

precum șomajul, corupția, evoluția economiei, nivelul taxelor și impozitelor, impozitul asupra profitului reinvestit sunt astfel de probleme pe care cetățenii în general sau membrii unor grupuri le consideră importante.

*Agenda publică (sau sistemică) constă din toate problemele care: 1) sunt obiectul unei atenții largi sau cel puțin sunt conștientizate; 2) din punctul de vedere al unei părți importante a publicului, ele solicită acțiune; 3) sunt, în percepția membrilor comunității, subiectul potrivit al activității unei instituții guvernamentale.* (Cobb, R., Ross, J.K., Ross, M.H., 1976: p. 127)

Dintre componentele agendei publice, numai unele ajung să intre în atenția guvernării: acestea alcătuiesc agenda formală sau instituțională.

*Agenda formală sau instituțională este lista subiectelor sau problemelor cărora oficialii guvernamentali sau persoanele asociate strădănesc cu aceștia la acordă o atenție serioasă la un anumit moment.*

Agenda formală poate fi foarte concretă (constând, de pildă, într-o listă de reglementări într-un domeniu de activitate) sau mai generală: ea poate cuprinde credințe cu privire la existența și importanța unei probleme, la felul în care ele pot fi abordate; ea poate cuprinde probleme, concepții asupra cauzelor apariției acestora, dar și soluții posibile, simboluri etc. (Birkland, 1997: p. 8).

Considerente precum timpul și resursele limitate ale instituțiilor guvernamentale fac ca din multitudinea de componente ale agendei publice numai unele să ajungă pe agenda formală. Când au ajuns acolo, problemele se presupune că vor primi o atenție specială din partea instituțiilor guvernamentale. Altfel spus, când o problemă este pe agenda publică, ea este obiect al dezbaterilor, discuțiilor publice; când însă intră pe agenda formală, ea este obiect al acțiunii: procesul de înfăptuire a politicilor care vizează acea problemă a început.

Prin susținătorii lor, problemele trebuie să concureze pentru a-și găsi un loc pe agenda formală; de asemenea, scopul celor care le susțin este ca, odată intrate pe agenda formală, problemele să nu iasă de pe aceasta înainte ca politicile susținute de ei să fi fost aplicate.

*Stabilirea sau construirea agendei este procesul prin care cerințele diverselor grupuri din cadrul populației sunt traduse în probleme care se află*

## Capitolul 3

### STABILIREA AGENDEI

În orice societate există fenomene, procese care preocupă opinia publică, dar și pe reprezentanții instituțiilor guvernamentale, care sunt așadar recunoscute ca importante pentru stabilitatea sau pentru evoluția acelei societăți: ele sunt așadar considerate ca **probleme**. Cum ajunge un fenomen sau un proces social la acest statut? De unde vin problemele în conștiința publică sau pe agenda guvernamentală? Cum apar și cum dispar problemele din sfera publică?

Procesul prin care se întâmplă acest lucru este primul stadiu – și probabil unul crucial – în mecanismul de elaborare și de aplicare a unei politici publice. Nu de puține ori, suntem tentați să trecem cu ușurință peste el: luăm drept bună existența unei probleme care așteaptă să primească o soluție. Scopul acestui capitol este în primul rând acela de a argumenta că problemele cărora li se adresează politicile publice nu sunt ceva dat, existent „obiectiv”, care trebuie doar să fie recunoscute ca importante și cărora să le propunem soluționări; se va argumenta că, dimpotrivă, problemele să se construiască, rezultat al unui proces politic.

În fiecare societate există sute de probleme pe care cetățenii care o alcătuiesc le consideră importante, de care ei sunt preocupați și considera că și guvernarea ar trebui să le acorde atenție; la fel se întâmplă cu grupurile de interese din acea societate; la rândul lor, persoanele care au funcții importante în structurile guvernamentale sunt preocupate mai mult de unele probleme. Să ne gândim, de pildă, la societatea românească: probleme

*În competiție pentru a obține atenția persoanelor cu funcții publice.* (Cobb, R., Ross, J.K., Ross, M.H., 1976: p. 126)

#### a) *Sursele problemelor*

Care sunt factorii care fac ca o problemă să intre pe agenda publică sau chiar pe cea instituțională? Ce face ca ea să fie percepută ca importantă pentru societate sau, dimpotrivă, ca nesemnificativă? (Probabil că nu pușini dintre noi au auzit susțineri de genul: într-o societate ca cea românească, cu atâtea probleme economice grave, a ridica astăzi probleme ecologice e mai curând un moft.) Cel puțin trei ipoteze pot fi formulate: intrarea unei probleme pe agendă depinde de:

- nivelul de dezvoltare economică și tehnologică a societății respective;
- caracteristicile instituțiilor și actorilor care participă la procesul de elaborare a politicilor publice;

➤ ideile, simbolurile, metaforele cu care este asociată acea problemă.

