferata de nici un membru al grupului alternativei **b** si cel puțin un membru al grupului prefera pe **b** lui **a**, atunci alegerea grupului va fi **b**.*

Desigur, acest criteriu este foarte slab si nu se poate aplica decât într-un numar mic de situatii (asa cum am vazut, în majoritatea situatiilor în care e implicat publicul exista grupuri cu interese si optiuni diferite). De aceea, economistii au cautat un criteriu care sa permita unui grup sa favorizeze o politica, în ciuda faptului ca unii membrii ai grupului pierd prin aplicarea acesteia. Prin argumentele lui Kaldor si Hicks au ajuns la un criteriu potential paretian dupa care o politica poate fi adoptata în ciuda opozitiei celor care pierd, *daca cei care câstiga pot ipotetic compensa pierderile acestora, creând o situatie în care nimeni nu are de pierdut iar unii au de câstigat*. În practica acesta a evoluat într-un criteriu fundamental al analizei cost-beneficiu: când valoarea monetara neta a raportului dintre câstiguri si pierderi ale partilor implicate se însumeaza, o suma pozitiva justifica adoptarea politicii. O astfel de suma presupune capacitatea unitatii monetare de a fi referential pentru comparatia interpersonala, ca o entitate înțeleasa a avea valoare egala pentru orice persoana implicata.

În practica este însa, necesar sa agregam satisfactia pe care o au persoane diferite sau membrii unor grupuri diferite prin aplicarea unei politici. Exista cel puțin trei metode în acest sens (MacRae, Whittington, 1997: p. 91)):

- ✍ *Metoda criteriilor masurabile obiectiv:* de pilda, Programul Natiunilor Unite pentru Dezvoltate (PNUD) utilizeaza indicatori sociali precum speranta medie de viata, produsul intern brut, nivelul mediu de educatie etc. pentru a da o masura a bunastarii persoanelor dintr-o anumita tara.

- ☞ *Metoda gradelor de multumire sau satisfactie*: în multe sondaje de opinie, oamenii sunt întrebați dacă sunt multumiti de viața lor sau de activitatea politicianilor sau de relațiile în familie etc. Ei răspund pe o scală de tipul: „foarte multumit”, „multumit”, „nu prea multumit”, „foarte nemultumit”. Aceste scale sunt folosite pentru a agrega răspunsurile; implicit se considera că putem compara răspunsurile date de persoanele intervievate: putem să numărăm câte sunt foarte multumite și câte sunt foarte nemultumite.
- ☞ *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 criteriile 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 este 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 asadar 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 someri beneficiarii sunt ușor de determinat. Beneficiara 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-tintă, trebuie atribuită valoarea monetară pentru resurse și pentru rezultatele politicii. În majoritatea studiilor, costurile se definesc în termenii bugetari transați 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 marită 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 pret-umbra*, care este o procedură de a face

judecați 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 rapoarte 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 sosea, 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 înfaptuire 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 rezervă 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 consistent¹ 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.

¹ O condiție necesară pentru ca o ordonare a alternativelor sau obiectivelor să fie consistentă este aceea a respectării tranzitivității relației de preferință.

Matricile de decizie multidimensionale. MacRae si Whittington (1997: cap. 8) propun modelul matricilor de decizie ca instrument pentru a alege între politici publice alternative. Ideea de la care se pleaca este urmatoarea: sa presupunem ca o agentie guvernamentala se gaseste în situatia de a decide între mai multe obiective de atins. Pentru fiecare din acestea, ea are la dispozitie mai multe alternative de politici. Alegerea trebuie sa tina cont de mai multe aspecte sau dimensiuni ale problemei:

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

Pe baza acestor patru dimensiuni, se poate construi o matrice de decizie cvadridimensională. Fiecare casuta defineste beneficiile sau bunastarea: i) produsa de o alternativa; ii) conform unui anumit criteriu; iii) pentru o anumita persoana sau un anumit grup de persoane; iv) într-o anumita perioada de timp. Desigur ca, daca am putea sa masuram acele beneficii sau bunastarea, atunci alegerea între alternative ar fi simpla: ar fi suficient sa determinam care sunt beneficiile sau care e bunastarea cea mai mare si, în consecinta, sa alegem acea alternativa care o produce. Numai ca acest lucru este posibil numai în putine cazuri; uneori e posibil sa facem evaluari ale politicilor alternative numai în termeni nemonetari. De aceea e nevoie de multa grija si atentie în judecatile comparative pe baza carora analistul politicilor recomanda o anumita decizie.

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

Alternative:

- ? Tratament pur: se ofera gratuit terapia antiretrovirală (TAR) persoanelor infectate (neglijându-se posibilele efecte preventive). Acesta e punctul de vedere cel mai raspândit.
- ? Prevenire prin cresterea activitatii de testare a infectarii cu HIV; se accepta ca aceasta optiune duce la modificarea comportamentului persoanelor gasite infectate. (Se accepta ca aceasta politica va duce la reducerea raspândirii infectarilor, dar ca ea nu va ajuta persoanele infectate).
- ? Tratament cu prevenire: astfel se combina efectele TAR cu o reducere substantiala a infectarii, cu testare voluntara si tratament gratuit.

Criterii:

- ? Câstigul în ani de viata traiti (de viata normala, dar si de viata dureroasa dupa aparitia bolii) – fie al persoanelor infectate datorita tratamentului; fie al persoanelor actualmente neinfectate datorita prevenirii infectarii.
- ? Costurile în bani ale societatii pentru tratament si pentru testare.
- ? Respectarea drepturilor la libertate si la privatitate ale persoanelor infectate.
- ? Respectarea de catre persoanele infectate a obligatiei de a pune cât mai putin în pericol de infectare alte persoane.

