

## Procesul analizei politicilor publice

### *Principii practice de analiză*

Pentru a învăța cum se abordează o analiză politică și cum se aleg cele mai potrivite metode este nevoie de timp. Aici nu există nici un înlocuitor pentru practică. Primul sfat este de a începe prin a gândi ca un analist. Ar trebui, după ce citim ziarul, de exemplu, să reflectăm la problemele cu care se confruntă guvernarea și să ne întrebăm cum am putea aborda aceste probleme, de ce informații am avea nevoie și care metode ar fi cele mai potrivite. După un timp vom dezvolta obișnuința de a privi problemele politice în mod analitic, vom câștiga încredere în capacitatea noastră de a înțelege asemenea probleme. Următoarele sugestii pot fi folositoare în inițierea unei analize politice (Patton și Sawicki, 1993, pag. 8-18):

1. Să învățăm să ne concentrăm repede asupra criteriului sau criteriilor de decizie centrale ale problemei. Care factor al problemei este cel mai important pentru client? După ce criterii este posibil să se ia decizia? Este vorba de minimizarea costului unei acțiuni? Sau de cheltuirea mai eficientă a unor fonduri? Pe ce baze se pot judeca meritele unor politici sau ale unor programe alternative? Identificarea miezului problemei este esențială.

În unele cazuri criteriul poate fi extras din intenția legislatorului, fără eforturi prea mari. În alte cazuri trebuie săpat într-un munte de documente aparent fără legătură între ele. Când veți lucra la proiectele voastre nu veți avea un client real de la care să extrageți miezul. Pe de altă parte, clientul nici nu știe, deseori, care sunt criteriile centrale ale deciziei. Dificultatea constă în aceea că politica are deseori obiective multiple și chiar concurente, iar aceste obiective sunt foarte slab definite. Fără o concentrare rapidă, timpul poate fi irosit foarte ușor.

A porni o analiză este un fapt dificil, însă concentrarea pe criteriile centrale ale deciziei ajută la identificarea informațiilor necesare. E mai bun un start prost decât lipsa oricărui start. După o vreme ne putem întoarce la criteriile inițiale și să verificăm dacă mai sunt valabile.

Totuși, există pericolul de a alege prea devreme miezul problemei. Există tendința de a alege ceea ce poate fi mai ușor de definit și mai ușor de măsurat, de a ignora

informațiile mai importante însă mai puțin cuantificabile. Există și posibilitatea ca atunci când sunt mai multe criterii valide de decizie, de valoare apropiată, o concentrare prea timpurie doar asupra unora va duce la pierderea definitivă a unor alternative.

2. Trebuie să ne gândim la tipurile de acțiune politică ce pot fi adoptate. Există diverse tipuri de acțiuni directe și indirecte pe care conducătorii le pot folosi atunci când piața sau guvernul nu alocă eficient anumite bunuri sau sunt probleme de echitate a distribuției. Unele acțiuni implică politici monetare, altele politici nemonetare.

Tab. 2 Tipuri de acțiune politică

	Directă	Indirectă
Monetară	Asigurarea de servicii și produse	Impozite Taxe
	Cumpărarea de servicii și produse	Subvenții
Nemonetară	Interzicerea, restrângerea unor acțiuni	Educare, informare pentru modificarea unui comportament
	Obligativitatea unor acțiuni	

Prin intermediul politicilor monetare directe, guvernul (guvernarea locală) poate asigura el însuși bunuri sau servicii prin intermediul departamentelor, birourilor, întreprinderilor, etc. (de exemplu: pompieri, poliție, educație). El poate să cumpere bunurile sau serviciile respective de la sectorul privat, de la alte guverne, de la organizații nonprofit sau poate oferi licențe de funcționare unor organizații care să asigure respectivele servicii.

Prin intermediul politicilor monetare indirecte, guvernul intervine în formarea prețurilor fie prin impozite, taxe, accize, fie prin subvenții, subsidii, compensații, împrumuturi, etc.

Politicile directe nemonetare cuprind interzicerea sau restrângerea acțiunilor prin intermediul regulamentelor, standardelor, licențelor, etc. Alte acțiuni pot fi obligatorii: educația, depunerea mărturiei în justiție, declararea veniturilor.

Politicile indirecte nemonetare includ eforturile educaționale, informaționale și promoționale pentru a modifica un anumit comportament.

Rareori politicile alternative propuse se încadrează în mod strict în una dintre categoriile de mai sus. De cele mai multe ori ele se suprapun peste două sau mai multe categorii, trebuind să rezolve o anumită situație particulară.

3. Evitarea utilizării doar a metodei favorite de analiză. Ideal ar fi ca problema să dicteze metodele și nu invers. Datorită complexității problemelor, analiștii începători au dificultăți în alegerea metodelor. Sfatul specialiștilor este de a utiliza cea mai simplă metodă. Combinarea metodelor este și mai bună și trebuie folosită ori de câte ori este posibil. Teama ne forțează deseori să utilizăm metodele pe care le stăpânim cel mai bine, însă ar trebui evitată această tendință.

4. Trebuie să învățăm să avem de a face cu incertitudinea. Analiștii începători încearcă să izoleze fiecare parametru al unei probleme politice, iar apoi să stabilească valoarea sa viitoare, sarcină care pare fără de sfârșit și este o pierdere de timp. Analiza poate fi efectuată chiar dacă pentru anumite variabile nu pot fi identificate valori sigure. Incertitudinea este prezentă în aproape orice problemă politică, iar faptul de a reuși să o depășim și de a da un sfat politic bun constituie o provocare semnificativă.

5. Trebuie folosite cifre. Cele mai multe dintre problemele politice au asociate o bază de date, iar utilizarea acestor date este importantă pentru a intra în interiorul problemei. Cele mai simple operații matematice – adunarea, scăderea, înmulțirea și împărțirea – pot fi foarte folositoare. Împărțirea, de exemplu, oferă costul unui serviciu per capita. Dacă am analiza problema colectării gunoiului într-un oraș, primul lucru de făcut ar fi să găsim câteva cifre și să facem câteva operații aritmetice cu ele. Cât de mult gunoi este colectat și în cât timp? Câte echipe fac acest lucru și cât de mari sunt aceste echipe? Câte camioane se utilizează și de ce tip? Ce fel de containere pentru gunoi se utilizează? Comparativ cu alte orșe, cum sunt aceste cifre? Mai mari, mai mici, egale? Ce date esențiale lipsesc într-o primă analiză?