**Ipoteza determinării economico-tehnologice.** Potrivit acesteia, politicile publice depind de dezvoltarea societății, în particular de dezvoltarea ei economică și tehnologică. Ca urmare, dacă vom compara între ele țări cu un nivel asemănător de dezvoltare economică, vom constata o mare similitudine între politicile lor economice, sociale etc. (În particular, pe măsură ce țările s-au industrializat, ele au tins să promoveze aceleași tip de politici. Această susținere este cunoscută sub numele de teza convergenței, și a fost deosebit de populară în anii '60 și '70.)

Unul din cei mai importanți autori care au susținut această teză este H. Wlensky (1975). El a studiat comparativ politicile de asigurări sociale în șazezi de țări. Constatarea sa a fost că în țări cu nivele comparative de dezvoltare economică cheulnicile pentru asigurările sociale erau comparabile. Pe de altă parte, luând în considerare variabile precum: vechimea sistemului de asigurări sociale, nivelul de dezvoltare economică, tipul de sistem politic (democratic sau totalitarist), el a constatat că în cele mai multe cazuri tipurile de politici privind asigurările sociale erau cel mai semnificativ corelate cu nivelul de dezvoltare economică. S-ar putea conchide de aici că stabilirea agendei este un proces cvasiautomat, care e determinat de realitățile economice, în particular de procesele de modernizare și de industrializare.

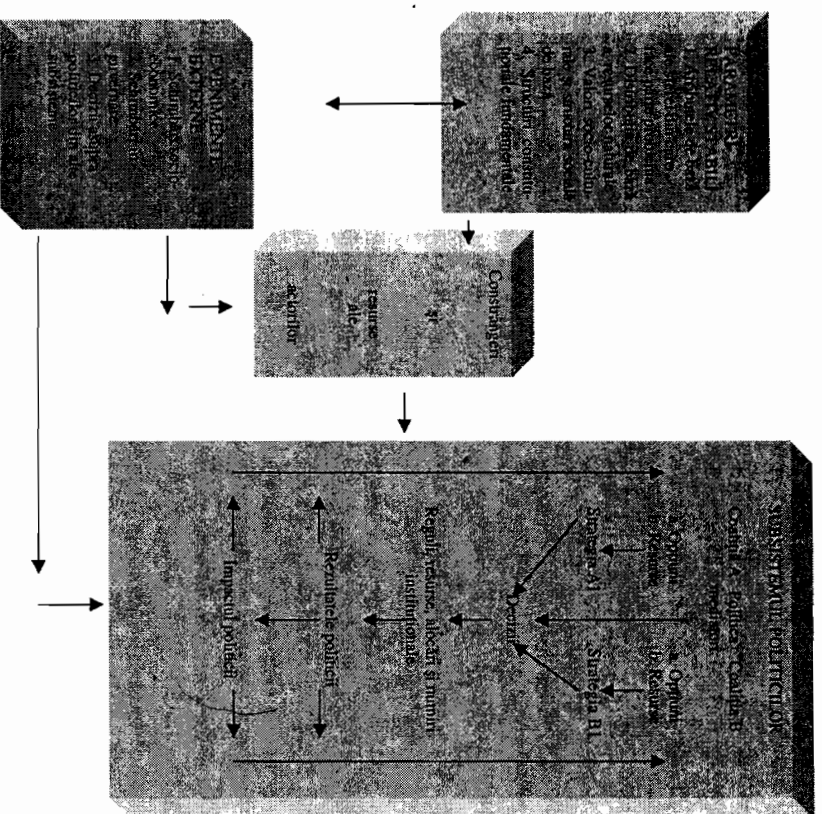
**Ipoteza determinării tipului de politici de raporturile dintre actorii și instituțiile care participă la procesul de elaborare a politicilor publice.**

Astfel, J. Kingdon (1995) argumentează că problemele ajung să intre pe agenda formală atunci când se adună elementele din trei „curenți”. Fiecare din acestea este alcătuit din indivizi, grupuri, instituții care participă la procesul de elaborare a politicilor.

- Curentul **politic** cuprinde campaniile grupurilor politice de presune, modificări în instituțiile politice și administrative.
- Cel de-al doilea curent este al **politicilor**: el constă în experții și analiștii care examinează problemele și propun soluții; în acest cadru, problemele nu sunt toate tratate la fel: unele primesc mai multă atenție decât altele; pentru unele sunt elaborate soluții mai detaliate etc.
- Cel de-al treilea curent vizează **problemele însele**: ce caracteristici au, dacă apar sau nu evenimente specifice care fac ca o anumită problemă să ajungă în atenția decidenților, dacă soluții pentru ele există în curentul politicilor etc.

Cum se observă, potrivit acestui model, pentru ca o problemă să intre pe agenda formală, nu e suficient ca ea să fie importantă pentru societate și nici măcar să existe soluții pentru ea: e necesar ca ea să aibă sprijinul unor grupuri sociale importante. Așadar, stabilirea agendei este rezultatul unui proces complex de construcție socială.