Persoane sau grupuri de persoane afectate:

- ? Persoanele infectate si sustinatorii lor (care pun accent pe tratamentul persoanelor infectate si pe protejarea lor).
- ? Persoane neinfectate si sustinatorii lor (care sustin politici prin care persoanele cu risc înalt de infectare sunt “induse” sa fie testate).

Perioade de timp:

? Efectele politicilor aplicate în fiecare perioada de timp (ani sau un numar de ani).

Prima alternativa ofera persoanelor infectate tratament gratuit (suportat deci de stat) si exprima un tip de politici în general considerate "liberale". Ea încurajeaza persoanele sa faca testari voluntare; reduce costul stigmatizarii celor care sunt deja infectati sau au un risc mare de infectare – de pilda, homosexualii) prin masuri de nediscriminare. Dar ea nu propune un efort guvernamental ridicat pentru creste numarul celor care se testeaza si, daca sunt gasiti pozitivi, vor fi tratati. Cea de-a doua alternativa urmareste exact cresterea acestui numar de persoane; dar nu presupune oferirea de subsidii pentru tratamentul celor gasiti pozitivi, dupa cum nu presupune o asigurare ferma ca pentru persoanele gasite pozitive se asigura confidentialitatea (politicile de acest fel sunt adesea numite "conservatoare"). Cea de-a treia alternativa încearca sa combine efectele primelor doua. Ea se bazeaza pe ideea ca e în interesul tuturor sa se acorde tratament gratuit si sa creasca numarul persoanelor care se testeaza, fara a fi discriminate.

Sa observam ca cele patru criterii se pot grupa în doua mari categorii: primele doua vizeaza consecintele adoptarii unei politici (masurabile în numar de ani de viata în plus pentru membrii societatii, dar si direct în bani – costurile aplicarii unei politici); celelalte vizeaza drepturile si obligatiile membrilor societatii. (Pentru importanta acestei distinctii a se vedea Miroiu, M., Blebea-Nicolae, G., 2001.)

Membrii celor doua mari grupuri difera între ei prin nu numai prin preocuparea pentru costurile sociale ale unei politici. Sa notam faptul deosebit de semnificativ ca ei sustin **valori** diferite: fie *drepturile* persoanelor infectate – de a putea duce o viata normala, neblamata; fie *obligatiile* acestor persoane – de a nu pune în pericol de infectare alte persoane.

Dupa MacRae si Whittington, data fiind complexitatea si varietatea situatiilor reale, e dificil sa se lucreze cu o matrice atât de complexa; de aceea, uneori ea este simplificata prin comasarea unora din cele patru dimensiuni. Cum se realizeaza în fiecare împrejurare acest lucru? E nevoie, dupa cei doi autori, de efort de analiza atenta a situatiei, dar si de abilitati si de îndemânare care se pot capata numai prin experienta.

b) Critici ale modelului deciziei rationale

Modelul deciziei rationale si comprehensive, desi sustine intuitiile noastre ca o decizie corecta *ar trebui* sa arate într-un anume fel, pare totusi îndepartat de ceea ce se petrece efectiv; de felul în care efectiv se comporta decidentii, fie ei individuali sau colectivi. Acest model al omului rational care se conduce numai dupa criteriul eficientei are însa un concurent redutabil în imaginea asupra omului care se iveste din opera lui S. Freud: un om nicidecum rational, care este mai degraba mânat de pasiuni, instinct, anxietati, inconstient.

Unii autori, între care H.A. Simon, laureat al premiului Nobel pentru economie datorita contributiilor sale la studiul deciziei umane, considera ca fiecare din cele doua imagini asupra comportamentului uman spune ceva semnificativ despre noi. Dupa Simon, trebuie balansate atât intelectul cât si afectul; caci "omul în organizatii este, daca nu în întregime rational, cel putin într-o buna parte astfel". Într-adevar, spune el (Simon),

Comportamentul unui individ singur, izolat este imposibil sa atinga vreun grad înalt de rationalitate. Numarul alternativelor pe care el trebuie sa le exploreze este atât de mare, informatia de care ar avea nevoie e atât de vasta, încât e greu de conceput chiar si o aproximare a rationalitatii obiective. alegerea individuala are loc într-un mediu în care sunt multe lucruri "date" – sunt premise acceptate de subiect ca baza ale alegerii lui; iar comportamentul sau este adaptativ numai în limitele trasate de aceste lucruri "date". (Simon, 1945: p. 79)

Vom discuta în acest paragraf doua critici ale modelului deciziei rationale: 1) faptul ca el nu da seama de dificultati ale alegerii colective cristalizate în, de pilda, asa numitele teoreme de imposibilitate; 2) faptul ca el admite o singura forma a rationalitatii umane.

Teorema de imposibilitate a lui Arrow. Aceasta teorema, demonstrata de K. Arrow, laureat al premiului Nobel, arata ca este imposibil ca într-o societate democratica decidentii sa respecte conditiile teoriei rational-comprehensive a deciziei. Arrow a aratat ca alegerile pe care le fac membrii unei societati democratice – si care presupunem ca sunt rationale, în sensul definit mai sus – nu pot fi agregate astfel încât sa construim o decizie colectiva care sa fie cea mai buna pentru toti.