În mod evident, nu toți factorii importanți pot fi măsurați empiric. Chiar și așa, o analiză cantitativă va oferi o bună bază de la care să pornească alte analize.

6. Analiza trebuie să fie simplă și transparentă. Analiza oferă informații clienților? Ei o înțeleg și ca urmare iau decizii mai bune? Aceste întrebări sunt esențiale pentru orice analiză politică. Pentru a atinge aceste scopuri, analiza trebuie să fie simplă. Aceasta nu

înseamnă că trebuie să fie simplistă, ci mai curînd să nu fie complexă, îmbîxită, imposibil de urmărit pentru un client inteligent și informat. Transparența este un alt atribut al unei analize eficiente. Aceasta înseamnă că orice model de calcul ar fi utilizat, clientul ar trebui să poată observa cum funcționează el pas cu pas, nu să oferim pur și simplu rezultatele. Simplitatea și transparența merg mîna în mîna.

7. Faptele trebuie verificate. Scepticismul este o atitudine sănătoasă în stabilirea datelor legate de problemele politice. Sunt necesare câteva verificări:

- Trebuie analizată sursa informațiilor. Respectivul informații îl ajută în vreun fel pe autor?
- Niciodată nu trebuie utilizată o singură sursă. Informațiile trebuie culese de la mai mulți oameni, din mai multe rapoarte, din mai multe analize, pentru a putea fi coroborate. Este de preferat să se utilizeze surse independente.
- Trebuie înțeles modul în care au fost generate datele. Dacă metoda nu este clară, informațiile trebuie utilizate cu grijă.
- Pentru că nu se poate verifica absolut totul, trebuie verificate mai ales informațiile legate de criteriul principal al deciziei.
- Pentru că faptele depind deseori de definiția pe care o primesc, trebuie verificate definițiile principalilor termeni. De exemplu, într-o afirmație de genul: *majoritatea familiilor din oraș sunt sărace*, cum sunt definiți și măsurați termenii utilizați: majoritate, oraș, familie, sărăcie? Pot fi generate aceleași date utilizând aceleași definiții și ipoteze?

8. Trebuie să învățăm să susținem pozițiile altora. Există trei motive principale pentru a crede că adoptarea unei poziții diferite de cea proprie poate avea efecte pozitive: Poate crește nivelul dezbaterii, aducînd la lumină meritele ambelor părți, arătînd problema și posibilele ei soluții în întreaga lor complexitate. Aceasta poate ajuta la obținerea unui compromis

Această perspectivă poate îmbunătăți aptitudinile analitice și ușurința de a lucra cu subiecte nefamiliare, creînd posibilitatea de a reexamina ceea ce era considerat pînă atunci ca adevăr.

Această perspectivă poate întări procesul de apărare al unei anumite politici: atunci cînd există o provocare puternică, poate rezulta o politică mai bună. Analistul este un producător de argumente politice, mult mai apropiat de un avocat decît de un inginer.

Trebuie să învățăm să facem față lipsei de cunoștințe dintr-un domeniu – construirea de locuințe, sănătate, protecția mediului, transportul, utilizarea terenurilor, etc, - înlocuind-o printr-un proces de învățare eficientă.

9. Clientului trebuie să îi oferim o analiză, nu o decizie. Analistii politici oferă sfaturi clienților lor și nu decizii. Acest lucru are implicații asupra tipului de analiză utilizat și mai ales asupra metodelor prin care sunt comunicate rezultatele analizei. Clientul este cel care ia decizia finală și ar trebui să poată reanaliza datele oferite. Aceasta înseamnă că principalele ipoteze, valorile și informațiile incerte trebuie raportate. Când analiza este bine făcută, decidentul va putea cântări consecințele schimbării ipotezelor, valorilor, incertitudinilor și va ajunge singur la o concluzie. În unele cazuri clientul va solicita o recomandare, dar această situație apare mai ales atunci când există deja o relație de lungă durată cu analistul.

Iată o ilustrare a acestui principiu: o propunere de construire a unui pod peste un fluviu, care să înlocuiască actualul feribot. Analiza a arătat că variabile critice pentru a decide între construcția unui pod și menținerea feribotului sunt timpul economisit de cei care trebuie să treacă fluviul și cum este el valorizat, incertitudinea legată de costul podului și presupunerea că traficul va rămâne la nivelele ce vor putea fi acoperite de actualul feribot. O analiză bună va detalia acești factori și va arăta decidenților care ar putea fi consecințele variației fiecăruia. O analiză slabă va recomanda pur și simplu acțiunea. Elementul esențial este de a prezenta informații detaliate într-o formă convingătoare și care să poată fi înțeleasă de către cei care iau decizii.

10. Granițele analizei trebuie împinse dincolo de limitele inițiale, aparente, ale problemei. Deseori problemele apar în forme foarte limitate. Cineva a decis deja care este problema și care sunt soluțiile alternative. Analistul ar trebui să fie capabil să extindă atât definiția problemei cât și plaja soluțiilor alternative.

11. Trebuie să fim conștienți că nu există o analiză completă, absolut corectă și absolut rațională. Calitatea unei analize poate fi judecată în contextul timpului disponibil și al resurselor disponibile. Cei care lucrează la elaborarea unor probleme practice, studenții care au de finalizat un proiect, se plâng deseori că nu au timp suficient pentru a termina o analiză completă, iar profesorii au obiective nerealiste pentru timpul alocat. Doar practica ne face să înțelegem adevăratele constrângeri legate de timp și de resurse.

Chiar dacă timpul și resursele ar fi nelimitate, rareori analiza ar fi absolut corectă și completă. Totdeauna va rămîne o doză de incertitudine și un sistem de valori concurente.

