

THE EXPERTISE AND PUBLIC POLICIES CYCLE

EXPERTIZA ȘI CICLUL POLITICILOR PUBLICE

Mihaela PĂCEȘILĂ

*Department of Public Administration, Academy of Economic Studies, Bucharest, Romania
Catedra de Administrație Publică, Academia de Studii Economice, București, România
pacesilamihaela@yahoo.com*

Mădălina VOICAN

*Department of Law, University of Craiova
Facultatea de Drept, Universitatea din Craiova*

Abstract

The public policy cycle explains the policies as a logical series of steps: agenda settlement, policy formulation, policy implementation and policy evaluation. In this process the expertise plays an important role in all the policy cycle phases. The importance of this role is enhanced when it is viewed across the entire policy spectrum and not just at one particular point.

Keywords: expertise, public policy, policy cycle phases

Rezumat

În esență, ciclul politicilor publice, adică procesul de înlăptuire a politicilor publice, explică politicile ca pe o succesiune logică de „pași”: stabilirea agendei, formularea politicii, implementarea și evaluarea acesteia. În cadrul acestui proces expertiza joacă un rol important în toate etapele ciclului politic iar importanța acestui rol în fiecare etapă se mărește atunci când procesul este văzut prin întregul spectru politic și nu doar ca un aspect specific.

Cuvinte cheie: expertiză, politică publică, etapele ciclului politicilor publice

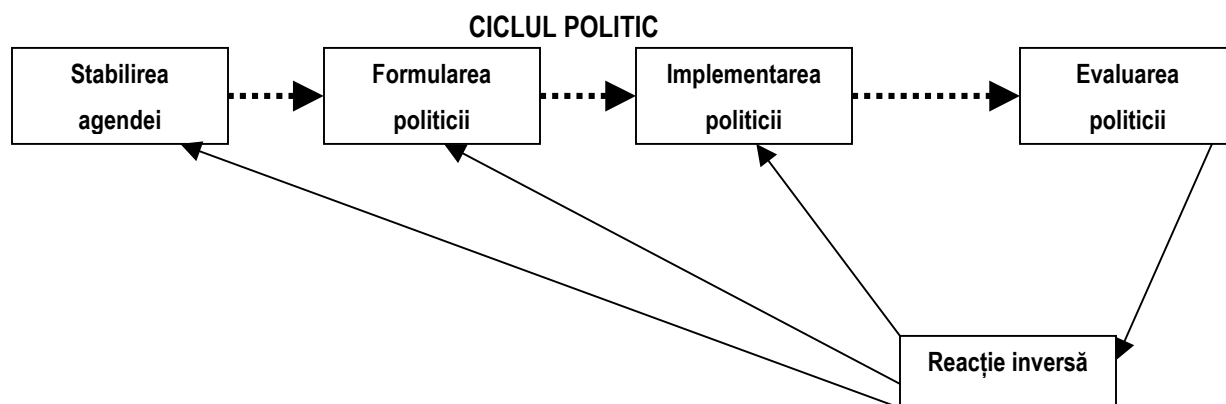
1. Introducere

Explicarea politicilor publice se bazează pe două aspecte principale: „ciclul politicilor”, care explică politicile ca pe o succesiune logică de „pași” (ex. definirea problemei, identificarea răspunsurilor alternative, evaluarea opțiunilor, decizia, implementarea, evaluarea) și „analiza politicilor” în stil american, care se bazează pe elaborarea unor metodologii pentru determinarea rezultatelor unei anumite politici și pentru a realiza comparații între politici alternative în ceea ce privește rezultatele lor.

Procesul de realizare a politicilor publice – de îndeplinire a politicilor – cu alte cuvinte ciclul politicilor publice, este complex și implică dimensiuni, mecanisme și actori într-o rețea de interrelații. Unul dintre cele mai cunoscute mijloace de a-l face mai ușor de înțeles este acela de a împărți procesul în mai multe stadii sau etape și subetape distincte. Ciclul unei politici este șirul acestor stadii sau etape ale procesului de îndeplinire a politicii respective. Împărțirea procesului politicilor publice în mai multe stadii și substadii și examinarea acestora reprezintă un mod mai simplu de a înțelege acest proces.