Pentru a vedea cum stau lucrurile, sa luam un exemplu. Presupunem ca trei persoane, *A*, *B*, *C*, fac parte dintr-o comisie care trebui sa decida asupra unei politici de combatere a coruptiei. Cel puțin trei cai sunt disponibile: sa întareasca activitatea politiei (*a*); sa înapreasca pedepsele pentru cei care sunt corupti (*b*); sa creasca salariile functionarilor publici (*c*).

Persoanele *A*, *B*, *C* au însa puncte de vedere diferite cu privire la cea mai buna politica de aplicat. Astfel, persoana *A* considera ca cea mai buna cale este cea a întaririi activitatii politiei; urmeaza înaprirea pedepselor pentru cei corupti, iar pe ultimul loc ar fi cresterea salariilor functionarilor publici. Pentru *B*, cele trei politici sunt ierarhizate altfel: pe primul loc este politica *b*, urmata de *c* si apoi de *a*; pentru persoana *C*, dimpotriva, cea mai buna cale de a combate coruptia este *c* (cresterea salariilor functionarilor publici); urmeaza *a* (întarirea activitatii politiei), iar pe ultimul loc se afla politica *b*: înaprirea pedepselor pentru cei corupti. Asadar, cele trei preferinte sunt:

$$A: a > b > c$$

$$B: b > c > a$$

$$C: c > a > b$$

Sa observam mai întâi ca preferintele individuale ale membrilor grupului sunt toate tranzitive. Acum, sa încercam sa agregam cele trei preferinte, pentru a obtine o preferinta sociala (a grupului). Vom lua urmatoarea procedura de agregare a preferintelor: comparam alternativele doua câte doua; daca una e preferata celeilalte de cel puțin doi membri ai comisiei, atunci ea va fi alternativa aleasa de comisie. (În fond, presupunem ca în comisie se alege potrivit regulii majoritatii.) Obtinem:

$$a > b \text{ (fiindca atât } A \text{ cât si } C \text{ prefera pe } a \text{ lui } b)$$

$$b > c \text{ (fiindca atât } A \text{ cât si } B \text{ prefera pe } b \text{ lui } c)$$

$$c > a \text{ (fiindca atât } B \text{ cât si } C \text{ prefera pe } a \text{ lui } b)$$

Ca urmare, preferinta grupului va fi urmatoarea:

$$a > b > c > a$$

Asadar, relatia $>$ de preferinta sociala nu este tranzitiva, fiindca desi $a > b$ si $b > c$, nu avem, cum ne-am astepta potrivit proprietatii tranzitivitatii, $a > c$, ci dimpotriva $c > a$;

mai mult relatia de preferinta sociala este ciclica. (Sa ne aducem aminte de un exemplu anterior, privitor la un oras în care exista un combinat siderurgic, care nu a fost privatizat si care produce mari pierderi; aplicând aceeași procedura de agregare a preferintelor, ajungem de asemenea la încălcarea tranzitivității preferinței!)

Consecintele sunt evidente daca ne gândim ca situatia în care se afla membrii grupului este una de votare. Daca încercam sa aplicam regula majorității, observam ca orice alternativa am vrea sa alegem, exista o majoritate de membri ai grupului care prefera o alta alternativa decât aceasta. Daca vrem sa alegem, de pilda, alternativa a , atunci majoritatea compusa din B si C prefera o alta alternativa – anume c – lui a ; si analog în celelalte cazuri. Obținem astfel ceea ce se cheama *paradoxul votantului*: prin agregarea unor preferinte tranzitive parvenim la o relatie intranzitiva de preferinta sociala. Ceea ce este grav cu aceasta relatie de preferinta sociala e faptul ca ea nu ne permite sa facem nici o alegere; în acest sens ea exprima inconsistenta, ori irationalitatea alegerii sociale.

Exemplul nostru sugereaza ca este posibil ca indivizii sa aleaga rational, dar majoritatea sa nu poata sa ajunga la o alegere colectiva rationala. Ceea ce dovedeste teorema lui Arrow este ca este imposibil sa se aplice proceduri democratice (precum regula majorității) pentru a obtine decizii colective care respecta proprietatea tranzitivității.

Teorema lui Arrow se bazeaza pe câteva supozitii: mai întâi, le admite ca grupul care decide are cel puțin doi membri, care trebuie sa aleaga între cel puțin trei alternative. În al doilea rând, Arrow formuleaza patru conditii pe care el le considera rezonabile în orice procedura democratica de decizie:

1. *Domeniul nelimitat*: membrii grupului pot sa aiba orice fel de preferinte între alternative; nu exista nici un fel de restrictii asupra preferintelor pe care si le formeaza persoanele individuale.
2. *Criteriul Pareto*: alegerile colective trebuie sa reflecte alegerile individuale; daca cel puțin un membru al grupului este împotriva alegerii unei alternative, atunci aceasta nu poate reprezenta alegerea colectiva.
3. *Independenta alternativelor irelevante*: alegerea colectiva între doua alternative depinde de preferintele individuale între acestea.
4. *Conditia de nedictatura*. Nu exista nici un membru al grupului care sa determine rezultatul alegerii colective, impunându-si preferintele sale asupra celorlalti.