Analistul trebuie să-și întrebe clientul ce nivel de analiză dorește: o persoană într-o oră sau în zece ore; o persoană o zi sau șapte zile; o lună sau un an și efortul a câți oameni? Analistii trebuie să fie pregătiți să examineze problema la oricare dintre aceste nivele și să facă recomandări corespunzătoare efortului total al fiecărui nivel de anchetă.

Un exemplu ar putea ilustra acest principiu: ar trebui ca primăria să construiască un loc de parcare în centrul orașului? La primul nivel, putem presupune că avem zece ore pentru a analiza ideea. Munca se va concentra probabil pe costurile pe care primăria trebuie să le suporte pentru a construi și a întreține parcare și pe estimarea veniturilor ce ar putea fi produse de aceasta. Dacă ar fi mai mult timp la dispoziție, să spunem 40 de ore, analiza s-ar putea lărgi incluzînd oportunitatea construirii parcării: ce beneficii s-ar pierde dacă locul respectiv ar fi vîndut sau închiriat unui întreprinzător particular, care ar desfășura acolo o activitate ce poate fi impozitată. O analiză sensibilă se poate ocupa și de tarifele de parcare funcție de ora din zi, ziua din săptămînă și de rata de utilizare așteptată, pentru a putea observa dacă parcare merită să fie construită chiar și în condițiile unui scenariu pesimist. Dacă analiza ar dura cîteva luni și ar include o echipă întregă, ar fi posibil de inventariat spațiile de parcare publice și private din oraș, prețurile practicate, ratele de utilizare și corelarea acestor informații cu planul de dezvoltare al zonei centrale a orașului. Ar putea fi explorate și efecte secundare cum ar fi impactul asupra celor aflați în tranzit sau asupra magazinelor din zonă. Dacă ar mai fi timp la dispoziție, s-ar putea intra în contact și în negocieri mai detaliate cu posibii cumpărători ai lotului respectiv pentru a obține angajamente scrise din partea acestora pentru dezvoltarea ulterioară. Impactul viitor al acestor propuneri de dezvoltare ar putea fi comparat cu alternativele privind parcare. În mod evident, oricît de detaliată ar fi analiza, rămîn cîteva incertitudini: ratele de utilizare a parcării, efectele asupra celor în tranzit și a vînzărilor din zonă, posibilele alternative la parcare și impactul lor asupra locurilor de muncă și a impozitelor.

#### *Tipuri de analiză a politicilor publice*

Analiza politică poate fi făcută înainte sau după ce o anumită decizie a fost implementată. O analiză poate conduce la anticiparea rezultatelor unor posibile alternative pentru a alege una dintre ele sau poate descrie consecințele unei politici. Analiza descriptivă poate fi una istorică, a trecutului unei politici, sau poate fi una

evaluativă, a unei politici noi, care tocmai este implementată. Analiza descriptivă poate fi înfățișată și sub denumirile de ex-post, post-hoc sau retrospectivă. Această analiză făcută după producerea faptelor poate fi de două feluri: retrospectivă și evaluativă. În primul caz este vorba de descrierea și interpretarea unor acțiuni trecute (ce s-a întâmplat?), iar în al doilea caz este vorba de un program de evaluare (au fost atinse scopurile acțiunii politice?).

Analiza politică care se concentrează asupra posibilelor rezultate ale unor acțiuni propuse a fost numită ex-ante, pre-hoc, prospectivă sau de anticipare. Această analiză, care pune accentul pe implementarea politicilor, poate fi la rândul ei împărțită în analiză predictivă și analiză prescriptivă. Analiza politică predictivă se referă la proiecția unor stări viitoare, rezultate din adoptarea unei anumite alternative. Analiza prescriptivă este o analiză care recomandă o anumită acțiune pentru că astfel se va obține un anumit rezultat.

Există și alte posibilități de clasificare a diverselor tipuri de analiză (Hogwood și Gunn, 1984, pag. 26).

- Studii ale conținutului unei acțiuni politice – concentrarea se face asupra originilor, intențiilor și operațiunilor specifice unui anumit domeniu – educație, sănătate, servicii sociale, construcția de locuințe, etc. Sunt mai ales descriptive.
- Studii asupra procesului politic: se preocupă mai ales de modul în care o politică devine realitate – care au fost acțiunile fiecărui actor în diverse stadii. Sunt reprezentate mai ales de studii de caz de la care se încearcă generalizări și sunt mai mult descriptive.
- Studii asupra rezultatelor unei politici - încearcă să stabilească factorii determinanți ai unui model sau indicatorii specifici rezultatelor unei politici. Asemenea studii implică deseori o complexă analiză statistică, legând un număr de variabile ce privesc caracteristici economice, sociale și politice.
- Studii de evaluare – caută să ofere o apreciere pentru diverse politici, o măsură a gradului în care rezultatele politicii se suprapun cu obiectivele ei inițiale. Studiile de evaluare pot avea un scop descriptiv prin înțelegerea mai profundă a factorilor ce pot influența o politică, cât și prin culegerea de informații care pot fi utilizate pentru politici viitoare.
- Informații pentru crearea de politici – se referă la colectarea și analiza unor informații cu scopul precis de a sprijini decizia politică, pentru identificarea implicațiilor diverselor alternative.

- Sprijinirea procesului – analistul este preocupat în acest caz nu doar de înțelegerea procesului politic ci și de schimbarea sa, de obicei încercînd să îl facă mai ”rațional”, accentul căzînd pe cum ar trebui să fie făcută politica.
- Sprijinirea unei politici – implică utilizarea analizei ca argument pentru o anumită politică. Aici se poate distinge între analistul ca actor politic și omul politic ca analist. Ambele roluri sunt controversate.
- Analiza analizei – aprecierea critică a ipotezelor, metodologiei și validității unei analize.

### *Etapele analizei politicilor publice*

Cum se face o analiză politică? Nu există un singur răspuns, general acceptat. Edward Quade (1982, pag. 47-62) identifică cinci elemente esențiale în procesul analizei politice: formularea problemei, căutarea alternativelor, prevederea evoluției, modelarea impactului diverselor alternative și evaluarea alternativelor ( compararea și ierarhizarea lor). El subliniază că analiza politică este un proces iterativ în care problema este reformulată pe măsură ce obiectivele devin mai clare, iar alternativele sunt proiectate și evaluate. Autorul american sugerează că acest proces continuă cît există timp și bani.