De multe ori experții joacă un rol deosebit de important în cadrul acestui proces, în special în luarea deciziei cu privire la o anumită politică publică. Pentru a înțelege acest rol este necesar să se ia în considerare mediul politic în care sunt adoptate deciziile. Mai mult, importanța acestui rol de expert în luarea deciziei se mărește atunci când este văzut prin întregul spectru politic și nu doar ca un aspect specific. Scopul acestei lucrări este să prezinte rolul expertizei (definită în linii mari ca fiind îmbogățirea cunoștințelor și a experienței) în luarea deciziei în cadrul ciclului politic.

Începând cu anii '70, științele politice au utilizat o schemă euristică pentru a evidenția cadrul conceptual pentru analiza politicilor publice. *Această schemă este constituită dintr-o serie de etape asociate cu procesul de politică* (Anderson 1978). Unii dintre cercetătorii în domeniul științelor politice nu au identificat mai mult de șapte etape în cadrul procesului politic, iar cea mai convențională interpretare citează doar patru. Etapele sunt de regulă aranjate secvențial, așa cum sunt descrise mai jos și includ o serie de conexiuni cu reacție inversă.



Luarea deciziei este concentrată adesea în etapa formulării politicii. Aceasta este faza predecisivă care indică pașii ce trebuie parcurși în cadrul procesului decizional, stabiliți anterior de Tonn și Peretz (1998) după cum urmează:

- (1) *identificarea alternativelor;*
- (2) *analiza alternativelor;*
- (3) *aplicarea unui instrument decizional.*

Aceasta este, de asemenea, una dintre fazele scoase în evidență de către Dale și English în lucrarea lor despre instrumentele decizionale. Atunci când ne referim la „îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor”, una dintre cele mai eficiente modalități de a adopta aceste decizii este ca procesul să aibă loc în urma deținerii unor cunoștințe specializate sau în urma unei expertize care poate să ajute în efectuarea celei mai bune alegeri din mai multe alternative. Numeroase cercetări arată că mediul decizional funcționează în ceea ce știința politică numește contextul „omului rațional”. Acesta este contextul în care prin luarea deciziei obiective – într-un timp nelimitat, cu resurse și acces nelimitat la informație – sunt cântărite alternativele politice pentru a găsi o soluție tehnică care să maximizeze bunăstarea publică. Este un lucru cunoscut însă faptul că acest context rareori există în realitate. Cei care iau deciziile de obicei lucrează într-un timp scurt, cu resurse și informații neadecvate. Ei sunt presați de anumite interese specifice, de ordinele birocratice și de către forțe politice a căror viziune nu se extinde mai departe de următorul ciclu electoral (Dye, 1984). Într-un asemenea mediu, cea mai bună expertiză tehnică poate juca un anumit rol, dar în cel mai bun caz unul în mod cert constrâns. Dacă luăm în considerare toate aceste aspecte, putem afirma că cercetătorul riscă să devină irelevant în ochii celor pentru care încearcă să existe: în special comunitatea care va utiliza rezultatele sale.

Rosenbaum (1998) relatează clar acest mesaj, declarând, „Analizele raționale purtate cu o ignoranță față de realitatea politică pot foarte bine să se termine definitiv o dată cu realitatea socială pentru a nu fi utile nimănui”.

Cei care iau deciziile sunt conștienți de constrângerile de care se lovesc și de multe ori trebuie să accepte faptul că soluțiile tehnice ale procesului de formulare a politicii constituie numai o parte a rezolvării problemei. Prin recunoașterea acestui fapt și prin lărgirea sferei cercetării, viitorii cercetători pot asista la construirea unei punți de legătură între cultura academică a comunității și diferitele culturi de luare a deciziei

În mod cert expertiza joacă un rol important în fiecare etapă, dar are un rol mai important în unele decât în altele.

2. Stabilirea agendei

Există un număr infinit de probleme care pot ajunge pe agenda celor care adoptă decizii.

Experții politici au analizat intens procesul prin care problema câștigă ascendent până intră în atenția decidenților politici (Kingdom, 1984; Dearing and Roger, 1996; Downs, 1972). Procesul nu este întâmplător, dar nici nu este complet previzibil.