Conditia domeniului nelimitat are o interpretare politica evidenta: nu avem dreptul sa punem vreo limita asupra felului în care o persoana își alege propria relatie de preferinta. Astfel, ea apare ca o cerinta liberala de admitere a oricarui plan de viata pe care o persoana individuala doreste sa îl adopte. Criteriul lui Pareto, la rândul lui, exprima o cerinta politica democratica: aceea ca alegerile colective sa dea seama de ceea ce doresc cetatenii. Independenta alternativelor irelevante este în fond un mod de a formula optiunea pentru democratie: orice alegere sociala trebuie sa se întemeieze pe preferintele individuale. Conditia de nedictatura este directa în acelasi sens: daca vrem sa traim într-o democratie, atunci nu putem accepta ca un anumit membru sau anumiți membri ai societatii sa își impuna preferintele asupra acesteia.

Teorema de imposibilitate a lui Arrow. Nu exista nici un mod de agregare a preferintelor individuale care sa satisfaca simultan:

- ? conditia domeniului nelimitat;
- ? criteriul Pareto;
- ? criteriul de independenta a alternativelor irelevante;
- ? conditia de nedictatura.

Semnificatia teoremei este remarcabila. Caci, pe de o parte, cele patru conditii par acceptabile si exprima valori dezirabile; dar, pe de alt parte, teorema sustine ca ele nu pot fi implementate împreuna. Mai tare zis, potrivit acestei teoreme democratia însasi nu este implementabila, în masura în care noi consideram ca practica politica efectiva vizeaza acest obiectiv.

Daca deci dorim sa evitam aceasta concluzie, atunci trebuie sa respingem cel putin una dintre cele patru conditii. De pilda, am putea renunta la conditia de non-dictatura; am putea, de exemplu, sa delegam decizia câtorva persoane (experti?). Dar va fi acceptabila o astfel de procedura? Sau am putea sa introducem alte alternative (de exemplu, obligativitatea studierii de catre functionarii publici a eticii profesionale); dar aceasta procedura va încalca a treia conditie etc.

c) Modele alternative ale deciziei

Modelul deciziei bazat pe conceptul de rationalitate instrumentala surprinde totusi unele caracteristici ale alegerilor pe care cei mai multi dintre noi le consideram îndreptatite. Ca model al felului în care **ar trebui** sa fie luate deciziile pentru ca acestea sa fie acceptate ca „rationale”, el este greu de respins. Problema este însa alta: el nu surprinde felul în care, în cele mai multe situatii, sunt luate decizi importante, atât de catre fiecare dintre noi, cât si de catre decidentii politici. Cu alte cuvinte, desi are un caracter normativ, acest model nu reuseste sa descrie si felul în care **realmente** sunt facute deciziile.

Rationalitatea limitata. De aceea, unii autori au încercat sa modifice conceptul de rationalitate care sa faca modelul deciziei rationale mai apropiat de evidenta empirica, pe care o întâlnim în „lumea reala” (Gunn, Hogwood, 1984) a elaborarii politicilor publice.

Autorul care a formulat cea mai bine elaborata abordare pe aceasta linie este H.A. Simon (Simon: 1945; 1955; 1956; 1976; 1982). Dupa Simon, cei care decid asupra politicilor publice nu sunt în acelasi timp rationali si comprehensivi: chiar daca alegerile sunt rationale, aceasta nu înseamna ca ele satisfac cerintele aspre impuse de modelul comprehensiv. Într-adevar, argumenteaza el, cei care se afla în situatia de a decide sunt limitati în activitatea lor de circumstantele în care se face decizia.

În primul rând, exista limite ale capacitatii omului de a strânge si de a procesa informatia:

- ☞ cunoasterea noastra este întotdeauna fragmentara si incompleta;
- ☞ consecintele actiunilor nu pot fi toate cunoscute; decidentul apeleaza la capacitatea de a realiza evaluari simplificatoare;
- ☞ atentia noastra are limite: deciziile se iau pe baza unei analize seriale (caci nu te poti gândi la prea multe lucruri în acelasi timp); iar atentia se schimba de la un moment la altul;

- ☞ puterile noastre de observatie si de comunicare sunt limitate; învatam adaptându-ne comportamentul la scopuri;
- ☞ capacitatea memoriei noastre e limitata;
- ☞ suntem creaturi care avem obiceiuri si rutine;
- ☞ suntem limitati de mediul psihologic în care ne gasim.

În al doilea rând, suntem limitati si de mediul organizational care creeaza cadrele în care decidem. Structurile organizationale, procedurile adoptate în cadrul lor, cultura organizationala determina anumite tipuri de a lua decizia. Organizatiile impun valorile lor asupra deciziilor acceptabile. Iar constrângerile de timp împiedica de multe ori cautarea mai multor alternative între care sa se faca alegerea. De aceea, cei care decid asupra unei politici de cele mai multe ori nu au de ales între toate optiunile posibile, ci mai curând ei au în fata un numar redus de alternative. Mai mult, acceptarea unei politici ca o alternativa reala care ar putea fi aleasa depinde de optiunile ideologice, de valorile pe care le accepta decidentii.

Ca urmare, sustine Simon, *omul este rational, dar rationalitatea lui este una limitata*. Concluzia cea mai importanta care decurge de aici este aceea ca alternativa aleasa nu este cea care va maximiza: nu este cea care produce cele mai mari beneficii în raport cu costurile implementarii ei; nu este cea care exprima cel mai bun mijloc de a atinge obiectivele propuse, asa cum cerea ideea de rationalitate instrumentala. Comportamentul rational, dupa Simon, nu este asadar cel maximizator.