MacRae și Wilde (pag. 7-12) susțin că fiecare analiză a unei alegeri politice implică un set de elemente comune: definirea problemei, determinarea criteriilor necesare alegerii între alternative, generarea mai multor alternative, alegerea unui curs al acțiunilor care va duce la implementarea unei opțiuni și evaluarea ulterioară a politicii.

Edith Stokey și Richard Zeckhauser (1978, pag. 5-7) sugerează un proces în cinci pași: determinarea problemei fundamentale și a obiectivelor ce trebuie urmărite, evidențierea evoluțiilor alternative posibile, prezicerea consecințelor fiecărei alternative, determinarea criteriilor pentru măsurarea alternativelor și indicarea acțiunii preferabile. Autorii recunosc faptul că un analist ar putea să nu parcurgă acești pași în ordinea indicată, că ar putea fi salturi și reveniri, însă susțin că acești pași trebuie să se găsească, într-o formă oarecare, în orice analiză.

Un proces similar este descris și de alți autori (Hatry, Blair, Eisk, Kimmel, pag. 1-7): definirea problemei, identificarea obiectivelor relevante, selectarea criteriilor de evaluare, specificarea grupului client, identificarea alternativelor, estimarea costurilor fiecărei alternative, determinarea eficacității fiecărei alternative și prezentarea rezultatelor.

Weimer și Vining (1999, pag. 256) împart procesul analizei politice în două componente majore: analiza problemei și analiza soluției, pentru a sugera că ambelor

părți trebuie să li se acorde aceeași atenție. În analiza problemei ei includ înțelegerea problemei, identificarea principalelor scopuri și constrângeri și alegerea metodei de soluționare. În analiza soluției sunt cuprinse identificarea criteriilor de evaluare, specificarea politicilor alternative, evaluarea alternativelor funcție de criterii și recomandarea acțiunilor. Autorii mai indică pentru ambele analize necesitatea de a strânge informații care să le susțină.

Un model rațional similar este prescris pentru rezolvarea problemelor strategice în afaceri (Brightman, 1980, pag. 219-221). El include pașii deja familiari: diagnosticul problemei, definirea obiectivelor, generarea alternativelor, evaluarea consecințelor, selectarea celei mai bune alternative, preimplementarea celei mai bune soluții (identificarea efectelor ascunse sau a consecințelor neintenționate) și implementarea celei mai bune soluții.

Totuși, un model strict rațional nu poate fi urmat întotdeauna, pentru că multe decizii aparent raționale pot fi compromise deoarece nu sunt fezabile din punct de vedere politic. O politică rațională, logică și posibilă din punct de vedere tehnic, poate să nu fie adoptată deoarece sistemul politic nu o va accepta. Cifrele nu vor vorbi de la sine, deseori existînd o lipsă de consens în ceea ce privește valorile fundamentale, iar ideile bune nu înving întotdeauna. Analiștii și decidenții sunt puși în mod constant în fața unui conflict dintre alternative superioare din punct de vedere tehnic și alternative fezabile din punct de vedere politic, ei trebuind să argumenteze, să folosească persuasiunea și să facă eforturi politice pe parcursul procesului analitic.

Încorporînd ideile anterioare, C. V. Patton (1993, pag. 53) formulează un proces al analizei politice în șase pași: definirea problemei, stabilirea criteriilor de evaluare, identificarea alternativelor, evaluarea acestora, compararea lor și monitorizarea implementării (fig. 2)

Acestea sunt etapele principale ale procesului, însă fiecare dintre aceste etape poate fi descompus în componente mai mici.

Analiștii pot urma drumuri diferite în procesul analizei politice din motive de pregătire diferită, de timp disponibil, de complexitate a problemei, de resurse disponibile și de afiliere organizațională. Economiiștii vor privi problema mai ales în termeni economici de cost și beneficiu, sociologii vor urmări la început impactul asupra diverselor grupuri, iar juriștii vor fi preocupați de aspectele legale ale problemei. Cu cît timpul disponibil este mai redus, cu atît etapele vor fi mai scurte sau chiar vor fi sărite. Problemele complexe pot cere delegarea unor servicii și utilizarea unor specialiști.

Analiștii din organizații puternice au acces la consultanți, la suport tehnic și echipament de specialitate, rezolvând singuri doar o parte a analizei. Cei din organizații mici vor avea mai puțin suport și vor efectua cea mai mare parte a analizei singuri.