Novicii în ceea ce privește procesul politicilor publice, de exemplu, pot crede că știința și expertizele joacă un rol de conducere în stabilirea agendei. Dar situația este cu totul alta. Dearing și Rogers (1996) afirmă în mod clar că „rezultatele cercetării științifice nu joacă un rol important în procesul de stabilire a agendei”. Mai curând, ei susțin că problemele care ajung în atenția celor care iau decizii sunt bazate pe realitatea construcției sociale, unde percepțiile contează cel puțin atât de mult precum realitatea. În acest context presa este văzută ca fiind elementul cheie în această construcție, ajungând să influențeze, de exemplu, un public care este preocupat de calitatea mediului, dar relativ ignorant asupra unor probleme specifice de mediu și asupra altor aspecte ale acestuia. Dar puterea exercitată de către presă este diferită. Putem lua ca exemplu un titlu din “New York Times”, care va avea influență mai mare decât un titlu dintr-un ziar mai puțin cunoscut. Natura evenimentelor acoperite de presă reprezintă de asemenea elemente importante. Anumite persoane, președintele sau un guvernator, pot de asemenea să aducă probleme cheie pe agendă ca o calitate a funcției lor publice.

Este recunoscut faptul că experții sunt rareori gestionarii problemelor ajunse pe agenda publică, dar nu trebuie totuși ignorat cadrul din care se inspiră expertiza pentru a legitima problemele supuse atenției publice. Acel articol din “New York Times” care atrage, de exemplu, atenția politicianilor, va fi aproape întotdeauna o presupunere științifică bazată pe experiența și pe discuțiile reporterilor. Această afirmație este valabilă și pentru inițiativele care vin din sfera executivă, atât la nivel federal cât și la celelalte nivele. Având în vedere faptul că expertiza științifică joacă rareori un rol important în stabilirea agendei într-un domeniu de politică publică, nu trebuie diminuat rolul cheie pe care aceasta îl joacă în cadrul procesului.

Studiile comparative de la ambele nivele, atât cel federal, cât și cel de stat au încercat să identifice problemele care au atras atenția autorităților și care au obținut resurse în ciuda riscului destul de mare pe care l-ar implica soluționarea lor. Făcând referire în special la studiile comparative de risc, Davies și Mazurek (1998) au declarat că acestea reprezintă „un instrument excelent pentru identificarea

problemelor și definirea strategiilor, dar majoritatea aplicațiilor de până acum nu au avut ca rezultat schimbări semnificative cu privire la modul în care cei care fac legea și administratorii stabilesc resursele necesare pentru soluționarea diferitelor probleme”. De foarte multe ori însă și birocrații, precum și grupurile de interese au o influență foarte mare prin faptul că aceștia pot determina ca o problemă să intre pe agenda politică, uneori ajungându-se până la modificarea priorităților de pe agendă.

3. Formularea politicii

Indiferent de modul în care o problemă ajunge pe agenda publică, expertiza poate deveni o parte a soluției. Este important, de asemenea, ca atenția pentru diferitele tehnici sau metodologii („instrumente”) să nu se aștepte să conducă direct la această soluție. Cu timpul chiar și relevanța instrumentelor analitice specifice se schimbă. În cursul anilor ’60, de exemplu, instrumentele cu rol semnificativ în luarea deciziei erau considerate ca fiind sistemele de analiză, cercetările operaționale și analiza cost-beneficiu. Deși interesul pentru aceste tehnici nu s-a pierdut, un nou set de instrumente a câștigat teren ascendent, incluzând sondajele și interviul, precum și alte studii de analiză și cercetare. Astfel, putem concluziona că unele instrumente ce stau la baza procesului decizional apar ca făcând parte din peisajul permanent, în timp ce altele, descoperite recent capătă din ce în ce mai mult o poziție privilegiată.

În orice caz expertiza este mult mai completă decât informațiile oferite de instrumentele de decizie. În mod cert, timp de mai multe generații, liderii politici au cautat combinația dintre inteligență, înțelepciune și raționamentele sistematice pe care le dețin anumiți indivizi. Atunci când aceste calități sunt combinate cu o amplă cunoaștere a unui domeniu specific și a istoriei sale, oportunitățile pentru îmbunătățirea adoptării deciziei sunt considerabile.

4. Implementarea politicii

Această fază a stat întotdeauna în urma etapei de formulare a politicii în cadrul ciclului politic. Acest lucru este de înțeles deoarece percepțiile publice ale politicilor majore se luptă pentru definirea politicii în sine. Oamenii de știință știu mai bine. Ei știu că însăși politicile nu se execută de la sine și că elaborarea politicilor marchează doar începutul, nu sfârșitul unui întreg ciclu politic. Obstacolele pe care

le întâmpină politica și implementarea acesteia sunt substanțiale. Ingram și Mann (1980) *susțin că implementarea e atât de dificil de obținut încât trebuie să fim de fapt surprinși când există o realizare pozitivă care provine din politica însăși.*