Mai degraba, sustine el, comportamentul rational este unul „**satisficient**”; Simon a inventat acest termen combinând cele doua conditii ale rationalitatii limitate: un comportament rational apare, în aceasta perspectiva ca **satisfacator si suficient**. O actiune de alegere este satisficienta atunci când cel care o face cauta sa identifice acele alternative care sunt „destul de bune”: ele sunt satisfacatoare si suficiente pentru a atinge scopurile. Altfel zis, decidentul nu va trebui sa cerceteze toate alternativele care, în principiu, ar putea sa produca beneficii mai mari (asadar, el nu este maximizator); el trebuie sa tina seama doar de alternativele care vor produce o crestere rezonabila – asadar, satisficienta – a beneficiilor sale.

Caracteristicile deciziei bazate pe rationalitatea limitata:

- ☞ problemele complexe nu sunt atacate direct; ele sunt sparte în probleme mai mici;
- ☞ decizia buna nu este una maximizatoare, ci una satisficienta: destul de buna pentru a împlini dorintele;
- ☞ nu sunt cautate toate alternativele posibile; mai degraba cautarea se rezuma la cele familiare sau la cele care difera marginal de cea deja practicata;
- ☞ deciziile se iau în pasi: nu potrivit unui mare plan, dat a priori; caci fiecare alegere schimba rezultatele si noi probleme apar;
- ☞ se construiesc mecanisme de a reduce incertitudinea în care se iau deciziile; de exemplu, se coopereaza cu alte persoane, grupuri, organizatii;
- ☞ nu se urmeaza de la cap la coada procesul de decizie: se folosesc proceduri standard de operare, care tin seama de experienta trecuta.

Modelul incremental al deciziei. Dificultatile modelului rational 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 centrala este ca deciziile asupra politicilor publice se caracterizeaza în chip hotarâtor prin negociere, târguiala, compromis

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

Potrivit modelului incremental, decidenții:

- ☞ tin seama numai de acele scopuri, obiective care diferă incremental (= foarte puțin) de status quo;
- ☞ tin seama 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 măsura ce obțin informații noi;
- ☞ analizează și evaluează alternativele printr-un șir de pași mici; 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;
- ☞ împartășesc responsabilitatea analizei, evaluării, alegerii cu multe grupuri din societate, astfel încât procesul de elaborare a politicilor publice este fragmentat și *disjunct* (= 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 porneste 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 departează 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. Ca 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 structura 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 birocratiei. Dar aceasta tinde să promoveze practicile existente. Metodele prin care birocratia 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 distincta de analiza empirica a politicilor alternative (uneori o precede)	Nu se poate separa între procesele de selectare a valorilor, scopurilor si analiza empirica a actiunii de care e nevoie
În formularea politicilor: 1) se izoleaza mai întâi scopurile; 2) sunt apoi cautate mijloacele	Scopurile si mijloacele nu sunt distincte; analiza scopuri-mijloace nu e potrivita
Testul unei politici bune: e cel mai potrivit mijloc pentru a atinge scopurile dorite	Testul unei politici bune: acordul asupra ei (chiar daca nu si acord ca e cel mai bun mijloc pentru a atinge un anumit scop)
Analiza e comprehensiva: se ia în considerare orice factor relevant	analiza e limitata: a) sunt neglijate rezultate importante posibile; b) sunt neglijate alternative importante; c) la fel si valori importante
Adesea se apeleaza puternic la teorii	Apelul la teorii nu e foarte mare; e înlocuit de comparatii repetate

Lindblom si Braybrooke au sugerat ca, pentru a înțelege locul în care e aplicabil modelul incremental al deciziei, este necesar sa luam în considerare doua variabile: 1) nivelul cunostintelor disponibile sau gradul înțelegerii situatiei; 2) cantitatea de schimbare implicata de aplicarea respectivei politici. Obținem atunci urmatorul tabel:

	<i>Nivel înalt de cunostinte disponibile</i>	<i>Nivel scazut de cunostinte disponibile</i>
<i>Schimbare mare</i>	A	C
<i>Schimbare mica (incrementala)</i>	B	D

Dupa Lindblom si Braybrooke, situatiile care se pot încadra în casutele A si B sunt rare în politica: în primul caz avem situatiile în care se petrec schimbari fundamentale în societate, întemeiate pe conceptii vizionare asupra acestora; în cel de-al doilea avem deciziile luate în situatii de criza. Cele mai multe decizii se iau în situatii care pot fi încadrate în casutele C si D. În cazul C avem de-a face cu decizii rationale, în care decidentii au scopuri si optiuni bine definite; dar si aceste situatii sunt rare. Cel mai des întâlnite sunt cele de tip D: în care deciziile implica schimbari de mica anvergura, iar gradul de înțelegere a situatiei este limitat.

Critici aduse modelului incremental:

- ✗ nu se presupune existenta nici unui scop sau orientari a schimbarii realizate;
- ✗ e conservator: se opune oricarei schimbari sau inovari pe scara mai larga;
- ✗ e miop: nu tine cont de interesele pe termen lung ale societatii;
- ✗ e nedemocratic: alegerea între alternative se face de catre membrii grupurilor care au putere de negociere.

Modelul examinării mixte. A. Etzioni (1967) a argumentat ca modelul rational 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, marime. 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 rational într-un context poate să nu fie astfel într-altul; ca urmare, în modelul examinării mixte se combină elemente preluate atât din modelul rational, 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 rational-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 scară întregii planete folosind sateliți meteorologici. Abordarea rationalistă 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 coplesii 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 ca necesită o examinare mai în profunzime. (Etzioni, 1967: p. 389)

Modelul cosului de gunoi. Modelele incremental și al examinării mixte sugerau că deciziile – chiar dacă nu satisfac cerințele modelului rational, pot fi totuși privite ca rationale. March și Olsen (1979; a se vedea și Cohen, March, Olsen, 1972) consideră însă că deciziile asupra politicilor publice nu posedă nici măcar rationalitatea admisă de aceste modele. Într-adevăr, după ei nivelul de înțelegere a problemelor, predictibilitatea relațiilor între diversii actori care iau parte la procesul decizional care sunt presupuse de modelul incremental nu se întâlnesc 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.