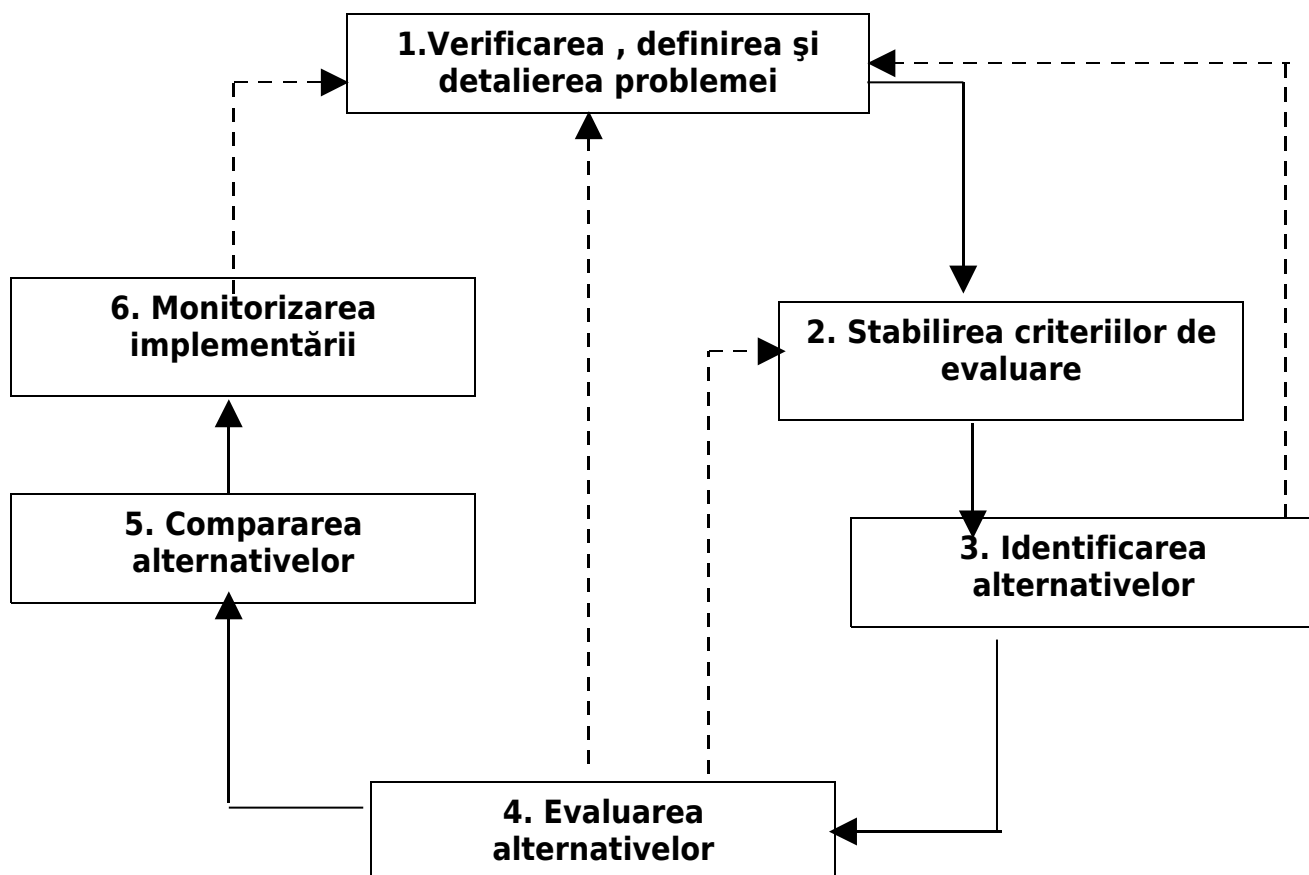


Fig. 2.

### *1. Verificarea, definirea și detalierea problemei*

Deseori, în fața oricăror probleme, suntem frustrați de multitudinea perspectivelor ce ar trebui luate în considerare și de natura conflictuală a posibilelor soluții. Cu cât sunt consultați mai mulți oameni, cu atât va fi mai mare numărul factorilor ce ar putea fi luați în considerare. Cu cât intrăm mai mult în problemă, cu atât mai multe aspecte ar trebui evaluate. Aceeași dilemă apare și în analiza politică. Nu trebuie acceptată formularea inițială a problemei fără a pune nici o întrebare. S-ar putea să fie doar vârful icebergului, să fie o parte a unei probleme mai mari sau a uneia care nu poate fi influențată de decidentul politic care ne este client.

Definirea problemei este deseori dificilă pentru că obiectivele clientului nu sunt clare sau obiectivele afirmate par să fie în conflict. Cîteodată clientul și analistul nu se pot înțelege datorită diferențelor terminologice și de jargon.

O problemă aparent simplă poate ilustra unele dintre dificultățile inerente în definirea problemei (Patton, 1993, pag. 55). În unele state americane permisul de conducere poate fi obținut la vârsta de 18 ani, însă dacă o persoană urmează cu succes un curs de educație rutieră, de șoferie, poate obține permisul la 16 ani. Adolescenții au însă cea mai ridicată rată de accidentări dintre toate grupurile de șoferi. Un candidat la o funcție politică a făcut apel la *"reducerea carnagiului de pe autostrăzile noastre"*. Care este problema? Răspunsul depinde de cine întreabă. Clientul s-ar putea să fie interesat doar din perspectiva circumscripției sale electorale și a beneficiilor electorale, însă plătește ca analistul să se gîndească la toate punctele de vedere posibile.

Problema este una a ratei excesive a accidentelor printre adolescenți sau este mai specifică, a numărului de morți și răniți proveniți din aceste accidente? O multitudine de factori au legătură cu problema: programele educaționale, care nu îi pregătesc suficient pe adolescenți pentru șofat; examenul de obținere a permisului care nu face distincția între cei pregătiți și cei nepregătiți; mașinile nesigure, la mîna a doua sau a treia utilizate de adolescenți; conducerea autovehiculelor de către adolescenți aflați sub influența băuturilor alcoolice. Districtele școlare pot defini problema ca fiind prețul prea mare al educației rutiere. Părinții automobiliștilor adolescenți pot defini problema în termenii costului prea ridicat plătit pentru asigurarea adolescenților. În fața acestor posibilități, analistul trebuie să verifice, să definească și să detalieze problema, ca să fie sigur că ea poate fi rezolvată prin politici publice asupra cărora decidentul, clientul său, are control.

Asigurîndu-se că problema există, analistul va încerca să determine mărimea și extinderea ei. De exemplu: cîți adolescenți mor pe km. parcurs, în fiecare an? Cum este această cifră dacă este comparată cu alte grupuri? Dar comparată cu alte state? Cîteva calcule rapide pot trasa granițele problemei. Analistul trebuie să caute analize similare făcute de alții, să utilizeze atît documente cît și oameni. Să contacteze persoane de la care poate primi rapoarte care să constituie material adițional.

O parte a definirii problemei o reprezintă înțelegerea pozițiilor adoptate de diverși indivizi sau de diverse grupuri. Analistul se poate întreba: cine este preocupat de problemă? De ce? Care sunt interesele lor în această chestiune? Ce putere au în a influența decizia politică? Deseori sunt surprinzător de multe grupuri implicate și foarte diverse.

În cazul accidentelor auto provocate de adolescenți cei afectați sau interesați pot fi: politicianul care a inițiat discuția și care o vede ca pe o posibilă temă de campanie electorală; instructorii auto, care și-ar putea pierde slujbele dacă sunt suspendate cursurile pentru elevi; districtele școlare, care trebuie să accepte costul educației rutiere; poliția, care asigură aplicarea legislației rutiere și investighează accidentele; părinții, care sunt preocupați de siguranța copiilor lor; și bineînțeles, adolescenții înșiși care sunt preocupați de drepturile lor în privința conducerii auto.