P. Sabatier propune un model al stabilirii agendei – modelul **cadruului coaliției de susținere** (CCS) – care pornește de la ideea că aceasta depinde de comunitatea în care politicile urmează să fie aplicate și de domeniul cărui îi aparține acea politică. Potrivit CCS, cel puțin două coaliții de susținere a unei probleme se unesc în jurul unor valori și opțiuni de bază. Aceste grupuri se angajează în debateri publice asupra politicilor de urmat, concurează și ajung la compromisuri asupra soluțiilor, în conformitate cu valorile și opțiunile lor. Competiția dintre aceste coaliții este mediată de alți actori, care au interes fie în schimbarea, fie în menținerea politicilor. Potrivit CCS, nu putem separa strict activitatea de stabilire a agendei de celelalte etape ale elaborării și aplicării unei politici; modelul stadial este inadecvat în descrierea situațiilor reale.



O **coalitie de susținere** constă din actori proveniți dintr-o varietate de instituții publice sau private, la toate nivelele de guvernare, care împărtășesc anumite credințe fundamentale (scopuri ale politicilor, idei privind raporturile cauzale între evenimente etc.) și care caută să manevreze normele, regulile, bugetele și personalul instituțiilor guvernamentale pentru ca în timp să atingă aceste scopuri. (Jenkins-Smith, Sabater, 1993)

**Rolul ideilor în stabilirea agendei.** Nu este greu să admitem că ideile pe care le susținem și la care uneori fiecare dintre noi ținem foarte mult au un rol important în deciziile pe care le facem. Tot așa, în construirea agendei – publice sau formale – ideile, ideologiile, simbolurile cu care acestea

sunt legate au un rol important. O idee căreia i se atașează un simbol, o metaforă, este mult mai ușor de transmis și de evocat. Problemele legate de poluarea mediului prin centralele nucleare e condensată în simbolul Cernobilului; ale industriei energofage în cel al Sidex-ului etc. Dată fiind puterea acestor simboluri, grupurile și actorii interesați în impunerea unei probleme pe agenda publică sau formală vor fi interesați să le evidențieze, să le adopte. În același timp, ele încearcă să denigreze simbolurile grupurilor adverse și, dacă nu reușesc acest lucru, atunci încearcă să-și însușească ele însele acele simboluri. (Să ne gândim, de pildă, la simbolurile post-decembriste din țara noastră și la felul în care s-au raportat la ele diferitele grupări politice.)

Problemele intră în discurs și astfel există ca înțăriri ale ideologiilor, nu pur și simplu pentru că ele se află undeva și pentru că sunt importante pentru noi. Ele semnifică ce este virtuos și folositor și ce e periculos și inadecvat, care acțiuni vor fi răsplătite și care vor fi sancționate. Ele fac ca oamenii să fie subiecți cu tipuri diferite de aspirații, concepte și temeri, și tot ele creează opinii privind importanța relativă a evenimentelor și obiectelor. Ele sunt semnificative pentru a stabili cine exercită autoritatea și cine o acceptă. Ele construiesc zone de imunitate în ce privește preocuparea – fiindcă acele zone nu sunt văzute ca probleme. Precum liderii și dușmanii, ele definesc contururile lumii sociale. (Edelman, 1988: p. 12)

Folosirea simbolurilor în stabilirea agendei depinde de următorii factori

(Cobb, R.W., Elder, C.D., 1972):

- *Precedentul istoric*: grupurile pot face apel la simboluri cu o lungă istorie în cadrul comunității respective.
- *Eficiența sau credibilitatea*: grupurile pot folosi bine sau rău simbolurile; folosirea greșită a simbolurilor este în detrimentul intrării problemelor pe agendă.
- *Saturarea simbolică*: un simbol răsfolosit ajunge să își piardă orice forță.
- *Susținerea simbolică*: un simbol trebuie să poată fi susținut de alte simboluri.
- *Urgența sau semnificația simbolului*: simbolurile care implică acțiunea favorizează intrarea pe agendă a problemei.

**Rolul ideilor în România postdecembristă.** În anii '90 au dominat în spațiul nostru public două perspective ideologice asupra organizării societății și rolului statului în cadrul ei. Fiecare dintre ele s-a structurat în jurul a trei componente (a se vedea Dolbeare, K.M., Dolbeare, P., 1976):

- a) o imagine generală asupra felului în care funcționează societatea, asupra distribuției în cadrul ei a obligațiilor și beneficiilor;
- b) o colecție de valori sociale și politice, considerate ca legitime și dezirabile în societate, precum și obiective generale către care să se îndrepte societatea;
- c) o concepție cu privire la modul în care are loc schimbarea socială și, de asemenea, metodele, mecanismele care pot fi acceptate pentru a realiza această schimbare.