Desi 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 perspectiva asupra alegerilor din organizatii concentreaza atentia asupra felului în care înțelesul alegerii se schimba în timp... Pentru a înțelege procesele din cadrul organizatiilor, putem considera ca o oportunitate de alegere este un fel de cos de gunoi în care diversele probleme si solutii sunt aruncate de catre participanti, pe masura ce ele sunt create. Amestecul de gunoi într-un singur cos depinde de amestecul disponibil de cosuri, de etichetele atasate diverselor cosuri, de tipul de gunoi care se produce la un moment dat, de viteza cu care gunoiul este colectat si aruncat. (Cohen, March, Olsen, 1972: p. 2)

Metafora cosului de gunoi este folosita intentionat de autori pentru a înlatura aura de rationalitate a deciziilor asupra politicilor publice care era pastrata în diversele modele ale deciziei. Dupa ei, lucrurile nu stau deloc asa: caci scopurile, obiectivele adesea nu sunt cunoscute de cei care aleg o politica publica. La fel, ei nu cunosc relatiile cauzale între evenimente. Dimpotriva, decidentii aleg scopuri si mijloace, atribuie relatii de determinare pe masura ce se angajeaza în procesul de decizie; proces care este ambiguu si impredictibil.

Stiluri de luare a deciziilor. Modelul propus de Cohen, March si Olsen indica faptul ca tipul de decizie depinde de problemele avute în vedere si de contextele institutionale. Aceasta implicatie este utilizata pe J. Forester (1984) pentru a dezvolta un model al stilurilor de luare a deciziilor. Dupa Forester, ceea ce este rational sa faca decidentii depinde de situatiile în care ei lucreaza.

Ceea ce este practic – si rational – sa facem într-o situatie depinde în parte de structura acelei situatii. De aceea, analiza situatiei în care se ia decizia este esentiala pentru alegerea sau ghidarea actiunii în acea situatie... Punctul crucial al argumentului este acesta. În functie de conditiile disponibile, o strategie poate fi practica sau ridicola. Daca avem timp, expertiza, date, o problema bine definita, atunci a face calcule tehnice este foarte bine; dar daca nu avem timp la dispozitie, date, definitia problemei, expertiza, atunci a încerca sa facem calcule tehnice poate foarte bine sa însemne o pierdere de timp. Într-un mediu organizational complex, retele de informatie pot fi la fel, daca nu chiar mai importante decât documentele atunci când se cere informatie. Într-un mediu de conflict interorganizational poate ca se cere negociere si compromis. Strategiile administrative sunt relevante numai într-un context politic si organizational. (Forester, 1984: p. 25)

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

- 1) Numarul de *agenti* (de decidenti implicati). Potrivit modelului rational, acest numar este mic posibil chiar egal cu unu; dar în viata reala acest numar este de fapt ridicat.
- 2) *Structurile* organizationale în care se ia decizia. Potrivit modelului rational, ele sunt simple si închise în fata influentelor din partea altor agenti; dar în viata reala în procesul de luare a deciziei pot interveni mai multe organizatii, mai mult sau mai putin deschise la influentele externe.
- 3) *Problema* care necesita decizia. Potrivit modelului rational, ea este bine definita: sunt bine înțelese constrângerile de timp, domeniul deciziei, valorile si obiectivele implicate, consecintele alternativelor diferite; dar de multe ori problema este ambigua si prost înțeleasa.
- 4) *Informatia* necesara pentru a decide. Potrivit modelului rational, ea este cât se poate de perfecta: completa, accesibila, comprehensibila; dar adesea ea este incompleta, manipulata, înșelatoare.

5) *Timpul* de care dispune decidentul. Potrivit modelului rational, el nu constituie o constrângere: decidentul are oricât timp la dispozitie pentru a pregati decizia optima; dar în viata reala adesea constrângerile de timp sunt extrem de presante.

Tinând cont de acesti parametri, de faptul ca ei pot fi combinati, în functie de situatia concreta de decizie, în moduri diferite, sunt posibile mai multe stiluri diferite de decizie. Dupa Forester, sunt cinci stiluri posibile: optimizator, satisficient, de cautare, negociator, organizational.

- ? Stilul **optimizator** ? când sunt îndeplinite conditiile modelului rational
- ? Stilul **satisficient** ? când limitările în fata decidentilor sunt în principal de natura cognitiva
- ? Stilul **de cautare** ? când problema e vag definita
- ? Stilul **negociator** ? când mai multi agenti abordeaza problema, în absenta informatiei si sub constrângerea timpului disponibil
- ? Stilul **organizational** ? când sunt implicate structuri multiple, când agentii au timp si resurse disponibile, dar si probleme multiple.

O analogie: modele de luare a deciziilor strategice. Distinctia dintre modelul rational si cele alternative de luare a decizie a fost conceptualizata în cercetarile de management strategic prin cea dintre strategia prescriptiva si cea emergenta (Lynch: 2000, cap.2). Iata mai jos, în sinteza, punctele tari si dificultatile pe care le antreneaza acestea. E important de notat ca, potrivit lui Lynch, cele doua modele nu sunt exclusive; mai degraba ele sunt instrumente diferite, alternative de abordare a problematicii deciziilor strategice într-o corporatie sau, în general, într-o organizatie (inclusiv într-una publica).