Această listă a grupurilor interesate poate fi sporită cu atelierile auto ce repară mașinile avariate ale adolescenților; companiile de asigurări, preocupate de riscul pe care și-l asumă; lobby-ul fermierilor care, apreciază mobilitatea forței de muncă reprezentate de adolescenți, etc.

În cele din urmă analistul trebuie să știe dacă are suficiente informații pentru a face analiza sau dacă ar fi mai bine să colecteze date suplimentare.

Provocarea în această fază a analizei este de a clarifica problema, de a elimina ambiguitățile, materialul irelevant, de a folosi cifre, de a se concentra asupra factorilor principali. După acest efort, analistul trebuie să știe dacă problema există și dacă ea poate fi rezolvată de către client, să estimeze timpul și resursele necesare analizei. Mai târziu, după propunerea și analizarea alternativelor, pot fi identificate alte aspecte, ceea ce va impune o redefinire a problemei.

## *2. Stabilirea criteriilor de evaluare*

Cînd va ști analistul că problema este rezolvată sau că au fost identificate soluții corespunzătoare sau acceptabile? Cum pot fi comparate soluții diferite? Fiecare politică propusă va avea impacte diferite și va afecta diversele grupuri în mod diferențiat. O politică ce este acceptabilă pentru un grup este posibil să fie inacceptabilă sau chiar dăunătoare pentru alt grup, sau, o politică ce pare acceptabilă din punct de vedere al costurilor, poate deveni inacceptabilă dacă se ia în considerare și impactul asupra mediului înconjurător.

Pentru a putea compara, măsura și selecta dintre alternative, trebuie stabilite criterii relevante de evaluare. Cele mai uzuale sunt costul, beneficiul, eficacitatea, eficiența, echitatea, ușurința administrativă, legalitatea și acceptabilitatea politică. De exemplu o alternativă poate costa mai puțin decît altele sau se poate încadra în constrîngerile bugetare, o alta poate produce un beneficiu net mai mare, alta produce cel mai mare beneficiu pornind de la fondurile disponibile, o altă alternativă produce cîștiguri

sau pierderi anumitor indivizi sau grupuri. Unele alternative vor fi mai dificile de implementat decît altele: una poate solicita abilități administrative sau timp, care nu sunt disponibile, alta poate solicita schimbări ale legii. Trebuie identificată și dimensiunea strict politică a problemei, soluțiile alternative fiind diferențiate și de acceptabilitatea politică.

De unde sunt obținute aceste criterii? Cîte o dată de la client: fie direct, fie ca o măsură a scopurilor sale. Cîteodată, decidentul politic nu va putea sau nu va dori să identifice scopuri, obiective sau criterii. Ca urmare, analistul va trebui să le deducă singur. De asemenea, analistul trebuie să specifice criteriile relevante pentru interesul public, pentru grupurile care vor fi implicate. Atunci cînd toate criteriile au importanță egală, lucru întîlnit totuși rareori, analistul trebuie să indice cele mai relevante dintre acestea pentru părțile implicate.

Care ar fi posibilele criterii de evaluare în problema vîrstei minime a conducătorilor auto? Pentru a enumera posibilele criterii, ar fi bine să privim problema din perspectiva fiecărui grup implicat. Din punctul de vedere al societății în general, al interesului public, rata accidentării adolescenților (numărul anual de accidente la mia de adolescenți sau numărul de accidente la mia de kilometri parcurși) poate fi un criteriu corespunzător, ca și cel al ratei deceselor printre adolescenți sau cel al ratei adolescenților arestați datorită conducerii sub influența alcoolului. Pentru părinți, la aceste trei criterii s-ar putea adăuga criteriul costurilor de asigurare, mai mari pentru adolescenți decît pentru adulți.

Un alt criteriu ar putea încerca să măsoare liniștea părinților de a nu avea un copil cu permis de conducere. Pentru districtele școlare, criteriile importante pot include costurile educației rutiere (costul pe elev, pe an) și atitudinea părinților (schimbarea nivelului de satisfacție în ceea ce privește managementul școlar). Adolescenții vor prefera criteriul siguranței personale (rata accidentelor) și mobilitatea (km. parcurși pe săptămîină). Politicienii vor fi probabil preocupați de criterii administrative, legale și politice: creșterea de personal necesară implementării soluției, numărul de legi ce trebuie schimbate, popularitatea în rîndul electoratului.

Analistul trebuie să identifice criteriile centrale ale problemei, cele mai relevante pentru principalii actori ai procesului decizional. Analistul va căuta criteriile ce îndeplinesc aceste condiții, dar cîteodată criteriile sunt determinate de informațiile disponibile. Specificarea criteriilor de evaluare și decizia asupra dimensiunilor după care se va face măsurarea alternativelor implică din partea analistului clarificarea valorilor,

scopurilor, obiectivelor, părților interesate și afectate, cât și explicarea a ceea ce ar putea să însemne rezultatele dorite și nedorite de către aceștia. Stabilind criteriile, se stabilesc de fapt regulile ce vor fi urmate la compararea alternativelor. Criterii noi ar putea să apară pe parcursul analizei, însă ele trebuie recunoscute în mod explicit.

### *3. Identificarea alternativelor*

În acest stadiu analistul trebuie să înțeleagă nu doar valorile și obiectivele clientului, ci și cele ale altor părți implicate. Știind ceea ce se dorește și având identificate criteriile pentru aprecierea alternativelor, analistul poate crea politici alternative. Posibilitatea non-acțiunii (continuarea status quo-ului sau modificări minore ale acestuia) este întotdeauna o politică ce trebuie luată în considerare.