Prima dintre cele două ideologii este cea *conservator-nivelatoare*. Potrivit acesteia, societatea este atât de complexă, încât inducerea de către stat a unor schimbări rapide, majore, mai mult perturbă decât îmbunătățește funcționarea diferitelor ei sfere. Un stat mare, moștenit din vechiul regim, nu poate fi dat ușor la o parte; iar rolul lui principal este acela de a asigura redistribuirea bunurilor, într-o asemenea modalitate încât societatea să nu fie bulversată. Valorile principale sunt stabilite și armonia socială; ele se corelează cu ideile de egalitate, echitate și dreptate socială, care definesc în spațiul valoric principalele aspirații și priorități sociale. Schimbarea socială nu poate fi decât graduală și controlată de stat; terapia de șoc, ca instrument al reformei, este o opțiune de neacceptat altfel decât în cazuri excepționale și, oricum, doar în anumite domenii restrânse.

Cea de-a doua ideologie dominantă în spațiul nostru public a fost cea *conservator-minimalistă*. Potrivit ei, mecanismul fundamental al funcționării unei societăți este piața: dinamica piețelor definește rolul instituțiilor statului în societate și tot ea este instrumentul prin care se realizează distribuția beneficiilor între membrii societății. Diferențierile sociale pot fi oricât de mari, dacă ele decurg din funcționarea acestor mecanisme. Valorile centrale sunt libertatea inițiativii și proprietatea privată. Schimbarea, pe plan economic, social și politic, este rezultatul competiției libere pe piață: statul trebuie în primul rând să asigure aceste condiții, restrângându-și competențele și modalitățile de acțiune. Terapia de șoc este legitimă, căci, pe de o parte, ea instaurează o piață liberă și, pe de altă parte, lasă în seama pieței reglarea funcționării societății.

Nu e dificil de observat că cele două ideologii au fost definiții pentru marile orientări politice postdecembriste: prima, conservator-nivelatoare, a caracterizat partidele de stânga; cealaltă, conservator-minimalistă, e caracteristică partidelor de dreapta (Mirroiu, M., 1999).

Deși diferite, cele două tipuri de ideologii au în comun o credință fundamentală. Pentru cea conservator-nivelatoare, statul mare, moștenit din perioada comunistă, nu poate fi slăbit dacă astfel ar fi perturbate armonia socială și stabilitatea societății, dar și pentru că el trebuie să asigure redistribuirea unei părți uriașe a produsului social. Într-un mod pervers însă, și ideologia conservator-minimalistă solicită un stat puternic: mai întâi pentru a reuși în impunerea rapidă a pieței libere; în al doilea rând, pentru a asigura redistribuirea în proprietatea privată, potrivit unor scheme (în principal, e vorba de cele "restitutive"), a proprietății aflate în posesia lui. Atât pentru conservatorii nivelatori, cât și pentru cei minimaliști, statul este vehiculul redistribuirii bunurilor: de aceea, disputele în jurul rolului statului în societatea românească, atâtea câte au fost, s-au centrat asupra modului în care el poate fi utilizat pentru a împărți bunurile aflate în sectorul public. Amândouă ideologiile sunt redistributive: ele se centrează pe împărțirea moștenirii comuniste. Diferențele vizează modul în care să se realizeze acest lucru: fie, în cazul conservatorismului nivelator, într-un mod mai pragmatic, care ține cont de consecințele pentru societate (și nu afectează prea mult valorile echității și egalității sociale); fie, în cazul conservatorismului minimalist, prin recursul la principiile proprietății și restituirii.

Cele două conservatorisme care au coexistat în plan public în societatea noastră au în comun ideea că nu intervenția intențională, ci evoluția spontană a instituțiilor și practicilor sociale reprezintă mecanismul cel mai potrivit de realizare a schimbării în societate (a se vedea și Fr. Hayek, 1995, și M. Oakeshott, 1991). Pentru conservatorismul nivelator, ordinea nouă trebuie lăsată să crească organic din vechea organizare de tip comunist a societății, în care instituțiile statului au un loc bine integrat. Intervenția drastică în economie sau în structurile sociale, potrivit unor modele mai mult sau mai puțin simplificatoare, poartă în sine pericolul respingerii ca un corp străin din partea societății. Conservatorismul minimalist propune un alt concept de societate: una pentru care statul ca instituție, așa cum a fost proiectat în vechiul regim, este deja un implant străin. Pentru acest conservatorism a lăsa societatea să evolueze organic, spontan, înseamnă nu a prezerva acest

stat, ci, dimpotrivă, a-l da la o parte, a lua din mâinile lui imensul sector public și a lăsa forțele din interiorul societății să se manifeste în voie.

Este interesant că cele două ideologii converg în plan practic în neglijarea sau chiar respingerea politicilor active ale statului. Pentru conservatorii nivelatori, ele ar induce distorsiuni în societate; pentru cei minimaliști, ele ar interfera cu jocul liber al pieței. Nu e de mirare, de aceea, că astfel de politici au lipsit de pe agenda guvernelor postdecembriste. Pe plan economic, aceste guvernanți au accentuat pe stabilizare macroeconomică și pe neutralitatea politicilor economice. Pe plan social, politicile preferate și promovate au fost cele protecționiste, dar nu au existat politici active semnificative privind salarizarea, gestionarea resurselor umane, șomajul, locuințele.