O strategie prescriptiva, rationala de luare a deciziilor se bazeaza pe ideea ca obiectivele de atins au fost definite cu claritate, iar elementele principale care caracterizeaza acea decizie au fost construite, dezvoltate înainte ca ea sa înceapa sa fie implementata. Dimpotriva, o strategie emergenta de luare a deciziilor e cea în care obiectivul de atins nu este definit cu claritate, iar elementele principale care caracterizeaza acea decizie sunt dezvoltate pe masura ce ea este aplicata, pusa în practica.

Strategia prescriptiva		Strategia emergenta	
<i>Puncte tari</i>	<i>Probleme ridicate</i>	<i>Puncte tari</i>	<i>Probleme ridicate</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Da seama de întreaga organizatie. - Permite comparatii pe baza raportarii la obiectivele urmarite. - Permite raportarea la resursele organizatiei, precum si la solicitarile facute. - Când resursele sunt limitate, descrie bine optiunile posibile. - Permite monitorizarea implementarii, în 	<ul style="list-style-type: none"> - Cere predictii mult prea precise asupra evolutiilor viitoare. - Nu e realista în presupunerea ca interesele pe termen lung vor putea prevala asupra celor pe termen scurt. - E prea optimista în privinta capacitatii de a stapâni cursurile alternative de actiune. - Nu e realista în privinta capacitatii 	<ul style="list-style-type: none"> - E concordanta cu practica din acea organizatie. - Tine seama de problemele legate de trasaturile persoanelor implicate (de ex., de motivatia lor). - Permite dezvoltarea strategiei, pe masura ce noi lucruri se învata. - Implementarea devine o parte componenta a 	<ul style="list-style-type: none"> - Nu e realista în ce priveste descrierea persoanelor cu functii ca factori oarecum pasivi. - Nu recunoaste rolul unui centru de coordonare în procesul de alocare a resurselor. - Nu defineste responsabilitatile în luarea deciziilor. - Uneori (de ex., în proiecte lungi)

raport cu obiectivele stabilite.	managerilor de a prlucra informatiile si de a face alegeri logice. - E nerealista în cerinta ca toate optiunile relevante sa fie definite clar si în detaliu. - Considera ca implementarea este distincta de celelalte faze ale procesului decizional.	procesului decizional. - Cultura organizationala devine parte a procesului decizional. - Sustine flexibilitatea organizatiei fata de cerintele mediului.	strategia nu este în orice moment flexibila; de la un moment dat ea devine fixata si rigida. - Nu recunoaste rolul unor alegeri rationale. - Nu acorda un loc rezonabil controlului activitatilor desfasurate.
----------------------------------	--	--	--

(Adaptare dupa Lynch: 2000, cap. 2)

Întrebari si aplicatii

- 1) De ce analiza de tip cost-beneficiu exprima modelul rational al deciziei?
- 2) Explicati de ce „omul economic” si „omul birocratic” actioneaza potrivit aceluiasi model – cel rational – al deciziei.
- 3) Gânditi-va la un proiect local, în care deciziile importante implica beneficii si costuri. Pe o foaie de hârtie puneti diferitele costuri, iar pe o alta diferitele beneficii ale acestui proiect; apoi încercati sa atasati ponderi (pe o scara de la 1 la 10) fiecarui tip de costuri si de beneficii. Calculati care este costul ponderat si care este beneficiul ponderat în acest fel al proiectului; comparând aceste rezultate, decideti daca poate fi luata decizia de a aplica proiectul. Analizati care au fost supozitiile pe care le-ati avut atunci când ati atasat acele ponderi diferitelor tipuri de costuri si de beneficii. Sub ce conditii pot fi ele sustinute sau modificate?
- 4) Explicati expresia „satisficient”.
- 5) De ce rationalitatea limitata este o forma de rationalitate?
- 6) Comparati între ele diferitele tipuri de rationalitate. Puteti adauga si altele?
- 7) Analizati o situatie de decizie în perspectiva modelului incremental.
- 8) Analizati criticile aduse modelului incremental de luare a deciziei. Credeti ca ele se sustin?
- 9) Plecând de la experienta dumneavoastra, dati un exemplu în care se poate aplica modelul cosului de gunoi al deciziei. Care au fost factorii care au facilitat o decizie de acest tip?
- 10) Comparati între ele modelul evaluarii mixte si cel al cosului de gunoi. Care sunt trasaturile lor comune si prin ce difera între ele?
- 11) Care sunt parametrii în functie de care se poate deosebi între situatii diferite de decizie?
- 12) Care sunt stilurile de luare a deciziei? În ce mod difera între ele?

[mergi la începutul documentului](#)

[mergi la începutul capitolului](#)

*
* *

În paginile de deschidere ale acestei lucrari încercam sa avertizez cititorul ca – altfel decât se crede de obicei, nereflectiv – procesul de îmfaptuire a politicilor nu este unul pe care sa îl putem caracteriza ca rational (daca am defini acest termen într-un sens cât de cât tare). Dimpotriva, spuneam atunci, acest proces este încarcat de constrângeri sociale, politice, economice, care fac ca el sa nu poata fi usor pus în chingile strâmte ale unui sau altui model rational. Altfel spus, procesul de îmfaptuire a politicilor este unul mai degraba politic decât rational. Alaturi de caracteristicile problemelor însele, de contextul activitatilor determinate de analiza, cadrele, constrângerile politice sunt definatorii.