Lista posibilelor alternative, chiar și pentru o problemă relativ bine definită poate fi lungă, mai ales atunci când sunt luate în considerație diverse variante și combinații ale alternativelor. Pentru problema accidentelor auto ale adolescenților, o primă listă de alternative poate include:

- creșterea vârstei minime la care poate fi obținut permisul;
- restrângerea posibilităților de a conduce acordate adolescenților doar la timpul zilei, pentru deplasările la școală sau la lucru;
- acordarea de permise provizorii care să fie anulate la încălcarea legislației rutiere;
- întărirea legislației rutiere;
- eliminarea cursurilor de educație rutieră din școli;
- revizuirea cursurilor de educație rutieră;
- examinarea adolescenților în vederea obținerii permisului să fie mult mai severă;
- întărirea legilor privind vânzarea și consumul băuturilor alcoolice;
- dotarea obligatorie a autovehiculelor cu senzori care să blocheze conducerea lor de către persoane aflate sub influența băuturilor alcoolice;
- menținerea status quo-ului;

Variații și combinații ale acestor alternative sunt de asemenea posibile, iar detaliile fiecărei opțiuni trebuie specificate. De exemplu: continuarea educației rutiere și acordarea de permise provizorii. Sau: vârsta minimă poate fi crescută, educația rutieră poate fi suspendată din școli iar examinarea poate deveni mai severă, etc. Detaliile trebuie să specifice : dacă vârsta va fi crescută la 16,5 ani, 17, 17,5 ani sau mai mult; dacă restricțiile se referă la timp (doar ziua), la scop (la școală sau la servicii) sau și la una și la cealaltă;

numărul și tipul prevederilor încălcate care pot duce la suspendarea provizorie a permisului, durata acestei suspendări, etc.

Generarea și combinarea alternativelor pot releva aspecte ale problemei ce nu au fost identificate mai devreme. Examinarea alternativelor utilizate de alții în situații similare poate asigura idei suplimentare referitoare la problemă. Datorită noilor informații s-ar putea să fie nevoie de a reformula problema, ceea ce poate duce la revizuirea sau la suplimentările criteriilor de evaluare. Provocarea, în acest stadiu, constă în a evita fixarea prematură la un număr limitat de opțiuni.

A gândi din greu poate fi cel mai profitabil mod de a identifica alternative, în special când timpul este scurt. Alternativele pot fi identificate și prin tehnica brainstorming-ului, prin scrierea de scenarii sau prin experimente. Alternativele neconvenționale nu trebuie eliminate foarte ușor. Ceea ce a fost neacceptabil în trecut poate fi acceptat astăzi. Testarea extremelor poate asigura informații despre acceptabilitatea unor măsuri mai puțin dramatice și despre cum pot fi modificate politicile.

#### *4. Evaluarea alternativelor*

Cheia în procesul analizei politicilor publice este evaluarea alternativelor și gruparea, transformarea lor în strategii și programe. Ce impact probabil va avea fiecare politică? În ce măsură fiecare alternativă satisface criteriile de evaluare?

Natura problemei și criteriile de evaluare vor sugera metodele care pot fi utilizate în evaluarea politicilor. Unele probleme vor necesita o analiză cantitativă. Altele, una calitativă. Cele mai multe dintre probleme le vor solicita pe ambele. În cazul problemei accidentelor auto ale adolescenților, o analiză cost-eficacitate ar putea conduce la estimarea celei mai ieftine căi pentru a reduce la jumătate rata accidentelor auto, iar o analiză cost-beneficiu ar putea fi utilizată pentru a determina dacă ar fi vreun beneficiu economic de la creșterea vârstei de acordare a permisului la 18 ani, prin compararea posibilelor economii rezultate de la utilizarea autoturismelor, întreținerea, repararea lor, asigurări, cu costurile, văzute ca pierderi de venit ale adolescenților ce nu mai pot conduce la lucru, valoarea timpului pierdut de părinți ce trebuie să-și conducă copiii la școală, valoarea mobilității tinerilor și a statusului lor. Însă pentru o asemenea problemă, alternativele pot fi evaluate și din punct de vedere etic. Fermierii și cei din localitățile mici vor plăti mai mult din cauza accesului mai redus la mijloacele de transport în comun? Opțiunile trebuie examinate și din punct de vedere politic. Cetățenii vor sprijini

creșterea vârstei minime? Dacă este suficient timp poate fi efectuată o anchetă, un sondaj, pentru a constata suportul public pentru diverse opțiuni. Când timpul nu este suficient pentru așa ceva, trebuie utilizate modele simple pentru a ilustra efectele diverselor opinii, pentru a estima impactul schimbării parametrilor inițiali, a ipotezelor.

Evaluarea poate arăta că există alternative care să satisfacă cele mai multe, sau poate chiar toate criteriile, dar și alternative la care se poate renunța. Unele alternative vor solicita o examinare suplimentară. S-ar putea să fie nevoie de informații noi. Pe parcursul acestei etape este important ca analistul să recunoască diferența dintre fezabilitatea economică sau tehnică și acceptabilitatea politică a diverselor alternative. Dacă o soluție fezabilă poate fi implementată, reprezintă, în mod evident, o chestiune politică. În cazul conducătorilor auto adolescenți, dacă se elimină educația rutieră din școli și este crescută vârsta minimă de obținere a permisului, soluție care să presupunem, a fost găsită ca fiind cea mai eficientă în salvarea de vieți, la cel mai scăzut cost, vor fi aceste schimbări susținute de către părinți, de către administrațiile școlare, sindicatele profesorilor, asociațiile fermierilor? Asemenea informații trebuie luate în considerare în etapa evaluării politicilor, acestea neputând fi comparate fără referințe la viitorul implementării lor.

Acest pas al evaluării alternativelor poate fi punctul din analiză unde se poate descoperi că problema nu există sau nu mai există în forma în care a definit-o analistul sau în forma în care i-a fost definită. Atunci când se descoperă noi perspective asupra problemei, este necesar să se reia ciclul analizei. Perspectiva de a descoperi, în etapa evaluării, că problema a fost incomplet sau incorect definită reafirmă sugestia că analiza la "prima mână" trebuie să fie făcută rapid în faza de definire a problemei. Câteva iterații rapide ale procesului de analiză pot fi mai eficiente decât o singură analiză, foarte detaliată încă din faza inițială.