**Rolul relațiilor de putere în stabilirea agendei.** În multe din abordările menționate mai devreme implicii am acceptat că diferiții actori politici pot să influențeze mai mult sau mai puțin stabilirea agendei; că exercită mai mult sau mai puțin putere. Care este rolul acestor asimetrii între actori în stabilirea agendei?

În 1961, R. Dahl a publicat cartea sa *Cine guvernează?*. Pe baza unei analize empirice detaliate a modului în care au fost luate deciziile importante, a distribuției averii, a patternurilor de conducere în orașul New Haven, de-a lungul unei perioade de peste o sută și cincizeci de ani, el a ajuns la concluzia că, din oligarhie, orașul a devenit, treptat, *pluralist*. Dahl a analizat trei probleme: dezvoltarea urbană, nominalizările politice, educația publică. Ceea ce a constatat el a fost faptul că puterea nu era concentrată (sau: treptat a devenit tot mai puțin concentrată) într-un singur grup. Mai degrabă, ca expresie a faptului că resursele care produc puterea erau larg distribuite în populație, și puterea însăși era fragmentată între diferiții actori. Grupurile nu acționau concentrat asupra tuturor problemelor: cele care se opuneau într-o problemă puteau să colaboreze, să se unească într-o alta. Și chiar dacă influența directă asupra deciziilor cheie o aveau puținii oameni, cei mai mulți au putut să le influențeze prin vot.

Acete concluzii pluraliste ale lui Dahl ridică două întrebări cheie: mai întâi, ce este „puterea”, și, în al doilea rând, cum putem să o măsurăm. Dahl a formulat următoarea definiție a puterii (Dahl, 1957: p. 203):

*A are putere asupra lui B în măsura în care poate să-l facă pe B să facă ceva ce B nu ar fi făcut altfel.*

Așadar, puterea reprezintă o *relație* între actorii politici. Actorii politici pot fi indivizi, grupuri sau organizații (partide politice, sindicate, instituții ale statului, state etc.). Pentru a vedea dacă un actor exercită putere asupra altuia, trebuie să vedem care sunt preferințele diferiților actori politici, dacă ele diferă în anumite cazuri. Dacă preferințele unor actori predomină în anumite probleme cheie, înseamnă că acei actori exercită puterea în sistemul politic respectiv. Decurge de aici o concluzie foarte importantă: a studia relațiile de putere înseamnă a analiza deciziile concrete care implică actori, fiecare urmărindu-și preferințele sale. De fapt, Dahl a făcut exact acest lucru în analiza relațiilor de putere în orașul New Haven.

Această înțelegere a rolului puterii a fost criticată de autori care au susținut că puterea nu constă numai în influențarea deciziilor *efective* privind (în cazul pe care îl avem în vedere aici) politicile publice aplicate sau comportamentul efectiv al actorilor politici.

1. După Bachrach și Baratz (1962), puterea este exercitată și când A își consacră energiile pentru a crea și aplica valori sociale și politice, precum și practici instituționale care limitează domeniul procesului de luare a deciziilor la acordarea atenției numai pentru acele probleme care îl afectează în principal pe A. Puterea este exercitată, după cei doi autori, și pentru a suprima conflictele între diferiții actori politici și a preveni apariția lor în procesul politici. E important, așadar, nu numai ceea ce se decide, nu numai comportamentul efectiv al actorilor politici, ci și ceea ce nu s-a decis, ceea ce s-a împiedicat să se decidă, mecanismele prin care o decizie nu s-a luat sau un comportament nu s-a manifestat. Apare fenomenul de **neluare a deciziei**: suprimarea sau prevenirea unei puneri în discuție a valorilor actorilor politici. Neluarea deciziei nu este decizia de a nu lua o decizie (de pildă, decizia de a nu promova nici o politică anume într-o problemă); dimpotrivă, în cazul ei problema nici nu ajunge să devină obiect al deciziei: ea nu intră pe agenda formală (și uneori nici pe cea publică), rămâne ascunsă. Puterea unui actor politic constă și în capacitatea de impune nondecizii.

Un studiu celebru al politicilor de antipoluare în orașele americane, realizat de M. Crenson (1971), este semnificativ în acest sens. Crenson a analizat comparativ două orașe americane, East Chicago și Gary, situate unul lângă altul și amândouă orașe metalurgice. În timp ce în East Chicago reglementările privind controlul poluării aerului au fost date încă în 1949, în Gary lucrul acesta s-a întâmplat abia în 1962. De ce? Potrivit lui Crenson,

explicația este aceea că în timp ce în East Chicago existau mai multe uzine independente, iar intrarea pe agendă a problemei poluării nu a putut fi oprită de nici unul din actorii politici, în Gary exista o singură mare uzină. Aceasta a împiedicat recunoașterea ca importantă a problemei poluării în oraș și punerea ei pe agenda publică și, de asemenea, pe cea formală. Puterea, conchide Crenson, poate fi deci definită nu numai ca abilitatea de a rezolva probleme, ci și ca aceea de a le evita.