Ceea ce înseamna ca pentru a putea spune cum se elaboreaza si cum se implementeaza politicile publice atentia principala trebuie sa o îndreptam spre interactiunile dintre actorii relevanti implicati. O politica publica este într-o masura ridicata negociere, compromis între interese diverse – fie ca acestea sunt ale unor actori din sfere guvernamentale sau neguvernamentale.

Dupa ce am parcurs problematica pe care o ridica componentele diferite ale procesului de îmfaptuire a politicilor si am gasit în fiecare dintre ele marturii ale acestui fenomen, o astfel de sustinere poate ca apare într-un mai mare grad rezonabila.

Cititorul atent si avizat va putea sa alature analizelor prezentate aici pe cele facute în contexte diferite, dar care vizeaza o problematica analoga, anume aceea a mecanismelor de luare a deciziilor în cadrul unei firme (în particular, în cazul deciziilor strategice) sau în gestionarea unui proiect. Acolo apare de asemenea problematica abordarii secventiale a procesului de decizie, precum si problematica diverselor interferente ori contrângeri care fac ca deciziile sa depinda de factori neomogeni. Nu am avut prilejul sa accentuez îndeajuns asupra asemanarilor si diferentelor dintre aceste contexte si procesul de îmfaptuire a politicilor publice. Probabil ca nu este însa dificil sa notam ca în acest din urma caz astfel de constrângeri si factori sunt foarte staruitori si pervazivi, poate mai mult astfel decât în celelalte contexte.

As dori totusi ca, macar în încheiere, sa înlatur o posibila interpretare – pe care o consider gresita – a structurii argumentarii. Poate ca cititorul va fi ramas cu presupunerea ca impulsul catre politicile publice, dar si motivatia principala a faptului ca ele reprezinta miezul activitatilor guvernamentale, se afla în tensiunea dintre piata libera si sectorul public. E adevarat, ideea de politica publica, dar si necesitatea promovarii politicilor publice au fost legate de neîmplinirile pietei, pe de o parte, si de rolul sectorului public în viata societatii, pe de alta parte. O forma mai simpla de a pune aceasta opozitie a fost cea a evidentierii rolului bunurilor publice (comune, vamuite sau pur publice) în raport cu cele private.

Numai ca aceasta împrejurare nu exprima decât o condiție necesară, nu însă și suficientă, a creșterii rolului instituțiilor guvernamentale în procesul de înlăptuire a politicilor. Argumentul expus mai devreme în favoarea caracterului politic al procesului de înlăptuire 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. Aceasta conștientă e poate cea mai evidentă dacă ne gândim la două modele de implementare a politicilor: cel de sus în jos și cel de jos în sus. Neadevăratea 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 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 comunități umane, de gestionare a problemelor comune (autoorganizarea acestor comunități pentru a gestiona bunurile comune, de pildă). Că să folosesc 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 merita puse, și cărora o abordare mai aplicată asupra politicilor publice nu le poate refuza un răspuns. (Cred că semnificația acestor întrebări se află și în faptul că ele ating dimensiuni cheie ale procesului prin care în România, în acești ani, s-au putut înlăptui – sau, poate mai corect zis, ar fi trebuit să se înlăptuiască – politicile publice.) Nu mi se pare de aceea exagerată opțiunea de a sugera că una dintre principalele 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.

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) Ce este metaevaluarea? Ce face ca o evaluare să fie « bună »?
- 12) Care sunt formele evaluării administrative?

- 13) Distingeti între evaluările de impact și cele de eficacitate; între evaluările de impact și cele de proces.
- 14) Cum se caracterizează evaluarea juridică?
- 15) În ce fel diferă evaluarea politică de cea administrativă și juridică?
- 16) Care sunt caracteristicile metodelor experimentale folosite în evaluarea unei politici publice?
- 17) Care sunt caracteristicile metodelor neexperimentale folosite în evaluarea unei politici publice?
- 18) Ce critici se pot formula la adresa metodelor experimentale folosite în evaluarea politicilor publice?
- 19) Care sunt principalele etape ale realizării unei evaluări?
- 20) Care este rolul analistului politicilor în realizarea unei evaluări?

[mergi la începutul documentului](#)

[mergi la începutul capitolului](#)

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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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., Vlasceanu, L. (2000): „Întâlnire cu studentii”, în Miroiu, A. (ed.), *Restructurarea sectorului public în România*, Trei, Bucuresti.
- 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. Hecllo, 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, Bucuresti.
- 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.
- 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 Admnistration*, Praeger, Westport.
- Mill, J. St. (1993): *Despre libertate*, Bucuresti, Humanitas.
- Miroiu, A. (1998): *Filosofie fara haine de gala*, ALL, Bucuresti.

- Miroiu, A. (ed.) (1998): *Învatamântul românesc azi*, Polirom, Iasi.
- Miroiu, A., Dinca, G. (2000): PHARE “Universitas 2000”, Bucuresti.
- Miroiu, M. (1999): *Societatea retro*, Editura Trei, Bucuresti.
- Miroiu, M., Blebea-Nicolae, G. (2001): *Introducere în etica profesionala*, Trei, Bucuresti.
- Niskanen, W. (1994): *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Oackeshott, M. (1991): *Rationalism in Politics*, Liberty Press, Indianapolis; partial tradus în românește, *Rationalismul în politica*, Editura ALL, Bucuresti, 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 Assessment”, 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): *Avutia natiunilor*, Editura Academiei, Bucuresti.
- 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.

[mergi la începutul documentului](#)