### *5. Compararea alternativelor*

Depinde de relația dintre analist și decident dacă rezultatele evaluării vor fi prezentate ca o listă de alternative, ca o enumerare de criterii sau ca un raport asupra măsurii în care fiecare alternativă satisface criteriile. Aceasta nu înseamnă că rezultatele muncii ar vorbi de la sine. Chiar dacă prezentarea încearcă să ia o formă neutră, ordinea criteriilor, succesiunea alternativelor și spațiul acordat fiecărei opțiuni, pot influența decizia.

Rezultatele evaluării pot fi prezentate în mai multe moduri: pot fi utilizate pentru comparație matrici și tabele, pentru a sublinia rapid argumentele pro și contra. Când criteriile sunt cantitative, tabelele de comparare a valorilor pot fi utilizate pentru a rezuma avantajele și dezavantajele fiecărei alternative. Evaluarea rezultatelor poate fi făcută și sub forma scenariilor, în care se pot amesteca criteriile cantitative, calitative și diverse considerații politice. Asemenea scenarii descriu alternativele, arată costurile fiecărei opțiuni, îi identifică pe cei care câștigă și pe cei care pierd pentru fiecare alternativă, explorează dimensiunea economică, politică, legală și administrativă a fiecărei opțiuni.

Unii clienți preferă ca analistul să prezinte o argumentație mai puternică pentru o anumită opinie, iar în unele cazuri analistul însuși simte că o anumită opțiune este superioară și că trebuie subliniat acest lucru. În acest caz, scrierea de scenarii va fi unealta preferată, pentru că analiza poate fi plasată într-un context mai larg, o analiză seacă poate prinde viața, poate incita, poate înfuria, poate pune pe cineva în mișcare.

Totdeauna trebuie avută în vedere deosebirea dintre superior din punct de vedere tehnic și viabil din punct de vedere politic. Cîteodată, alternativa preferată, în sens tehnic, este cunoscută, iar sarcina este de a rezolva problema opoziției politice. Trebuie analizată fezabilitatea politică pentru a arăta cine este pro și cine este contra și pentru a răspunde la o serie de întrebări. Decidentul politic are interesul și puterea de a implementa politica? O politică suboptimală, care rezolvă doar o parte din probleme, dar care poate fi pusă în practică de mai puțini participanți, ar avea șanse mai mari de succes? La ce va trebui clientul să renunțe sau ce va trebui să promită pentru a putea implementa politica? Va fi necesar un nou mecanism administrativ? Cum vor coopera alte componente ale guvernării?

Rareori va fi doar o singură alternativă corectă sau acceptabilă. Nici o alternativă nu poate fi perfectă.

Analiștii politici lucrează sub constrângerea timpului. Drept consecință ei caută scurtături, estimează, aproximează. Cele mai multe analize politice sunt incomplete. Pentru că analistul face recomandări în condițiile existenței incertitudinilor, aceste incertitudini trebuie raportate, iar posibilele efecte secundare trebuie identificate

Poate soluția propusă va cauza probleme mai mari decât cele pe care încearcă să le rezolve. Dacă va crește vârsta minimă pentru permisul auto și mai mulți adolescenți vor fi nevoiți să folosească transportul în comun, va duce acest fapt la creșterea siguranței printre bătrâni? Vor fi capabile autoritățile locale să înlăture aceste temeri? Dacă alternativa preferată va fi pedepsirea severă a adolescenților care încalcă legislația rutieră,

sistemul juridic va fi capabil să rezolve toate cazurile? Un scenariu al celui mai rău caz posibil trebuie să fie pregătit pentru a sublinia ce ar putea să meargă prost în implementarea fiecărei opțiuni.

În final, analistul trebuie să se întrebe din nou dacă problema a fost identificată în mod corect, dacă nu cumva au fost ignorate componente importante ale ei, dacă au fost evaluate alternative reale, dacă nu s-au schimbat condițiile, fapt ce ar putea duce la revizuirea evaluării alternativelor, dacă nu sunt disponibile noi opțiuni, dacă nu sunt disponibile informații mai bune, etc.

Dacă până în acest stadiu nu au fost necesare studii tehnice, acum este posibil să fie nevoie de acestea pentru a susține analiza. Este puțin probabil ca până în acest moment analiza să nu fi fost văzută de superiori, iar dacă proiectul nu este strict secret, trebuie solicitată părerea altora, atât profesioniști cât și neprofesioniști, în privința consistenței logice, erorilor matematice, fezabilității politice, etc.

#### *6. Monitorizarea și evaluarea implementării*

În cele mai multe cazuri analistul nu este implicat direct în implementarea alternativei preferate, dar ar putea fi solicitat să proiecteze liniile directoare și procedurile de implementare, să monitorizeze și să evalueze politica implementată.

Chiar după ce o soluție a fost pusă în practică pot exista dubii dacă problema a fost rezolvată în mod corespunzător și dacă politica a fost implementată corect. Aceste preocupări fac necesar faptul ca politicile, programele, să fie monitorizate pe perioada implementării pentru ca forma lor să nu fie schimbată, pentru a măsura impactul lor, pentru a determina dacă au impactul intenționat și pentru a decide dacă trebuie continuate, modificate sau abandonate. Soluțiile pot eșua fie datorită faptului că nu au putut să fie implementate așa cum au fost proiectate, fie pentru că teoria care stă la baza lor este greșită. În evaluarea politicilor există tendința de a căuta în primul rând erorile teoretice, dar nu trebuie exclusă posibilitatea ca un program să nu poată fi implementat așa cum a fost proiectat. În exemplul anterior dacă opțiunea selectată a fost restrângerea permisiunii de a conduce doar în timpul zilei, a fost ea aplicată? Dacă opțiunea a fost permisă provizorii până la prima abatere, au fost acestea retrase după încălcarea legii? Dacă se constată că politica a fost implementată în mod corespunzător, atunci se poate proiecta o evaluare pentru a determina impactul ei asupra ratei accidentelor sau deceselor printre adolescenții automobiliști. O posibilă evaluare va include compararea ratelor relevante înainte și după implementarea politicii și compararea lor cu state unde politica nu s-a

modificat (grupul de control). Analiza va lua forma unei comparații temporale: un an înainte schimbării în politica respectivă, cu un an, cel puțin nu an, după ce politica a fost aplicată.