2. St. Lukes (1974) a argumentat că nici abordarea lui Bachrach și Baratz nu este suficientă pentru a înțelege cum se exercită puterea. După el, mai există un mecanism prin care se realizează acest lucru: un actor politic A exercită puterea asupra lui B și atunci când A îl afectează pe B într-o modalitate care este contrară intereselor lui B. După Dahl, avem relații de putere ori de câte ori există un conflict manifest între preferințele actorilor; după Bachrach și Baratz, avem relații de putere și atunci când există un conflict ascuns între actori. După Lukes, relațiile de putere se exercită și când nu există nici măcar un conflict ascuns: pentru că preferințele, ideile, credințelor oamenilor pot să fie manipulate, schimbate de către actorii politici astfel încât ele să nu mai reflecte propriile lor interese. De pildă, ei ajung să-și accepte rolul în societate, să nu mai fie în stare să gândească alte alternative decât cele formulate de actorii care exercită puterea, ba chiar să considere că situația existentă este una care e neschimbabilă, este naturală. „A presupune că absența nemulțumirilor înseamnă un consens veritabil înseamnă să excludi pur și simplu posibilitatea existenței unui consens fals sau manipulat.”

Astfel, a argumenta că nu este nevoie de nici un fel de măsuri pentru a asigura o mai mare egalitate între femei și bărbați deoarece foarte multe dintre femeile însele nu doresc schimbarea rolurilor lor (în familie: privind creșterea copiilor sau asigurarea curățeniei și mâncării în casă, în economie: privind integrarea lor în domeniul dominate de bărbați etc.) nu înseamnă că nu se exercită relații de putere: ele sunt transfigurare, manipulate în felul sugerat de Lukes.

- Puterea are, ca urmare, *trei fețe*: ea se exercită
- 1) când există **conflicte observabile** deschise;
  - 2) când apar **nedecizii**, conflicte ascunse asupra problemelor sau problemelor potențiale;
  - 3) când **consensul este numai aparent**, în realitate existând un conflict latent între interesele actorilor politici.

### b) Modele ale stabilirii agendei

Am menționat deja mai multe modele de stabilire a agendei: fiecare ia în considerare și accentuează asupra unor factori semnificativi în acest proces. Dintre aceste modele, cele ale lui Kingdon și Sabatier au un grad ridicat de generalitate și încearcă să ia în considerare mai mulți parametri semnificativi care intervin în stabilirea agendei.

Un model integrator e propus de Cobb, Ross și Ross (1976). Potrivit celor trei autori, construirea sau stabilirea agendei are patru faze care marchează trecerea unei probleme de pe agenda publică sau sistemică pe cea formală sau instituțională:

- 1) **inițierea** problemei;
- 2) **specificarea** soluțiilor pentru acea problemă;
- 3) **extinderea** sprijinului pentru problemă;
- 4) **intrarea** problemei pe agenda instituțională.

Cei trei autori consideră că trecerea unei probleme de pe agenda publică pe cea formală se realizează în trei mari scheme sau modele: 1) modelul inițiativei exterioare; 2) modelul mobilizării; și 3) modelul accesului interior.

În **modelul inițiativei exterioare**, problemele sunt ridicate de grupuri neguvernamentale; ele devin mai întâi componente ale agendei publice (sau sistemice) și abia apoi sunt aduse pe agenda formală (sau instituțională). Așadar, rolul central în acest model îl au grupurile sociale: ele formulează nemulțumiri față de situația existentă și solicită rezolvarea problemei de către guvernare. Pentru aceasta, e nevoie ca ele să atragă sprijinul altor grupuri. Împreună, aceste grupuri fac lobby, contestă, pentru a muta problema lor pe agenda formală. Dar succesul în acest sens nu înseamnă și că decizia guvernamentală va fi favorabilă: nu înseamnă decât că problema respectivă s-a desprins din suma problemelor societății pentru a i se acorda o considerare mai ridicată.

De pildă, nemulțumirile femeilor în ce privește tratamentul egal în muncă a reprezentat o problemă care a fost adusă cu succes de pe agenda publică pe cea formală. Sau, ca să luăm un exemplu mai recent, păgubiiții în urma falimentului FNI au reușit în cursul anului 2000 să aducă problema lor pe agenda formală; dar acest lucru nu a însemnat și rezolvarea favorabilă a cererilor lor!

„Modelul inițiativei exterioare se aplică situațiilor în care un grup situat în afara structurii guvernamentale 1) formulează o nemulțumire; 2) încearcă să extindă interesul în acea problemă către suficiente grupuri din populație pentru a obține un loc pe agenda publică; pentru 3) a crea suficiență presiune asupra decidenților încât ei să pună acea problemă pe agenda formală, în vederea unei evaluări serioase a acesteia. Acest model de construire a agendei e probabil să predominie în societăți mai egalitare” (p. 132).