Atunci când ne referim la etapa de implementare a politicii, expertiza tehnică nu este elementul care atrage imediat atenția. În general, sunt considerate organizații de primă linie pentru implementare agențiile administrative, deoarece au responsabilitatea de a îndeplini sarcinile și ordinele publice. În orice caz, putem afirma, că într-o anumită măsură expertiza este localizată în cadrul organismelor administrative, aceste organizații bazându-se deseori pe experții din afară. Anderson (1972) a studiat agențiile administrative și a ajuns la următoarea concluzie: *“Agențiile administrative constituie un habitat guvernamental în care expertiza găsește o mulțime de oportunități pentru a se extinde și pentru a influența politica....Considerațiile tehnice și sfaturile profesionale joacă un rol important în cadrul procesului de luare a deciziilor administrative.”*

În mod clar politicile nu se implementează singure. Bineînțeles că expertiza are un rol important în comparație cu alți factori precum raportul de forțe, presiunea politică și grupurile de interese. Expertiza e utilizată în această etapă nu neapărat pentru stabilirea standardelor, ci în scopul furnizării de asistență tehnică. Legile și politicile sunt elaborate deseori mult peste nivelul la care vor fi implementate. Din acest motiv, asistența tehnică e adesea necesară pentru a asista comunitățile locale în a determina cât de optim să legifereze măsurile politice. Consistența și înțelegerea acestei asistențe poate deveni critică pentru realizarea scopurilor politice.

5. Evaluarea politicii

Dacă implementarea politicii este o parte deloc neglijabilă a ciclului politic, evaluarea politicii este de cele mai multe ori și mai importantă. În mod facil și intuitiv putem să determinăm importanța evaluării prin răspunsul la două întrebări foarte simple: “Cum a lucrat politica?” și “ Cum putem îmbunătăți implementarea politicii?” Răspunsul la aceste întrebări pare să ofere celor care elaborează politici un ajutor esențial pentru deciziile vitoare. În principiu, toate rapoartele necesită o evaluare sistematică, iar o politică detaliată este excepția mai degrabă decât regula.

Dacă avem în vedere cele două nivele – federal și de stat - este necesar ca evaluarea să fie îmbunătățită la ambele nivele, prin creșterea interesului în ceea ce privește monitorizarea performanței de bază. Indicatorii trebuie observați și analizați cu mare atenție, în scopul aprecierii impactului politicii.

Această supraveghere desfășurată în mod continuu poate conduce la o monitorizare valoroasă. Problema calității și accesibilității este esențială, iar abilitatea de a distinge cauza dintr-o mulțime de factori de influență contează foarte mult.

6. Concluzii

În mod cert expertiza joacă un rol important în toate etapele ciclului politic. Importanța acestui rol în fiecare etapă va fi oricum circumscrisă de politică. Mulți analiști, în ciuda rolului limitat pe care îl acordă expertizelor în adoptarea deciziei, afirmă că "raționamentul" predomină într-un cadru în care analiza este la mare înălțime, iar importanța politicilor mult diminuată. Alții, (Jenkins-Smith, 1990) avertizează asupra faptului că numeroasele analize și existența unui număr mai mic de politici vor produce o societate tehnocratică neprietenoasă în procesul democratic.

De asemenea, a fost evidențiat faptul că expertiza nu trebuie să fie realizată prea schematic. În acest sens, facilitarea utilizării unui instrument de luare a deciziei este importantă, dar constituie numai o mică parte din cea expertiză care contribuie în luarea deciziei. De fapt, transmiterea experienței, dar și a cunoștințelor specializate, reprezintă una dintre dimensiunile critice, deloc de neglijat, în procesul de luare a deciziilor, nu numai a celor de la nivel național, cât mai ales a celor de la nivel local.

BIBLIOGRAFIE:

1. Anderson, James E. (1972). *Public Policy-Making*. New York: Praeger Publishing.
2. Anderson, James E., et. al. (1978). *Public Policy and Politics in America*. North Scituate, MA: Duxbury Press.
3. Dearing, James W. and Everett M. Rogers (1996). *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
4. Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
5. Jenkins-Smith, Hank (1990). *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing.
6. Kingdom, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown and Company.

-
7. Oh, Cheol H. (1996). *Linking Social Science Information to Policy Making*. Greenwich, CT: Jai Press.
 8. Rosenbaum, Walter A. (1998). "Why Institutions Matter in Program Evaluation: The Case of EPA's."