În **modelul mobilizării**, problemele sunt ridicate în interiorul structurilor guvernamentale: de aceea, în cazul lor problema centrală este aceea de a le pune nu pe agenda formală, ci pe cea a publicului. Se prea poate ca în interiorul structurilor guvernamentale să fi existat o dezbateră largă asupra problemei, dar publicul nu a cunoscut acest lucru. Anunci când problema este ridicată, este posibil ca guvernul să prezinte numai o strategie generală; după cum e posibil ca el să vină cu o sumă de politici deja elaborate. Guvernarea are nevoie de sprijinul popular pentru a aplica respectiva sau respectivele politici. Pentru aceasta sunt folosite diferite mijloace: întâlniri cu membrii diverselor grupuri, campanii de relații publice etc.

De pildă, decizia ca în universitățile de stat din țara noastră să se aplice mecanismul finanțării globale a fost elaborată în cadrul structurilor guvernamentale; după ce s-a luat decizia strategică de trecere la finanțarea globală, ministerul de resort a condus o întreagă campanie pentru a face cunoscut conducătorilor universităților noul mecanism de finanțare – și abia după trei ani politica a fost implementată.

„Modelul mobilizării descrie procesul de construire a agendei în situațiile în care liderii politici inițiază o politică, dar solicită sprijinul publicului pentru implementarea ei. Anunțarea noului program plasează automat problema pe agenda formală și poate de fapt să reprezinte și rezultatul final al deciziei guvernamentale. Problema crucială este aceea de a muta problema de pe agenda formală pe cea publică. E cel mai probabil ca modelul mobilizării să apară frecvent în societăți mai ierarhizate și în cele în care puterile supranaturale atribuite liderului măresc distanța dintre el sau ea și ceilalți” (p. 135).

În **modelul accesului interior**, grupuri influente cu acces la persoanele aflate în funcții de decizie asupra politicilor inițiază o politică, dar nu vor neapărat ca aceasta să fie adusă și pe agenda publică. Aceasta nu numai pentru că, de exemplu, ele consideră că acea politică – avantajoasă pentru

ele – ar atrage nemulțumirea populației. Adesea politica nu este adusă pe agenda publică pentru că problema este de competența unor grupuri sau instituții specializate.

„Modelul accesului interior descrie o structură de construire a agendei și de formare a politicilor care încearcă să excludă participarea publicului. Propunerile se nasc în instituții guvernamentale sau în grupuri apropiate guvernării. Problema e apoi extinsă către grupuri de identificare și de atenție, pentru a crea suficiență presiune asupra decidenților pentru a plasa chestiunea pe agenda formală. Publicul nu e implicat mult nici un moment, iar inițiatorii nu fac nici un efort pentru a pune problema pe agenda publică. Dimpotrivă, ei încearcă să o țină în afara acesteia. Modelul accesului interior va apărea cu frecvența cea mai mare în societățile caracterizate printr-o mare concentrare a bogăției și statusului” (p. 136).

*Exemplu: stabilirea agendei în Uniunea Europeană*

„Procesul de stabilire a agendei în orice sistem politic este unul de selecție; dar această caracteristică este chiar mai pronunțată în contextul U.E. În primul rând, există un mare număr de actori care vor să participe la proces, fiecare – probabil – cu propriile sale concepții cu privire la ceea ce este o politică bună sau rea și cu un set de interese instituționale de promovare a lor. În al doilea rând, numărul opțiunilor privind politicile este probabil chiar mai mare decât în sistemele convenționale naționale. De obicei există un număr de concepții asupra politicilor diferite și viabile în cadrul țărilor membre, care pot oferi unui decident o întreagă gamă de opțiuni pentru a rezolva problema. Mai mult, domeniul politicilor privind propriu-zis U.E. nu e clar definit – ceea ce are drept consecință faptul că cineva implicat activ în acest proces va putea să lărgască sfera problemelor considerate și, astfel, să lărgască și sfera de acțiune a Uniunii.” (Peters, G., 1996: p. 70)

Un model puternic operaționalizabil al stabilirii agendei este propus de Hogwood și Gunn (1984; 2000). Ei consideră că este necesar să deosebim între două faze ale elaborării politicilor care sunt implicate în acest loc:

- 1) **decizia de a decide** (sau: stabilirea propriu-zisă a agendei);
  - 2) **decizia privind felul în care se decide** (sau: „filtrarea problemelor”).
- Stabilirea agendei cuprinde acele procese prin care problemele ajung să fie identificate, iar o decizie în ceea ce le privește apare ca necesară. Strâns legat de ele, dar adesea neglijat, este procesul prin care problemei i

se atașează modalități prin care politicile care o privesc vor fi alese. Odată pusă pe agenda formală, problema poate fi lăsată în seama procesului normal de decizie (politic și administrativ) sau, dimpotrivă, apare necesară o analiză specifică. E așadar nevoie uneori să se decidă în ce mod se decide asupra problemei, cum gestionează instituția sau organizația respectivă diferențele probleme aflate pe agenda sa. Care este nivelul de decizie la care se vor elabora politicile privitoare la acea problemă? E necesară o expertiză specială și e deci nevoie ca problema să fie dată în analiza unui grup specializat din cadrul instituției sau organizației? Este nevoie de stabilirea unei comisii din care să facă parte membri ai unor compartimente diferite din instituție sau organizație? Este nevoie de consultanță externă?

*Filtrarea problemelor este alegerea conștientă între diferite probleme, pe baza unor criterii explicite.*

Criteriile care pot fi utilizate pentru a realiza filtrarea problemelor se pot grupa în patru categorii: ele vizează 1) **contextul problemei**; 2) **trăsăturile problemei**; 3) **repercusiunile** sau **consecințele problemei**; 4) **costurile acțiunii și analizei**.

În prima categorie intră patru criterii: a) existența unor constrângeri de timp: dacă resursele în acest sens sunt suficiente de mari sau decizia trebuie luată într-un interval scurt; evident, această constrângere duce la abordări diferite în ce privește numărul alternativelor căutate și luate în considerare, la rolul analizei etc.; b) nivelul de politicizare a problemei: dacă ea este considerată sau nu ca foarte sensibilă, altfel spus, dacă grupuri și actori importanți au opțiuni foarte diferite asupra ei. Când problema este sensibilă, deciziile în ce o privește sunt luate „politic”: rolul hotărâtor nu îl au analiștii, experții, ci liderii politici. De exemplu, decizii majore privind: reglementarea problemei caselor naționalizate sau falimentul băncii Bancorex au fost luate „politic”; c) existența unor puncte de vedere clare asupra problemei: când o problemă este „sensibilă”, liderii politici, dar și funcționarii publici au tendința de a formula idei bine stabilite, la care renunță foarte greu. Chiar și sugestia că e nevoie de o analiză din partea experților le pare greu de acceptat, având în vedere convingerea lor că decizia va fi „politică”; d) centralitatea problemei: o problemă care vizează direct valorile instituției sau organizației, care se cunoaște că are implicații de lungă durată, este recunoscută ca centrală, spre deosebire de altele, considerate periferice.

Trăsăturile problemei se exprimă prin cinci criterii: a) domeniul opțiunilor privitoare la acea problemă: uneori pot să existe opțiuni reale diferite – și în acele cazuri rolul experților, al analiștilor este mai mare; alteori însă (în special când constrângerile bugetare sunt foarte mari sau când apar anumite condiții politice) numărul opțiunilor se restrânge dramatic; b) consensul asupra problemei: asupra naturii ei și asupra politicilor care pot fi aplicate. Rolul analiștilor de politici poate crește atunci când nu există un consens puternic asupra acestor chestiuni; când consensul este relativ ridicat, el poate cel mult să încerce să propună noi alternative; c) complexitatea problemei: în cazul în care problema este complexă, când numărul actorilor implicați este mare, atunci rolul analiștilor poate crește în vederea utilizării diverselor criterii relevante; d) incertitudinea privind natura problemei, factorii cauzali care intervin, rezultatele obținute, fezabilitatea soluțiilor. Într-adevăr, uneori este nevoie să se facă alegeri între soluții care duc la beneficii mici, dar sigure, și altele care duc la beneficii mari, dar înșerate; problemele cu care se confruntă o instituție pot avea rezultate semnificative, dar incerte – iar acestea sunt de maximă importanță în analiză; e) dependența de valori a problemei. Un exemplu foarte cunoscut la noi este acela al dezincriminării relațiilor homosexuale: problema se leagă de judecări de valoare diferite, dar puternic susținute de mulți oameni (și are conotații religioase importante).

Repercusiunile sau consecințele problemei vizează un alt grup de criterii: a) scara consecințelor problemei sau semnificația lor. Atunci când problema are implicații foarte mari, care afectează un mare număr de oameni din generațiile actuale sau din cele viitoare, e nevoie de o analiză mai largă, mai de durată a acesteia; b) numărul oamenilor afectați: o decizie privind siguranța circulației (obligativitatea centurilor sau vizeza limită pe șosele) afectează desigur un mare număr de oameni; în aceste cazuri e necesar un efort analitic important; c) natura grupurilor afectate: unele grupuri afectate pot fi mici, dar bine organizate sau se bucură de atenția presei (de exemplu, studenții sau copiii străzii sau persoanele handicaptate etc.); d) mărimea afectării: atunci când o problemă are consecințe semnificative asupra unui grup semnificativ, ea se va bucura de o atenție specială atât pe agenda politicienilor, cât și a analiștilor; e) tendința de a se ramifica a problemei și de a afecta alte probleme: problemele care nu sunt legate de altele primesc mai puțină atenție, în timp ce problemele care au consecințe care se leagă



